



La presente sentenza è stata trasmessa con posta elettronica in data 26 marzo 2021
Pertanto ritualmente depositato in tale data ai sensi dell'articolo 15, c.3, del Reg. Coll. n.1/2004 e s.m.
Attestato in data 26 marzo 2021 alle ore 13:13
da: LARA MICHELONI
con la qualifica di ESPERTO
presso: UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE
Il presente documento è composto da nr. 22 pagine.

firma: Firmato digitalmente da: Lara Micheloni
Organizzazione: PARSM/01
Data: 26/03/2021-13:14:17

REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 26 MARZO 2021 N. 5

Nel Nome della Serenissima Repubblica di San Marino

IL COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME
nel sindacato sui Capitani Reggenti n.0001/2020

presentato dai Consiglieri Nicola Renzi, Miriam Farinelli, Ferdinando Bindi, Sara Conti, Maria Katia Savoretti, Andrea Zafferani, e dai cittadini sammarinesi Fabrizio Perotto, Roberto Giorgetti, Augusto Michelotti, Roger Zavoli, Mara Valentini, Gabriella Biordi, Samuele Grassi, Pier Luigi Zanotti, Donatella Comandini, Vanessa D'Ambrosio, Adalmo Bartolini, Stefano Spadoni, Tiziana Ugolini, Assunta Meloni, Domenico Carlini, Marco Podeschi, Roberto Berardi, Pier Marino Bizzocchi, Fortunato Bruschi, Dajana Bartolini, Francesca Piergiovanni, Agostino Pelliccioni, Giovanni Ugolini, Ingrid Casali, Roberto Pazzaglia, Fabrizio Francioni e Enrico Carattoni, nei confronti dei decorsi Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani

nella Udienza Pubblica del 27 gennaio 2021

Alla presenza del Presidente Prof. Avv. Giuseppe de Vergottini, del Vice Presidente Avv. Giovanni Nicolini e dell'Avv. Kristina Pardalos membro effettivo e alla presenza del Prof. Giovanni Cordini – membro supplente – convocato ai sensi dell'articolo 22, commi 3 e 5, del Regolamento del Collegio Garante n.1/2004.

sentita

la relazione del Vice Presidente del Collegio Garante Avv. Giovanni Nicolini

uditi

l'Avv. Antonella Mularoni nell'interesse e per conto dei ricorrenti come da verbale di udienza;

uditi

gli Avv.ti Gian Nicola Berti e Lara Conti nell'interesse e per conto dei decorsi Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani, come da verbale di udienza;

uditi

infine i decorsi Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani, come da verbale di udienza;



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

FATTO

1. In data 14 ottobre 2020, n. - 34 cittadini iscritti alle liste elettorali hanno presentato istanza di sindacato sui Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani, che hanno rivestito la carica nel semestre 1° aprile 2020 - 1° ottobre 2020.
2. I ricorrenti imputano ai decorsi Capitani Reggenti molteplici motivi di sindacato quanto "al fatto e non fatto" durante l'incarico reggenziale, integranti, ad avviso dei ricorrenti, la violazione dei doveri dei Capitani Reggenti e delle disposizioni costituzionali per essi previste quali supremi garanti dell'ordinamento costituzionale, Presidenti del Consiglio Grande e Generale e di altri Organi, tra cui in particolare il Consiglio Giudiziario, sia in seduta ordinaria, sia in seduta plenaria.
3. Dopo una dettagliata ricostruzione dei fatti, tutti svoltisi nell'ambito di riunioni di organi istituzionali e soprattutto del Consiglio Giudiziario, i ricorrenti hanno contestato agli ex Capitani Reggenti Mancini e Zafferani numerose violazioni dei propri doveri, che sono stati trasfusi in ben 17 contestazioni in sede di conclusioni del ricorso e che verranno esaminate in dettaglio nella parte in diritto di questa sentenza.
4. Sulla base di tali assunti i ricorrenti hanno pertanto richiesto che venga accertata la responsabilità istituzionale in capo agli ex Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani per aver ripetutamente violato le leggi costituzionali e le leggi qualificate riguardanti i Capitani Reggenti.
5. Dopo il procedimento incidentale di ricsuazione di uno dei membri del Collegio, conclusosi con il rigetto, questo Collegio si è riunito a camera di consiglio e, con ordinanza in data 4 dicembre 2020, ha dichiarato l'ammissibilità del ricorso.
6. Gli ex Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani si sono costituiti in giudizio con memoria depositata in data 7 gennaio 2021 con la quale hanno respinto ogni addebito e preso posizione su ognuna delle contestazioni.
7. Con ordinanza in data 18 gennaio 2021, questo Collegio ha preso atto delle istanze istruttorie formulate da entrambe le parti, ha disposto l'ammissione di tutte le produzioni documentali e la acquisizione dei verbali del Consiglio Giudiziario Plenario del 9 e 10 settembre 2020 e del 27 e 28 settembre 2000 nonché dell'avviso di convocazione del Consiglio Giudiziario Plenario del 24 luglio 2020 dei relativi eventuali allegati; non ha, invece ritenuto rilevanti le prove testimoniali dedotte dalle parti, essendovi evidenza documentale dei fatti



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è l'azione di sindacato promossa nei confronti dei decorsi Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani ai sensi dell'art. 17 della L.Q. n. 55/2003, che a sua volta, al comma 1, richiama la Rubrica XIX del Libro I delle *Leges Statutae*. 7

2. Prima di entrare nel merito delle singole contestazioni, è opportuno procedere ad un breve excursus, da un lato, sulla natura del mandato reggenziale e sulle funzioni che l'ordinamento attribuisce ai Capitani Reggenti e, dall'altro lato, sulla giurisprudenza di questo Collegio Garante, formatasi dopo la riforma costituzionale degli anni 2000. B

3. I Capitani Reggenti costituiscono il vertice dell'ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino da oltre 600 anni. In verità la presenza di una diarchia al vertice istituzionale della Repubblica si rinviene fin dall'XI secolo, ma una compiuta disciplina dell'istituto è presente negli Statuti della fine del XIII secolo dai quali emerge che le attribuzioni dei Capitani Reggenti si estrinsecano nel potere esecutivo, sia nella parte politica che in quella amministrativa, e nell'attività giurisdizionale e più strettamente giudiziaria. Negli statuti del 1600 la collocazione istituzionale dei Capitani Reggenti è immediatamente susseguente a quella dell'Arengo dei capifamiglia. Le tre caratteristiche fondamentali dell'istituto della Reggenza sono la limitazione nel tempo dell'incarico; la totalità del potere conferito ai due Capitani Reggenti insieme e a ciascuno di loro singolarmente; la facoltà di convocare l'assemblea del popolo, la cui attività è posta sotto la direzione della Reggenza¹. Anche l'azione di sindacato, ora disciplinata dalla L.Q. n. 55/2003, era già prevista dalla Rubrica XIX delle *Leges Statutae* del 1601, che la stessa L.Q. n.55/2003 espressamente richiama. M

I Capitani Reggenti rappresentano l'istituzione certamente più amata e rispettata dalla popolazione Sammarinese, che identifica meglio di ogni altra la peculiarità dell'ordinamento secolare della Repubblica e che anche per questo motivo è sopravvissuta nei secoli alle varie riforme istituzionali che si sono succedute.

