



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA



**RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE  
"LA MAGISTRATURA. ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E CONSIGLIO  
GIUDIZIARIO"**

Eccellenze,

Onorevoli Consiglieri,

Il progetto di legge costituzionale che si sottopone al Consiglio Grande Generale è dovuto ad una profonda esigenza di rinnovamento, così come testimoniato dall'ordine del giorno votato nella seduta del 24 giugno 2020 del Consiglio Grande e Generale, il cui contenuto evidenzia la necessità di una riforma dell'ordinamento giudiziario *"in conformità agli standard europei, pur in continuità e in corrispondenza con le peculiarità dell'ordinamento sammarinese (...)"*. In questo contesto, se l'ordinamento sammarinese vede alcune peculiarità che si ritiene di potere e dovere preservare, al tempo stesso è innegabile l'esigenza di un audace cambiamento delle attuali forme.

La proposta della Segreteria di Stato è frutto, in gran parte, dell'impegno costante del Gruppo di lavoro per la riforma dell'ordinamento giudiziario, costituito con delibera del Congresso di Stato n. 28 della Sua seduta del 11 settembre 2020 (poi rettificata dalla delibera n. 23 della seduta del 5 ottobre 2020).

Al Gruppo è stato, infatti, affidato il compito di redigere una proposta di testo normativo complessivo di riforma di ordinamento giudiziario, rispettoso degli standard europei e delle peculiarità dell'ordinamento sammarinese. In questi precisi limiti, il Gruppo ha preso in esame il materiale legislativo vigente, tenendo in considerazione il processo storico e giuridico che ha portato alla configurazione dell'attuale assetto dell'ordinamento giudiziario, proponendo una soluzione normativa presa poi in esame dalla Segreteria per la Giustizia.

Il progetto di Legge Costituzionale all'attenzione di questo Consiglio Grande e Generale è frutto, parimenti, di un già significativo confronto intrapreso con la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia e con la Commissione Consiliare Permanente Affari Costituzionali ed Istituzionali. Le due



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Commissioni, nelle rispettive sedute, hanno svolto osservazioni, poi esaminate sia dal Gruppo di lavoro che dalla Segreteria di Stato.

La disciplina vigente in materia di ordinamento giudiziario è ora trattata a diversi livelli di fonti. La Dichiarazione dei Diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese richiama, ai commi 15, 16 e 17 dell'articolo 3, l'istituzione per legge costituzionale degli organi del potere giudiziario, sancendo come debba essere quest'ultima a tracciarne le responsabilità.

La Carta ne garantisce anche la piena indipendenza e la libertà di giudizio nell'esercizio delle funzioni. Funzione giudiziaria che, prosegue, può essere esercitata soltanto dagli organi appartenenti all'ordine giudiziario. Affida, invece, "almeno" al rango di legge qualificata la disciplina delle forme di reclutamento, la nomina, le incompatibilità dei magistrati, l'organizzazione e il funzionamento della magistratura. A corredo del disposto della Dichiarazione, intervengono in materia di ordinamento giudiziario la Legge costituzionale 30 ottobre n. 144 ("Organi del potere giudiziario. Istituzione, definizione e responsabilità") e la Legge Qualificata 30 ottobre n. 145 ("Disposizioni sull'ordinamento giudiziario"), entrambe così come modificate e integrate. Opera anche la Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55, come successivamente modificata, per quanto compatibile. A completamento del quadro normativo, provvede la legislazione ordinaria: la Legge 16 settembre 2011 n. 138 ("Norme di procedura per l'azione di sindacato dei Magistrati") e la Legge 16 settembre 2011 n. 139 ("Norma di procedura in materia di astensione e ricusazione dei Magistrati").

Si propone a questo Consiglio Grande e Generale, dunque, di attrarre in legge costituzionale alcuni degli istituti a cui finora avevano provveduto fonti normative di rango inferiore. L'attrazione in sfera costituzionale di alcuni istituti prima esclusi, quali ad esempio ed in via non esaustiva, la composizione e le funzioni del Consiglio Giudiziario, il procedimento disciplinare, le incompatibilità, è funzionale al rafforzamento dell'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato. Parimenti, la costituzionalizzazione di questi elementi sarebbe in accordo rispetto alle raccomandazioni internazionali (§ 3 della Magna Carta dei Giudici), le quali non mancano di stabilire come l'indipendenza dei giudici debba essere garantita a mezzo di norme di diritto interno della fonte più elevata.

L'articolo 1 del progetto di legge è dedicato alla previsione di alcuni principi generali. A tal proposito, si identificano gli organi del potere giudiziario come gli organi che esercitano le loro funzioni secondo quanto previsto dalla



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese. Ogni principio enunciato nel primo articolo del progetto trova poi un più compiuto riconoscimento ed una completa trattazione all'interno del progetto di legge.

All'articolo 2 vengono individuati gli organi del potere giudiziario, mentre i successivi articoli 3, 4 e 5 delineano le competenze di ciascun magistrato.

Si ripropone la peculiarità dell'ordinamento sammarinese di avere una magistratura, di regola, di tipo monocratico.

Ferma restando l'assenza di gerarchie all'interno della Magistratura, è stata introdotta una distinzione tra Magistrati di carriera e Magistrati per specifico incarico. I primi compiono un percorso di carriera, di crescita professionale stabile all'interno della Magistratura sammarinese; i secondi, invece, eccezion fatta per i Giudici d'Appello, sono Magistrati selezionati del Consiglio Giudiziario per un periodo definito. Tale distinzione rileva ai fini delle incompatibilità (art. 10) e della partecipazione al Consiglio Giudiziario (art. 14).

