



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 25 settembre 2020  
Pubblicazione: 29 settembre 2020

Pubblico  
GrecoEval4Rep(2019)1

## QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

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

## RAPPORTO DI VALUTAZIONE

## SAN MARINO

Adottato dal GRECO durante la sua 85<sup>a</sup> Riunione Plenaria  
(Strasburgo, 21-25 settembre 2020)

## QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

## INDICE

<b>RIEPILOGO ESECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUZIONE E METODOLOGIA .....</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTESTO.....</b>	<b>7</b>
<b>III. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI CONFRONTI DI PARLAMENTARI .....</b>	<b>9</b>
PANORAMICA DEL SISTEMA PARLAMENTARE .....	9
TRASPARENZA DEL PROCESSO LEGISLATIVO .....	10
RETRIBUZIONE E BENEFICI ECONOMICI .....	12
PRINCIPI ETICI E NORME DI COMPORTAMENTO .....	13
CONFLITTI DI INTERESSE .....	14
DIVIETO O LIMITAZIONE DI TALUNE ATTIVITÀ .....	15
<i>Omaggi e altri vantaggi.....</i>	<i>15</i>
<i>Incompatibilità.....</i>	<i>15</i>
<i>Attività accessorie, interessi finanziari, contratti con le autorità pubbliche, restrizioni successive al mandato .....</i>	<i>15</i>
<i>Uso improprio di informazioni riservate .....</i>	<i>16</i>
<i>Uso improprio delle risorse pubbliche .....</i>	<i>16</i>
DICHIARAZIONE DEI PATRIMONI, DEI REDDITI, DEI DEBITI E DELLE PARTECIPAZIONI .....	16
MONITORAGGIO E ATTUAZIONE .....	17
<i>Immunità .....</i>	<i>17</i>
CONSULENZA, FORMAZIONE E CONOSCENZA .....	17
<b>IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI CONFRONTI DEI GIUDICI E DEI PUBBLICI MINISTERI .....</b>	<b>18</b>
PANORAMICA DEL SISTEMA .....	18
<i>Il principio di indipendenza .....</i>	<i>18</i>
<i>Tribunale.....</i>	<i>19</i>
<i>Procuratori del Fisco .....</i>	<i>20</i>
<i>Corte Costituzionale.....</i>	<i>20</i>
<i>Consiglio Giudiziario .....</i>	<i>21</i>
RECLUTAMENTO, CARRIERA E CONDIZIONI DI SERVIZIO .....	23
<i>Selezione e nomina .....</i>	<i>23</i>
<i>Avanzamento di carriera .....</i>	<i>26</i>
<i>Stipendi e benefici.....</i>	<i>26</i>
<i>Termine del mandato .....</i>	<i>27</i>
GESTIONE DEI CASI E PROCEDURA .....	27
<i>Distribuzione dei casi .....</i>	<i>27</i>
<i>Tempo ragionevole.....</i>	<i>30</i>
<i>Trasparenza.....</i>	<i>31</i>
PRINCIPI ETICI E NORME DI COMPORTAMENTO .....	32
CONFLITTI DI INTERESSE .....	32
<i>Incompatibilità, attività accessorie e restrizioni successive al mandato .....</i>	<i>32</i>
<i>Ricusazione, astensione e sospensione.....</i>	<i>33</i>
<i>Omaggi .....</i>	<i>34</i>
<i>Contatti con terzi, informazioni riservate .....</i>	<i>34</i>
DICHIARAZIONE DEI PATRIMONI, DEI REDDITI, DEI DEBITI E DELLE PARTECIPAZIONI .....	34
MONITORAGGIO E ATTUAZIONE .....	35
CONSULENZA, FORMAZIONE E CONOSCENZA .....	36
<b>V. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP .....</b>	<b>38</b>

## RIEPILOGO ESECUTIVO

1. Negli ultimi anni, San Marino ha attuato misure mirate per sviluppare una propria politica anticorruzione. Il suo modello di crescita non si basa più su segreto bancario e bassa tassazione. La sua situazione economica si è notevolmente deteriorata dopo la crisi globale del 2008, che ha evidenziato le debolezze radicate nel sistema bancario nazionale minacciando, oggi, la stabilità finanziaria e la sostenibilità di bilancio del paese. San Marino sta attualmente negoziando un accordo di associazione con l'Unione Europea per l'accesso al mercato interno.

2. Nel giugno 2017, numerosi appartenenti all'élite politica sammarinese sono stati condannati per aver partecipato a quello che è stato il più grande schema corruttivo nella storia del paese, il cosiddetto Conto Mazzini o Tangentopoli sammarinese. Le ramificazioni di questo caso, insieme alla crisi economica, hanno fatto sì che le azioni e i comportamenti dei singoli politici fossero sottoposti ad un esame pubblico più attento.

3. Per quanto riguarda il focus del Quarto Ciclo di Valutazione, la trasparenza del processo legislativo è buona: le informazioni sono disponibili in ogni fase del processo e sia le sessioni plenarie (del Consiglio Grande e Generale, N.d.T.) che quelle delle commissioni (consiliari, N.d.T.) sono pubbliche. Allo stesso modo, le decisioni sono, di norma, adottate con votazione palese. Le eccezioni al principio della pubblicità sono strettamente regolamentate (e limitate) dalla legge. Poiché i parlamentari sammarinesi sono politici "part-time" e data la naturale vicinanza tra cittadini e politici, la regolamentazione dei conflitti di interesse è una sfida sempre più impegnativa. Di conseguenza, le misure preventive all'interno del Consiglio Grande e Generale trarrebbero vantaggio da un ulteriore sviluppo. Un tale sforzo deve essere adattato alle dimensioni del paese e alle sue corrispondenti particolarità, in termini di rischi specifici e di risorse disponibili. Un sistema di dichiarazione pubblica dei patrimoni e delle partecipazioni deve ancora essere istituito. Allo stesso modo, è necessario elaborare un codice etico o di condotta per i parlamentari. Tali disposizioni dovrebbero essere integrate da misure di sensibilizzazione e attuative per garantire un'adeguata interiorizzazione e osservanza.

4. Il principio dell'unità della Magistratura viene applicato. Non vi è alcuna differenza tra giudici e pubblici ministeri; essi appartengono allo stesso corpo professionale di funzionari. Attualmente nel paese sono in corso polemiche sulla percezione dell'ingerenza della politica nell'attività giudiziaria. Questa preoccupazione riguarda la composizione del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria, nonché la nomina, il rinnovo del mandato, la revoca e le responsabilità del Dirigente del Tribunale (in particolare quando la persona non proviene dalla carriera giudiziaria, cioè il dirigente non magistrato). Dovrebbero essere adottate ulteriori misure per meglio regolamentare il reclutamento attraverso processi interni di avanzamento di carriera, nonché per la nomina dei più alti gradi della Magistratura (i Giudici per la Terza Istanza, i Giudici per i Rimedi Straordinari e i Giudici per la Responsabilità Civile dei Magistrati).

5. Inoltre, le relazioni annuali sullo stato della giustizia evidenziano disfunzioni nel Tribunale che hanno portato ad attriti interni. Questa spiacevole situazione è emersa pubblicamente, screditando la tradizionale immagine positiva della Magistratura (soprattutto dopo le condanne emesse in relazione al caso Conto Mazzini) agli occhi dei cittadini. L'arretrato giudiziario, in particolare in materia civile, è un'altra preoccupazione importante. Parte del problema è anche legato alle risorse disponibili e al modo in cui il loro utilizzo soddisfa le reali esigenze del Tribunale. Una notevole mole di lavoro dei giudici è assorbita da compiti non giurisdizionali e il principio del giudice monocratico, che finora ha prevalso per la gestione dei casi a San Marino, non si addice più alla complessità di molti casi che arrivano sul banco del giudice, tra cui la criminalità economica. Anche i mezzi tecnici devono essere sostanzialmente migliorati sia ai fini dell'efficienza che della trasparenza. Sono necessarie ulteriori misure per garantire la pubblicità delle decisioni dei

giudici e per rafforzare i criteri di assegnazione dei casi a fini di coerenza, obiettività, trasparenza ed equità. Questo contesto di cambiamento e modernizzazione del sistema giudiziario può, alla fine del processo, portare a miglioramenti positivi su diversi fronti, tra cui la trasparenza, l'integrità e la responsabilità.

6. A San Marino non è ancora stato sviluppato un approccio globale all'integrità giudiziaria. A causa delle controversie che circondano la Magistratura, come evidenziato sopra, i tempi sembrano maturi per farlo. Un codice di condotta per la Magistratura non è ancora del tutto "decollato"; esso dovrà essere accompagnato da misure complementari per la sua attuazione. Si può fare di più anche per migliorare la responsabilità professionale e pubblica dei giudici; in particolare, il regime disciplinare trarrebbe vantaggio da un'ulteriore regolamentazione per garantire meglio la sua obiettività, proporzionalità ed efficacia.

## **I. INTRODUZIONE E METODOLOGIA**

7. San Marino ha aderito al GRECO nel 2010. Dalla sua adesione, San Marino è stata oggetto di valutazione nell'ambito del Primo e del Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti del GRECO (dicembre 2011) e del Terzo Ciclo di Valutazione (marzo 2016). I relativi Rapporti di Valutazione e i successivi Rapporti di Conformità sono disponibili sulla homepage del GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

8. Il Quarto Ciclo di Valutazione del GRECO, avviato il 1° gennaio 2012, si occupa della "Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri". Scegliendo questo argomento, il GRECO apre nuovi orizzonti e sottolinea la natura multidisciplinare del suo mandato. Allo stesso tempo, questo tema ha chiari legami con l'attività precedente del GRECO, in particolare il suo Primo Ciclo di Valutazione, che ha posto un forte accento sull'indipendenza del sistema giudiziario, il Secondo Ciclo di Valutazione, che ha esaminato, in particolare, la pubblica amministrazione, e il Terzo Ciclo di Valutazione, che si è concentrato sulla prevenzione della corruzione nel contesto del finanziamento politico.

9. Le stesse questioni prioritarie sono affrontate in relazione a tutte le persone/funzioni in esame, vale a dire:

- principi etici, norme di comportamento e conflitti di interesse;
- divieto o limitazione di talune attività;
- dichiarazione patrimoniale, dei redditi, dei debiti e delle partecipazioni;
- attuazione delle norme applicabili;
- consapevolezza.

10. Per quanto riguarda le assemblee parlamentari, la valutazione si concentra sui membri dei parlamenti nazionali, comprese tutte le camere del Parlamento e indipendentemente dal fatto che i membri del Parlamento siano nominati o eletti. Per quanto riguarda la Magistratura e gli altri attori della fase pre-giudiziale e giudiziale, la valutazione si concentra sui pubblici ministeri e sui giudici, sia professionisti che giudici di pace, indipendentemente dal tipo di tribunale in cui siedono, che sono soggetti alle leggi e ai regolamenti nazionali.

11. Per la preparazione del presente rapporto, il GRECO ha utilizzato le risposte al Questionario di Valutazione (GrecoEval4Rep(2019)3) fornite da San Marino, nonché altri dati disponibili da fonti di pubblico accesso. Inoltre, un gruppo di valutazione del GRECO (di seguito denominato "GVG") ha effettuato una visita in loco a San Marino dal 9 al 13 settembre 2019. Il GVG era composto dal Sig. Manuel ALBA NAVARRO, Cancelliere del Congresso dei Deputati, Congresso dei Deputati (Spagna); dal Sig. José IGREJA MATOS, Giudice della Corte d'Appello di Porto, Primo Vicepresidente dell'Associazione Internazionale dei Giudici e Presidente dell'Associazione Europea dei Giudici (Portogallo); dalla Sig.ra Anca JURMA, Consigliere del Procuratore Capo, Servizio di Cooperazione Internazionale, Direzione Nazionale Anticorruzione, Procura presso l'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia (Romania); dal Sig. Stefan SINNER, Capo Divisione PM 1, Remunerazione dei Parlamentari, Amministrazione del Bundestag (Germania). Il GVG è stato supportato dalla Sig.ra Laura SANZ-LEVIA del Segretariato del GRECO.

12. Il GVG ha avuto colloqui con rappresentanti della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, della Magistratura (Corte Costituzionale, Dirigente del Tribunale, giudici e Procuratore del Fisco), del Consiglio Grande e Generale, compresa la sua Segreteria Istituzionale, i membri della Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia e i leader dei partiti politici (Gruppo Misto, Lista PDCS, Movimento Civico R.E.T.E., Partito dei Socialisti e dei Democratici, Partito Socialista e Sinistra Socialista Democratica). Il GVG ha inoltre incontrato gli interlocutori dell'Istituto Giuridico sammarinese, dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai, dei media e di diverse associazioni e ONG (Associazione Bancaria Sammarinese, Associazione Camera Penale, Ephedra, Movimento Sammarinese per i Diritti

del Malato, Società Unione Mutuo Soccorso, Unione Consumatori Sammarinesi, Unione Sammarinese Lavoratori, Confederazione Democratica Lavoratori Sammarinesi, Confederazione Sammarinese del Lavoro).

13. L'obiettivo principale del presente rapporto è quello di valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità sammarinesi per prevenire la corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri e per promuoverne la loro integrità sia nell'apparenza che nella sostanza. Il rapporto contiene un'analisi critica della situazione del paese e prende in considerazione gli sforzi compiuti dagli attori coinvolti e i risultati ottenuti. Individua inoltre le possibili carenze e formula raccomandazioni per migliorare la situazione. In linea con la prassi del GRECO, le raccomandazioni sono rivolte alle autorità sammarinesi, che dovrebbero individuare le istituzioni/organismi competenti per l'adozione delle misure necessarie. Si chiede a San Marino di riferire sul seguito dato alle raccomandazioni entro 18 mesi dall'adozione del presente rapporto.

## II. CONTESTO

14. Con una popolazione di 33.419 abitanti<sup>1</sup>, San Marino è uno dei più piccoli membri del GRECO e del Consiglio d'Europa. La percentuale approssimativa di residenti stranieri - per lo più cittadini dell'Unione Europea (UE) - è pari al 18,5% (nell'ordine di 6.000).

15. L'economia sammarinese si basa sui servizi (60,7%), principalmente bancari e turistici; sull'industria (39,2%), in particolare la produzione di articoli speciali, tra cui tessuti, elettronica, piastrelle/ceramica, mobili, vernici e liquori/vini; e, in misura molto minore, sull'agricoltura (0,1%). La situazione economica di San Marino si è notevolmente deteriorata dall'inizio della recessione economica globale. Il PIL sammarinese è sceso del 25% tra il 2008 e il 2011. L'economia nazionale ha visto una moderata ripresa nel 2017, ma da allora è rimasta stagnante. Sette banche hanno chiuso nell'ultimo decennio, con le ultime cinque banche che hanno accumulato debiti per circa 1,7 miliardi di euro, pari a circa il 117% del PIL sammarinese. Nel 2019 il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha osservato che le difficoltà del sistema bancario minacciano la stabilità finanziaria e la sostenibilità di bilancio. Esso ha pertanto auspicato una profonda ristrutturazione del sistema bancario per ripristinarne la redditività, nonché una strategia credibile di risanamento del bilancio<sup>2</sup>. San Marino sta valutando la possibilità di chiedere al FMI un prestito fino a 250 milioni di euro a sostegno del proprio sistema bancario.

16. Il modello di crescita di San Marino non si basa più su segreto bancario e bassa tassazione; tale sviluppo positivo è stato accolto inequivocabilmente con favore dalla comunità internazionale, ma ha comportato anche un costo a livello nazionale per il settore bancario. Dal 2009 San Marino non figura più nell'elenco OCSE dei paradisi fiscali. Nel febbraio 2019 i Ministri delle Finanze dell'Unione Europea hanno riconosciuto San Marino come paese pienamente cooperativo ai fini fiscali; tale decisione si è basata sul rispetto dei criteri di trasparenza e di equità fiscale e delle misure OCSE in materia di trasparenza e scambio di informazioni a fini fiscali.

17. San Marino mantiene stretti legami con l'unico paese limitrofo, l'Italia, e di conseguenza con l'UE, per quanto riguarda il sistema doganale e monetario. Nel 1991 San Marino e l'UE hanno concluso un Accordo di Cooperazione e Unione Doganale. A seguito di una convenzione monetaria con l'UE, nel 2012 San Marino ha iniziato ad utilizzare l'euro e a coniare la propria moneta in euro (per un valore massimo specificato). Inoltre, dal 2015 sono in corso negoziati tra San Marino e l'UE, volti a migliorare l'integrazione economica attraverso il mercato interno. A tal fine si attende la conclusione di un accordo di associazione.