All'esito delle riforme costituzionali conseguenti alla introduzione nell'ordinamento della Dichiarazione dei Diritti del 1974 e alla sua riforma del 2000, la figura della Reggenza si è rinsaldata al vertice dell'organizzazione statale della Repubblica e attualmente i Capitani Reggenti, oltre a rivestire la primaria funzione di Capi dello Stato, partecipano alle funzioni attribuite ai primari poteri dello Stato, attraverso la Presidenza del Consiglio Grande e Generale, del Congresso

¹ Cfr. M.A Bonelli, I Capitani Reggenti, RSM 1986.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

di Stato e del Consiglio Giudiziario, ma non partecipano alla determinazione delle scelte e alle decisioni di tali organismi.

Alla progressiva limitazione della facoltà di esercizio dei poteri dello Stato da parte dei Capitani Reggenti, corrisponde l'acquisto di una posizione di garanzia, sancito dall'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti, che attribuisce ai Capitani Reggenti il ruolo di "supremi garanti dell'ordinamento costituzionale", vale a dire di custodi delle leggi, degli statuti, delle norme e dei principi della Dichiarazione stessa.

4. La giurisprudenza del Collegio Garante ha preso atto del rafforzamento del ruolo di garanzia attribuito ai Capitani Reggenti, ma ha anche precisato che la responsabilità che deve essere indagata in sede di Sindacato sui Capitani Reggenti è esclusivamente quella di carattere istituzionale e che la formula di generale garanzia dell'ordinamento non può *"funzionare come valvola elastica di proliferazione di competenze, anche perché essa, proprio in presenza di istituti come l'azione di sindacato, equivarrebbe a rendere fortemente incerta e imprevedibile l'area della corrispondente responsabilità istituzionale. L'evocazione della funzione di garanzia dell'ordinamento non è quindi di per sé sufficiente a suffragare una pretesa violazione di obblighi di fare o non fare, ma impone di essere corredata da puntuali riferimenti alle norme su cui le specifiche violazioni si fonderebbero"* e, conseguentemente, *"per aversi "responsabilità istituzionale", è necessario che i fatti o le omissioni siano stati commessi in violazione di specifiche norme sui doveri e obblighi dei Capitani Reggenti"* (Sentenza n. 2/2018). Sulla base di tali presupposti logico-giuridici è stato affermato il principio secondo il quale perché possa sorgere responsabilità istituzionale in capo ai Capitani Reggenti non è sufficiente che un determinato atto, alla cui formazione i Capitani Reggenti abbiano concorso, sia viziato, essendo necessario che il vizio discenda direttamente dalla violazione di doveri e obblighi gravanti sui Capitani Reggenti medesimi.

5. L'azione di sindacato oggetto del presente procedimento è stata promossa al termine di un semestre reggenziale particolarmente tormentato, non solo perché funestato dall'esplosione della pandemia Covid-19 tuttora in corso, ma anche perché caratterizzato da uno confronto politico che ha raggiunto un livello di tensione elevatissimo e che è ulteriormente deflagrato a causa della concomitante contrapposizione all'interno della magistratura: la disamina delle numerose contestazioni sollevate dai ricorrenti, che verrà ora effettuata seguendo l'ordine riportato nelle conclusioni del ricorso, non può quindi prescindere dal contesto in cui i decorsi Capitani Reggenti Mancini e Zafferani hanno dovuto operare ed a una valutazione complessiva del loro operato.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

6. Il primo addebito è *“per non aver posto in votazione le delibere nel corso del Consiglio Giudiziario riunito in seduta ordinaria del 22 giugno 2020”*. h

Affinché i termini della disputa possono essere compiutamente compresi, occorre considerare che la profonda divisione che si è venuta a verificare nella magistratura della Repubblica - e che risulta in tutta la sua evidenza dal contenuto dei verbali delle riunioni del Consiglio Giudiziario Ordinario e del Consiglio Giudiziario Plenario che sono stati acquisiti agli atti del presente procedimento - ha messo in luce la “fragilità” della disciplina del potere giudiziario offerta dalla legge qualificata n. 145/2003 e ss. mm. ed in particolare di quanto previsto dall’art. 7 in merito all’organo denominato “Consiglio Giudiziario”. B

La norma, infatti, istituisce il Consiglio Giudiziario come organo con *“funzioni di rappresentanza e di garanzia dell’ordine giudiziario”*, ma poi introduce una divaricazione di composizione, oltre che di competenze, tra il Consiglio Giudiziario riunito in sede ordinaria e il Consiglio Giudiziario riunito in sede plenaria.

Il primo è composto solo da magistrati, con la partecipazione del Segretario di Stato per la Giustizia senza diritto di voto, mentre il secondo è composto oltre che da magistrati anche dai membri della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia. h

Una tale architettura, che prevede un organo con composizione complessa e differenziata per competenza, presta il fianco - oltre ad una ormai conclamata non conformità ai modelli organizzativi approvati dagli organismi internazionali, che induce ad auspicarne una tempestiva riforma - a possibili difformità di interpretazione in ordine alle attribuzioni specifiche dell’organo riunito in una composizione, rispetto a quello riunito nell’altra composizione.

Ed è quello che è accaduto nel caso in esame.

I documenti di cui è stata richiesta la votazione nel corso del Consiglio Giudiziario Ordinario del 22 giugno 2020 (cfr. docc. n. 4, 5 e 6 di parte ricorrente) contenevano una presa di posizione in merito all’intero impianto della L.Q. n. 1/2020, che era stata pochi mesi prima approvata dal Consiglio Grande e Generale e che, oltre ad aver escluso il diritto di voto del Dirigente non Magistrato nel Consiglio Giudiziario (sia ordinario che plenario) aveva apportato modifiche alla composizione ed al funzionamento del Consiglio Giudiziario Plenario. Le stesse determinazioni contenevano una conseguente richiesta di radicale revisione della novella legislativa, fino ad auspicare l’intervento degli organi del Consiglio d’Europa.