Il testo di riforma identifica il Commissario della Legge e l'Uditore Commissariale come Magistrati di carriera, liberamente sostituibili tra loro, mentre il Giudice per la Terza istanza, il Giudice per i Rimedi Straordinari e il Giudice per la Responsabilità civile dei magistrati sono Magistrati per specifico incarico. I Giudici d'Appello possono far parte della prima o della seconda categoria, a seconda che siano nominati per progressione di carriera o per concorso. Per garantire la costante e piena operatività della giurisdizione, ferma restando la loro assegnazione al settore di competenza, il comma quinto ne garantisce la libera sostituibilità, l'uno con l'altro, in caso di impedimento o di incompatibilità di uno di essi.

La proposta indica, al comma sesto dell'articolo 2, tra gli organi del Potere giudiziario anche il Procuratore del Fisco ed il Magistrato Dirigente, negli specifici casi e nei limiti in cui la legge attribuisce loro funzioni giudiziarie.

Pur avendo una disciplina normativa autonoma, anche la Corte del Trust fa parte della giurisdizione ordinaria.

Agli articoli 3 e 4 sono specificate le funzioni dei Giudici di terza istanza, dei Giudici per i rimedi straordinari, sia nella materia civile che in quella penale e quelle del Giudice per la responsabilità civile dei magistrati.



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

All'articolo 3 si è preso atto della razionalità dell'attuale distribuzione delle funzioni giudiziarie in capo ai suddetti Magistrati, confermando quasi interamente, per questa parte, il contenuto della Legge costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 come successivamente modificata. Tuttavia, rispetto alla vigente normativa sono state apportate due significative innovazioni.

In primo luogo, si è attribuita al Magistrato Dirigente la competenza a decidere sulle domande di astensione dei singoli magistrati, sottraendo, di conseguenza, la competenza esclusiva sulle astensioni al Giudice per i rimedi straordinari. Questa misura è stata ritenuta più funzionale alle esigenze di economicità e speditezza dei procedimenti. La competenza del Giudice dei rimedi straordinari riguarderà soltanto i procedimenti di ricusazione e le istanze di astensione proposte in pendenza del procedimento di ricusazione. In secondo luogo, si è ritenuto di porre le basi per ampliare le funzioni del Giudice di terza istanza in materia penale in ottica di rafforzamento delle garanzie dell'imputato e di maggiore rispetto dei principi del giusto processo.

E' stata mantenuta la competenza del Giudice per la responsabilità civile dei magistrati, di cui all'articolo 4, a giudicare sulle cause di responsabilità civile ed a decidere cause e procedimenti nei quali tutti i giudici risultino legittimamente astenuti o ricusati. Questa seconda competenza in capo ai Giudici per la responsabilità civile dei magistrati è stata introdotta con la recente Legge costituzionale 3 dicembre 2020 n. 2 (*"Modifica della legge costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 e successive modifiche - organi del potere giudiziario. Istituzione, definizione e responsabilità"*). La legge costituzionale n. 2 del 2020 ha recepito il monito espresso dal Collegio Garante per la costituzionalità delle norme con l'Ordinanza del 15 aprile 2019 n. 3, con la quale il Collegio rilevava lo stato di incostituzionalità determinato dalla mancanza, all'interno dell'ordinamento sammarinese, di un "giudice che sostituisca altri giudici nel caso che tutti quelli competenti si siano legittimamente astenuti o siano stati ricusati o comunque non possano giudicare per essersi già pronunciati".

Una necessaria riflessione è stata dedicata al ruolo del Procuratore del Fisco, la cui figura si colloca, oggi, in un contesto normativo poco chiaro. Incertezza che è poi aggravata da una prassi giudiziaria piuttosto ondivaga nell'interpretare talvolta il Procuratore come un accusatore e talvolta come un garante della correttezza del procedimento. La disciplina costituzionale vigente definisce il Procuratore del Fisco come "magistrato requirente" (v. articolo 2 comma ottavo della Legge costituzionale n. 144/2003 succ. mod.). Tuttavia, l'esplicarsi del concreto esercizio dell'attività requirente da parte del



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Procuratore del Fisco è stata condizionata alla elaborazione di un codice del processo penale, che ne avrebbe dovuto consentire l'attuazione ma che non è mai stato introdotto. Il contesto normativo attuale delinea un ruolo del Procuratore del Fisco che non certo corrisponde a quello di accusata nel processo penale, ma pone, invece, i presupposti affinché questo possa essere, piuttosto, organo di garanzia del procedimento e del corretto svolgimento del giudizio. Impostazione, questa, rafforzata anche dalla Legge 17 giugno 2003 n. 93 (*"Norme sulla procedura penale e sul segreto istruttorio nel processo penale"*).

In questo contesto, si è definita chiaramente, all'articolo 5, la funzione (comma 1), la modalità di elezione (comma 2) e i doveri (comma 3) del Procuratore del Fisco, il quale viene confermato come organo del potere giudiziario.

Il comma primo dell'articolo 5 ha quindi indicato il Procuratore del Fisco come garante della legalità e della regolarità del processo penale; egli è dunque chiamato a vigilare sulla correttezza formale degli atti e sull'esatta applicazione della legge. Il Procuratore del Fisco è inoltre stato individuato come un possibile promotore dell'azione disciplinare.

In relazione al Procuratore del Fisco si è precisato che egli è sottoposto alla sorveglianza ed alla direzione - da intendersi in senso meramente organizzativo - del Magistrato Dirigente (comma 4), così da uniformarne il regime a quello già sancito per gli altri magistrati in servizio presso il Tribunale. In tal modo si è inteso approntare maggiore trasparenza all'operato ed alla distribuzione interna del lavoro fra i magistrati che ricoprono tale incarico, esigenza quest'ultima palesatasi solo in epoca recente, tenuto conto che sino a pochi anni fa risultava in ruolo un solo Procuratore.