18. San Marino non rientra negli indici pubblicati periodicamente dall'ONG Transparency International, e non sono state effettuate altre indagini internazionali comparabili sulla percezione della corruzione nel paese. A seguito di una raccomandazione formulata dal GRECO nel suo Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti, nel 2014 è stato effettuato uno studio nazionale sulle caratteristiche della corruzione nelle sue varie forme e aree di rischio. Un questionario ad hoc è stato inviato a tutte le famiglie residenti sul territorio nazionale. All'epoca, i politici erano percepiti come i più a rischio di corruzione, seguiti dai funzionari pubblici. Anche la Magistratura, le forze di polizia e i dipendenti di aziende private non sono stati considerati esenti da vulnerabilità alla corruzione. Questa percezione cambia, tuttavia, quando gli intervistati sono stati interrogati sull'effettiva presenza di corruzione: oltre l'80% degli intervistati non ha mai incontrato episodi specifici, oltre il 50% non ha mai segnalato casi di corruzione e solo il 5-6% ha segnalato uno o più episodi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dati al 31 dicembre 2018.

<sup>2</sup> [Rapporto sul paese no. 19/85 dell'FMI. Repubblica di San Marino. Consultazioni 2019 ai sensi dell'Articolo IV.](#)

<sup>3</sup> [Addendum al Rapporto di Conformità sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti su San Marino. GRECORC1/2\(2016\)3.](#)

19. San Marino è stato oggetto di tre cicli di valutazione del GRECO su diversi temi legati alla prevenzione e alla lotta alla corruzione<sup>4</sup>. In sintesi, il 100% delle raccomandazioni è stato attuato nel Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti, e il 50% nel Terzo Ciclo di Valutazione. La procedura di conformità alle raccomandazioni in sospeso (una attuata in parte e quattro non attuate) nel Terzo Ciclo di Valutazione è ancora in corso. Si prevede che il GRECO affronterà questa questione nella sua 86<sup>a</sup> riunione plenaria a ottobre 2020.

20. Nel giugno 2017, numerosi ex politici sono stati condannati per riciclaggio di denaro e altri capi di imputazione legati alla corruzione. Diversi ex capitani reggenti (5) e ministri (8) sono stati condannati a pene detentive da due a nove anni. Il caso chiamato "Conto Mazzini" o "Tangentopoli sammarinese" ha scosso la società sammarinese per via del numero di persone (100-150) e delle somme di denaro (circa 800-1.100 milioni di euro) coinvolte negli schemi corruttivi. E' attualmente in corso il processo di appello riguardante tale caso.

21. Le ramificazioni del suddetto caso hanno portato San Marino ad un bivio dove sono necessarie ulteriori misure anticorruzione, soprattutto sul fronte della prevenzione. È necessario riconquistare la fiducia dell'opinione pubblica nelle istituzioni. Il GRECO confida che le raccomandazioni contenute nel presente Rapporto servano da tabella di marcia per le riforme in settori che potrebbero necessitare di ulteriori sviluppi o miglioramenti.

---

<sup>4</sup> Ciclo di Valutazione I: Indipendenza, grado di specializzazione e risorse degli organi nazionali incaricati di prevenire e combattere la corruzione / Entità e ambito di applicazione delle immunità; Ciclo di Valutazione II: Identificazione, sequestro e confisca dei proventi della corruzione / Pubblica amministrazione e corruzione / Prevenzione dell'uso delle persone giuridiche come scudi per la corruzione / Legislazione fiscale e finanziaria per combattere la corruzione / Collegamenti tra corruzione, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro sporco; Ciclo di Valutazione III: Criminalizzazione della corruzione / Trasparenza del finanziamento dei partiti.

### III. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI CONFRONTI DI PARLAMENTARI

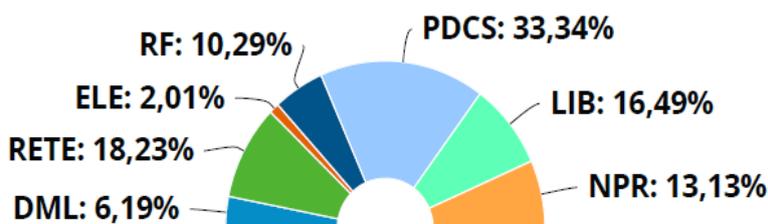
#### Panoramica del sistema parlamentare

22. San Marino è una repubblica parlamentare. Il potere legislativo è esercitato da un Parlamento unicamerale, il Consiglio Grande e Generale, composto da 60 membri eletti con voto popolare per un periodo di cinque anni. Più in particolare, i membri del Parlamento sono eletti con un sistema proporzionale a doppio turno con una circoscrizione nazionale, con tre voti preferenziali. Al fine di garantire un governo stabile, alla lista vincitrice viene assegnato un minimo di 35 seggi, attraverso il cosiddetto "premio di stabilità". È difficile per qualsiasi partito ottenere una maggioranza assoluta e nella maggior parte dei casi il Governo è guidato da una coalizione. Dopo la visita in loco, una crisi di governo ha portato allo scioglimento del Parlamento il 23 settembre 2019 e alla convocazione delle elezioni anticipate per l'8 dicembre 2019.

#### **Configurazione del Consiglio Grande e Generale - elezioni politiche del 2019**

<b>Primo ciclo - Risultati</b>				
		<b>Voti</b>	<b>%</b>	<b>Seggi</b>
Domani in Movimento (DML)	Domani Motus Liberi (DML)	1 112	6,19 %	4
	RETE	3 276	18,23 %	11
	Voti Coalizione	57	0,32 %	
	Totale Coalizione	4 445	24,74%	15
Elego (ELE)		361	2,01%	0
Repubblica Futura (RF)		1 849	10,29%	6
Partito Democratico Cristiano Sammarinese (PDCS)		5 991	33,34%	21
Libera (LIB)		2 963	16,49%	10
Noi per la Repubblica (NPR)		2 360	13,13%	8

#### **Risultati finali**



23. La Legge Qualificata 5 agosto 2008 n. 1 prevede che ogni lista partitica non ammetta più di due terzi di candidati dello stesso sesso. Inoltre, le donne hanno la precedenza se i candidati della stessa lista ottengono lo stesso numero di voti. Tuttavia, poiché gli elettori possono liberamente scegliere i propri candidati preferiti all'interno di una lista, ciò non garantisce l'elezione di rappresentanti di genere femminile. A seguito delle elezioni del 2019, il 40,1% dei candidati erano donne; tuttavia, vi sono solo 18 donne in Parlamento (24% dei seggi totali). A questo proposito, il GRECO richiama l'attenzione sulla Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini a processi decisionali politici e pubblici, secondo cui per partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini si intende che la rappresentanza delle donne o degli uomini in seno ad un organismo decisionale nella vita politica o pubblica non deve essere inferiore al 40%.

24. I cittadini sammarinesi possono candidarsi alle elezioni politiche purché iscritti alle liste elettorali locali. Oltre ai requisiti per essere elettori (cittadini sammarinesi aventi almeno 18 anni alla data delle elezioni, compresi quelli residenti all'estero in via permanente), la legge richiede che i candidati abbiano almeno 21 anni alla data delle elezioni e siano residenti a San Marino. Una volta eletti, i parlamentari sono tenuti a rappresentare l'intero popolo sammarinese, essendo il Consiglio Grande e Generale l'espressione di tutto il popolo sammarinese.

25. Il mandato parlamentare si interrompe a seguito di dimissioni, revoca o decesso. In particolare, il mandato parlamentare viene revocato allorquando:

- a) il parlamentare non è più in possesso dei requisiti per la candidatura previsti dalla legge elettorale, ovvero aver compiuto 21 anni entro il giorno delle elezioni; essere domiciliato nel territorio della Repubblica; non essere membro della Gendarmeria, della Polizia Civile e del Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca; non essere agente diplomatico ai sensi della Legge 16 settembre 1993 n. 105; non essere agente diplomatico o consolare ai sensi della Legge 19 aprile 1979 n. 13; non essere agente diplomatico e/o consolare di uno Stato estero, anche con incarichi onorari; non ricoprire la carica di giudice, Procuratore del Fisco o membro della Corte Costituzionale;
- b) il parlamentare non possiede più i requisiti per essere elettore, ossia persone interdette per motivi di salute mentale; coloro contro i quali è stata aperta una procedura fallimentare, ma solo per la durata di tale procedura; persone condannate con sentenza passata in giudicato per un reato non colposo che comporti la restrizione della libertà personale o l'interdizione dai pubblici uffici e dai diritti politici per un periodo superiore a un anno; persone condannate per reati contro i diritti politici; persone condannate all'interdizione dai diritti politici. I diritti elettorali dei suddetti condannati sono ripristinati se l'estinzione del reato è avvenuta dopo la condanna, nei casi previsti dall'Articolo 52, comma 2, del Codice Penale, o se l'estinzione della pena è avvenuta ai sensi dell'Articolo 112 del Codice Penale, escluso il caso di cui all'Articolo 112, comma 1;
- c) il parlamentare non partecipa alle sedute per più di sei mesi consecutivi, senza aver richiesto e ottenuto una deroga dal Consiglio Grande e Generale, ad eccezione dei casi di forza maggiore (Art. 5, Legge Qualificata 3 agosto 2018 n. 3);
- d) il parlamentare ricade in una clausola di incompatibilità ai sensi dell'Articolo 10 della Legge Qualificata n. 1/2007, ossia essere rappresentanti legali e/o essere stati eletti negli organi direttivi dei sindacati e nell'organo esecutivo del Comitato Olimpico Nazionale; essere presidenti e/o segretari generali di associazioni di categoria e membri degli organi di amministrazione e vigilanza della Banca Centrale, degli Enti Pubblici e delle Aziende di Stato, nonché presidenti di fondazioni bancarie e federazioni sportive; essere rappresentanti legali e/o essere stati eletti nel consiglio di amministrazione di istituti bancari e finanziari;
- e) il parlamentare è membro di un'associazione segreta (ad es. massoneria).

#### Trasparenza del processo legislativo

26. Le iniziative legislative possono provenire dal Governo, da uno o più parlamentari, dalle Giunte di Castello o su iniziativa popolare. In relazione a queste ultime, i cittadini di San Marino possono presentare alla Segreteria Istituzionale del Consiglio Grande e Generale progetti di legge, accompagnati da un rapporto esplicativo che indichi le modalità di copertura delle spese. Il progetto di legge deve essere firmato da almeno 60 elettori. In base alla Legge 29 maggio 2013 n. 1, una proposta di legge di iniziativa popolare segue la stessa procedura di discussione e adozione dei progetti di legge proposti dal Consiglio Grande e Generale. Il relatore del progetto di legge è invitato a partecipare alla discussione della legge in Consiglio Grande e Generale e può difendere la proposta.

27. Le procedure referendarie sono definite dalla Legge 28 novembre 1994 n. 101 e dalla Legge 29 maggio 2013 n. 1. Vi sono tre tipi di procedure referendarie. Gli elettori

possono proporre le linee guida e i principi in base ai quali una legge regolerà la materia che costituisce l'oggetto del referendum (*referendum propositivo o di indirizzo*). Se l'entrata in vigore di una legge è soggetta al consenso popolare, si deve tenere un referendum confermativo. Infine, si può procedere a un referendum per abrogare una legge o una parte di essa (*referendum abrogativo*). I referendum non possono essere invocati per abolire gli organi istituzionali o i principi fondamentali sanciti dalla Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dalle altre leggi costituzionali. Non possono nemmeno essere invocati per le questioni relative a imposte, al bilancio nazionale, alla concessione di amnistia o grazia e alla ratifica di convenzioni e trattati internazionali. Per quanto riguarda le procedure di consultazione pubblica, e in aggiunta alle suddette norme sui referendum, esse possono essere svolte in relazione a iniziative legislative popolari, o a iniziative legislative presentate dalle Giunte di Castello o in base a Istanze d'Arengo.

28. I progetti di legge sono pubblicati sul sito web del Consiglio Grande e Generale, in una sezione speciale ([www.consigliograndeegenerale.sm](http://www.consigliograndeegenerale.sm) - Lavori consiliari - Consultazione degli archivi - Progetti di legge), immediatamente dopo il loro deposito presso la Segreteria Istituzionale. Sono forniti i dettagli relativi a data di presentazione, presentatore, relazione esplicativa, fase di esame, emendamenti presentati, collegamento alla sessione della commissione parlamentare che li ha esaminati, collegamento alla sessione della seduta plenaria che li ha adottati o respinti. Tutti i dati vengono aggiornati in tempo reale.

29. Le riunioni delle commissioni sono in genere aperte al pubblico, salvo limitate eccezioni (es. Commissione Antimafia)<sup>5</sup>. Il sito web del Consiglio Grande e Generale contiene informazioni sulla loro composizione, funzioni e attività, compresi gli avvisi di convocazione delle riunioni, i verbali, gli argomenti in esame e le relative decisioni. Il sito permette anche la consultazione degli archivi, dove è possibile trovare le pertinenti procedure per ogni argomento (presentatore, documentazione preliminare, decisioni, ecc.).

30. Anche le sedute del Consiglio Grande e Generale sono pubbliche. L'unica eccezione a questo principio è disciplinata dalla Legge 11 marzo 1981 n. 21 e riguarda questioni relative alle relazioni internazionali o che richiedono una particolare riservatezza; in tal caso può essere richiesta una seduta segreta. Tuttavia, una decisione definitiva in merito deve essere adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale (un organo composto dai presidenti dei diversi gruppi parlamentari), che decide a maggioranza qualificata.

31. Le sedute parlamentari sono trasmesse in diretta sulle frequenze radio e in diretta streaming sul sito web del Consiglio Grande e Generale ([www.consigliograndeegenerale.sm](http://www.consigliograndeegenerale.sm)). Dal 2009 è possibile non solo ascoltare, ma anche accedere a tutto il materiale necessario come base del dibattito parlamentare. Il sito web del Consiglio Grande e Generale contiene informazioni istituzionali riguardanti il Consiglio Grande e Generale e le sue commissioni consiliari (permanenti e speciali), nonché i regolamenti che disciplinano la composizione e il funzionamento di tali organi. Sono inoltre disponibili on-line le seguenti informazioni: l'avviso di convocazione delle riunioni del Consiglio Grande e Generale e delle sue commissioni e relativi ordini del giorno; tutte le iniziative, le richieste, le proposte sottoposte all'esame degli organi di cui al punto precedente con la relativa procedura, la relativa eventuale documentazione preliminare e le relative decisioni; e i verbali dei suddetti organi, redatti in conformità a specifiche leggi.

32. Il Consiglio Grande e Generale adotta le sue decisioni, di norma, con voto palese, salvo diversa disposizione di legge. I risultati delle votazioni pubbliche possono essere consultati in qualsiasi momento attraverso i verbali del Consiglio e delle Commissioni pubblicati sul sito web o consultando le rispettive decisioni pubblicate sul sito web. Le

---

<sup>5</sup> Si è affermata una pratica in base alla quale tre commissioni si riuniscono in sedute a porte chiuse, ma ciò costituisce un'eccezione in quanto il lavoro delle commissioni nel Consiglio Grande e Generale è altrimenti aperto al pubblico.

nomine sono escluse dalle votazioni pubbliche. 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 (Articolo 53 della Legge Qualificata 3 agosto 2018 n. 3 sul Regolamento Interno del Consiglio Grande e Generale). Il GVG ha delle riserve sul voto segreto in relazione ad alcune questioni fondamentali, come quelle che San Marino considera "leggi ad alto contenuto etico". Allo stesso modo, il GVG dubita che i criteri per qualificare una legge ad "alto contenuto etico" siano sempre chiari. Secondo il GVG, sarebbe auspicabile che, in virtù del principio democratico, gli elettori fossero a conoscenza del punto di vista dei loro rappresentanti su queste particolari questioni. Inoltre, il Regolamento Interno del Consiglio Grande e Generale dovrebbe definire con maggiore precisione quali campi della legislazione appartengono a questa categoria. **Il GRECO raccomanda di prendere in considerazione la possibilità di limitare ulteriormente le eccezioni al voto palese.**

33. Il GVG ha potuto constatare che la trasparenza del lavoro legislativo è forte sia sul piano giuridico che pratico, come confermato anche dai rappresentanti dei media e della società civile incontrati sul posto. Inoltre, la trasparenza dei lavori parlamentari non fa riferimento solo al processo legislativo, ma anche, più in generale, ad altre attività, ad esempio istanze, interpellanze, nomine, sostituzioni, regolamenti, istituzione di organi, ecc. A San Marino non vi è un'attività di lobbying istituzionalizzata. Pertanto, la questione non è stata specificamente sollevata sul posto come una fonte di preoccupazione. Piuttosto, i commenti rivolti al GVG si sono incentrati principalmente su pregiudizi o influenze, sospetti o reali, derivanti dalle reti di relazioni personali e professionali ampie e di lunga durata dei parlamentari. Pertanto, benché il GVG incoraggi le autorità a tenere d'occhio la questione del lobbismo per potervi rispondere quando necessario, si riserva di formulare osservazioni specifiche per le sezioni relative alle norme etiche, ai conflitti d'interesse e alla divulgazione delle partecipazioni dei parlamentari.