Ad avviso dei richiedenti, tali determinazioni sarebbero rientrate nella competenza del Consiglio Giudiziario Ordinario, essendo *“questioni di carattere generale concernenti l’amministrazione della giustizia”* previste dall’art. 7 comma 4°, L. Q. n. 145/2003.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Al contrario, altri componenti del Consiglio Giudiziario avevano eccepito l'inammissibilità di tali determinazioni, essendo le stesse non attinenti all'ordine del giorno e di esclusiva competenza del Consiglio Giudiziario riunito in sede plenaria. I Capitani Reggenti hanno fin dall'inizio della seduta ben chiarito che non potevano considerare i riferimenti alla riforma riguardanti il Consiglio Giudiziario Plenario come attinenti all'ordine del giorno e di competenza della seduta in composizione ordinaria.

In conclusione del lungo dibattito, protrattosi per ben due sedute, i Capitani Reggenti hanno ampiamente motivato le ragioni per cui non hanno ritenuto di poter sottoporre a votazione le determinazioni di cui sopra e, in particolare, hanno rilevato che la facoltà di esaminare le questioni di carattere generale concernenti l'amministrazione della giustizia, con facoltà di avanzare richieste e prestare pareri, prevista per il Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria dall'art. 7 comma 4°, L. Q. n. 145/2003, deve intendersi riferita *"all'esame di questioni che attengono alla organizzazione del tribunale e al funzionamento del medesimo"* (cfr. verbale 22 giugno 2020, doc. n. 5 di parte resistente), con ciò tra l'altro uniformandosi alla linea precedentemente assunta dalla Reggenza Boschi-Mularoni con la nota 13 febbraio 2020 (cfr. lettera 17 febbraio 2020, doc. n. 4 di parte resistente). I decorsi Capitani Reggenti Mancini e Zafferani hanno quindi, a fronte di un quadro normativo complesso, operato una interpretazione delle norme coerente e logica, che esclude la possibilità di ravvisare nel loro operato responsabilità istituzionale per violazione di norme di legge.

7. Il secondo addebito è *"per non aver convocato il Consiglio Giudiziario riunito in seduta ordinaria a seguito della ripetuta richiesta di nove magistrati"*.

In data 17 luglio 2020 nove magistrati hanno indirizzato ai Capitani Reggenti richiesta di convocazione del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria. La richiesta è stata quindi formulata da un numero di magistrati che rappresentava più di un terzo dei componenti del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria, come previsto dall'art. 7 comma 9° della L.Q. n.145/2003.

La richiesta conteneva, peraltro, la proposta di esame di uno specifico ed articolato ordine del giorno, che i Capitani Reggenti, nell'esercizio delle funzioni proprie di Presidenti del Consiglio Giudiziario Ordinario, non ritenevano rientrare nella competenza e sfera di attribuzioni dell'organo.

Dopo aver ricevuto in data 31 luglio 2020 un ulteriore sollecito di convocazione del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria con proposta di discussione del medesimo ordine del giorno, i Capitani Reggenti hanno affidato mandato alla Avvocatura dello Stato per la presentazione di



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

ricorso per conflitto di attribuzioni avanti a questo Collegio Garante, affinché venisse stabilito che non spettava ai componenti del Consiglio Giudiziario Ordinario di richiedere la convocazione di sedute dello stesso organo per la discussione di argomenti non rientranti nella competenza e sfera di attribuzioni del medesimo.

Questo Collegio Garante, con ordinanza n. 2 del 31 agosto 2020, ha, da un lato, dichiarato inammissibile il conflitto, ma, al contempo, ha espresso il principio che *"il vincolo legislativo che impone la convocazione dell'organo ove sia acquisita la richiesta di almeno un terzo dei componenti non incide sulla piena capacità valutativa della presidenza per quanto concerne la determinazione dei punti da porre all'ordine del giorno"* e che *"Tale potere è attribuzione esclusiva della Reggenza"*.

Poiché, quindi, la determinazione dell'ordine del giorno è attribuzione esclusiva della Reggenza e la richiesta di convocazione era riferita a uno specifico ordine del giorno, che non era ritenuto pertinente dalla Reggenza medesima, non si ravvisa nella condotta dei precorsi Capitani Reggenti la violazione di alcun precetto di legge, anche se, almeno sotto il profilo del galateo istituzionale, sarebbe stato opportuno che la Reggenza avesse comunicato ai richiedenti le motivazioni in forza delle quali non riteneva di poter convocare la riunione.

8. Il terzo addebito è *"per aver reintrodotto, senza giustificato motivo, nell'ordine del giorno della seduta del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria in data 24 luglio 2020, il comma 'Discussione in ordine alla legge qualificata 20 febbraio 2020 n. 1 ed eventuali conseguenti determinazioni di competenza', comma già evaso nella precedente seduta del 13 luglio 2020"*.

Dall'esame del verbale della riunione del Consiglio Giudiziario in composizione plenaria del 13 luglio 2020 (cfr. doc. n. 7 di parte ricorrente) si evince che in conclusione della seduta, dopo un lungo ed articolato dibattito sul comma 1 all'ordine del giorno, è stata posta in votazione una delibera. Una volta completate le operazioni di voto la Reggenza ne ha proclamato l'esito: *"la legge 145/2003 così come modificata con la legge qualificata numero 2 del 2011 al comma 10 recita testualmente 'le delibere sono adottate con voto favorevole della maggioranza dei presenti'. La votazione ha avuto questo esito: i presenti erano 23, anche aventi diritto erano 22, i voti favorevoli sono stati 11, i voti contrari sono stati 10, 1 astenuto, pertanto ai sensi di quanto disposto dalla legge qualificata numero 2 del 2011 il dispositivo non è approvato"*.

Subito dopo, stante l'ora tarda, la Reggenza ha proposto l'aggiornamento della seduta, senza tuttavia dichiarare formalmente chiuso il comma.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Per inquadrare correttamente il tema controverso, si deve precisare che il Consiglio Giudiziario non si è dotato di un proprio autonomo Regolamento e fin dalla sua istituzione ha applicato per analogia il Regolamento del Consiglio Grande e Generale, attualmente disciplinato dalla legge qualificata n. 3/2018 e che l'Art. 40 di tale Regolamento prevede espressamente che prima di passare ai successivi commi iscritti all'ordine del giorno si debba dichiarare la chiusura del comma precedente.