Si prende in considerazione la materia dei reclutamenti, sia per quanto attiene ai requisiti di coloro che possono partecipare alle selezioni di reclutamento sia in riferimento alla procedura da seguire. La proposta conferma l'impostazione vigente che vede il reclutamento, in via preferenziale, attraverso la carriera interna, ossia dei Magistrati attualmente in servizio che hanno acquisito i requisiti specifici e la qualificazione tecnica necessaria per ricoprire il posto vacante. Infatti, solo in assenza di candidati o di candidati idonei, la selezione viene effettuata per concorso.

La preferenza della carriera interna vale per quanto attiene alla selezione, come anticipato, del Procuratore del Fisco (articolo 5 comma 2), dei Commissari della Legge (articolo 6 comma 2), e dei Giudici d'Appello (articolo 6 comma 3).



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Se i Magistrati di carriera compiono un percorso stabile nella Magistratura, i Magistrati per specifico incarico, invece, eccezion fatta per i Giudici d'Appello, durano in carica cinque anni e sono rinnovabili una sola volta per tre anni. Il Consiglio Giudiziario nomina i secondi con una maggioranza dei tre quarti degli aventi diritto al voto. Il *quorum* così individuato consente l'ampia condivisione per la nomina di Magistrati che ricoprono funzioni di estremo rilievo.

Viene così riproposto, in questo caso, uno degli elementi caratterizzanti, storicamente, la Magistratura sammarinese, ossia la nomina, in questo caso per concorso, per un tempo determinato, con possibilità di rinnovo. Meccanismo che garantisce l'indipendenza del Giudice, che è inamovibile per la durata dell'incarico, ferma la possibilità di essere soggetto a giudizio disciplinare, qualora ne ricorrano i presupposti e sia esercitata la relativa azione.

La proposta, all'articolo 7, ha delineato un percorso di reclutamento dei Magistrati informato alla trasparenza della procedura e dei criteri di selezione, che riproduce, seppur in parte riadattato, il Regolamento per la nomina dei Magistrati, la cui adozione è stata deliberata dal Consiglio Giudiziario plenario nella sua seduta del 21 ottobre del 2020.

Il reclutamento viene avviato su proposta del Consiglio Giudiziario con delibera motivata, che stabilisce le modalità ed il numero dei posti da ricoprire nei rispettivi ruoli.

A seguito dell'approvazione della proposta di reclutamento del Consiglio Grande e Generale, il quale potrebbe, motivando, anche respingerla, il Consiglio Giudiziario procede al reclutamento.

La valutazione di professionalità dei candidati è effettuata dal Consiglio Giudiziario che, in caso di reclutamento per carriera interna, richiede apposita relazione al Magistrato Dirigente; in caso di concorso esterno nomina un componente del Consiglio Giudiziario, il quale redigerà una relazione comparativa dei candidati, comprensiva di una proposta di nomina. Il Consiglio Giudiziario può approvare la relazione ovvero discostarsene con provvedimento motivato.

La proposta, oltre a definire in maniera precisa l'iter, identifica criteri oggettivi e misurabili per procedere alla valutazione dei candidati. In questo modo, la selezione dei nuovi magistrati è basata sul merito, avendo riguardo dei titoli, delle competenze e delle capacità di base necessarie per decidere le controversie applicando il diritto (Magna Carta dei Giudici § 3 e 4, Raccomandazione 2010/12 (§ 44) e Opinion n. 1 CCJE).



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

Anche la figura dell'Uditore Commissariale è stata parzialmente riformata con particolare riguardo alla sua formazione alla procedura di conferma. Il risultato è quello di una disciplina più articolata, di cui all'articolo 8 del progetto di legge. Infatti, la valorizzazione della carriera interna comporta l'esigenza di qualificare ulteriormente il percorso formativo dei Magistrati a partire dall'Uditorato.

A differenza dal Commissario della Legge e dal Giudice d'Appello, l'Uditore, in ragione della sua funzione di magistrato in formazione, è sottoposto, secondo la proposta normativa, ad una doppia valutazione di professionalità.

La prima valutazione, dopo due anni dal giuramento, vaglia le capacità dell'Uditore di affrontare e risolvere in autonomia questioni teorico-pratiche. Infatti, la prima parte del percorso di formazione dell'Uditore, dunque i primi due anni dal giuramento, dovranno essere dedicati ad una formazione principalmente teorica, volta ad apprendere e poi consolidare le conoscenze teoriche di diritto sammarinese. Se l'Uditore Commissariale supera la prima valutazione può accedere, dopo altri due anni, alla seconda valutazione di professionalità.

Se la nuova valutazione ha esito negativo, l'Uditore Commissariale cessa dalle sue funzioni e viene trasferito presso la Pubblica Amministrazione. Invece, se l'esito è positivo, l'Uditore può accedere alla selezione per carriera interna da Commissario della Legge. La doppia conferma consente l'immissione nei turni di reperibilità, da cui consegue il diritto dell'Uditore di percepire la relativa indennità e il percepimento dell'indennità di giudizio.

I commi 3, 4, 5 e 6 trattano, invece, della carriera del Commissario della Legge e il Giudice d'Appello. In particolare, il Commissario e il Giudice d'Appello, se reclutati per concorso esterno, sono soggetti ad un periodo di prova di tre anni, all'esito del quale sono confermati o meno dal Consiglio Giudiziario all'esito di una valutazione della professionalità. Rimangono invece esclusi dalla necessità di effettuare il periodo di prova i Magistrati che progrediscono di carriera.

Ciò permette di conseguire la certezza che il Magistrato, prima di essere confermato permanentemente nel proprio ruolo, abbia effettivamente maturato la capacità di svolgere con efficacia le proprie funzioni giurisdizionali. A tal proposito, sono stati definiti dei criteri chiari sulla base dei quali procedere alla conferma ed in pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura.

Secondo il primo comma dell'articolo 9 della proposta, superato il periodo di prova, i magistrati di carriera permangono nelle loro funzioni sino all'età pensionabile di settant'anni.