#### Retribuzione e benefici economici

34. Lo stipendio medio annuo lordo a San Marino era di 29.887 EUR nel 2017<sup>6</sup>.

35. I parlamentari sammarinesi non sono politici di professione, ma politici "part-time": partecipano cioè alle sedute plenarie/commissioni e/o agli organi parlamentari di appartenenza e sono retribuiti sulla base di tale partecipazione. Per tale partecipazione, i parlamentari ricevono un gettone di presenza come segue:

- i. I parlamentari che sono dipendenti pubblici o pensionati ricevono (a) nei giorni feriali, per le sessioni mattutine e pomeridiane: 16,8 EUR al mattino e 16,8 EUR al pomeriggio - in totale 33,6 EUR; solo per le sessioni mattutine o pomeridiane: 33,6 EUR; per le sessioni serali o notturne: 103,3 EUR; (b) nei giorni festivi: 103,3 EUR (un gettone di presenza per la mattina e uno per la sera).
- ii. I parlamentari che lavorano come liberi professionisti, dipendenti del settore privato o studenti ricevono (a) nei giorni feriali, nei giorni festivi o nei giorni di riposo settimanale: 51,6 EUR al mattino e 51,6 EUR al pomeriggio - in totale 103,2 EUR; solo per le sessioni mattutine o pomeridiane: 103,3 EUR; per le sessioni serali o notturne: 103,3 EUR; nei giorni festivi 103,3 EUR (un gettone di presenza per la mattina e uno per la sera). Tutti gli importi di cui sopra sono lordi.

36. I parlamentari ricevono inoltre un'indennità mensile pari a 103,3 EUR lordi. La retribuzione media annuale corrisposta ai parlamentari nel 2018 è stata pari a 14.040 EUR lordi. Inoltre, a coloro che, all'età di 60 anni sono stati, ma non sono più, parlamentari, si applica un'indennità mensile che varia a seconda del numero di legislature svolte, fino ad un massimo di 301 EUR al mese. La retribuzione dei parlamentari viene corrisposta

---

<sup>6</sup> Ufficio Informatica, Tecnologia, Dati e Statistica della Repubblica di San Marino. Non sono disponibili dati sul reddito dei lavoratori autonomi.

mensilmente, di solito il 27 di ogni mese, dall'Ufficio Generale Contabile e si riferisce alle presenze del mese precedente.

37. A parte le somme summenzionate, i parlamentari non sono autorizzati a ricevere altre forme di sostegno da fonti esterne, nazionali o estere, pubbliche o private, per le loro funzioni parlamentari. La Legge Finanziaria 2019, adottata nel dicembre 2018, ha previsto lo stanziamento di un milione di euro per "indennità di servizio e gettoni di presenza" per i parlamentari.

#### Principi etici e norme di comportamento

38. Non esiste un codice etico o di condotta specifico nel Consiglio Grande e Generale. Il regolamento interno del Consiglio Grande e Generale (Legge Qualificata 3 agosto 2018 n. 3) impone a tutti i parlamentari di prestare giuramento di fedeltà prima di assumere l'incarico. La formula di giuramento è la seguente: *"Giuro e prometto perpetua fedeltà ed obbedienza alla costituzione della Repubblica, di sostenere e difendere la libertà con tutte le mie forze, di osservare invariabilmente gli Statuti e Decreti tanto antichi che nuovi e che in avvenire si faranno: di nominare e dare il mio voto a quelle persone soltanto che crederò abili, fedeli e idonee a prestare buon servizio alla Repubblica in qualsiasi Magistratura ed altri Uffici pubblici, senza lasciarmi trasportare da alcuna passione di odio o amore, o da ogni altro riguardo"*. Il regolamento interno contiene anche alcune norme sull'ordine e sul decoro.

39. Inoltre, gli Statuti del XVII secolo (Capitolo IX, Libro XI), che sono ancora oggi in vigore, prevedono l'illegittimità della condotta dei parlamentari volta ad ottenere per sé o per altri qualsiasi tipo di favore in virtù della loro funzione. Gli Statuti prevedono inoltre sanzioni penali e l'interdizione dai pubblici uffici per coloro che hanno chiesto o promesso voti in cambio di favori.

40. Nel 2014 è stato adottato un Codice di Condotta per gli agenti pubblici (Legge 5 settembre 2014 n. 141), a seguito di una raccomandazione formulata dal GRECO nel suo Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti. Esso contiene norme relative all'integrità e alla prevenzione della corruzione, anche in relazione, tra l'altro, ai conflitti d'interesse, agli omaggi, alle attività accessorie e al periodo successivo al mandato. I parlamentari sono considerati pubblici ufficiali (Articolo 149 del codice penale) e lo stesso codice di condotta per gli agenti pubblici stabilisce che tali disposizioni debbano fungere da "principi di riferimento" per la condotta in altri ambiti pubblici, purché le norme etiche siano compatibili con le loro normative e fatte salve le altre speciali norme ad essi applicabili (Articolo 2, comma 5, del Codice di Condotta per gli agenti pubblici).

41. In relazione a quanto sopra, il regolamento interno del Consiglio Grande e Generale stabilisce che l'Ufficio di Presidenza è l'organo competente ad adottare un codice di condotta; tale disposizione non si è ancora concretizzata. Inoltre, la Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Articolo 3, paragrafo 8) prevede lo sviluppo di un regime specifico delle responsabilità per i parlamentari, ma finora ciò non è avvenuto.

42. Il GVG ritiene che l'attuale quadro etico per i parlamentari debba essere rafforzato, in particolare attraverso lo sviluppo di un codice di condotta. Le disposizioni esistenti in materia sono limitate in termini di profondità e ampiezza, disperse e non completamente adeguate alle sfide e alle specificità attuali della funzione parlamentare. Benché nel 2014 sia stato elaborato un codice di condotta per i pubblici agenti, le autorità stesse riconoscono che, sebbene di natura ispiratrice, la sua concreta applicabilità nei confronti dei parlamentari può porre difficoltà nella pratica, a causa della diversa natura del mandato parlamentare rispetto a quello degli agenti pubblici (vale a dire ruolo politico anziché amministrativo/manageriale e non gerarchico). In effetti, è stato riconosciuto che il Codice del 2014 non è mai stato utilizzato per i parlamentari.

43. Il GRECO ha costantemente sottolineato nei suoi rapporti che è assolutamente necessario che i parlamentari adottino un codice o delle regole di condotta. Idealmente, tale strumento dovrebbe essere accompagnato da commenti pratici e/o esempi, attraverso una guida pratica di accompagnamento. Dovrebbe comprendere disposizioni in materia di conflitti di interesse, uso improprio di informazioni riservate e contatti con terzi, uso improprio di risorse pubbliche, accettazione di omaggi, inviti e altri vantaggi, attività accessorie e interessi finanziari. Il codice dovrebbe anche essere un documento "vivo", aggiornato in base al contesto e ai valori in evoluzione su ciò che costituisce una condotta accettabile e ciò che non lo è. I parlamentari stessi devono essere coinvolti nel processo di elaborazione di un codice e nel suo aggiornamento, promuovendo così la loro responsabilità per il risultato finale e, alla fine, l'interiorizzazione e l'osservanza degli standard concordati. E' altrettanto importante che l'opinione pubblica sappia cosa ci si aspetta dai suoi rappresentanti eletti. **Il GRECO raccomanda l'adozione di un codice di condotta, accompagnato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti (inclusi disposizioni e orientamenti riguardanti, per esempio, conflitti d'interesse, omaggi e altri vantaggi, abuso di informazioni e di risorse pubbliche, contatti con terze parti e lobbisti, preservazione della reputazione, nonché limitazioni di alcune attività) per i membri del Consiglio Grande e Generale e la sua divulgazione al pubblico.**

#### Conflitti di interesse

44. Non esiste un regolamento specifico sui conflitti di interesse per quanto riguarda i parlamentari. Il Codice di Condotta dei pubblici agenti definisce il conflitto di interessi come una situazione in cui l'interesse personale prevale sull'esercizio imparziale e oggettivo della funzione pubblica. I limiti di questo regime, vigente per la pubblica amministrazione, rispetto ai parlamentari sono già stati evidenziati.

45. I parlamentari hanno l'obbligo di astenersi dal voto e dalla discussione di questioni per le quali hanno un interesse personale e diretto (Articolo 55 del regolamento interno del Consiglio Grande e Generale). Questo requisito si basa pienamente sui criteri stabiliti dal singolo membro. Infine, l'interesse privato in atti d'ufficio è punibile ai sensi dell'Articolo 375 del Codice Penale.

46. La questione dei conflitti di interesse è di particolare rilevanza per San Marino, dove esiste una naturale vicinanza tra cittadini e politici, ragione per cui gli interessi personali e i rapporti interpersonali permeano la sfera politica e pubblica. Inoltre, sebbene i parlamentari provenienti da diversi contesti, come il settore privato, rappresentino un valore aggiunto per le conoscenze pratiche che apportano alla politica, un tale vantaggio può comportare anche rischi di conflitto d'interesse, che non possono essere trascurati. Si deve trovare un ragionevole equilibrio per non paralizzare il lavoro parlamentare, ma al tempo stesso garantire una maggiore trasparenza e coerenza dell'azione in questo settore.

47. Attualmente, l'obbligo per i parlamentari di astenersi dal voto e dalla discussione di questioni per le quali hanno un interesse personale e diretto si basa sui criteri del singolo parlamentare. La prassi è in contrasto e sono state sollevate controversie al riguardo, con esempi specifici (casi reali) portati all'attenzione del GVG, ad esempio in relazione alle decisioni adottate per il settore bancario e per l'industria digitale e blockchain (che sono anche legate alla mancanza di controlli più severi nelle aziende pubbliche). La mancanza di una definizione dei conflitti d'interesse specificamente adattata al mandato parlamentare e di linee guida sulle circostanze che richiedono una dichiarazione ad hoc rappresentano evidenti carenze del sistema attuale. I parlamentari dovrebbero comprendere chiaramente se esista o meno un conflitto e quali passi dovrebbero intraprendere, se necessario, come conseguenza. Determinate situazioni possono non richiedere alcuna azione, ma altre possono comportare una comunicazione ad hoc ed eventualmente l'esclusione da un dovere, un'inchiesta o una votazione. Inoltre, l'attuale obbligo di comunicazione ad hoc pone sfide pratiche per quanto riguarda il monitoraggio e l'applicazione; le autorità dovrebbero prestare attenzione a questo particolare aspetto nell'attuazione della

raccomandazione V al paragrafo 57. **Il GRECO raccomanda l'introduzione di regole scritte chiare, di orientamenti e di meccanismi di sostegno per la comunicazione ad hoc quando può emergere un conflitto tra specifici interessi privati di un membro del Parlamento e una questione in esame nei procedimenti parlamentari (in plenaria e nelle commissioni).**

#### Divieto o limitazione di talune attività

##### *Omaggi e altri vantaggi*

48. Non esiste un regolamento specifico sugli omaggi e altri vantaggi per quanto riguarda i parlamentari. Il Codice di Condotta per i pubblici agenti comprende norme sugli omaggi e indicazioni su come i pubblici agenti dovrebbero reagire nel caso in cui vengano offerti loro vantaggi indebiti (Articoli 14 e 15, Codice di Condotta per i pubblici agenti). Il GVG ritiene che le discussioni da tenere in relazione alla preparazione di un codice di condotta, come raccomandato (cfr. paragrafo 43), dovrebbero comprendere anche le questioni riguardanti l'accettabilità e la trasparenza degli omaggi e degli inviti.

##### *Incompatibilità*

49. Esistono diversi incarichi governativi e non che sono incompatibili con lo status parlamentare (Articoli 18bis e 19 della legge elettorale). Questi comprendono giudici, Procuratori del Fisco, agenti diplomatici o consolari, membri dei corpi di polizia e militari. Inoltre, i parlamentari non possono essere membri delle Giunte di Castello o ricoprire incarichi direttivi in sindacati, associazioni economiche di categoria, organi di controllo della Banca Centrale e di Enti Pubblici e Aziende Pubbliche, né ricoprire cariche direttive di istituti bancari e finanziari, fondazioni bancarie, Comitato Olimpico e federazioni sportive. Sono incompatibili con la funzione parlamentare anche le seguenti attività: attività che comportano valutazioni discrezionali nel campo dell'ispezione e delle licenze; attività di gestione che influiscono sulle assunzioni nel settore pubblico e privato e sulle attività di gestione del personale nel settore pubblico allargato; attività che garantiscono il funzionamento degli organi costituzionali e istituzionali e delle elezioni. Infine, i parenti di primo grado o i coniugi, compresi coloro che vivono in unione di fatto, non possono ricoprire contemporaneamente la carica di parlamentare.

50. La Segreteria Istituzionale del Consiglio Grande e Generale verifica le dichiarazioni dei parlamentari sulle incompatibilità. L'incompatibilità è verificata nel corso dell'intera legislatura. Il ruolo della Segreteria Istituzionale è quello di esaminare le dichiarazioni dei parlamentari; tale compito viene poi trasferito all'Ufficio di Segreteria del Consiglio Grande e Generale (organo politico composto da tre parlamentari e presieduto dai Capitani Reggenti) e, infine, è la plenaria che dichiara una situazione di incompatibilità. Il parlamentare che si trova in una situazione di incompatibilità ha tre mesi di tempo per risolverla, vale a dire per scegliere tra l'una o l'altra funzione; in caso contrario, il suo mandato parlamentare cesserà. Le dichiarazioni false sono punibili penalmente. Se un cittadino ritiene che esista un'incompatibilità in relazione ad uno dei suoi rappresentanti, può presentare un'azione di sindacato alla Corte Costituzionale.

##### *Attività accessorie, interessi finanziari, contratti con le autorità pubbliche, restrizioni successive al mandato*

51. All'infuori delle suddette incompatibilità, i parlamentari sono liberi di svolgere qualsiasi funzione accessoria e di detenere qualsiasi interesse finanziario. In effetti, la maggior parte dei parlamentari svolge il proprio mandato a tempo parziale e continua a svolgere la propria attività professionale. Non vi sono restrizioni sulla loro occupazione al termine del loro mandato. Il GVG può ben comprendere le ragioni per consentire un quadro più flessibile in questo settore (piuttosto che attraverso una regolamentazione restrittiva

delle attività extraparlamentari), che è un'opzione legittima, tanto più se si considerano le dimensioni del paese e la necessità di avere un sistema funzionante/efficace.

52. Anche se non c'è nulla di sbagliato nel fatto che i parlamentari abbiano altre occupazioni, vi sono tuttavia rischi intrinseci che creano conflitti d'interesse con il pieno esercizio dei loro doveri pubblici e il pericolo che i responsabili delle decisioni oltrepassino la linea di confine per diventare sostenitori di interessi privati. In tale contesto, il principio della trasparenza acquisisce un'importanza ancora maggiore. In questa situazione, la raccomandazione che è stata formulata sulla comunicazione ad-hoc diviene ancora più importante (cfr. paragrafo 47). Inoltre, le autorità sono incoraggiate a riflettere in modo approfondito su un'ulteriore regolamentazione in questo settore, se necessario. A seconda di come evolverà la situazione, verrà il momento di esaminare l'opportunità di introdurre ulteriori norme sulle attività professionali parallele dei parlamentari, restrizioni alla stipula di contratti (direttamente o tramite una partecipazione) con lo Stato, o garanzie applicabili dopo la cessazione delle funzioni parlamentari. In ogni caso, si tratta di questioni che meritano un'attenta considerazione in sede di attuazione della raccomandazione ii, paragrafo 43.

#### *Uso improprio di informazioni riservate*

53. Si applicano gli Articoli 192 e 377 del Codice Penale sulla violazione del segreto professionale, nonché l'Articolo 305 del Codice Penale sull'aggiotaggio. Oltre a queste, non esistono norme/orientamenti amministrativi che riguardino l'uso improprio di informazioni riservate da parte dei parlamentari o il modo in cui essi dovrebbero adeguatamente rapportarsi con soggetti terzi che tentano di influenzare le azioni parlamentari prima che tali tentativi raggiungano il grado di corruzione o di influenza indebita. Il GVG ritiene che un orientamento in questo ambito potrebbe contribuire in modo significativo a garantire che i parlamentari comprendano cosa ci si aspetta da loro quando si rapportano con soggetti terzi e forniscano al pubblico informazioni sui potenziali legami di tali soggetti terzi con l'elezione dei parlamentari e sulle azioni successive. Si tratta quindi di un altro ambito da considerare nell'attuazione della raccomandazione ii, paragrafo 43.

#### *Uso improprio delle risorse pubbliche*

54. Si applica l'Articolo 371 del Codice Penale sulla malversazione. Il GVG ha constatato, nel corso degli incontri sul posto, che gli interlocutori hanno fatto spesso riferimento a disposizioni del diritto penale. Secondo il GVG, è necessario un cambiamento di paradigma, in modo che l'approccio agli strumenti anticorruzione sia preventivo, piuttosto che puramente repressivo/penale. Anche questa è una questione che dovrebbe essere affrontata nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione ii, paragrafo 43.