Dall'esame del verbale della successiva seduta del 24 luglio 2020 (cfr. doc. n. 7 di parte resistente) risulta che la Reggenza in apertura di seduta ha dato atto di aver raccolto l'istanza di alcuni componenti non togati del Consiglio Giudiziario Plenario che avevano rappresentato l'esigenza di un chiarimento in merito all'effettivo ruolo degli astenuti nelle votazioni, conseguente alla coesistenza del combinato disposto dell'art. 7 comma 10° della L.Q. n. 145/2003 e dell'art. 54 del Regolamento del Consiglio Grande e Generale e di avere pertanto acquisito il parere di un esperto giurista al fine di dare un indirizzo certo sul punto. La Reggenza ha proseguito dando atto che il consulente aveva concluso nel senso di escludere che gli astenuti rientrino nel quorum funzionale del Consiglio Giudiziario, ma ha anche subito precisato che non era assolutamente intenzione della Reggenza mettere in discussione né delegittimare l'esito del voto della precedente seduta, ma esclusivamente dotarsi di uno strumento che mettesse a disposizione un criterio certo da utilizzare da quel momento in poi.

Una volta esaurite le comunicazioni della Reggenza, la seduta del 24 luglio 2020 è proseguita con l'esame del comma 2 dell'ordine del giorno, che riproponeva il comma "Discussione in ordine alla legge qualificata 20 febbraio 2020 n. 1 ed eventuali conseguenti determinazioni di competenza". La discussione del comma è stata, tuttavia, immediatamente sospesa dalla Reggenza che ha manifestato il proponimento di acquisire uno o più pareri circa l'effettiva portata delle conseguenze della legge qualificata 20 febbraio 2020 n. 1, prima di affrontarne la discussione.

Alla luce di quanto sopra, non si ritiene di poter ravvisare nella condotta dei percorsi Capitani Reggenti Mancini e Zafferani alcuna violazione di norme di legge, tale da integrare responsabilità istituzionale.

9. Il quarto addebito è "Per avere, durante la seduta del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria del 24 luglio 2020, messo in votazione atti e documenti al di fuori dell'ordine del giorno e della prevedibilità da parte dei componenti dell'organo".

Come abbiamo già visto, anche alla luce della recente giurisprudenza di questo Collegio Garante, è pacifico che la determinazione dell'ordine del giorno rientri nelle competenze e responsabilità della



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Reggenza nella sua qualità di presidente del Consiglio Giudiziario, così come rientra nelle competenze e responsabilità della presidenza dell'organo di vigilare affinché la discussione e le deliberazioni siano circoscritte nell'ambito dei commi all'ordine del giorno.

La contestazione attiene più specificamente ad una pretesa genericità del comma 3 dell'ordine del giorno, che recitava *"Esame dei ricorsi avverso deliberazioni assunte dal Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria ed eventuali determinazioni di competenza"*, che, unitamente all'assenza di idonea documentazione a corredo della convocazione, non avrebbe permesso ai componenti dell'organo di prevedere che nell'ambito del comma sarebbero stati adottati provvedimenti in autotutela, tra i quali quello che ha poi di fatto determinato l'allontanamento dal ruolo del Dirigente del Tribunale che era in carica in quel momento.

Dall'esame degli atti e documenti acquisiti nel fascicolo del procedimento risulta, peraltro, che l'ordine del giorno della seduta del 24 luglio 2020 fosse corrispondente, con la sola aggiunta della comma 1 *"Comunicazioni della Reggenza"*, a quello della precedente seduta del 13 luglio 2020 in merito al quale non è stata sollevata alcuna obiezione e nel corso della quale seduta era stato già ampiamente affrontato il tema delle possibili conseguenze dell'entrata in vigore della L.Q. n. 1/2020 sui procedimenti pendenti aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti del Consiglio Giudiziario ed erano anche stati menzionati i provvedimenti che avrebbero potuto essere presi in considerazione per le eventuali determinazioni di competenza.

Tra i ricorsi pendenti dei quali si era già discusso nel corso della seduta del 13 luglio 2020 vi erano anche quelli conseguenti alle impugnative dell'ex Magistrato Dirigente avverso il provvedimento di sua revoca e quelli successivi di nomina dei suoi successori, per cui non può condividersi l'assunto dei ricorrenti secondo il quale non si sarebbe potuto immaginare che nella seduta successiva, ove era stato riproposto il medesimo ordine del giorno perché ancora non esaurito, non si sarebbe affrontato l'argomento anche con l'adozione di provvedimenti specifici al riguardo.

Ciò detto, non si può omettere di considerare che, in occasione della convocazione di sedute di un organo collegiale quale è il Consiglio Giudiziario è opportuno che venga messa a disposizione dei componenti dell'organo la documentazione pertinente all'ordine del giorno che verrà esaminata nel corso della seduta, anche se ciò può avvenire con modalità diverse. Ad esempio l'Art. 63 del Regolamento del Consiglio Grande e Generale, legge qualificata n. 3/2018, prevede che la documentazione relativa all'ordine del giorno venga pubblicata sul sito web del Consiglio, mentre nel Caso del Consiglio Giudiziario, che non è dotato di un proprio sito web, si sarebbe potuto allegare la documentazione all'avviso di convocazione.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

La tesi della difesa dei resistenti secondo la quale si devono considerare già presenti agli atti del Consiglio Giudiziario anche documenti esaminati e discussi in sedute precedenti, anche molto risalenti nel tempo, non è risolutiva poiché non può assicurare la conformità ai canoni di trasparenza dell'attività degli organi istituzionali, anche in considerazione del fatto che la composizione dell'organo può variare nel tempo.

Nel caso di specie risulta, peraltro, che la richiesta di convocazione con all'ordine del giorno "esame dei ricorsi avverso deliberazioni assunte dal Consiglio Giudiziario riunito seduta plenaria ed eventuali determinazioni di competenza" sia stata formulata dal Segretario di Stato per la Giustizia e, conseguentemente, sarebbe stato opportuno che la documentazione inerente fosse stata allegata già alla richiesta di convocazione.

Nel caso specifico, tuttavia, non si ravvisa responsabilità dei decorsi Capitani Reggenti in considerazione della sedimentazione delle informazioni derivanti dalla precedente riunione e del fatto che in corso di seduta la documentazione è stata resa disponibile.

10. Il quinto addebito è "Per aver presieduto la seduta del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria del 24 luglio 2020 in assenza del numero legale e facendo partecipare un membro in conflitto di interessi".

Il quorum costitutivo delle sedute del Consiglio Giudiziario, sia in sede plenaria sia in sede ordinaria, è rappresentato dalla metà dei suoi componenti (art. 7, comma 10° L.Q. n. 145/2003).