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

La proposta disciplina poi le vicende del rapporto nel rispetto del principio di inamovibilità. A tal riguardo, è possibile procedere alla rimozione dall'incarico, salvo il caso di raggiungimento dell'età pensionabile, soltanto a seguito dell'avvenuto accertamento della responsabilità disciplinare (ciò in linea con la Rec. 2010-12 § 50) o della sopravvenuta impossibilità del medesimo all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per motivi di salute. Tuttavia, il progetto di legge prevede che i magistrati che abbiano esercitato funzioni giudiziarie per almeno dieci anni possano chiedere in ogni momento di essere trasferiti nella pubblica amministrazione. Sulla richiesta decide il Consiglio Giudiziario. Nel caso in cui il Consiglio Giudiziario accolga la richiesta, il Congresso di Stato delibera la collocazione del magistrato assicurandone la tendenziale omogeneità del trattamento retributivo e previdenziale.

L'ultimo comma introduce un meccanismo di valutazione dell'attività dei Magistrati di carriera, nei termini di equilibrio, produttività e qualità professionale nell'esercizio dell'attività di giurisdizione, utile a migliorare la qualità della giustizia. La valutazione, a cadenza settennale, sarà di competenza del Consiglio Giudiziario, in base ad una motivata e documentata relazione del Magistrato Dirigente, e coinvolgerà i magistrati, dando loro la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

Si introduce, all'articolo 10, un sistema di incompatibilità determinate da qualità personali attinenti ai Magistrati, atte a far sì che questi ultimi non pongano loro stessi in posizioni tali da far dubitare della loro imparzialità.

Si prevede un regime di incompatibilità comune a tutti i magistrati, come il divieto di esercizio di ogni forma di attività politica o sindacale, l'appartenenza e la partecipazione ad associazioni segrete e la copertura di ulteriori incarichi che prevedono il giuramento di fedeltà ad altro Stato diverso dalla Repubblica di San Marino.

Sono inoltre introdotti due regimi di incompatibilità autonomi: l'uno, più stringente, per i Magistrati di carriera (comma 4, art. 10), l'altro, più duttile, per i Magistrati per specifico incarico (comma 5, art. 10).

Si introduce, parallelamente, un meccanismo di controllo delle incompatibilità dei magistrati affidato al Consiglio Giudiziario. Il Consiglio Giudiziario è competente ad accertare in ogni momento lo stato di incompatibilità dei Magistrati e questi ultimi hanno il dovere di comunicare al Consiglio Giudiziario l'assunzione di altri incarichi estranei alla Magistratura, nel rispetto del regime di incompatibilità.



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Ferma restando la responsabilità penale che può configurarsi in caso di commissione di reato, la responsabilità dei Magistrati può attivarsi su due fronti: la responsabilità civile e la responsabilità disciplinare.

All'articolo 11 della proposta è trattato il regime della responsabilità civile. La previsione ripropone il meccanismo di cui all'articolo 9 della Legge costituzionale 30 ottobre 2003 n. 145 come successivamente modificata ed integrata.

Tuttavia, il progetto di legge ha tentato di definire in maniera più chiara i presupposti dell'azione di risarcimento del danno e il relativo procedimento, identificando i Sindaci di Governo come i destinatari dell'azione, fissando il termine temporale entro cui agire e definendo la Cancelleria Civile il luogo ove l'atto di deposito deve essere compiuto. Si è poi fissato l'importo massimo entro cui il magistrato la cui responsabilità sia stata accertata può essere condannato al risarcimento del danno.

Il quadro delle responsabilità si completa con l'articolo 12 della proposta, che viene dedicato all'elencazione dei doveri del magistrato e alle ipotesi di responsabilità disciplinare.

Il primo comma dell'articolo 12 costituisce il quadro dei doveri del Magistrato. Al Magistrato viene quindi richiesta professionalità, obiettività ed imparzialità. Non soltanto si è previsto che il Magistrato debba essere libero di agire da qualsiasi indebita influenza sui procedimenti giudiziari, ma anche che egli "appaia" libero nell'agire. La salvaguardia dell'apparenza di imparzialità è stata quindi valutata un'indispensabile presupposto perché coloro che sono soggetti al giudizio nutrano fiducia nella funzione giudiziaria.

Il comma prevede poi che i Magistrati debbano manifestare sicura dottrina e prudente equilibrio, tenere un'irreprensibile condotta civile e morale, tutelare i diritti e le libertà di tutte le persone in uguaglianza, rispettando la loro dignità. Su di essi grava anche l'obbligo di trattare ogni causa con prudenza e diligenza.

I doveri dei Magistrati, secondo la proposta, riguardano anche il modo con cui i Magistrati gestiscono i rapporti con le parti processuali, anche incoraggiandole, qualora sia possibile, alla composizione amichevole, la diligenza nel trattare i procedimenti nei termini previsti o comunque ragionevoli, il dovere di non sottrarsi agli incarichi affidatigli, quando non sussistano valide ragioni stabilite dalla legge, l'utilizzo del linguaggio - improntato alla trasparenza e alla comprensibilità - nelle motivazioni dei provvedimenti, l'aggiornamento regolare e l'ampliamento del proprio bagaglio professionale.

Il comma secondo esplicita il dovere dei Magistrati di carriera, proprio in ragione del loro rapporto continuativo con l'esercizio della giurisdizione, di



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

partecipare attivamente alle riunioni organizzative indette dal Magistrato Dirigente e di assicurare una costante presenza in Tribunale.

Il terzo comma introduce il tema degli illeciti disciplinari e della responsabilità disciplinare. Differentemente dal regime attuale, che prevede come uniche sanzioni disciplinari, conseguenti all'esercizio dell'azione di sindacato, la decadenza - allorché venga accertato il venir meno dei requisiti essenziali per la permanenza nelle funzioni - e l'esonero dall'incarico - a seguito dell'accertata compromissione della fiducia, il rispetto, l'estimazione morale e professionale che gli competono ovvero il prestigio dell'amministrazione della giustizia -, si stabilisce un sistema disciplinare più articolato, al fine di orientare, da un lato, i comportamenti dei Magistrati e di preservare il prestigio dell'ordine giudiziario e dall'altro di evitare che lo strumento disciplinare si presti a diventare uno strumento potenzialmente arbitrario.