#### Dichiarazione dei patrimoni, dei redditi, dei debiti e delle partecipazioni

55. A San Marino non esiste un meccanismo applicabile ai parlamentari che impone loro di dichiarare pubblicamente i patrimoni, i redditi, i debiti o gli interessi finanziari. Esiste tuttavia un obbligo di dichiarazione per i candidati alle elezioni. In particolare, il giorno della candidatura, i candidati alle elezioni per il Consiglio Grande e Generale devono presentare all'Ufficio Elettorale dello Stato una copia della dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta precedente le elezioni, nonché una dichiarazione degli eventuali redditi aggiuntivi e delle partecipazioni societarie. Tali documenti sono poi pubblicati sul sito web della Segreteria di Stato per gli Affari Interni dedicato alle elezioni e sul sito web del Consiglio Grande e Generale. La mancata presentazione di tali documenti esclude i candidati dalle elezioni, essendo questo un requisito per la candidatura.

56. Al GVG è stato inoltre comunicato che alcuni partiti politici hanno pubblicato le dichiarazioni dei redditi dei loro membri sui rispettivi siti web. Si tratta di una pratica che tuttavia non è condivisa da tutti. A questo proposito, il GVG rileva che l'assenza di un

sistema di comunicazione di informazioni finanziarie e relative alle partecipazioni dei parlamentari, volto a migliorare la trasparenza in merito a possibili conflitti d'interesse, rappresenta una lacuna importante nel sistema sammarinese e costituisce un'eccezione tra i membri del GRECO. Lo status part-time dei membri del Consiglio Grande e Generale, e le loro varie attività accessorie o principali, richiedono una sufficiente trasparenza in materia di redditi, patrimoni e debiti, garantita da dichiarazioni pubbliche facilmente accessibili e regolarmente aggiornate. Al GVG è stato detto che in un caso rilevante come quello del Conto Mazzini era stato difficile o impossibile chiarire la fonte dei patrimoni o dei redditi dei parlamentari coinvolti nel procedimento penale. **Il GRECO raccomanda (i) di introdurre un sistema per la dichiarazione pubblica dei patrimoni, dei redditi, dei debiti 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).**

#### Monitoraggio e attuazione

57. Attualmente non esiste un reale monitoraggio o attuazione delle poche norme relative all'integrità che si applicano ai parlamentari. Il GVG ritiene che le raccomandazioni di cui sopra relative all'introduzione di un sistema di informativa finanziaria, di una comunicazione ad hoc e, più in generale, all'adozione di norme di condotta su misura per i parlamentari, dovrebbero comprendere misure efficaci per monitorare il rispetto di tali norme, nonché sanzioni adeguate in caso di violazione. Così facendo, San Marino dovrà anche decidere quale sia l'organismo più adatto a svolgere il monitoraggio. **Il GRECO raccomanda l'adozione di misure che garantiscano un monitoraggio e un'applicazione efficaci delle norme in materia di integrità (requisiti di dichiarazione e norme di condotta) per i parlamentari.**

#### *Immunità*

58. I parlamentari sono esenti da responsabilità, vale a dire che godono della libertà di parola per qualunque voto o opinione espressi nell'esercizio delle loro funzioni (Articolo 36, regolamento interno del Consiglio Grande e Generale). D'altro canto, non godono di alcuna immunità che li protegga da un'indagine/azione penale o che richieda un'autorizzazione per poter avviare o proseguire un'azione penale. Si tratta di una buona pratica che potrebbe fungere da fonte di ispirazione per gli altri membri del GRECO.

#### Consulenza, formazione e conoscenza

59. Dopo il giuramento, ai parlamentari vengono fornite tutte le leggi e i regolamenti pertinenti relativi all'attività e al ruolo di parlamentare. Essi vengono inoltre messi a conoscenza delle decisioni giudiziarie riguardanti l'attività e il ruolo dei parlamentari e delle raccomandazioni formulate al riguardo dagli organismi internazionali di cui San Marino fa parte.

60. La Segreteria Istituzionale ha la responsabilità di sostenere le attività del Consiglio Grande e Generale in ogni aspetto. Essa fornisce inoltre consulenza ai parlamentari sul comportamento che ci si aspetta da loro. Per gli aspetti giuridicamente più complessi, la Segreteria Istituzionale si affida all'Avvocatura di Stato.

61. Il sito web del Consiglio Grande e Generale contiene una sezione dedicata alla sua composizione, alle sue responsabilità e al suo funzionamento. Questa sezione contiene inoltre la legislazione che disciplina l'attività parlamentare.

62. Durante i colloqui sul posto, gli interlocutori hanno spesso indicato il Codice di Condotta per i pubblici agenti del 2014 come lo standard, anche per i parlamentari. Questi ultimi, tuttavia, non avevano ricevuto alcuna formazione in merito, né tale Codice era stato distribuito all'inizio di una legislatura, in quanto si era inteso che tutti i parlamentari nuovi

(o già con esperienza) dovessero essere a conoscenza delle disposizioni del Codice, dato che esso costituisce un elemento fondamentale della legislazione sammarinese. Il Codice è stato spesso indicato nel suo valore come legge piuttosto che come uno strumento più funzionale/pratico. Alcuni partiti politici hanno sviluppato dei loro codici interni, di carattere volontario.

63. Il GVG osserva che l'introduzione di un codice di condotta, di una comunicazione ad hoc e di una dichiarazione dei patrimoni e delle partecipazioni, come raccomandato, richiederà evidentemente uno sforzo per fornire una formazione e far conoscere ai parlamentari queste novità. Ciò sarebbe particolarmente importante all'inizio di una legislatura per consentire ai parlamentari (soprattutto ai neoeletti) di tenere conto di tali regole nelle loro abitudini lavorative quotidiane. Allo stesso modo, l'istituzione formale di un consulente o di una persona di riferimento per consigliare su questioni di etica e condotta professionale può rivelarsi utile. Ciò è tanto più significativo a San Marino, perché i parlamentari non sono politici di professione a tempo pieno e mantengono stretti legami con gli interessi privati del settore. **Il GRECO raccomanda (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 consigli su questioni etiche e possibili conflitti d'interesse in relazione alle loro funzioni e ai loro compiti.**

#### **IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI CONFRONTI DEI GIUDICI E DEI PUBBLICI MINISTERI**

##### Panoramica del sistema

64. A San Marino si applica il principio dell'unità della Magistratura. Non vi è alcuna differenza tra giudici e pubblici ministeri; essi appartengono allo stesso corpo professionale di funzionari e fanno capo al Consiglio Giudiziario.

65. Il sistema giuridico di San Marino è unico. Si tratta di un sistema di diritto civile, senza codificazioni, ad eccezione della legislazione penale. Nel 1974 è stato adottato un codice penale e il codice di procedura penale risale al 1878. Quest'ultimo istituisce un sistema inquisitorio. Più recentemente, la Legge 17 giugno 2008 n. 93 ha introdotto importanti norme sul giusto processo. Nella fase investigativa, un unico giudice è responsabile di raccogliere sia le prove dell'accusa che quelle della difesa sull'imputato; successivamente, un magistrato decidente (diverso) risolve il caso. Si applica il principio del giudice monocratico, anche se l'uso di un pool di giudici (due o più inquirenti e un coordinatore), durante la fase investigativa, sta diventando sempre più comune a causa della complessità dei casi che arrivano sul banco del giudice.

##### *Il principio di indipendenza*

66. In base al principio di separazione dei poteri, la Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Articolo 3) garantisce agli organi del potere giudiziario, istituiti per legge costituzionale, piena indipendenza e libertà di giudizio nell'esercizio delle loro funzioni. Ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144, così come modificata, gli organi del potere giudiziario sono soggetti alla legge soltanto e tenuti alla puntuale interpretazione e applicazione del diritto vigente. I giudici sono nominati, e restano in carica, sulla base delle loro competenze professionali, nonché della loro obiettività e imparzialità.

67. Per garantire uno sviluppo sereno, armonioso, autonomo e indipendente della funzione giudiziaria sono previste varie garanzie, tra cui l'assicurazione di una durata e irremovibilità a tempo indeterminato, il divieto di riformare le condizioni di lavoro in

maniera peggiorativa (ad esempio, gli stipendi), ecc. Lo status giuridico e le condizioni salariali dei giudici sono stabiliti per legge.

### *Tribunale*

68. La Legge 30 ottobre 2003 n. 145 sull'ordinamento giudiziario, così come modificata, descrive il relativo quadro istituzionale<sup>7</sup>. In particolare, il Tribunale è diviso secondo le seguenti materie: civile, penale, amministrativa, tutela dei minori e della famiglia, a cui i singoli Commissari della Legge sono assegnati dal Dirigente del Tribunale. Tutti i giudici esercitano la piena giurisdizione e pertanto possono essere sostituiti liberamente nell'esercizio delle loro funzioni e delle loro competenze. La giurisdizione è affidata al Giudice di Terza Istanza, al Giudice per i Rimedi Straordinari, al Giudice d'Appello, al Commissario della Legge e all'Uditore Commissariale. Vi sono tre istanze disponibili per la revisione giudiziaria. I ricorsi possono essere presentati dall'imputato, dall'attore o dal Procuratore del Fisco.

69. Il Commissario della Legge ha funzioni giurisdizionali nel tribunale di prima istanza, nelle cause civili, amministrative e penali. In riferimento alla materia penale, il Commissario della Legge ha funzioni inquirenti e decide in prima istanza. L'Articolo 2 del Codice di Procedura Penale stabilisce che al Commissario della Legge compete l'esercizio dell'azione penale, mentre l'Articolo 24 della Legge 28 ottobre 1992 n. 83 specifica ulteriormente che la funzione decidente è assegnata ad un Commissario della Legge diverso dal Giudice Inquirente al fine di garantire l'imparzialità del primo. L'Uditore Commissariale assiste il Commissario della Legge nelle sue attività; quest'ultimo può delegare o demandare all'Uditore Commissariale funzioni istruttorie in materia sia civile che penale.

70. I Giudici d'Appello e il Giudice d'Appello Amministrativo decidono rispettivamente su ogni ricorso presentato contro le decisioni dei Commissari della Legge in materia civile, amministrativa e penale, ai sensi dell'Articolo 3 della Legge 145/2005, così come modificata. I giudici d'appello hanno giurisdizione per occuparsi dei punti di fatto e di diritto; in particolare, l'Articolo 196 del Codice di Procedura Penale stabilisce che il giudice d'appello ha giurisdizione per occuparsi di tutti gli aspetti di un caso (*piena cognizione del giudizio*), anche decidendo direttamente sulla sanzione amministrativa da imporre, senza ulteriori misure di ricorso. Se l'appello è presentato unicamente dall'imputato, il giudice non può né imporre una sanzione più severa, né revocare gli eventuali benefici concessi.

71. In materia penale, il Giudice di Terza Istanza decide in merito agli appelli riguardanti la legittimità delle misure cautelari personali e reali, nonché sull'esecuzione della pena. In materia civile, decide sui ricorsi per incompetenza, mentre in materia civile e amministrativa decide in terza istanza. Al Giudice per i Rimedi Straordinari compete la decisione in materia civile, penale e amministrativa, sull'astensione e ricusazione dei giudici, sui ricorsi per la revisione delle sentenze penali e sulle querele di nullità (*querela nullitatis*), nonché sui ricorsi straordinari per *restitutio in integrum* avverso le sentenze civili definitive.

72. Attualmente vi sono un Giudice per la Terza Istanza e due Giudici per i Rimedi Straordinari; due Giudici d'Appello<sup>8</sup>; 10 Commissari della Legge e cinque Uditori Commissariali. Il sistema giudiziario sammarinese imponeva, fino alla riforma introdotta dalla Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 145, così come modificata, che i giudici di grado inferiore del paese fossero stranieri (i cittadini sammarinesi potevano ricoprire solo

---

<sup>7</sup> Legge 30 ottobre 2003 n. 145, così come modificata dalla Legge 16 settembre 2011 n. 2, dalla Legge 26 febbraio 2019 n. 1 e dalla Legge 20 febbraio 2020 n. 1. L'ultimo emendamento ha avuto luogo dopo la visita in loco e le autorità riferiscono che è stato introdotto per riequilibrare il numero dei membri del Consiglio Giudiziario aventi diritto di voto, al fine di uniformare i voti dei membri togati e non togati.

<sup>8</sup> La procedura di nomina di altri due giudici d'appello ha subito un ritardo, passando dal 1 luglio 2019 a fine febbraio 2020, in quanto era necessaria la presa d'atto da parte del Consiglio Grande e Generale.

le cariche di Giudice Conciliatore e di Uditore Commissariale); tale requisito non si applica più. Attualmente, quindi, vi sono 6 Italiani e 4 Sammarinesi che sono Commissari della Legge (devono comunque risiedere tutti a San Marino); tutti gli Uditori Commissariali sono sammarinesi e tutti i giudici di terza istanza sono italiani. Rispetto al numero complessivo di giudici, 14 sono maschi e 7 femmine.

#### *Procuratori del Fisco*

73. In generale, la figura del Procuratore del Fisco è concepita come garante della corretta applicazione della legge e come difensore dell'interesse pubblico. Storicamente, l'istituzione trova le sue radici nella necessità di tutelare gli interessi sammarinesi in tutti i procedimenti giudiziari. Questa è stata considerata un'ulteriore salvaguardia del sistema, dato che, in passato, i giudici di grado inferiore non potevano essere cittadini sammarinesi.

74. Ai sensi dell'Articolo 2 della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144, così come modificata, il ruolo dei Procuratori del Fisco è quello di avanzare richieste ad un giudice - sia che si tratti di un'indagine o del merito del caso - al fine di tutelare e garantire i diritti del pubblico e di tutte le parti in causa. Nei procedimenti penali, essi rappresentano la parte pubblica nel procedimento e, se ritengono che vi siano elementi che comportino responsabilità penale, sostengono l'accusa, ma possono anche discostarsi da essa e chiedere, ad esempio, che l'imputato sia assolto. Essi sono inoltre responsabili della valutazione delle richieste di archiviazione dei casi. Sono inoltre incaricati di vigilare sul buon funzionamento dei procedimenti civili (vale a dire adozioni, interdizioni, amministrazioni di sostegno).

75. Vi sono due Procuratori del Fisco, un uomo e una donna, entrambi sammarinesi. Sin dal 1996 si è discusso di abolire questa figura, nel contesto di una possibile riforma del codice di procedura penale, che introdurrebbe disposizioni più aggiornate, meglio adattate alle sfide attuali (sebbene il paese abbia piccole dimensioni, oggi la portata dei casi è aumentata; ciò è particolarmente vero, come è stato sperimentato, in relazione alla criminalità economica). Nell'ambito di tale riforma, che si sta procrastinando, è stato proposto che il Procuratore del Fisco diventi un pubblico ministero secondo il modello accusatorio.

76. Il GVG fa notare la natura *sui generis* del Procuratore del Fisco e la discussione in corso su come questa figura possa evolvere o addirittura scomparire nel tempo. Tuttavia, fino a quando ciò non avverrà e stante la situazione attuale, resta inteso che le raccomandazioni formulate nel presente Rapporto in merito al rafforzamento della prevenzione della corruzione nel settore giudiziario, vale a dire le raccomandazioni xi (paragrafo 125), xiii (paragrafo 137) e iv (paragrafo 164) riguardano e fanno riferimento anche al Procuratore del Fisco.

#### *Corte Costituzionale*

77. La Corte Costituzionale (Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme) è stata istituita mediante la Legge 26 febbraio 2002 n. 36. La sua organizzazione, il suo funzionamento e le sue incompatibilità sono disciplinati dalla Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55. La Corte è composta da tre giudici effettivi e tre supplenti, nominati con una maggioranza di due terzi dal Consiglio Grande e Generale, tra professori universitari ordinari in materie giuridiche, giudici e laureati in giurisprudenza con almeno vent'anni di esperienza professionale nell'ambito del diritto. Il loro mandato dura inizialmente quattro anni. La Corte verifica che le leggi, gli atti e le consuetudini cui è conferita forza di legge siano corrispondenti ai precetti costituzionali; decide anche sull'ammissibilità di un referendum; decide in caso di conflitti tra le istituzioni costituzionali e verifica e valuta

eventuali responsabilità istituzionali dei Capitani Reggenti (il cosiddetto Sindacato della Reggenza)<sup>9</sup> e decide sull'azione di sindacato relativa ai giudici.

### *Consiglio Giudiziario*

78. Il Consiglio Giudiziario è competente in via esclusiva per la nomina, l'assegnazione, il trasferimento, la promozione e la disciplina di coloro che svolgono una funzione giurisdizionale. Svolge inoltre funzioni di rappresentanza e funge da garante della Magistratura. Il Consiglio Giudiziario si riunisce in sessione ordinaria e plenaria.

79. Alle sessioni ordinarie partecipano i giudici (di prima, seconda e terza istanza), nonché il Dirigente del Tribunale<sup>10</sup>. Gli Uditori Commissariali e il Procuratore del Fisco non vi partecipano. Anche il Segretario di Stato per la Giustizia partecipa alle sessioni ordinarie, ma senza diritto di voto. Le sessioni ordinarie sono presiedute dai Capitani Reggenti, che non hanno diritto di voto; il Dirigente del Tribunale può presiedere le sessioni ordinarie su delega. Le sessioni ordinarie riguardano principalmente l'amministrazione generale della giustizia e l'organizzazione del lavoro (ad esempio, criteri di ripartizione del carico di lavoro ogniqualvolta siano sottoposti all'attenzione del Consiglio Giudiziario dal Dirigente del Tribunale o dal Segretario di Stato per la Giustizia).