Il Consiglio Giudiziario in seduta plenaria è composto dai membri della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, dal Segretario di Stato per la Giustizia, dai Giudici di Terza Istanza, da tre Giudici d'Appello, da cinque Commissari della Legge e dal Magistrato Dirigente (art. 7, comma 5° L.Q. n. 145/2003, come modificato dalla L.Q. n. 1/2020), con la precisazione che "Il numero dei Magistrati con diritto di voto deve comunque essere sempre pari a quello degli altri componenti aventi diritto di voto" e l'ulteriore precisazione (questa contenuta all'art. 6 comma 4° L.Q. n. 145/2003, come modificato dalla L.Q. n. 1/2020) che il Dirigente non Magistrato partecipa al Consiglio Giudiziario senza diritto di voto.

I ricorrenti hanno formulato la loro contestazione sull'assunto che in occasione della riunione del 24 luglio 2020 del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria l'organo sarebbe stato composto da 23 membri, e che 11 di tali membri (6 togati, il Dirigente del tribunale e 4 non togati) non avrebbero preso parte alla seduta, per cui i presenti sarebbero stati 12.

Si deve dare atto che i ricorrenti, pur avendone fatto insistente richiesta, al momento della presentazione del ricorso non avevano ancora potuto avere la disponibilità del verbale della



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

riunione, dalla lettura del quale risulta, invece, che i membri non togati assenti sono stati soltanto tre, poiché il quarto è intervenuto in rappresentanza del gruppo consiliare di opposizione.

I presenti alla seduta sono stati pertanto 13, che rappresentano un numero superiore alla metà dei componenti, sia nel caso che il Dirigente non magistrato, privo di diritto di voto, debba essere compreso nel computo del quorum, sia che debba essere escluso.

La lettura delle ben 46 pagine del verbale della seduta del Consiglio Giudiziario Plenario del 24 luglio 2020 consente di accertare che in nessun momento della lunga seduta è venuto meno il numero legale: si rileva infatti che fino a quando è uscito l'ex Magistrato Dirigente, che era presente in qualità di Commissario della Legge, sono stati presenti 13 membri; poi l'ex Magistrato Dirigente è uscito dall'aula portando il numero di presenti da 13 a 12 (cfr. pag. 26 del verbale, doc. n. 7 di parte resistente); al termine della discussione e prima della votazione il membro non togato rappresentante dell'opposizione è a sua volta uscito dall'aula, ma al contempo è rientrato l'ex Magistrato Dirigente che, ovviamente, non ha partecipato al voto (cfr. pag. 36 del verbale).

Applicando anche in questo caso i criteri di determinazione dei quorum del Consiglio Giudiziario come delineati al precedente punto 7, si ha la conferma che il numero legale dei componenti non è mai venuto meno in quanto la presenza dell'ex Magistrato Dirigente, che non ha partecipato al voto, non incide nella determinazione del quorum funzionale, ma deve essere invece computata nel numero dei presenti ai fini del quorum strutturale.

Per quanto concerne, invece, la contestazione relativa all'aver consentito la partecipazione alla seduta di un membro in conflitto di interessi, riferita alla presenza dell'ex Magistrato Dirigente, si deve considerare che l'ultimo comma dell'art. 7 della L. Q. n. 145/2003 prevede espressamente che non possono assistere alla discussione e alle deliberazioni i magistrati che debbano essere sentiti in casi di responsabilità, incompatibilità, o non idoneità, mentre, nei casi in cui l'oggetto della deliberazione riguardi candidature o conferimenti di incarichi non è previsto alcun divieto di assistenza alla discussione e alla deliberazione da parte del magistrato interessato, che tuttavia non può parteciparvi.

Anche in questo caso, non si ravvisa pertanto alcuna violazione di obblighi di legge da parte dei decorsi Capitani Reggenti.

11. Il sesto addebito è *"Per aver rifiutato di trasmettere ad alcuni membri richiedenti del Consiglio Giudiziario gli atti i documenti e i risultati delle deliberazioni di cui avevano diritto, nella predetta veste, di avere conoscenza"* e verrà trattato unitamente al settimo addebito *"Per non aver assegnato un termine al segretario verbalizzante della seduta del Consiglio Giudiziario in riunione in seduta plenaria del 24 luglio 2020 affinché depositasse il verbale in tempi congrui,*



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

stante l'importanza di tale riunione per le numerose deliberazioni adottate anche a seguire e per gli eventuali ricorsi amministrativi intentati anche a seguito dell'ordinanza di codesto On.le Collegio n. 3 in data 31 agosto 2020 nel ricorso per conflitto di attribuzioni n. 2/2020".

In data 27 luglio 2020, alcuni membri non togati del Consiglio Giudiziario Plenario, che non avevano preso parte alla riunione del 24 luglio 2020, si sono recati in udienza privata dai Capitani Reggenti e nell'occasione hanno chiesto di poter avere "copia di tutti gli eventuali ordine del giorno e/o deliberazioni assunte dall'assemblea, gli esiti delle eventuali votazioni tenutesi, con l'evidenza dei votanti e dei presenti in aula"; nella medesima occasione hanno altresì richiesto "copia integrale della registrazione audio dell'intera seduta o in subordine di poter consultare presso l'ufficio di Palazzo Pubblico" (cfr. doc. n. 21 dei ricorrenti).

La Reggenza ha dato riscontro alla richiesta con comunicazione in data 3 agosto 2020 precisando che le registrazioni audio non sono previste da alcuna disposizione di legge e che quindi non ne è disciplinata la consultazione, né tantomeno l'estrazione di copia, essendo le stesse utilizzate esclusivamente per facilitare la stesura del verbale delle sedute (cfr. doc. n. 23 dei ricorrenti).

Con la medesima comunicazione la Reggenza trasmetteva il testo della deliberazione adottata dal Consiglio Giudiziario Plenario nell'ambito del comma 3 iscritto all'ordine del giorno della seduta del 24 luglio 2020 e precisava che il verbale integrale della seduta sarebbe stato trasmesso a tutti i componenti non appena il segretario verbalizzante avesse terminato la sua stesura.

È un dato di fatto che la redazione del verbale di cui si tratta è stata ultimata con un considerevole ritardo, tanto che è stato disponibile solo dopo la presentazione del ricorso oggetto del presente procedimento, circa quattro mesi dopo il termine della riunione, anche se si deve dare atto che si tratta di un verbale veramente molto lungo, di oltre 170.000 caratteri.

È peraltro altrettanto evidente che la redazione del verbale non è prerogativa della Reggenza né è previsto dalla legge alcun termine per la redazione del verbale e, conseguentemente, non può ravvisarsi alcuna violazione di norme di legge nel comportamento dei decorsi Capitani Reggenti.