La proposta in materia di responsabilità disciplinare ha tre presupposti: la precisa elencazione degli illeciti disciplinari, la tassativa previsione delle sanzioni a cui si incorre a seconda dell'illecito commesso e l'introduzione di un procedimento che complessivamente ha cura di rafforzare il principio del contraddittorio e il diritto di difesa.

Si stabilisce che la responsabilità disciplinare del Magistrato si configura, in generale, nel caso di violazione con dolo o colpa grave dei suoi doveri.

Si prevede, inoltre, una clausola residuale per la quale può essere azionata responsabilità disciplinare anche nel caso del compimento di una condotta, in ufficio o fuori, che per la sua obiettiva gravità, renda il Magistrato immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario. In questo modo, pur tentando il massimo grado di tipizzazione delle condotte meritevoli di essere sanzionate, in ottica garantista, non si preclude comunque la responsabilità disciplinare per ogni grave comportamento che, se provato, pur non essendo incluso nell'elenco di cui ai commi successivi al secondo, è obiettivamente in grado di giustificare una risposta sanzionatoria.

La proposta prosegue indicando al comma 4 i singoli illeciti disciplinari in cui il Magistrato potrebbe incorrere nell'esercizio delle proprie funzioni. Il comma 5, invece, riguarda gli illeciti che pur essendo compiuti fuori dall'esercizio delle proprie funzioni sono comunque tali da determinare una responsabilità disciplinare del Magistrato.

Si è previsto, al comma 6, che la responsabilità disciplinare sussiste, in ogni caso, qualora a seguito del compimento di fatti integranti misfatti - dunque soltanto quando l'elemento soggettivo nel compimento del reato è quello del dolo - punibili con la prigionia di grado non inferiore al secondo, se sia



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

intervenuta sentenza definitiva di condanna o di proscioglimento per sussistenza di una causa di estinzione del reato.

Il progetto di legge introduce, al comma 7, anche l'elencazione di specifici illeciti disciplinari in cui potrebbe incorrere il Magistrato Dirigente nel suo ruolo di dirigenza del Tribunale. La proposta risponde alla più ampia esigenza di regolamentare la figura del Magistrato Dirigente (v. articolo 14) anche in relazione alle sue responsabilità.

Il comma ottavo e il comma nono costituiscono coordinate importanti nell'applicazione della sanzione disciplinare. Il comma ottavo, infatti, a salvaguardia della legalità del procedimento disciplinare, stabilisce che nessun magistrato può essere destinatario di una sanzione disciplinare per una violazione di un dovere non previsto al momento il cui fatto contestato si è verificato. L'articolo prosegue, al comma nono, oltre a identificare le sanzioni disciplinari, nello specificare che queste devono essere applicate nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità. Il comma decimo identifica le condotte che possono giustificare una sanzione non inferiore alla censura, il comma 11 indica quali illeciti determinano l'applicazione di una sanzione non inferiore alla sospensione della retribuzione e il comma 12 descrive le condotte che per la loro gravità non possono che giustificare la massima sanzione, ossia quella della destituzione del Magistrato.

L'articolo si completa poi nel fornire una soluzione nel caso in cui un Magistrato sia condannato per più illeciti tali da giustificare sanzioni di diversa gravità, prevedendosi l'applicazione della sanzione più grave o nel caso in cui quando sono compiuti più illeciti puniti con la medesima sanzione, commessi in concorso tra loro, sono puniti con la sanzione immediatamente più grave. Ciò con il limite per il quale è possibile applicare la sanzione meno afflittiva se i fatti non sono particolarmente gravi.

Il Consiglio Giudiziario è competente a irrogare le sanzioni disciplinari, all'esito di una apposita procedura che assicura le garanzie del contraddittorio e di difesa dell'incolpato. Garanzie, queste ultime, che oltre a trovare un proclama al comma 17, vengono poi rese effettive nella procedura di cui all'articolo 16, che ad esse si ispira.

La proposta introduce un termine di prescrizione di due anni dalla condotta rilevante compiuta dal Magistrato. Si è ritenuto il termine di due anni un termine congruo al fine di consentire, da un lato, l'esercizio dell'azione disciplinare e dall'altro un limite utile a circoscrivere il periodo entro cui il Magistrato può dirsi censurabile. Tuttavia, lo stesso comma 18 specifica che l'avvio del procedimento disciplinare e l'apertura di un eventuale procedimento penale rilevante a fini disciplinari sospendono il termine di prescrizione; mentre, al comma 19 precisa che il termine di prescrizione per i



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

fatti compiuti prima dell'entrata in vigore della proposta inizia a decorrere dal momento della sua entrata in vigore.

Di fronte ad una società sempre più complessa, si richiede ai Magistrati un'approfondita conoscenza del diritto, una cultura dell'indipendenza e della imparzialità, una comprensione delle dinamiche della società ed un corredo di conoscenze che siano diverse, seppur complementari, a quelle strettamente giuridiche. A tal proposito, la proposta ha riservato all'articolo 13 una compiuta disciplina del diritto e dovere di formazione dei Magistrati, stabilendo che il Consiglio Giudiziario, entro il 31 dicembre di ogni anno, debba adottare piani di formazione annuali per gli Uditori Commissariali e per i Magistrati di carriera. Si conferisce, inoltre, al Consiglio Giudiziario, d'intesa con la Segreteria per la Giustizia, la facoltà di stringere accordi con Istituti di formazione anche all'estero.