80. Alle sessioni plenarie partecipano 10 giudici (due Giudici di Terza Istanza, tre Giudici d'Appello e cinque Commissari della Legge - scelti tra quelli confermati in carica in via permanente con maggiore anzianità di servizio, o, a parità di anzianità, il più anziano di età)<sup>11</sup>, il Dirigente del Tribunale, 10 parlamentari membri della Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia e il Segretario di Stato per la Giustizia, cui spetta il diritto di voto. Le sessioni plenarie sono presiedute dai Capitani Reggenti, nella loro veste di *super partes* e supremi garanti della Costituzione; essi non hanno diritto di voto. In loro assenza, il Presidente della Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia presiede la sessione plenaria, senza diritti di voto. Il Presidente dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai partecipa alla discussione della Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia, senza diritto di voto.

81. Il Consiglio Giudiziario si riunisce in seduta ordinaria almeno due volte all'anno (ogni sei mesi) e in seduta plenaria almeno una volta all'anno (per l'adozione della Relazione annuale sullo Stato della Giustizia). Tuttavia, le sessioni ordinarie e plenarie possono essere convocate ogniqualvolta lo si ritenga necessario. In entrambi i casi, il Consiglio è convocato dai Capitani Reggenti di propria iniziativa o su richiesta del Segretario di Stato per la Giustizia, del Dirigente del Tribunale o di almeno un terzo dei suoi componenti. Per la validità delle sessioni ordinarie e plenarie del Consiglio Giudiziario è sempre richiesta la presenza di almeno la metà dei membri. Le decisioni sono adottate a maggioranza dei

---

<sup>9</sup> Tutti gli atti dei Capitani Reggenti, compresi quelli compiuti in qualità di Presidenti del Consiglio Grande e Generale, sono sottoposti al Sindacato della Reggenza. Al termine del proprio mandato, i Capitani Reggenti sono sottoposti ad un Sindacato, che li giudica per quanto fatto o non fatto, cioè per quello che eventualmente avrebbero fatto oltre le loro facoltà in violazione delle norme statutarie, o di quello che avrebbero omesso di fare contro il loro dovere. Il Sindacato della Reggenza, di antiche origini, è uno strumento a disposizione di tutti i cittadini sammarinesi di cui ci si può avvalere una volta scaduta la carica della Reggenza, anche in caso di presunta violazione delle norme a tutela della segretezza del voto parlamentare. Al Sindacato compete l'accertamento di eventuali responsabilità istituzionali dei Capitani Reggenti, i quali possono anche essere ritenuti responsabili delle loro azioni nell'ambito della giurisdizione penale e/o civile, a seconda dei casi.

<sup>10</sup> Dopo la visita in loco, il GVG è stato informato che, in virtù di una modifica introdotta dalla Legge 20 febbraio 2020 n. 1, il Dirigente del Tribunale, allorquando non appartenga alla carriera giudiziaria, non ha diritto di voto. Le autorità fanno riferimento al fatto che la Legge 26 febbraio 2019 n. 1 (approvata due mesi dopo la nomina di un Dirigente del Tribunale non appartenente alla carriera giudiziaria) ha introdotto per la prima volta a San Marino il diritto di voto per un Dirigente del Tribunale non appartenente alla carriera giudiziaria.

<sup>11</sup> In base alle modifiche della Legge 20 febbraio 2020 n. 1, se i giudici d'appello non sono stati confermati in carica a tempo indeterminato, essi sono sostituiti da Commissari della Legge confermati a tempo indeterminato. In ogni caso, il numero dei giudici con diritto di voto deve essere pari al numero degli altri membri (non togati) del Consiglio Giudiziario aventi diritto di voto. In assenza di giudici confermati a tempo indeterminato, il Consiglio viene integrato con giudici assunti a tempo determinato (vale a dire durante il loro periodo di prova) della stessa istanza dei giudici mancanti, secondo un criterio di maggiore anzianità di servizio in tale incarico; a parità di anzianità di servizio prevale l'anzianità anagrafica.

presenti (anche se prima della XXIX legislatura la prassi era che le decisioni fossero prese all'unanimità).

82. La Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia è composta da 10 parlamentari, nominati dal Consiglio Grande e Generale all'inizio della legislatura con una maggioranza di almeno due terzi. Il Segretario di Stato per la Giustizia ne fa parte d'ufficio. La Commissione esamina la Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia, sovrintende alle deliberazioni delle sedute plenarie del Consiglio Giudiziario che devono essere sottoposte al Consiglio Grande e Generale o che richiedono misure amministrative (es. avvio di procedure di reclutamento o formalizzazione di nomine), e può rivolgersi al Dirigente del Tribunale per ottenere riferimenti, pareri o una convocazione per audizione. I membri della Commissione non possono essere avvocati, notai o commercialisti.

83. I verbali sono redatti dopo le pertinenti sessioni del Consiglio Giudiziario; all'inizio della riunione viene nominato un segretario a tal fine.

84. In tutti i casi di responsabilità, incompatibilità o non qualificazione di singoli giudici, questi ultimi devono essere ascoltati personalmente o tramite un procuratore speciale, ma non possono partecipare o essere presenti alle discussioni e alle decisioni. Analogamente, in caso di candidatura di giudici per la nomina a cariche giurisdizionali superiori o in caso di conferma dell'incarico e in tutti i casi che li riguardano, i giudici interessati e i membri del Consiglio Giudiziario, che erano membri della commissione giudicatrice per la loro nomina, non partecipano alle discussioni e alle decisioni.

85. Il GVG ritiene che vi debba esserci un miglioramento sostanziale per quanto riguarda la composizione e il funzionamento del Consiglio Giudiziario. Il sistema attuale presenta difetti importanti rispetto agli standard internazionali<sup>12</sup> Per quanto riguarda la composizione del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria, la presenza del Segretario di Stato per la Giustizia, anche se senza diritto di voto, nelle sedute composte esclusivamente da giudici in cui si discute dell'organizzazione del lavoro, appare problematica, soprattutto in virtù del principio democratico fondamentale della separazione dei poteri. Il GRECO ha più volte consigliato di abolire l'appartenenza d'ufficio del Segretario di Stato per la Giustizia ai consigli giudiziari.

86. I problemi, tuttavia, sono più gravi in relazione al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria. In primo luogo, il GVG osserva che la composizione mista dei consigli giudiziari non è di per sé un problema. Tuttavia, in questo caso dovrebbe esserci una maggioranza di giudici. Inoltre, occorre esercitare cautela per garantire che l'indipendenza reale e percepita della Magistratura non solo sia salvaguardata, ma anche rafforzata in ogni momento. Particolare attenzione deve essere prestata alla partecipazione della politica. A questo proposito, il funzionamento dei consigli giudiziari non dovrebbe consentire alcuna interazione delle maggioranze parlamentari e non dovrebbe essere subordinato alle considerazioni dei partiti politici. Si tratta di una preoccupazione particolarmente rilevante nel caso di San Marino, dove il numero di politici attivi nominati automaticamente in seno al Consiglio Giudiziario è pari al numero dei giudici.

87. Inoltre, il GVG sottolinea che l'elezione dei membri dei consigli giudiziari è un momento cruciale per infondere trasparenza e responsabilità a questo organo centrale all'interno della Magistratura. Quando i membri non togati sono nominati dal Parlamento, la procedura relativa a tale nomina deve essere condotta in modo trasparente e non politico. Il GVG trova difficile conciliare questi requisiti con l'attuale procedura che prevede che i membri di una commissione consiliare, ossia la Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia, sono automaticamente nominati membri del Consiglio Giudiziario. Così, nella pratica, i criteri di nomina sono legati più alle attività parlamentari (guidate e motivate a livello politico) che ai doveri e alle conoscenze giudiziarie.

---

<sup>12</sup> Per gli standard europei sui consigli della Magistratura, si veda [Parere n. 10 \(2007\) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei \(CCJE\) sul Consiglio di Giustizia al Servizio della Società](#).

88. Inoltre, il GVG sottolinea che gli standard richiedono che i componenti, siano essi giudici o meno, vengano selezionati sulla base delle loro competenze, esperienze, conoscenze della vita giudiziaria, capacità di discussione e cultura dell'indipendenza. Inoltre, per quanto riguarda la selezione dei giudici, questi dovrebbero essere eletti da loro pari con l'obiettivo di garantire la più ampia rappresentanza della Magistratura a tutti i livelli; si dovrebbe evitare qualsiasi interferenza delle gerarchie giudiziarie nella procedura. A San Marino, il criterio primario per essere nominati membri del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria è la conferma in carica a tempo indeterminato. Per quanto riguarda i membri non togati, oltre alle preoccupazioni già espresse nei paragrafi precedenti, non si dice nulla sui loro meriti e le loro qualità, se non che non possono essere avvocati, notai o commercialisti.

89. Per quanto riguarda il funzionamento del Consiglio Giudiziario a San Marino, non è stato adottato alcun regolamento interno. È stato inoltre portato all'attenzione del GVG il fatto che la legge non dica nulla in merito alle diverse norme di responsabilità applicate ai membri del Consiglio: i parlamentari sono esenti da responsabilità<sup>13</sup>, ma questo non è il caso dei giudici. Pertanto, la linea è più sottile per questi ultimi per quanto concerne le dichiarazioni e le conseguenze giuridiche che queste possono avere nelle sedute del Consiglio Giudiziario.

90. Per quanto riguarda le sedute del Consiglio Giudiziario, vi è una riunione fissa all'anno, per l'adozione della Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia, e il Consiglio Giudiziario può riunirsi in altre occasioni, le più comuni sono quelle relative alle decisioni di nomina e di revoca. Dal punto di vista del GVG, il Consiglio trarrà beneficio da una maggiore istituzionalizzazione.

91. Alla luce delle gravi carenze sopra individuate, il GVG è fermamente convinto che si debba attuare in via prioritaria una riforma globale dell'architettura del Consiglio Giudiziario. Pertanto, al fine di rispecchiare il ruolo del Consiglio Giudiziario quale garante dell'indipendenza dei giudici e della Magistratura, **il GRECO raccomanda di (i) modificare la composizione del Consiglio Giudiziario prevedendo che almeno la metà dei suoi componenti siano giudici eletti da loro pari e, per quanto riguarda i componenti non togati, escludendo l'appartenenza d'ufficio dei membri del potere esecutivo e legislativo; (ii) stabilire criteri di selezione oggettivi e misurabili, nonché una procedura di selezione trasparente per sostenere le qualità professionali e l'imparzialità di tutti i membri; e (iii) stabilire modalità operative che garantiscano l'effettivo svolgimento delle sue funzioni in modo istituzionalizzato.**

#### Reclutamento, carriera e condizioni di servizio

##### *Selezione e nomina*

92. A San Marino è prevista l'inamovibilità dei giudici. La richiesta di avvio delle procedure di nomina dei giudici viene presentata al Consiglio Grande e Generale attraverso una relazione motivata redatta dal Dirigente del Tribunale con il consenso del Consiglio Giudiziario. Dopo aver preso atto della richiesta, il Consiglio Grande e Generale decide a maggioranza assoluta.

93. Tutti i giudici, ad eccezione degli Uditori, vengono assunti per concorso o, preferibilmente, progressione di carriera interna. Vi sono due procedure possibili per reclutare il giudice d'appello: carriera interna (fra giudici che hanno ricoperto l'incarico di Commissario della Legge per almeno 10 anni) e concorso (aperto a candidati aventi lo status di Giudice d'Appello o che abbiano ricoperto una cattedra di diritto e di età non

---

<sup>13</sup> La mancata responsabilità esonera i membri del Parlamento da procedimenti giudiziari per atti compiuti, dichiarazioni rese, voti espressi o opinioni espresse in Parlamento o nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari.

inferiore ai 45 anni). Per il concorso per Commissario della Legge, i candidati devono essere giudici o professori di ruolo di diritto, ovvero avvocati che abbiano esercitato la professione per almeno sei anni. Gli Uditori che hanno prestato servizio per almeno quattro anni possono anche diventare Commissari della Legge (la legge non prevede alcun esame). I Procuratori del Fisco vengono scelti fra avvocati che abbiano compiuto il trentesimo anno di età e professori universitari di diritto (di ruolo o che a seguito di concorso pubblico facciano parte del personale docente dell'università per le materie giuridiche). Possono sostenere l'esame anche gli Uditori Commissariali che hanno prestato servizio per almeno due anni. Infine, gli Uditori Commissariali sono scelti attraverso un concorso pubblico tra coloro che hanno una laurea in giurisprudenza e che hanno meno di 40 anni.

94. Una Commissione Giudicatrice è responsabile dell'esecuzione delle relative procedure di assunzione. Tale Commissione è composta da tre membri, uno dei quali funge da Presidente, scelti dal Consiglio Giudiziario tra giuristi di altissima reputazione, anche al di fuori della Magistratura sammarinese, o tra i Giudici d'Appello o i Giudici di Terza Istanza. Sono in vigore norme che impediscono che vi siano conflitti di interesse nelle pertinenti procedure di selezione giudiziaria. In particolare, non possono essere membri della Commissione Giudicatrice gli avvocati, i commercialisti o ragionieri, nonché i coniugi, i conviventi e i parenti fino al terzo grado di consanguineità e affinità di coloro che sono iscritti a tali albi.

95. Le graduatorie risultanti dai concorsi, con l'indicazione dei vincitori, sono trasmesse al Consiglio Grande e Generale per la relativa presa d'atto (la procedura parlamentare in materia non prevede una votazione). Il GVG è stato messo al corrente delle attuali difficoltà nella nomina tardiva di due giudici d'appello a causa dello scioglimento anticipato del Consiglio Grande e Generale nel 2019 (cfr. anche nota a piè di pagina 8).

96. Dopo la loro nomina, i Giudici d'Appello, i Commissari della Legge, gli Uditori Commissariali e i Procuratori del Fisco sono tenuti a svolgere un periodo di prova di tre anni. Il Consiglio Giudiziario valuta l'attività da loro svolta sulla base di una relazione dettagliata redatta dal Dirigente del Tribunale. Successivamente, il Consiglio Giudiziario decide se confermare l'incarico, su base permanente, o se revocarlo, e ne informa il Consiglio Grande e Generale per la relativa presa d'atto. I giudici in servizio permanente, nominati per l'esercizio di funzioni superiori, non sono tenuti a svolgere un periodo di prova.

97. I Giudici per la Terza Istanza, i Giudici per i Rimedi Straordinari e i Giudici per la Responsabilità Civile dei Magistrati sono scelti tra giuristi di indiscussa reputazione, che soddisfano i requisiti di selezione per i Giudici d'Appello. (Si veda precedente paragrafo 93). Essi sono nominati dal Consiglio Giudiziario a maggioranza di due terzi per un mandato di cinque anni, che può essere rinnovato dal Consiglio Giudiziario. Non vi è alcun limite al numero di rinnovi del mandato. Tutte le decisioni di nomina giudiziaria possono essere impugnate dinanzi al Giudice Amministrativo.

98. Il GVG ritiene che il sistema di reclutamento tramite concorso sia efficiente: il reclutamento si basa sull'esito positivo oggettivo del concorso. Ulteriori miglioramenti potrebbero tuttavia essere apportati per quanto riguarda le nomine attraverso l'avanzamento di carriera interna. Sia i requisiti necessari per ricoprire l'incarico che la procedura di selezione trarrebbero vantaggio da un'ulteriore articolazione. La legge richiede una laurea in giurisprudenza, un certo numero di anni di esperienza professionale e un'indiscussa reputazione. Secondo il GVG, l'attuale serie di criteri di selezione può essere ulteriormente affinata e sviluppata per definire più chiaramente le qualità richieste per tale incarico, in modo da soddisfare al meglio i requisiti di integrità, capacità ed efficienza. Ciò consentirebbe anche un più facile esame delle qualifiche dei candidati, vale a dire il modo in cui le varie competenze e qualità vengono valutate e bilanciate tra loro durante il processo di valutazione. Quando l'avanzamento di carriera/reclutamento a cariche superiori non si basa esclusivamente sull'anzianità di servizio, ma anche su altre qualità e meriti, questi devono essere definiti con chiarezza e valutati obiettivamente.

99. La nomina avviene con decisione a maggioranza qualificata del Consiglio Giudiziario (sulla base di una relazione del Dirigente del Tribunale, quando la nomina avviene attraverso l'avanzamento di carriera interno). Tuttavia, ad eccezione dei casi in cui è necessaria una relazione preliminare del Dirigente del Tribunale, non viene detto nulla nella legge o nel regolamento su come viene presa questa decisione (ad esempio, i criteri di valutazione), né è necessario che la decisione di nomina sia motivata. Le considerazioni fatte in precedenza nel presente Rapporto in merito alla composizione e al funzionamento del Consiglio Giudiziario sono di fondamentale importanza in questo contesto. Devono essere adottate ulteriori misure per garantire pienamente un processo di nomina che sia dotato (sia nella realtà che nell'apparenza) di sufficienti garanzie di obiettività, trasparenza, indipendenza e imparzialità.