Poiché, tuttavia, la carenza di disciplina normativa in materia di accesso ai verbali ed alle registrazioni fonografiche delle sedute, ha dato luogo alla adozione di prassi che possono anche porsi in contrasto con i principi di trasparenza cui debbono improntarsi tutti gli organi dello Stato, si ritiene opportuno precisare che tutti i componenti di un organo collegiale hanno il diritto di prendere visione ed estrarre copia dei verbali delle sedute, tranne che nel caso eccezionale in cui i suddetti verbali siano stati espressamente segretiati con delibera dell'organo, e che è senz'altro opportuno introdurre una regolamentazione che preveda un termine congruo per la redazione del verbale delle sedute degli organi collegiali.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Allo stesso tempo, si deve auspicare che il Consiglio Giudiziario venga dotato al più presto di un proprio regolamento che ne disciplini dettagliatamente e chiaramente il funzionamento, ivi compresi gli aspetti relativi alla verbalizzazione ed estrazione di copie e l'utilizzazione delle registrazioni delle sedute.

12. L'ottavo addebito è *"Per aver presieduto la seduta del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria del 9 e 10 settembre 2020 in assenza di parità fra membri togati e membri non togati, contrariamente a quanto previsto dalla legge qualificata 30 ottobre 2003 numero 145 e successive modifiche"*.

La contestazione si riferisce al fatto che nel corso della seduta del 9 e 10 settembre 2020 il Consiglio Giudiziario in seduta plenaria ha deliberato la sospensione dalle funzioni di un magistrato con conseguente sospensione anche della sua qualifica di componente del Consiglio Giudiziario.

Secondo l'assunto dei ricorrenti, questa circostanza avrebbe imposto la necessità di sospendere la seduta in quanto era venuta meno la parità fra membri togati non togati prevista dal quinto comma dell'art. 7 della legge qualificata 30 ottobre 2003 n. 145, come modificato dall'art. 4 della legge qualificata n. 1/2020.

Si deve, peraltro, considerare che la norma sopra richiamata disciplina la composizione del Consiglio Giudiziario in seduta plenaria da intendersi come composizione strutturale dell'organo e non come composizione effettiva che l'organo deve avere in ogni singola seduta e per tutta la sua durata, di tal che l'obbligo di pariteticità tra togati e non togati aventi diritto di voto è riferito ai soggetti che hanno diritto di essere convocati per la riunione, non ai soggetti presenti di volta in volta.

Anche in questo caso non si ravvisa pertanto alcuna violazione di norme di legge da parte dei decorsi Capitani Reggenti.

13. Il nono addebito è *"Per aver convocato e presieduto le sessioni del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria del 9 e 10 settembre e 27 e 28 settembre 2020, nonostante gli inviti in senso contrario da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa e del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, forieri - essendo rimasti inascoltati - di conseguenze pregiudizievoli per la Repubblica"*.

Come abbiamo già rilevato al precedente punto 6., la situazione di forte contrapposizione che si è venuta a verificare negli ultimi tempi all'interno della magistratura sammarinese ha messo in



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

risalto la fragilità della disciplina dell'ordinamento giudiziario e degli organi di suo governo previsti dalla riforma del 2003.

Nel momento di massima tensione e contrapposizione, alcuni magistrati hanno invocato l'intervento degli organismi internazionali e in particolare degli organi del Consiglio d'Europa, di cui la Repubblica di San Marino fa parte.

In questo contesto si collocano la lettera del Segretario Generale del Consiglio d'Europa e la lettera del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, citate dai ricorrenti.

Al riguardo è opportuno evidenziare che l'adesione agli organismi internazionali comporta esclusivamente l'obbligo di rispetto dei trattati che sono stati sottoscritti e ratificati, senza che vi possa essere alcuna altra limitazione alla sovranità della Repubblica al di fuori delle procedure previste dai trattati medesimi.

Non vi è, peraltro, alcun dubbio che il legislatore sammarinese terrà nella massima considerazione le raccomandazioni del Segretario Generale in ordine alla centralità dei Consigli Giudiziari per garantire l'indipendenza della magistratura ed alla conseguente importanza di adottare quadri legislativi e procedurali che assicurino la effettiva separazione dei poteri e non esiterà ad adottare gli opportuni correttivi anche attraverso la preziosa assistenza e competenza dei pertinenti organi del Consiglio d'Europa.

Allo stesso tempo è altrettanto evidente che l'invito contenuto nella lettera del Commissario per i diritti umani a non adottare alcuna misura prima della pubblicazione del rapporto di valutazione del GRECO, che veniva preannunciato con imminente, non può essere considerato come cogente, né può in alcun modo interferire con il normale svolgimento dell'attività degli organi dell'ordinamento giudiziario in vigore.

Si deve inoltre considerare che la lettera del Commissario dei diritti umani è stata indirizzata in data 8 settembre 2020 al Segretario di Stato per gli Affari Esteri della Repubblica di San Marino, mentre la seduta del Consiglio Giudiziario Plenario dei giorni 9 e 10 settembre 2020 era stata convocata dalla Reggenza già in data 2 settembre 2020 e non è affatto certo che la Reggenza fosse stata informata *ad horas* dell'avvenuta ricezione della lettera.

In ogni caso ciò che più rileva ai fini del presente procedimento è che la decisione se ottemperare o meno alla richiesta rientrava nelle valutazioni di opportunità politica ed è quindi estranea alla responsabilità istituzionale, mentre rientrava negli specifici doveri dei Capitani Reggenti assicurare il regolare funzionamento degli organi dell'ordinamento giudiziario in base alla normativa vigente.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

14. Il decimo addebito è *"Per aver messo in votazione atti e documenti durante la seduta del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria del 28 29 settembre 2020 al di fuori dell'ordine del giorno"*.

Nella illustrazione dell'addebito i ricorrenti, a pagina 42 del ricorso, riprendono la contestazione di genericità dell'ordine del giorno già formulata con riferimento alla seduta del 24 luglio 2020, che deve essere disattesa per le stesse motivazioni espresse al precedente punto 8.

Altrettanto infondata è la censura di aver messo in votazione atti e documenti al di fuori dell'ordine del giorno. I ricorrenti riferiscono tale censura al provvedimento di annullamento delle nomine di due Giudici di Appello, che tuttavia era stato già dibattuto nella precedente seduta del 8 e 9 settembre 2020 senza che il relativo comma fosse stato esaurito e che è stato ripreso nella seduta del 28 e 29 settembre, il cui ordine del giorno prevedeva espressamente la prosecuzione del medesimo comma già posto all'ordine del giorno della seduta precedente. Si osserva inoltre che nelle oltre 133 pagine del verbale della seduta, permeate di vibranti polemiche sul contenuto delle deliberazioni, non si riscontra alcuna lamentela dei partecipanti alla riunione, ivi compresi i membri firmatari del ricorso di sindacato, in merito alla non pertinenza delle deliberazioni rispetto all'ordine del giorno.