L'articolo 14 è stato dedicato ad una compiuta disciplina della figura del Magistrato Dirigente.

Il Magistrato Dirigente è nominato, ai sensi del primo comma, dal Consiglio Giudiziario, tra i magistrati di carriera con un'anzianità di servizio di almeno cinque anni, per la durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta per ulteriori quattro anni, ma soltanto previa valutazione dell'attività svolta.

Viene confermata la possibilità di nominare, in circostanze eccezionali e contingenti e per un periodo non superiore a tre anni un Dirigente del Tribunale fra personalità esterne alla Magistratura di carriera sammarinese, di chiarissima fama e comprovata esperienza di direzione di strutture o uffici giudiziari. Egli è equiparato al Magistrato Dirigente ad ogni effetto. Il Dirigente esterno è rinnovabile una sola volta e per un periodo non superiore a due anni se persistono le medesime circostanze.

La proposta attribuisce al Magistrato Dirigente una serie di significative funzioni: l'organizzazione del lavoro del Tribunale e dei singoli magistrati, improntato a consentire il buon andamento dell'attività giudiziaria e tenendo in considerazione la professionalità, l'esperienza e le attitudini e le esigenze di formazione di ciascun Magistrato; la sorveglianza sui magistrati; il coordinamento e la direzione degli Uffici giudiziari; la partecipazione al Consiglio Giudiziario con l'obbligo di redigere, nei casi previsti dalla legge, le apposite relazioni previste dalla presente legge e quelle comunque richieste dal Consiglio Giudiziario; la segnalazione al Consiglio Giudiziario dei fatti che possono integrare illeciti disciplinari dei Magistrati.; l'audizione in Commissione Consiliare per gli affari di Giustizia in seduta segreta, quando almeno un terzo di questa lo richieda e nei casi previsti dalla legge. Il



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Magistrato Dirigente decide, inoltre, sulle istanze di astensione dei Magistrati con decreto motivato e procede, in caso di accoglimento, alla riassegnazione del fascicolo.

Il Magistrato Dirigente è tenuto, entro il mese di aprile d'ogni anno, a presentare al Consiglio Grande e Generale, per il tramite della Commissione Consiliare per gli affari di Giustizia e a seguito di presa d'atto del Consiglio Giudiziario, la relazione sullo stato della giustizia dell'anno precedente, comprensiva dei rilievi sul lavoro giudiziario svolto dai magistrati di ogni grado.

Il Magistrato Dirigente può proporre al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria di essere affiancato da un Dirigente supplente, a cui delegare alcune funzioni. In risposta ad una lacuna normativa del previgente impianto legislativo, è stato previsto che il Magistrato Dirigente il quale con dolo o colpa grave incorra in una o più violazioni disciplinari proprie dei magistrati o specifiche del Dirigente, la cui gravità sia tale da pregiudicare il corretto esercizio delle sue funzioni, possa essere rimosso dal ruolo dirigenziale con provvedimento del Consiglio Giudiziario, deliberato con la maggioranza di tre quarti degli aventi diritto al voto. Si tratta, in sostanza, di una sanzione disciplinare ulteriore a quelle già previste per i magistrati dall'art. 12, irrogabile soltanto all'esito del procedimento disciplinare.

La nuova disciplina del Consiglio Giudiziario costituisce una profonda innovazione rispetto alla vigente normativa.

Considerato che la disciplina del Consiglio Giudiziario è stata più volte oggetto di intervento da parte del Legislatore, soprattutto per quanto concerne la sua composizione, si è inteso conferire allo stesso organo una disciplina più robusta, atteso che il Consiglio Giudiziario compirà, nel contesto ordinamentale sammarinese, il ruolo di organo garante dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura.

La proposta di legge ha escluso dalla trattazione il Consiglio Giudiziario riunito in seduta ordinaria. Di fatto, si è ritenuto che - soprattutto in uno stato di dimensioni piccole come quello di San Marino - la previsione di un Consiglio unicamente formato da Magistrati rischi di rappresentare una sovrastruttura, fortemente inadeguata e sostanzialmente corrispondente ad un organo corporativo, slegato dall'interesse di sistema. Del resto, la riunione della Magistratura per la discussione di questioni interne al Tribunale non abbisogna di una sede istituzionalizzata, ancor meno se inserita in disciplina costituzionale.



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

Si è poi ridotto in maniera significativa il numero di componenti del Consiglio Giudiziario, che attualmente vede la partecipazione di undici laici ed un altrettanto numero di togati.

Per questo motivo si è prefigurato un Consiglio Giudiziario formato da otto componenti aventi diritto di voto, considerando il numero di otto idoneo a garantire una partecipazione significativa da parte delle componenti laica e togata.

La soluzione individuata identifica, come può leggersi al comma 1 dell'articolo 15, il Consiglio Giudiziario come l'organo garante dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura. Esso, in continuità rispetto alla vigente normativa, è presieduto dai Capitani Reggenti.

L'attribuzione della presidenza ai Capitani Reggenti, figure che conferiscono autorevolezza e unità all'istituzione, permette di collegare il Consiglio al resto dell'ordinamento costituzionale. E' dunque l'Eccellentissima Reggenza, in primo luogo, ad essere il punto di dialogante raccordo tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato.

Secondo il comma secondo, il Magistrato Dirigente fa parte di diritto del Consiglio Giudiziario. Egli svolge, infatti, le funzioni di vicepresidente e, per delega dei Capitani Reggenti, ne cura l'organizzazione ed il funzionamento secondo quanto stabilito dal Regolamento interno. Il Magistrato Dirigente non esercita tuttavia il diritto di voto e non si computa ai fini del calcolo del quorum strutturale e funzionale delle deliberazioni.