100. Inoltre, il GVG nutre preoccupazioni in merito alla deviazione dal principio dell'incarico a tempo indeterminato per i più alti gradi della Magistratura (i Giudici per la Terza Istanza, i Giudici per i Rimedi Straordinari e i Giudici per la Responsabilità Civile dei Magistrati). L'incarico a tempo indeterminato fino al pensionamento costituisce una tutela fondamentale per l'indipendenza di tutti i giudici, secondo gli standard internazionali e la pratica del GRECO. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda 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 ad una procedura trasparente, che sia sufficientemente motivata.**

101. A San Marino, il Dirigente del Tribunale può provenire dalla carriera giudiziaria (Magistrato Dirigente) o, in circostanze eccezionali, può essere una persona che non appartenga alla carriera giudiziaria (Dirigente non Magistrato). Il Magistrato Dirigente è nominato per un periodo di cinque anni dalla sessione plenaria del Consiglio Giudiziario tra i Commissari della Legge che hanno prestato servizio per almeno cinque anni, o tra i Giudici d'Appello o i Giudici di Terza Istanza. Se necessario, il Magistrato Dirigente può essere sostituito da un Magistrato Dirigente Facente Funzione. Il Magistrato Dirigente Facente Funzione è scelto tra i giudici, su proposta del Magistrato Dirigente, dalla sessione plenaria del Consiglio Giudiziario.

102. Il Consiglio Giudiziario può, in circostanze eccezionali (non specificate dalla legge), se l'amministrazione della giustizia richiede urgentemente un profilo professionale specifico o una particolare esperienza, designare come Dirigente del Tribunale una persona che non appartenga alla carriera giudiziaria e che abbia una reputazione incontestata e un'eccellente competenza nella direzione di strutture e organi giudiziari. Il suo mandato deve essere stabilito dal Consiglio Giudiziario e può essere più breve di cinque anni. Non vi sono limiti ad una possibile rielezione. Il Dirigente del Tribunale è soggetto agli stessi diritti e obblighi di qualsiasi altro giudice. La retribuzione è fissata sulla base di quella prevista per i Commissari della Legge, fatta eccezione per le indennità speciali diverse da quella di Magistrato Dirigente. Il Dirigente del Tribunale non ha alcuna funzione giurisdizionale, ma è piuttosto investito di responsabilità organizzative e dirigenziali (ad esempio, coordinamento dell'attività, distribuzione del carico di lavoro, assegnazione di un fascicolo ad un pool di giudici). Un ulteriore chiarimento sul ruolo del Dirigente non Magistrato è stato richiesto alla Corte Costituzionale, in quanto la legislazione non sembra inequivocabile in merito<sup>14</sup>. Il Dirigente del Tribunale in carica all'epoca della visita di valutazione non apparteneva alla Magistratura sammarinese<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> La Corte Costituzionale ha stabilito, con una recente sentenza (n. 12 del 20 novembre 2019) che al Dirigente del Tribunale (non appartenente alla carriera giudiziaria) è affidato un ruolo amministrativo e si è pronunciata contro l'attribuzione di compiti giurisdizionali. Successivamente ha dichiarato incostituzionale l'articolo 6(4) della Legge n. 93/2008 (riguardo alla cosiddetta avocazione dei fascicoli).

<sup>15</sup> Il GVG è stato informato del fatto che, il 24 luglio 2020, con l'annullamento d'ufficio della decisione del Consiglio Giudiziario che aveva revocato l'incarico del precedente Magistrato Dirigente nel 2018, il mandato del Dirigente

103. Il sistema di nomina del Magistrato Dirigente segue lo stesso iter di quello per la selezione e la nomina dei giudici di grado superiore. Per quanto riguarda la nomina di un Dirigente del Tribunale non appartenente alla carriera giudiziaria (Dirigente non Magistrato), la legge non stabilisce le circostanze eccezionali che determinano la sua nomina. La legge non dice nulla in merito alla revoca del suo mandato, una questione che ha scatenato un acceso dibattito all'interno e all'esterno della Magistratura<sup>16</sup>. Allo stesso modo, la legge non è chiara sul numero di possibili rinnovi del mandato. Tutti questi aspetti devono essere chiaramente definiti nella legislazione. Inoltre, si dovrebbe raggiungere un compromesso in modo che il mandato del Dirigente del Tribunale sia abbastanza lungo per acquisire sufficiente esperienza e per permettere la realizzazione di progetti volti a migliorare i servizi della giustizia; tuttavia, tale mandato non dovrebbe essere così lungo da generare routine o ostacolare lo sviluppo di nuove idee. Un Dirigente del Tribunale, opportunamente nominato e con un limite al numero massimo di possibili rinnovi del mandato, dovrebbe invece avere chiare e indiscusse competenze per realizzare progetti di miglioramento della giustizia. Per farlo in modo efficiente, deve essere dotato di strumenti e mezzi adeguati. A questo proposito, il GVG è stato informato degli sforzi dirigenziali profusi dal Dirigente del Tribunale, che era in carica al momento della visita in loco, fin dall'inizio del suo mandato<sup>17</sup>. **Il GRECO raccomanda di regolamentare accuratamente il sistema di selezione, nomina, rinnovo e revoca del mandato, nonché le responsabilità, del Dirigente del Tribunale (indipendentemente dal fatto che provenga o meno dalla carriera giudiziaria).**

#### *Avanzamento di carriera*

104. L'avanzamento di carriera segue criteri che combinano anzianità di servizio e merito. La valutazione delle competenze professionali acquisite in servizio viene effettuata dal Consiglio Giudiziario in seduta plenaria, cui il Dirigente del Tribunale presenta una relazione in merito. Si applicano sia criteri quantitativi (ad esempio, numero di sentenze emesse) che qualitativi (complessità dei casi). Occorre notare che la "promozione" dei giudici non è prevista in quanto tale: è previsto solo il passaggio da Uditore Commissariale a Commissario della Legge. Il trasferimento di un giudice a funzioni superiori è considerato come un avanzamento di carriera.

#### *Stipendi e benefici*

105. Nella Magistratura sammarinese si applicano le seguenti tabelle salariali (in EUR):

Qualifica	Piede retributivo <sup>18</sup>	Indennità giudiziaria	Indennità di reperibilità civile	Indennità di reperibilità penale	Indennità Magistrato Dirigente	Importo scatti di anzianità 1°-6°	Importo scatto di anzianità 7° di	Importo scatto di anzianità 8° di	Importo scatti di anzianità 9°-10°
Giudici d'Appello	3139	2304				57,8	69,3	75,1	112,7
Commissari della Legge	3139	2630	897	1495	1196	57,8	69,3	75,1	112,7
Procuratori del Fisco	2868	879				51,6	61,9	67,1	100,7
Uditori Commissariali	2593					41,4	49,7	53,8	80,7

Nota: l'importo degli scatti di anzianità è in euro al mese; lo scatto avviene ogni due anni.

106. Per la loro specifica funzione, lo stipendio dei giudici è costituito anche da un'indennità giudiziaria (che si aggiunge alla retribuzione di base, che è quella percepita da tutti i dipendenti della pubblica amministrazione). Questa indennità non è prevista per gli Uditori Commissariali.

---

del Tribunale (Dirigente non Magistrato), in carica al momento della visita in loco, è cessato (essendo stata annullata la relativa decisione di nomina).

<sup>16</sup> Il Consiglio d'Europa ha ricevuto comunicazioni al riguardo in due occasioni, nel 2018 e nel 2020.

<sup>17</sup> Si veda nota a piè di pagina 16.

<sup>18</sup> Legge n. 149/2009.

107. Il Giudice per i Rimedi Straordinari viene pagato con un gettone per ogni causa trattata (1178 euro per causa). In particolare, la parte ricorrente deve pagare un'imposta allo Stato nel momento in cui presenta ricorso.

108. I giudici non hanno diritto a nessun altro beneficio aggiuntivo (ad esempio, un regime o un accordo fiscale specifico, o benefici per l'alloggio).

#### *Termine del mandato*

109. I giudici rimangono in carica fino all'età di 68 anni (escluse le dimissioni o il licenziamento per motivi disciplinari). Il Consiglio Giudiziario può prorogare tale termine di due anni su richiesta dell'interessato, se necessario per motivi di servizio, come comprovato da una relazione dettagliata del Dirigente del Tribunale.

#### Gestione dei casi e procedura

110. Il sistema penale sammarinese si fonda sul principio dell'obbligatorietà della legge penale. Essa è esercitata dal Giudice Inquirente. In caso di archiviazione degli atti è concesso alla persona offesa o al denunciante di fare ricorso dinanzi al Giudice d'Appello, che può disporre la riapertura dell'indagine da parte di un diverso Giudice Inquirente. Il Giudice Inquirente non può essere il giudice in carica che decide sul caso.

111. I giudici godono di piena indipendenza e sono soggetti esclusivamente alla legge nell'esercizio delle loro funzioni. Nessuna persona o istituzione è autorizzata a fornire alcun tipo di direttiva o indicazione su casi specifici (Articolo 1, paragrafo 1 della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144).

#### *Distribuzione dei casi*

112. L'organizzazione e la supervisione delle attività del Tribunale sono affidate al Dirigente del Tribunale. Quando viene nominato un Dirigente del Tribunale, egli stabilisce i criteri di assegnazione dei casi, che può modificare o variare in base all'evoluzione della situazione e alle esigenze del servizio, se ritiene che il carico di lavoro debba essere ridistribuito.

113. L'Articolo 5, comma 2 della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145, così come modificata, stabilisce che i casi debbano essere unicamente assegnati in base alla professionalità e all'esperienza di lavoro acquisita, ma non approfondisce ulteriormente tali aspetti. L'assegnazione dei fascicoli viene effettuata dalla Cancelleria del Tribunale sulla base dei criteri in vigore, ma non in modo automatico e casuale. La Cancelleria del Tribunale non ha alcuna autonomia o discrezionalità al riguardo.

114. I Commissari della Legge e gli Uditori Commissariali sono tenuti ad adempiere puntualmente e tempestivamente ai doveri d'ufficio e ad attenersi alle istruzioni impartite dal Dirigente del Tribunale. Al GVG è stato detto che queste istruzioni sono di natura generale (politica penale) e non interferiscono con l'autonomia del giudice nella gestione del singolo caso.

115. Per quanto riguarda le cause assegnate ai giudici di secondo grado, il Dirigente del Tribunale stabilisce, d'intesa con i Giudici d'Appello, i criteri di ripartizione del lavoro tra di essi. Nel caso in cui tale accordo non possa essere raggiunto, la ripartizione del lavoro è stabilita dal Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria.

116. I giudici non possono essere rimossi da una causa, ad eccezione dei casi di astensione, ricusazione o sospensione. Tutti i giudici esercitano la piena giurisdizione e pertanto possono essere sostituiti nell'esercizio delle loro funzioni e dei loro compiti. I

Giudici d'Appello possono sostituirsi reciprocamente in caso di impossibilità o incompatibilità di uno di essi. Le sostituzioni sono decise secondo criteri prestabiliti dal Consiglio Giudiziario, nel rispetto del principio di un tribunale costituito per legge.

117. Riguardo ai due Procuratori del Fisco, la loro mole di lavoro è divisa sulla base di principi di equità al fine di assicurare l'efficienza e l'opportunità dei procedimenti; in caso di disaccordo, i criteri devono essere stabiliti dal Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria (Articolo 1, Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145, così come modificata).

118. Il Dirigente del Tribunale può impartire istruzioni ai sensi dell'Articolo 16 della Legge 29 luglio 2013 n. 100, nel caso in cui un pool di giudici svolga indagini relative ad alcuni reati specifici, tra cui i reati di corruzione e riciclaggio di denaro. In tali casi, se il Dirigente del Tribunale non supervisiona e non coordina direttamente i giudici inquirenti, egli affida tali compiti ad uno dei giudici designati. Il giudice delegato assicura, in particolare, che tutti i giudici inquirenti rispettino le istruzioni impartite dal Dirigente del Tribunale per il coordinamento delle indagini e l'impiego della polizia giudiziaria, del personale ausiliario e delle risorse tecniche. Tuttavia, ciascun giudice fornisce tempestivamente al Dirigente del Tribunale informazioni sullo stato di avanzamento delle indagini, come richiesto. Al GVG è stato detto che il ricorso a un pool di giudici sta diventando sempre più frequente alla luce della complessità dei casi e delle questioni trattate.

119. Il GVG è stato messo al corrente delle sfide a lungo termine relative all'assegnazione dei casi e, più in generale, all'organizzazione del lavoro del Tribunale. Le più recenti Relazioni Annuali sullo Stato della Giustizia (2016-2018), e in particolare l'ultima (2018), evidenziano diversi livelli di prestazione all'interno del Tribunale, oltre a preoccupanti arretrati che portano alla prescrizione di alcuni casi per motivi procedurali (prescrizioni processuali). Il problema è particolarmente rilevante per quanto concerne le cause civili, ma riguarda anche le cause penali, con 500 procedimenti penali prescritti nel 2017<sup>19</sup>. Questa situazione presenta due aspetti critici: da un lato, il diniego di giustizia derivante da malfunzionamenti del sistema e, dall'altro, la validità dei meccanismi di efficienza e di responsabilità all'interno del sistema quando persiste una tale situazione. Secondo alcuni interlocutori, sembra che determinati casi vadano avanti, mentre altri sarebbero procrastinati. Anche se questa può essere solo una percezione, senza alcuna base concreta, il fatto è che, nell'ambito della giustizia, le percezioni hanno un ruolo importante, soprattutto ai fini della fiducia dell'opinione pubblica.

120. Uno dei problemi alla base di questo arretrato riguarda le pratiche e la distribuzione del lavoro, come l'assegnazione eterogenea dei casi, comprese le situazioni in cui ai giudici vengono assegnati casi avulsi dal loro campo di specializzazione o competenza, riassegnazioni improvvise per esigenze organizzative e, più in generale, una distribuzione diseguale del carico di lavoro. In questo ambito è necessario adottare alcune misure supplementari. Tale sforzo dovrebbe rispondere ad un triplice obiettivo: a) diminuire o abolire le decisioni speciali (e particolari) per l'assegnazione dei casi concreti; b) avere criteri formali di assegnazione conosciuti da tutti (compresi gli operatori giudiziari esterni, ad esempio gli avvocati) e con un periodo di validità esteso (oltre il mandato del singolo Dirigente del Tribunale); c) avere regole precise che assicurino che ogni giudice si occupi di circa lo stesso numero di casi del suo collega della porta accanto. Benché sia generalmente accettato che ci dovrebbe essere una certa flessibilità che consenta ai giudici e/o ai casi di essere trasferiti con relativa facilità da un giudice all'altro per far fronte alle fluttuazioni del carico di lavoro, il GVG è del parere che debbano esistere anche sufficienti garanzie giuridiche per assicurare che ciò avvenga in via eccezionale e che non influisca sulla qualità del lavoro giudiziario. Il GVG è stato informato, dopo la visita in loco, che il 24 luglio 2020 è stata effettuata con urgenza una nuova riorganizzazione del lavoro, compresa, tra l'altro, una riassegnazione delle materie. In base agli standard europei,

---

<sup>19</sup> Dopo la visita in loco, le autorità indicano che si è iniziata ad affrontare la questione degli arretrati, anche grazie a un chiarimento interpretativo e operativo fornito da una decisione del Collegio Garante per la Costituzionalità delle Norme.

l'assegnazione dei casi all'interno di un tribunale dovrebbe seguire criteri oggettivi prestabiliti, determinati in anticipo, al fine di salvaguardare il diritto ad avere un giudice indipendente e imparziale<sup>20</sup>. **Il GRECO raccomanda di garantire la coerenza, l'obiettività, la trasparenza e l'equità dell'assegnazione dei casi, anche rafforzando i criteri di assegnazione.**

121. Il personale è considerato adeguato dalle stesse fonti giudiziarie. Tuttavia, i giudici sempre più spesso sono chiamati a occuparsi di lavori non giurisdizionali riguardanti, per esempio, gli impegni internazionali, il controllo di legittimità degli atti amministrativi, la partecipazione a commissioni tematiche, le questioni disciplinari che coinvolgono i pubblici ufficiali, i procedimenti di naturalizzazione e di stato civile, le attività di formazione, ecc. Per esempio, il GVG fa notare che il Tribunale riceve un notevole numero di richieste di controllo di legittimità da parte degli organi amministrativi. A questo proposito, benché la situazione sia migliorata negli ultimi anni e il numero di richieste sia sceso da 5000 a 2000, il GVG considera questa cifra ancora gravosa. Questo compito di per sé potrebbe facilmente sommergere un tribunale. Occorre trovare una soluzione a questa situazione e il GVG ha compreso che sono già stati compiuti alcuni passi, anche attraverso la legislazione di recente promulgazione, ossia la Legge n. 88/2019 che riduce i compiti amministrativi del Tribunale. Al GVG è stato inoltre comunicato, all'epoca della visita in loco, che il Dirigente del Tribunale stava esaminando la questione al fine di ridurre il più possibile le funzioni non giudiziarie; il GVG ritiene che si tratti di uno sviluppo positivo da perseguire. Nel frattempo, sono state proposte altre strade per snellire l'attività giudiziaria, anche attraverso la depenalizzazione di reati minori, l'introduzione di processi on-line, la specializzazione dei giudici d'appello, ecc.