15. L'undicesimo addebito è *"Per aver convocato e presieduto la seduta del Consiglio Giudiziario riunito seduta plenaria del 28 29 settembre 2020 consentendo la messa in votazione di deliberazioni deleterie per il potere giudiziario per il buon funzionamento della giustizia recando danno gravissimo l'ordinamento costituzionale"*.

Come abbiamo già illustrato nel precedente punto 3., l'ordinamento prevede che i Capitani Reggenti presiedano le riunioni del Consiglio Giudiziario, ma che non partecipino alle determinazioni delle scelte ed alle decisioni di tale organismo: poiché i Capitani Reggenti non partecipano alla adozione delle delibere del Consiglio Giudiziario, non può essere in alcun modo ascrivibile alla responsabilità istituzionale dei Capitani Reggenti il merito delle decisioni assunte da tale organo.

La responsabilità dei Capitani Reggenti è, pertanto, limitata al presidio del regolare funzionamento dell'organo, mentre la legittimità dei provvedimenti adottati dal Consiglio Giudiziario potrà trovare eventualmente opportuno vaglio avanti al giudice amministrativo, essendo pacifica la natura di atto amministrativo delle sue deliberazioni.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

16. Il dodicesimo addebito è *“Per non aver inserito all’ordine del giorno della seduta del Consiglio Giudiziario riunito seduta plenaria del 28 e 29 settembre 2020, la trattazione in merito alle sentenze del giudice Vitaliano Esposito”*.

Le sentenze del Giudice per i Rimedi Straordinari in materia penale cui fanno riferimento i ricorrenti sono rappresentate da due sentenze gemelle del 22 settembre 2020 che fanno seguito alla sentenza/ordinanza depositata in data 8 settembre 2020, tutte adottate nell’ambito di procedimenti incidentali di ricusazione. Nella sentenza/ordinanza dell’8 settembre 2020 il Giudice per i Rimedi Straordinari in materia penale, preso atto della nota del 24 luglio 2020/1719 recante le nuove Disposizioni sulla distribuzione del lavoro volte alla *“salvaguardia della funzionalità ordinaria del Tribunale”*, adottate dal Magistrato Dirigente del Tribunale il 24 luglio 2020, si è determinato per il non luogo a provvedere allo stato degli atti, ritenendo che le stesse Disposizioni abbiano determinato una situazione di stallo del procedimento, oltre che una violazione del principio del giudice naturale ed ha contestualmente disposto la trasmissione del provvedimento al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria, in attesa delle determinazioni che quest’ultimo avesse voluto eventualmente adottare.

Questo Collegio Garante con la propria ordinanza n. 4 del 23 settembre 2020, pronunciata a definizione del conflitto di attribuzioni tra organi costituzionali n.003/2020, promosso dai Capitani Reggenti nei confronti del Giudice per i rimedi straordinari in materia penale, ha già avuto modo di affermare che le competenze del Consiglio Giudiziario riunito in seduta plenaria sono sancite dall’art. 7, comma 8 della legge qualificata n. 145/2003 ss.mm.ii. e, tra queste non vi è la competenza a trattare le questioni relative ai provvedimenti in materia di distribuzione del lavoro giudiziario adottati dal Magistrato Dirigente nell’esercizio delle sue funzioni e che, conseguentemente, non era stata congrua la scelta del Giudice per i Rimedi Straordinari materia penale di trasmettere gli atti al Consiglio Giudiziario riunito in sede plenaria, in quanto organo non competente.

I Capitani Reggenti hanno quindi correttamente esercitato le proprie prerogative, non inserendo all’ordine del giorno un argomento che non rientrava tra le competenze del Consiglio Giudiziario riunito in sede plenaria.

17. Il tredicesimo addebito è *“Per aver considerato in via assolutamente subordinata le richieste provenienti dalla magistratura Sammarinese rispetto a quello del governo e/o della maggioranza consiliare, dimostrando ripetutamente di non essere imparziale nell’esercizio delle attribuzioni costituzionalmente attribuite ai Capitani Reggenti”*.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

La disparità di trattamento che sarebbe stata riservata dai decorsi Capitani Reggenti alle istanze provenienti dalla magistratura rispetto a quelle provenienti dal governo e dalla maggioranza consiliare, è consistita secondo quanto assumono i ricorrenti nel fatto che la Reggenza avrebbe prontamente provveduto alla convocazione del Consiglio Giudiziario in sede plenaria per le date del 9 e 10 settembre 2020 quando si è trattato di accogliere la richiesta del Presidente della Commissione Consigliare per gli Affari di Giustizia relativa all'azione di sindacato nei confronti di un magistrato, mentre, al contrario, non hanno in alcun modo ottemperato alla richiesta ripetutamente avanzata da nove magistrati di convocare il Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria.

Si tratta, tuttavia, di situazioni che sono chiaramente tra loro non conformi.

Nel primo caso l'oggetto della richiesta di convocazione riguardava un argomento specificamente previsto dalla legge come di competenza del Consiglio Giudiziario Plenario e conseguentemente la relativa convocazione rientrava nei doveri della Reggenza.

Il secondo caso, invece, riguarda la fattispecie già trattata al precedente punto 6., in merito alla quale questo Collegio si è già pronunciato nel senso di ritenere giustificata la mancata convocazione del Consiglio Giudiziario Ordinario richiesta da alcuni magistrati, poiché lo specifico ordine del giorno che i magistrati avevano chiesto di formulare per la riunione concerneva argomenti che non rientravano nelle competenze del Consiglio Giudiziario in seduta ordinaria e, di conseguenza, la Reggenza aveva correttamente esercitato le proprie prerogative di Presidente dell'organo non dando corso a tale convocazione.

Alla luce di quanto sopra, la diversità di comportamento tenuto dalla Reggenza nelle due circostanze non può essere considerato indice di mancanza di imparzialità.

18. Il quattordicesimo addebito è *"Per non aver preso in considerazione gli autorevoli appelli formulati, nel corso del semestre 1 aprile - 1 ottobre 2020, venendo meno ruolo di "supremi garanti dell'ordinamento costituzionale della Repubblica"*.

Gli appelli ai quali fanno riferimento i ricorrenti sono quelli intervenuti nell'ambito dell'accesissimo dibattito circa la legittimità e la portata retroattiva o meno delle disposizioni di interpretazione autentica contenute nella legge qualificata n. 1/2020. In tale ambito si possono annoverare, oltre agli appelli delle forze di opposizione e di alcuni magistrati, quelli del Segretario Generale del Consiglio d'Europa e del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa di cui si è trattato nel precedente punto 12. e quello ulteriore di alcuni ex componenti del Collegio Garante.