Nel delineare la composizione del Consiglio Giudiziario, la proposta, al comma terzo, ha bilanciato in maniera perfettamente paritaria la componente laica e quella togata. Scegliere di comporre il Consiglio Giudiziario senza far prevalere numericamente una delle due componenti rispetto all'altra, oltre ad essere in linea con la tradizione sammarinese tracciata fin dal 2003, fa sì, al tempo stesso, che l'autonomia della magistratura sia effettiva, ma senza correre il rischio che la magistratura si interpreti come "corpo" separato. Esigenza quest'ultima che, tornando alla vigente disciplina, è impossibile perseguire alla presenza del Consiglio Giudiziario riunito in seduta ordinaria.

Il Consiglio è composto, per quanto attiene la componente laica, da quattro componenti eletti dal Consiglio Grande e Generale. Sono eleggibili i cittadini sammarinesi non magistrati, indicati nell'elenco di cui alla lettera a) del comma terzo, che si sono distinti per professionalità, competenze ed esperienza.

Si è reputato ragionevole prevedere che i componenti laici del Consiglio Giudiziario venissero eletti con una maggioranza qualificata, quindi quella dei due terzi, ai fini di poter garantire una significativa condivisione da parte dell'Aula consiliare.



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

In rappresentanza della Magistratura, siedono, ai sensi della lettera b) dello stesso comma terzo, quattro tra i magistrati di carriera, dei quali tre fra i Commissari della Legge confermati nell'incarico e di carriera e uno fra i Giudici d'appello di carriera confermati nell'incarico. Qualora non siano in servizio Giudici d'appello di carriera, verrà nominato un Giudice d'appello non di carriera.

Per garantire l'alternanza in seno al Consiglio Giudiziario è previsto un meccanismo che esclude per i componenti laici l'immediata rieleggibilità. Invece, considerato il limitato numero dei Magistrati eleggibili che l'organico del Tribunale potrebbe offrire, il progetto di legge consente la immediata rielezione dei membri della componente togata, ma solo per un ulteriore mandato.

A presidio dell'indipendenza dell'organo è, inoltre, la previsione per cui i componenti elettivi della parte laica, finché sono in carica, non possono fare parte del Consiglio Grande e Generale, né del Congresso di Stato. Invece, i magistrati eletti continuano ad esercitare le loro funzioni giudiziarie e, in caso di cessazione dalle stesse, decadono dalla carica di componente del Consiglio Giudiziario.

Il quinto comma stabilisce il regime elettorale per il quale si procede all'elezione dei componenti togati. Dunque, i Commissari della Legge di carriera e i Giudici d'Appello di carriera eleggono i tre Commissari della Legge e il Giudice d'Appello di cui al precedente comma 3, lettera b), esprimendo fino a tre preferenze per i primi e una preferenza per il secondo. In caso di mancanza di Giudici d'Appello di carriera, si elegge un Giudice d'Appello non di carriera. Lo stesso comma definisce anche i criteri sussidiari e graduati di elezione in caso di parità di voti.

Il comma sesto fissa a quattro anni la durata in carica del Consiglio Giudiziario. Peraltro, oltre a individuare un arco temporale di durata che distingue il Consiglio da qualsiasi altra Istituzione sammarinese, si introduce anche un regime di *prorogatio* dell'organo. Infatti, trascorsi quattro anni dalla prima riunione del Consiglio e fino alle elezioni dei nuovi componenti, il Consiglio Giudiziario si riunisce e delibera solo per questioni di ordinaria amministrazione. In tal periodo è consentito l'avvio delle procedure di reclutamento dei Magistrati. Sono precluse la valutazione di professionalità e la nomina dei Magistrati, la nomina del Magistrato Dirigente e la decisione sui procedimenti disciplinari.

La ragione della *prorogatio* è quella di evitare, da un lato, il blocco della funzionalità del Consiglio e dall'altro lato scongiurare che eventuali meccanismi di inerzia da parte delle due componenti nell'eleggere i propri rappresentanti, risponda ad una logica ostruzionistica: infatti, il Consiglio



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

Giudiziario in regime di *prorogatio* vede una significativa limitazione delle proprie funzioni. Sono infatti consentite le attività, già individuate dalla proposta costituzionale, di sola ordinaria amministrazione.

Alla seduta con cui viene discussa la Relazione annuale del Magistrato Dirigente partecipano, secondo il comma settimo, il Presidente dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai ed il Segretario di Stato per la Giustizia senza diritto di voto.

La proposta definisce in maniera pressoché esaustiva le competenze del Consiglio Giudiziario. Oltre a dover verificare nella prima seduta la validità dei titoli dei componenti eletti, è competente, secondo il comma ottavo, a deliberare in materia di reclutamento, nomina, conferma, promozione, valutazione di professionalità, disciplina dei magistrati, secondo le leggi di ordinamento giudiziario, nomina il Magistrato Dirigente del Tribunale. Il Consiglio Giudiziario esprime pareri su questioni generali in materia di amministrazione della giustizia e di organizzazione degli uffici giudiziari, su richiesta del Segretario di Stato per la Giustizia o della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia.

Le deliberazioni del Consiglio Giudiziario, salvo diversamente previsto, sono assunte con la maggioranza dei presenti aventi diritto al voto. Ciò comporta che, in caso di parità di voti, la deliberazione si intende non approvata.

Ai fini di rendere pienamente funzionante l'organo, sarà lo stesso Consiglio (comma 10 dell'articolo 14) ad adottare a maggioranza qualificata un Regolamento interno con il quale disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle proprie attività, le cause di decadenza o incompatibilità dei componenti eletti, la sostituzione di quest'ultimi con i primi dei non eletti.

Viene resa certa la cadenza delle riunioni del Consiglio Giudiziario, che dovranno tenersi, di regola, almeno con cadenza trimestrale. Può comunque farsi luogo alla convocazione su iniziativa dei Capitani Reggenti o su richiesta di tre dei componenti eletti.