122. Anche la situazione dei Procuratori del Fisco in termini di personale è problematica: sono solo due (il secondo è stato nominato nel 2016), ma hanno un ampio ruolo nell'attuale quadro legislativo per garantire l'applicazione della legge e intervengono in tutte le fasi del procedimento penale, oltre che nelle cause civili. Le funzioni e il carico di lavoro considerevoli dei Procuratori del Fisco rendono molto difficile per loro adempiere a tutti i compiti; sono state sollevate preoccupazioni concrete sulla necessità di aumentare le risorse disponibili. La situazione è ancora più complicata perché dal 1996 si trascinano le discussioni sulla riforma del procedimento penale, che prevede la sostituzione del Procuratore del Fisco con un Pubblico Ministero in senso stretto.

123. Inoltre, l'utilizzo dei mezzi digitali è un compito del Tribunale ancora pendente; ciò ovviamente richiede risorse, ma anche un cambiamento di mentalità per alcune persone. Al GVG è stato detto che il Tribunale ha ormai avviato un inevitabile processo di modernizzazione, anche attraverso una maggiore apertura dell'attività giudiziaria (la pubblicazione dei criteri di assegnazione dei casi lo dimostra) e lo sviluppo di approcci più collaborativi al di là del ruolo tradizionale del giudice monocratico (ad esempio attraverso l'indagine su casi complessi condotta da un pool di giudici). Le risorse umane del Tribunale sono progressivamente aumentate nel corso degli anni (da due a 20 attualmente), ma talvolta si registrano ritardi per quanto riguarda le nomine effettive.

124. Al GVG è stato detto che è stato avviato un processo di riflessione interna per comprendere le cause che hanno portato a disfunzioni, conflitti interni e mancanza di fiducia all'interno del Tribunale. L'ultima Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia (2018) aveva già evidenziato alcuni dei problemi. Il GVG non può che accogliere con favore questo processo di riflessione, visto l'effetto erosivo che i problemi indicati in precedenza hanno generato non solo all'interno del Tribunale, in termini di attriti interni, ma anche per quanto riguarda l'immagine della Magistratura nel suo complesso agli occhi dei cittadini. A questo riguardo, al GVG sono state espresse preoccupazioni molto concrete da parte di coloro che lavorano a più stretto contatto con i giudici (ad esempio gli avvocati). Ciò è

---

<sup>20</sup> [Raccomandazione CM/Rec\(2010\)12 sui Giudici: Indipendenza, Efficacia e Responsabilità](#). Si veda anche il Rapporto della Commissione di Venezia sull'Indipendenza del Sistema Giudiziario Parte I: l'Indipendenza dei Giudici [CDL-AD \(2010\)004](#).

molto spiacevole, soprattutto se si considera il ruolo determinante svolto dalla giustizia sammarinese nelle indagini sulla criminalità economica negli ultimi anni. Il GVG confida che questo contesto di cambiamento e modernizzazione del Tribunale possa, alla fine del processo, portare a miglioramenti positivi su diversi fronti, tra cui la trasparenza, l'integrità e la responsabilità. Il dialogo e il coordinamento interni e, per quanto possibile, il consenso saranno fondamentali a questo proposito. Le necessarie discussioni a questo riguardo con gli altri poteri dello Stato devono essere intraprese in un clima di rispetto reciproco e devono prestare particolare attenzione alla salvaguardia dell'indipendenza e dell'imparzialità della Magistratura<sup>21</sup>; va da sé che i giudici dovrebbero essere consultati e avere voce in capitolo nelle decisioni di base sulla forma della giustizia moderna e sulle priorità coinvolte<sup>22</sup>. Tale processo di consultazione dovrebbe essere dotato di adeguate garanzie di inclusività, trasparenza e responsabilità.

125. Alla luce di quanto sopra, **il GRECO raccomanda (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 assegnate e giudicate senza indebiti ritardi, e (ii) di garantire che siano adottate successivamente 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) e i risultati dovrebbero essere resi pubblici di conseguenza.**

*Tempo ragionevole*

126. Il diritto a un processo equo è tutelato in tutte le fasi del procedimento giudiziario. La legge deve garantire la rapidità, l'economicità e l'indipendenza dei procedimenti giudiziari (Articolo 15 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese).

127. Il ritardo di un giudice nell'adozione dei provvedimenti di sua competenza si verifica quando, trascorso il termine di legge per l'adozione del provvedimento in questione, una parte ha presentato l'istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, sessanta giorni dalla data di deposito presso la Cancelleria del Tribunale. Se non è previsto alcun termine, debbono in ogni caso decorrere inutilmente novanta giorni dalla data del deposito in Cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento.

128. Il ritardo ingiustificato del giudice può dar luogo ad un'azione di responsabilità civile del magistrato ad opera della parte che ha subito il danno (Articolo 9 della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144, così come modificata).

129. In campo penale, il Dirigente del Tribunale informa immediatamente del ritardo anche il Consiglio Giudiziario ordinario e la Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia (Legge 17 giugno 2008 n. 93). Inoltre, il giudice inquirente è tenuto a completare l'indagine entro il termine previsto dalla legge (Articolo 6, Legge 17 giugno 2008 n. 93, prescrizione del procedimento).

130. I problemi relativi all'arretrato giudiziario, che sono diventati una delle preoccupazioni più rilevanti (in particolare in relazione alle cause civili), sono già stati discussi in precedenza e sono oggetto di raccomandazione (cfr. paragrafo 125).

---

<sup>21</sup> [Parere n. 18 \(2015\) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei \(CCJE\) sulla Posizione del sistema giudiziario ed i suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato in una democrazia moderna - https://rm.coe.int/16807481a1.](https://rm.coe.int/16807481a1)

<sup>22</sup> [Parere n. 6 \(2004\) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei \(CCJE\) sulla durata ragionevole del giusto processo ed il ruolo dei giudici nel processo, tenendo in considerazione la risoluzione alternativa delle controversie.](#)

## Trasparenza

131. I procedimenti giudiziari sono pubblici, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge (ad esempio, nei procedimenti penali contro l'incolumità personale, la libertà personale o il maltrattamento su richiesta della persona offesa maggiorenne, la prostituzione o la pornografia infantile, e anche in relazione ai testimoni di casi di corruzione, come previsto dal Decreto Legge 29 giugno 2016 n. 79).

132. Più in generale, per quanto riguarda la trasparenza dell'attività giudiziaria, sono in corso/sono state sviluppate alcune iniziative per facilitare la pubblicazione delle sentenze online, un compito che non è stato ancora pienamente completato. A questo proposito, è in corso un progetto per la pubblicazione online delle decisioni più rilevanti nel campo del diritto civile e penale (ma non in quello del diritto amministrativo). Per il momento, la Corte Costituzionale è l'unica a pubblicare online le sue sentenze ([www.collegiogarante.sm](http://www.collegiogarante.sm)). Nel dicembre 2019, l'Istituto Giuridico Sammarinese ha emanato una raccolta di sentenze rilevanti in diversi ambiti, che sono disponibili online. Da anni l'Ordine degli Avvocati compila la giurisprudenza per i suoi membri. Anche la nuova dirigenza del Tribunale sta lavorando in questa direzione, sebbene al GVG sia stato detto che tale compito comporta delle sfide. Quest'anno è entrata in vigore una nuova legge sulla privacy che richiede l'anonimizzazione delle sentenze. A causa delle attuali restrizioni di bilancio, questo compito viene svolto manualmente, occupando tempo e risorse. Oltre a ciò, non sono ancora garantiti mezzi tecnici e investimenti per mantenere aggiornata una banca dati e devono essere apportati cambiamenti anche per passare dalle vecchie routine basate su documenti cartacei alla digitalizzazione. Il GVG è stato inoltre informato che è stato firmato un Memorandum d'Intesa con l'Istituto Giuridico Sammarinese per progredire in questo settore.

133. Il GRECO ha più volte sottolineato che la pubblicazione e la diffusione delle sentenze svolge un ruolo fondamentale nel garantire la certezza del diritto, nonché l'uniformità e la prevedibilità della sua applicazione. Pubblicare online le decisioni e le sentenze definitive, nel rispetto delle esigenze di protezione e di riservatezza dei dati, apporterà probabilmente un chiaro valore aggiunto in termini di maggiore responsabilità dei giudici, migliore accesso alla giustizia e maggiore trasparenza. Ciò è di fondamentale importanza a San Marino, dato che si tratta di un sistema di diritto civile, ma senza codificazioni, e che non esiste un'alta corte incaricata di armonizzare la giurisprudenza.

134. Una relazione sullo stato della giustizia deve essere pubblicata su base annuale. Tale relazione viene elaborata dal Dirigente del Tribunale e presentata, per il tramite del Segretario di Stato per la Giustizia, al Consiglio Grande e Generale. Essa contiene informazioni sull'attività giudiziaria svolta durante l'anno di riferimento dai giudici di tutte le istanze. Fa riferimento sia a dati quantitativi che qualitativi. Le relazioni disponibili più recenti si riferiscono ad attività effettuate negli anni [2015](#), [2016](#) e [2017](#). Non solo vi è stato un ritardo nella pubblicazione, ma le relazioni sono difficili da reperire online. IL GVG è stato informato che la Relazione Annuale relativa all'attività svolta nel 2018 era stata trasmessa al Segretario di Stato per la Giustizia, secondo le procedure stabilite, ed è in attesa di essere pubblicata. Alla luce di quanto sopra indicato, il GVG ritiene che si debbano compiere ulteriori sforzi per migliorare la trasparenza del lavoro giudiziario, sia per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze e la tempestività della Relazione Annuale sullo Stato della Giustizia che, più in generale, la gestione del Tribunale. **Il GRECO raccomanda (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 siano rese disponibili a tutte le professioni legali e al pubblico in generale.**

## Principi etici e norme di comportamento

135. I giudici devono dimostrare professionalità, obiettività e imparzialità nello svolgimento della funzione giudiziaria. Nell'esercizio delle loro funzioni, essi devono avere sempre una buona conoscenza delle questioni giuridiche, dimostrare grande compostezza e avere un comportamento civile e morale irreprensibile (Articolo 2, Legge Qualificata 16 settembre 2011 n. 2).

136. I giudici assumono la carica prestando giuramento dinnanzi ai Capitani Reggenti. Detto questo, a San Marino non è ancora stato sviluppato un approccio globale all'integrità giudiziaria. A causa delle controversie che circondano la Magistratura, come evidenziato sopra, il GVG è fermamente convinto che i tempi siano maturi per farlo. E' stato redatto un codice di condotta per i giudici nel 2013, che è stato presentato a scopo informativo al Consiglio Giudiziario plenario, ma non è mai "decollato". A tale riguardo, quando il GVG ha analizzato la questione durante la visita in loco, gli interlocutori incontrati non erano certi dello stato di tale Codice (bozza o testo adottato), né della mera esistenza di un tale Codice. Molti interlocutori hanno invece citato il Codice di Condotta per i pubblici agenti del 2014, che, secondo quanto riferito, funge da quadro di riferimento.

137. Il GRECO ha costantemente sostenuto che i giudici dovrebbero avere un loro codice di condotta e che tale codice dovrebbe essere pienamente applicato dalla professione; a tal fine, il processo di redazione dovrebbe essere il più possibile inclusivo. Il GVG sottolinea il valore di un codice di condotta su misura, che non solo fornirebbe un orientamento più specifico ai nuovi assunti e ai colleghi più anziani riguardo alle questioni etiche, ma informerebbe anche il pubblico in generale sugli standard etici esistenti nella professione. Benché il codice debba essere costruito sulle leggi e i regolamenti esistenti, esso costituisce uno strumento preziosissimo allorché fornisce un orientamento pratico su come applicare i principi e aiuta a risolvere situazioni concrete e scenari di vita reale, particolarmente in situazioni di conflitti di interesse e, soprattutto, per preservare l'indipendenza della Magistratura. Un ulteriore vantaggio sarebbe rappresentato dall'offerta di una formazione iniziale e di una formazione in servizio di carattere pratico su tali tematiche. **Il GRECO raccomanda (i) di adottare e rendere facilmente accessibile al pubblico un codice di condotta aggiornato per i giudici, accompagnato da commenti esplicativi e/o esempi pratici (con particolare attenzione ai conflitti di interesse e alle incompatibilità); (ii) di accompagnare il Codice con misure di sostegno per la sua supervisione e applicazione; e (iii) di offrire una formazione dedicata in materia di etica e integrità al momento dell'assunzione e successivamente a intervalli regolari.**

### Conflitti di interesse

#### *Incompatibilità, attività accessorie e restrizioni successive al mandato*

138. I giudici sono soggetti ad un rigoroso regime di incompatibilità. I giudici sono tenuti ad assolvere esclusivamente il loro mandato; eventuali ulteriori compiti o funzioni possono essere svolti solo in conformità alle esigenze dell'ufficio e previa autorizzazione del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria.

139. In particolare, ai sensi dell'Art. 2 della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145, così come modificata, la carica di giudice è incompatibile con gli incarichi e l'appartenenza a movimenti politici o partiti o sindacati, nonché con la candidatura alle elezioni nazionali e locali, lo svolgimento di attività commerciali o industriali e la carica di amministratore e sindaco all'interno delle società.

140. L'incarico di Commissario della Legge, Procuratore del Fisco e Uditore Commissariale è altresì incompatibile con l'esercizio della libera professione, con incarichi ricoperti in altri uffici e con l'impiego pubblico o privato sia a San Marino che all'estero, ad eccezione

dell'incarico di professore universitario, per quanto compatibile. L'incarico di Giudice d'Appello o Giudice per la Terza Istanza è incompatibile con l'esercizio della professione in territorio sammarinese.

141. Ai coniugi, ai conviventi e ai parenti fino al terzo grado di consanguineità e affinità dei giudici è fatto divieto di svolgere attività di rappresentanza e difesa legale dinanzi al Tribunale Unico.

142. Per tutti i casi di incompatibilità si applicano le procedure e le garanzie previste dal sistema giudiziario, come l'astensione, la ricsuzione e la sospensione dei giudici (si veda sotto).

143. Non esistono disposizioni che impediscano ai giudici di essere impiegati in determinati posti/funzioni o di impegnarsi in altre attività retribuite o meno al termine del mandato giurisdizionale. Benché le autorità non abbiano riscontrato alcun problema al riguardo, hanno tuttavia fatto riferimento a situazioni in cui i giudici hanno lasciato la Magistratura per passare al settore privato. Recentemente, ad esempio, un giudice che si occupava di casi di riciclaggio di denaro ha lasciato il suo incarico per lavorare presso la Banca Centrale, assumendosi la responsabilità dell'organizzazione di corsi di formazione e seminari sull'argomento.

144. Non è previsto un monitoraggio delle incompatibilità e/o delle attività accessorie. Ciò è lasciato alla coscienza del singolo giudice, fermo restando che si tratta di un piccolo tribunale in un piccolo paese dove le notizie si diffondono velocemente. Se qualcuno si accorge di una violazione, può denunciarla al Dirigente del Tribunale, ai Capitani Reggenti, alla Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia o al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria. A questo proposito, la condotta illecita sarebbe soggetta al regime di applicazione descritto ai paragrafi da 157 a 160 e ad una raccomandazione sul suo miglioramento.

145. Per il GVG sarebbe auspicabile un chiarimento sulla legittimità di alcune attività accessorie e sulla necessità di stabilire, se non un divieto assoluto, almeno alcune garanzie sul loro esercizio dopo la fine della funzione giurisdizionale. Le autorità sono inoltre incoraggiate a riflettere in modo approfondito su ulteriori misure di trasparenza e di controllo in questo settore (ad esempio attraverso la pubblicazione delle attività secondarie dei giudici o, quanto meno, la comunicazione ai partecipanti al procedimento giudiziario). Questi aspetti devono essere presi in considerazione nell'attuazione della raccomandazione xiii (cfr. paragrafo 137).

#### *Ricsuzione, astensione e sospensione*

146. Un giudice è obbligato ad astenersi qualora sussistano gravi ragioni, determinate da interessi personali nel procedimento, rapporti di parentela, coniugali, di convivenza, amicizia, inimicizia, rapporti esistenti di tipo economico o di lavoro fra il giudice stesso o un suo prossimo congiunto e una delle parti o i legali di queste nei procedimenti civili o amministrativi, ovvero la persona imputata, la vittima del reato o i legali di costoro nel procedimento penale.

147. Un giudice è parimenti obbligato ad astenersi nel caso in cui abbia reso consigli, pareri oppure, prima del procedimento e nell'esercizio delle sue funzioni, abbia indebitamente manifestato il proprio convincimento sui fatti oggetto del procedimento.

148. Il giudice può altresì astenersi quando sussistano motivi di opportunità, idonei a far ritenere compromessa la sua imparzialità e la libertà di giudizio.

149. In tutti questi casi, qualora il giudice non si astenga di sua iniziativa, le parti possono fare istanza di ricsuzione. Non è ammessa una richiesta di ricsuzione del giudice

competente a decidere su una richiesta di riconsuazione. Nei procedimenti penali non è ammessa la richiesta di riconsuazione del Procuratore del Fisco. Dai colloqui sul posto è emerso che il sistema di riconsuazione, o meglio l'astensione del giudice interessato, funziona generalmente bene. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto adeguate le disposizioni in relazione a una sua recente sentenza su San Marino ([Caso Pasquini c. San Marino](#), 2 maggio 2019).

150. Detto ciò, è attualmente pendente una questione relativa ai casi in cui l'imputato e l'accusatore sono entrambi giudici (cinque di questi casi sono attualmente pendenti in Tribunale; si tratta di casi di diffamazione, mentre uno riguarda la revoca del mandato di un ex Magistrato Dirigente). Questi casi rappresentano un'ulteriore sfida in un paese così piccolo come San Marino e pongono il rischio che, alla fine, tutti i giudici competenti possano riconsuarsi a causa dei legami che hanno con le parti in conflitto, che sono anche loro colleghi (o erano superiori in passato o potrebbero diventarlo in futuro). Una possibile soluzione proposta è stata quella di affidare questo tipo di casi al Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati. La questione è stata inizialmente presentata alla Corte Costituzionale, che l'ha poi rinviata al Consiglio Grande e Generale, ritenendo che essa meriti un'azione legislativa concreta; una bozza in materia è stata approvata in prima lettura il 1° giugno 2020. Al momento della visita in loco, il Dirigente del Tribunale aveva stabilito che tutti i procedimenti che riguardavano i giudici dovessero essere trattati da almeno due giudici inquirenti.

151. Il Consiglio Giudiziario può sospendere provvisoriamente il giudice dalle sue funzioni, in caso di incompatibilità temporanea, per un periodo di tempo ritenuto strettamente necessario e comunque non superiore a sei mesi. In questo caso, la remunerazione è la metà di quella di base stabilita dalla legge per quella determinata posizione. Se, allo scadere del periodo di sospensione, l'incompatibilità permane, il Consiglio Giudiziario ordina la cessazione del mandato.

#### *Omaggi*

152. I giudici devono dar prova di un comportamento morale irreprensibile. Le disposizioni del Codice di condotta per gli agenti pubblici del 2014 in materia di omaggi fungono da linea guida a tale riguardo; qualsiasi omaggio che superi la soglia stabilita nel suddetto Codice costituirebbe una tangente, la cui richiesta o accettazione è punibile ai sensi della legge penale. Il GVG osserva che non esistono norme dettagliate sull'accettazione di omaggi in modo specifico da parte dei giudici. I diversi interlocutori sul posto hanno convenuto sul fatto che, nella pratica, non esiste una cultura che prevede di fare omaggi ai giudici. Sebbene non vi sia alcuna pratica problematica al riguardo, il GVG ritiene che gli omaggi ai giudici debbano essere esclusi per principio e che siano necessarie regole chiare al riguardo. Ciò deve essere indicato in modo chiaro e per iscritto nel codice di condotta sopra raccomandato (cfr. paragrafo 137).

#### *Contatti con terzi, informazioni riservate*

153. La pubblicazione di atti coperti da segreto istruttorio e la rivelazione di segreti d'ufficio costituiscono un reato penale (artt. 192bis e 377 c.p.).

154. Inoltre, qualsiasi espressione inappropriata usata da un giudice potrebbe portare ad un'azione di riconsuazione su richiesta di una delle parti, o all'astensione del giudice, su sua iniziativa, fatti salvi gli obblighi di segretezza (rivelazione di segreti d'ufficio e degli obblighi di segretezza delle indagini, come sopra descritti).

#### Dichiarazione dei patrimoni, dei redditi, dei debiti e delle partecipazioni

155. Non esistono disposizioni per tali dichiarazioni, se non le norme già citate sulle incompatibilità e sull'obbligo di presentare una dichiarazione dei redditi a cui i giudici, come ogni altro contribuente, sono soggetti.

#### Monitoraggio e attuazione

156. Il Dirigente del Tribunale ha la responsabilità di vigilare sulla correttezza dei compiti svolti dai giudici. Il Dirigente del Tribunale riferisce periodicamente al Consiglio Giudiziario sul corretto svolgimento dei compiti affidati ai giudici, sia in termini qualitativi che quantitativi, e propone l'adozione di eventuali misure, se necessario.

157. L'azione di sindacato viene intrapresa dinanzi alla Corte Costituzionale. Viene avviata dal Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria, da almeno un terzo del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria o da almeno un terzo dei membri della Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia.

158. Le procedure da seguire sono stabilite dalla Legge 16 settembre 2011 n. 138. In particolare, l'azione di sindacato segue il contraddittorio, in cui l'imputato viene ascoltato e può essere rappresentato da un avvocato, garantendo così il pieno diritto alla difesa. Le fasi di avvio e di decisione del procedimento disciplinare sono separate; il Presidente della Corte Costituzionale nomina a tale scopo un magistrato responsabile delle procedure di accertamento e un magistrato decidente.

159. Il Consiglio Giudiziario in seduta plenaria può ordinare la sospensione cautelare di un giudice in attesa della conclusione del procedimento disciplinare. In questo caso, il giudice ha diritto al mantenimento di una retribuzione, il cui importo è pari alla metà della retribuzione di base stabilita dalla legge per tale incarico.

160. La decisione finale sull'azione disciplinare viene trasmessa al giudice interessato, alla Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia, all'Ufficio di Presidenza del Parlamento e al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria. Quest'ultimo dichiara, in conformità alla decisione, l'interdizione del giudice, se viene confermato che i requisiti essenziali per l'adempimento delle funzioni non sono più soddisfatti, oppure può decidere di revocare il giudice se viene confermato che ha compromesso la sua integrità morale e professionale, la fiducia, il rispetto o il prestigio dell'amministrazione della giustizia.

161. La legge non stabilisce una serie di sanzioni per le infrazioni disciplinari (diverse dal licenziamento), ma la Corte Costituzionale ha sviluppato una certa giurisprudenza in merito all'azione di sindacato (non necessariamente limitata al caso dei giudici) e vengono applicate le seguenti sanzioni: congelamento della carriera, trasferimento, rimozione dall'incarico. Non è possibile impugnare le decisioni della Corte Costituzionale, con la sola eccezione della *querela nullitatis*.

162. Non vi sono informazioni o statistiche in materia di disciplina nelle pertinenti relazioni annuali sulla giustizia; tuttavia, il GVG è stato informato che, negli ultimi tredici anni, vi sono stati tre casi a tale riguardo (concernenti per lo più inefficienze e arretrati). Un recente caso, nel 2012, relativo alla chiusura di un fascicolo da parte di un giudice, ha sollevato qualche dubbio tra l'opinione pubblica in merito al potenziale utilizzo dell'azione di sindacato per motivi politici. Il caso è stato archiviato in quanto infondato.

163. Agli occhi del GVG, la mancanza di una regolamentazione più dettagliata sulle violazioni dell'etica o dei doveri professionali, che non sono abbastanza gravi da giustificare la rimozione dall'incarico, costituisce una lacuna nel sistema<sup>23</sup>. Al GVG è stato anche comunicato che, in parte a causa dell'assenza di una varietà di sanzioni più sfumata a

---

<sup>23</sup> Per gli standard europei in materia di responsabilità disciplinare, si veda [il Parere n. 3 \(2002\) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei \(CCJE\) sui principi e le regole che disciplinano la condotta professionale dei giudici, in particolare l'etica, il comportamento incompatibile e l'imparzialità](#).

seconda della gravità del comportamento illecito, il sistema è percepito come inefficace nella pratica. Negli ultimi anni sono state adottate pochissime misure disciplinari. Inoltre, i motivi alla base della responsabilità disciplinare sono troppo vaghi; un elenco più specifico di motivi/infrazioni disciplinari deve essere stabilito nella legislazione. Sarà fondamentale garantire che, ai fini della prevenzione della corruzione e del miglioramento dell'integrità, sia i motivi della responsabilità disciplinare che i criteri sanzionatori siano definiti in modo chiaro e oggettivo (evitando così descrizioni soggettive delle infrazioni attraverso concetti o definizioni astratte).

164. Analogamente, i requisiti per l'avvio dei procedimenti disciplinari devono essere ulteriormente articolati in una legge, in modo da garantire che si basino esclusivamente su motivazioni oggettive. Sono state espresse preoccupazioni sul ruolo della Commissione Consiliare Permanente per gli Affari di Giustizia, un organo politico, per avviare azioni disciplinari contro i giudici. Infine, nel sistema devono essere integrate vie di ricorso efficaci. La necessità di un'ulteriore regolamentazione è prevista anche dalla legge sammarinese, ma non si è mai concretizzata. **Il GRECO raccomanda 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.**

165. I giudici non sono soggetti a procedimenti penali speciali e non godono di immunità. Non si è mai verificata una causa penale di corruzione che abbia coinvolto un giudice a San Marino.

166. I giudici sono civilmente responsabili dei danni e dei pregiudizi provocati intenzionalmente nell'esercizio delle loro funzioni; le modalità procedurali sono previste dalla Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 (artt. 7 e 9).

#### Consulenza, formazione e conoscenza

167. L'Istituto Giuridico Sammarinese offre alcuni eventi di formazione in materia di anti-corruzione; tuttavia, quelli sviluppati fino ad oggi, che si sono occupati specificamente di etica, sono stati rivolti ai funzionari pubblici (pubblica amministrazione) e i seminari ai quali i giudici hanno partecipato sono stati maggiormente focalizzati su aree tematiche, come ad esempio la responsabilità delle persone giuridiche nei reati di corruzione. Nel luglio 2015 è stato firmato un accordo con la Scuola Superiore della Magistratura italiana, ma finora non è stata organizzata alcuna formazione specifica in materia di etica e integrità. Al GVG è stato comunicato che i giudici possono scegliere un massimo di quattro corsi all'anno dal catalogo offerto dalla Scuola Superiore della Magistratura italiana; pertanto, essi optano per moduli di specializzazione piuttosto che per l'etica.

168. Al GVG è stato inoltre detto che i giudici che sono all'inizio della loro carriera consultano i magistrati con maggiore anzianità quando si trovano di fronte ad un dilemma di carattere etico. Il GVG osserva inoltre che attualmente spetta alla coscienza del singolo giudice stabilire quali sono le basi valide per un comportamento giudiziario etico. Il GVG ritiene che la mancanza di una formazione iniziale e di supporto in materia di etica e comportamento giudiziario costituisca una lacuna del sistema che deve essere affrontata; a tal fine è stata emanata una raccomandazione (cfr. paragrafo 137).

169. Riconoscendo i limiti e le opportunità offerte da una piccola giurisdizione, le misure di sensibilizzazione dovrebbero concentrarsi su opportunità pragmatiche di condivisione delle conoscenze. Ad esempio, si potrebbero prendere in considerazione eventi di breve durata utilizzando metodi che consentano ai giudici di partecipare o di migliorare le loro conoscenze senza pregiudicare i procedimenti giudiziari (brevi sessioni post-processuali

svolte dai membri della Magistratura, opportunità di e-learning che possono essere completate in tempi convenienti per il giudice, ecc.)

## **V. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP**

170. Considerando quanto emerso dal presente Rapporto, il GRECO indirizza a San Marino le seguenti raccomandazioni:

*Per quanto riguarda i parlamentari*

- i. prendere in considerazione la possibilità di limitare ulteriormente le eccezioni al voto palese (paragrafo 32);**
- ii. adottare un codice di condotta, accompagnato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti (inclusi disposizioni e orientamenti riguardanti, per esempio, conflitti d'interesse, omaggi e altri vantaggi, abuso di informazioni e di risorse pubbliche, contatti con terze parti e lobbisti, preservazione della reputazione, nonché limitazioni di alcune attività) per i membri del Consiglio Grande e Generale e divulgarlo al pubblico (paragrafo 43);**
- iii. introdurre regole scritte chiare, orientamenti e meccanismi di sostegno per la comunicazione ad hoc quando può emergere un conflitto tra specifici interessi privati di un membro del Parlamento e una questione in esame nei procedimenti parlamentari (in plenaria e nelle commissioni) (paragrafo 47);**
- iv. (i) introdurre un sistema per la dichiarazione pubblica dei patrimoni, dei redditi, dei debiti e delle partecipazioni dei parlamentari e (ii) considerare la possibilità di includere informazioni sui coniugi e sui familiari a carico (fermo restando che tali informazioni non devono necessariamente essere rese pubbliche) (paragrafo 56);**
- v. adottare misure che garantiscano un monitoraggio e un'applicazione efficaci delle norme in materia di integrità (requisiti di dichiarazione e norme di condotta) per i parlamentari (paragrafo 57);**
- vi. (i) introdurre misure di formazione e di sensibilizzazione per i parlamentari sulla prevenzione della corruzione e sulle questioni legate all'integrità e (ii) istituire una fonte dedicata di consulenza riservata per fornire consigli su questioni etiche e possibili conflitti d'interesse in relazione alle loro funzioni e ai loro compiti (paragrafo 63).**

*Per quanto riguarda i giudici*

- vii. (i) modificare la composizione del Consiglio Giudiziario prevedendo che almeno la metà dei suoi componenti siano giudici eletti da loro pari e, per quanto riguarda i componenti non togati, escludendo l'appartenenza d'ufficio dei membri del potere esecutivo e legislativo; (ii) stabilire criteri di selezione oggettivi e misurabili, nonché una procedura di selezione trasparente per sostenere le qualità professionali e l'imparzialità di tutti i membri; e (iii) stabilire modalità operative che garantiscano l'effettivo svolgimento delle sue funzioni in modo istituzionalizzato (paragrafo 91);**
- viii. 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 ad una procedura trasparente, che sia sufficientemente motivata (paragrafo 100);**

- ix. **regolamentare accuratamente il sistema di selezione, nomina, rinnovo e revoca del mandato, nonché le responsabilità, del Dirigente del Tribunale (indipendentemente dal fatto che provenga o meno dalla carriera giudiziaria) (paragrafo 103);**
- x. **garantire la coerenza, l'obiettività, la trasparenza e l'equità dell'assegnazione dei casi, anche rafforzando i criteri di assegnazione (paragrafo 120);**
- xi. **(i) 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 assegnate e giudicate senza indebiti ritardi, e (ii) garantire che siano adottate successivamente 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) e i risultati dovrebbero essere resi pubblici di conseguenza (paragrafo 125);**
- xii. **(i) aumentare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni al pubblico sull'attività giudiziaria; e (ii) garantire che tutte le decisioni giudiziarie siano pubblicate in un formato di facile utilizzo, preferibilmente utilizzando tecnologie informatiche, e siano rese disponibili a tutte le professioni legali e al pubblico in generale (paragrafo 134);**
- xiii. **(i) adottare e rendere facilmente accessibile al pubblico un codice di condotta aggiornato per i giudici, accompagnato da commenti esplicativi e/o esempi pratici (con particolare attenzione ai conflitti di interesse e alle incompatibilità); (ii) accompagnare il Codice con misure di sostegno per la sua supervisione e applicazione; e (iii) offrire una formazione dedicata in materia di etica e integrità al momento dell'assunzione e successivamente a intervalli regolari (paragrafo 137);**
- xiv. **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 (paragrafo 164).**

171. Ai sensi dell'Articolo 30.2 del Regolamento Interno, il GRECO invita le autorità di San Marino a presentare entro il 31 marzo 2022 una relazione sulle misure adottate per attuare le suddette raccomandazioni. Tali misure saranno valutate dal GRECO attraverso una specifica procedura di conformità.

172. Il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare, quanto prima, la pubblicazione del presente rapporto, a tradurlo nella lingua nazionale e a metterlo a disposizione del pubblico.

---

### Informazioni sul GRECO

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) provvede al monitoraggio della conformità dei suoi 49 Stati membri con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa. L'attività di monitoraggio del GRECO prevede una «procedura di valutazione», che si basa sulle risposte date dal paese a un questionario e su visite in loco, seguite da una valutazione di impatto («procedura di conformità»), in cui si esaminano le misure adottate per attuare le raccomandazioni formulate in sede di valutazione del paese. Si applica un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressione tra pari, che associa la competenza dei professionisti che fungono da valutatori e la presenza di rappresentanti degli Stati che siedono in plenaria.

L'azione svolta dal GRECO ha portato all'adozione di un numero considerevole di relazioni ricche di informazioni concrete sulle politiche e le pratiche di lotta contro la corruzione in Europa. Tali relazioni identificano i successi e le carenze della legislazione, delle normative, delle politiche e degli assetti istituzionali nazionali e formulano raccomandazioni intese a rafforzare la capacità degli Stati di combattere la corruzione e promuovere l'integrità.

L'adesione al GRECO è aperta, a parità di condizioni, agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati terzi. *Le relazioni di valutazione e di conformità adottate e altre informazioni sono pubblicate sul sito del Consiglio d'Europa - GRECO [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).*

---