A garanzia della totale indipendenza dei componenti che siedono in Consiglio, secondo il comma dodici, essi non sono perseguibili per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

L'ultimo comma dell'articolo prospetta un'ipotesi di regime transitorio per il quale rimarrà in carica l'attuale Consiglio Giudiziario sino all'insediamento del nuovo Consiglio.

Il procedimento disciplinare, di cui all'ultimo articolo della proposta, contribuisce a completare il quadro della disciplina della responsabilità disciplinare dei Magistrati.



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

Oltre ad una identificazione precisa dei soggetti chiamati ad esercitare azione disciplinare di cui al primo comma dell'articolo 12, la proposta introduce all'articolo 16 un procedimento più articolato e teso a garantire, come anticipato, il contraddittorio ed il diritto di difesa con il Magistrato sottoposto a sanzione disciplinare. Il comma primo individua tre soggetti che possono instaurare l'azione disciplinare avverso i Magistrati: un terzo della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, il Procuratore del Fisco e il Magistrato Dirigente.

Promossa l'azione, l'istruttoria preliminare è affidata ad un Commissario della Legge incaricato dal Consiglio Giudiziario, incaricato a tal funzione a rotazione per un anno. Il Commissario della Legge ha facoltà di chiedere apposita relazione al Magistrato Dirigente.

All'esito dell'istruttoria, il Commissario della Legge può deliberare l'archiviazione della pratica oppure esercitare l'azione disciplinare. In questo secondo caso rimette il giudizio disciplinare, con provvedimento motivato, al Consiglio Giudiziario.

Avverso il provvedimento di archiviazione è invece consentita impugnazione dinnanzi al Giudice d'Appello, designato a tal fine dal Consiglio Giudiziario a rotazione per un anno, il quale può confermare il provvedimento di archiviazione o annullarlo con rinvio al Consiglio Giudiziario per il giudizio disciplinare. Il Giudice d'Appello incaricato non può fare parte del Consiglio Giudiziario e non può essere nuovamente nominato nello stesso incarico nei due anni successivi.

Sia il Commissario della Legge che svolge l'istruttoria del procedimento disciplinare, che il Giudice d'Appello chiamato a decidere sull'impugnazione non siedono in Consiglio Giudiziario.

Il comma quinto della proposta prevede che la sospensione cautelare del Magistrato incolpato possa essere disposta, anche su proposta del Commissario della Legge, dal Consiglio Giudiziario qualora la contestazione attenga a fatti che, nelle more del procedimento disciplinare, non ne consentono la permanenza nelle funzioni. Il provvedimento di sospensione in via cautelare è impugnabile dal Magistrato, per motivi di merito o di legittimità, mediante ricorso al Collegio Garante.

Il giudizio disciplinare spetta al Consiglio Giudiziario, organo deputato a garantire l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, che delibera a maggioranza semplice. Il Consiglio delibera con provvedimento motivato, come previsto al comma nono, di escludere l'addebito o applicare la sanzione disciplinare.

La proposta rafforza, inoltre, il contraddittorio in sede di giudizio: si prevede, sempre al comma nono, un'udienza di discussione in cui il Magistrato



SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA

incolpato può farsi difendere e rappresentare da un avvocato, presentare memorie e documenti, chiedere di essere ascoltato, proporre l'audizione di testi e l'acquisizione di documenti. Parimenti, il Consiglio Giudiziario, se lo ritiene necessario ai fini della decisione, ha la facoltà di acquisire prove dichiarative o documentali.

Si chiarifica, poi, il ruolo della Commissione per gli Affari di Giustizia nel caso sia essa a promuovere, nei modi di cui al primo comma, azione disciplinare. La Commissione, rappresentata dall'Avvocatura dello Stato, può partecipare all'udienza di discussione presentando memorie e documenti o proponendo l'acquisizione di documentazioni o testimonianze.

Il decimo comma dell'articolo 16 riguarda l'impugnazione del provvedimento disciplinare. L'interessato o la Commissione per gli Affari di Giustizia, nel caso abbia promosso la procedura, può impugnare il provvedimento del Consiglio Giudiziario, per motivi o di legittimità, mediante ricorso al Collegio Garante. Si specifica, ad ogni modo, che è comunque possibile ipotizzare un'impugnazione di sola legittimità e non di merito.

L'undicesimo comma specifica, infine, che al procedimento disciplinare si applicano le norme del codice di procedura penale in quanto compatibili.

L'articolo 17, ai fini di un efficace coordinamento della disciplina in materia di Magistratura, abroga la Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144 come successivamente modificata, la Legge Qualificata 4 maggio 2009 n. 1 e la Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n. 145 come successivamente modificata, ad eccezione dell'articolo 10, e la Legge 16 settembre 2011 n. 138.

L'ultimo articolo indica, infine, i termini dell'entrata in vigore.

La proposta non ha inserito in legge costituzionale la disciplina autonoma della Commissione Consiliare per Affari di Giustizia, riservando la proposta costituzionale alla stretta disciplina di ordinamento giudiziario.

Tuttavia, il testo ha comunque valorizzato e definito il ruolo della Commissione in questi termini: può udire il Magistrato Dirigente in seduta segreta (articolo 14, comma 2 lettera f)), presenta la Consiglio Grande e Generale la relazione sullo stato della giustizia redatta dal Magistrato Dirigente (art. 14, comma 3), può richiedere pareri al Consiglio Giudiziario, così come il Segretario di Stato per la Giustizia, su questioni generali in materia di amministrazione della giustizia e di organizzazione degli uffici giudiziari (articolo 15, comma 8), mentre un terzo della Commissione



**SEGRETERIA DI STATO  
GIUSTIZIA**

Giustizia è legittimato a proporre azione disciplinare nei confronti dei Magistrati (articolo 16, comma 1).

Confidando in un positivo esame della proposta di legge si porgono deferenti ossequi.

**Il Segretario di Stato per  
la Giustizia e la Famiglia**

Massimo Andrea Ugolini