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

I decorsi Capitani Reggenti Mancini e Zafferani, dovendo assicurare il funzionamento degli organi istituzionali anche di fronte alle tesi diametralmente contrapposte non solo di maggioranza e opposizione parlamentare, ma anche delle opposte componenti della magistratura, hanno fatto ricorso al parere di un esperto di chiarissima fama quale il presidente emerito della Corte Costituzionale italiana Prof. Antonio Baldassarre, al quale hanno uniformato le loro scelte.

Nella valutazione dell'operato dei decorsi Capitani Reggenti, si deve considerare che, da un lato, gli stessi si sono indirizzati nel solco della tradizione dell'ordinamento Sammarinese nel quale è da tempo immemore presente il ricorso al parere del giureconsulto, mentre, dall'altro lato, l'accogliere o meno gli appelli che erano stati loro rivolti, qualunque ne fosse la provenienza, rientrava ancora una volta in una valutazione di opportunità che di per se stessa esclude la responsabilità istituzionale.

Poiché questo argomento è da solo ampiamente sufficiente ad escludere la responsabilità istituzionale dei decorsi Capitani Reggenti, non si può non stigmatizzare la lunga e del tutto gratuita digressione della difesa di parte resistente volta a (tentare di) sminuire l'autorevolezza dei giuristi ex componenti del Collegio Garante, vuoi con dilleggio delle qualifiche professionali di alcuni, vuoi avventurandosi in critiche violente ed invero estemporanee alla giurisprudenza di questo Collegio formatasi con il contributo dei firmatari dell'appello. Si tratta, con tutta evidenza, di modalità che se, ancorché spiacevoli, possono avere albergo nel dibattito politico, non sono invece in alcun modo accettabili in questa sede in quanto non improntate alla dignità ed al rispetto che si convengono alla funzione qui esercitata.

19. Il quindicesimo addebito è *"Per aver convocato a distanza ravvicinata, con corposissimi ordini del giorno, spesso senza allegare alle convocazioni adeguata documentazione, in maniera da rendere impossibile per i membri del Consiglio Giudiziario plenario affrontare adeguatamente le sedute di tale organo, spesso peraltro convocato in concomitanza con riunioni di altre commissioni consiliari"*.

Nel semestre 1 aprile – 1 ottobre 2020 i lavori del Consiglio Giudiziario plenario, così come quelli di tutti gli organi istituzionali, sono stati fortemente condizionati dalla pandemia Covid-19, che ha comportato un lungo periodo di forte rallentamento, se non di paralisi, delle attività nella prima parte del semestre, al quale è conseguita una accelerazione appena la situazione pandemica lo ha consentito.

Ciò ha comportato che le sedute del Consiglio Giudiziario si sono concentrate nella seconda metà del semestre ed altrettanto è stato per gli altri organi collegiali, come le Commissioni Consigliari, le



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

quali tuttavia non sono presiedute dalla Reggenza e quindi possono essersi verificati episodi di sovrapposizione di impegni. Anche in questo caso non è ravvisabile alcuna responsabilità dei decorsi Capitani Reggenti, anche perché non risulta che nessuno dei componenti del Consiglio Giudiziario abbia fatto presente impedimenti connessi a concomitanti impegni, né richiesto differimenti delle sedute.

Il rilievo relativo alla carenza di documentazione viene qui riproposto in termini generici, rispetto a quello di cui al precedente punto 9., e si rimanda a quanto già ivi stabilito.

20. Il sedicesimo addebito è *"Per avere, in Ufficio di Presidenza, omissis di fornire comunicazioni rilevanti al fine di permettere ai consiglieri di esercitare le loro prerogative parlamentari"*.

La censura riguarda la pretesa mancata tempestiva presentazione in Ufficio di Presidenza di una istanza rivolta da tre componenti della Commissione Affari di Giustizia, espressione della minoranza parlamentare, in merito alla possibilità di nominare un consulente legale che fosse loro espressione a fronte dell'avvenuta nomina da parte della Commissione Affari di Giustizia, con i soli voti dei consiglieri di maggioranza, un esperto legale che doveva esprimersi in merito alla valutazione dell'operato di un magistrato ai fini dell'eventuale avvio dell'azione di sindacato nei suoi confronti.

La contestazione è priva di fondamento in quanto la richiesta di cui si lamenta la mancata presentazione è indebita e non rituale, sia perché non rientra nelle competenze dell'Ufficio di Presidenza, sia perché la nomina del consulente è stata effettuata dalla Commissione Consigliare attraverso una votazione e la volontà così espressa dall'organo collegiale è vincolante per tutti i suoi componenti, compresi quelli dissenzienti.

21. Il diciassettesimo, e ultimo, addebito è *"Per avere, in Consiglio Grande e Generale, consentito che prendessero la parola votassero consiglieri in palese conflitto di interessi"*.

Questa contestazione è stata formulata in termini tanto generici da non poter essere presa in considerazione. I ricorrenti, infatti, non indicano né illustrano alcuno specifico episodio nel quale uno o più Consiglieri, che svolgono la professione di avvocato, sarebbero intervenuti nel dibattito e nella votazione in sede di Consiglio Grande e Generale per perorare la causa dei loro assistiti agendo in situazione di conflitto di interessi.

In ogni caso, è opportuno precisare che ancorché l'art. 3 della Dichiarazione dei Diritti preveda una riserva di legge per la disciplina delle incompatibilità dei Consiglieri, tale riserva non è allo stato



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

ancora stata sciolta, per cui l'unica specifica incompatibilità per i Consiglieri iscritti all'Albo degli avvocati e notai (così come per gli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e ragionieri) è quella di far parte della Commissione Consigliare per gli Affari di Giustizia, prevista dall'ultimo comma dell'art. 8 della legge costituzionale n. 144/2003, mentre più in generale l'art. 55 del Regolamento del Consiglio Grande e Generale stabilisce che *"I Consiglieri che hanno interesse personale e diretto su un argomento posto ai voti hanno il dovere di astenersi dalla votazione e dalla discussione"*: la norma impone il dovere di astensione al singolo Consigliere, ma non prevede alcun potere della Reggenza di escluderlo dalla discussione e dalla votazione.

Anche il parere dell'Uditore della Reggenza prodotto dai ricorrenti sub doc. n. 40 non fornisce elementi dirimenti, in quanto la possibilità di conflitto in capo al consigliere-avvocato quando siano oggetto di deliberazione questioni che riguardino il cliente dell'avvocato viene affermata come certa solo nel caso di votazioni che riguardino direttamente la persona del cliente, mentre per provvedimenti di carattere generale ed astratto viene indicata, giustamente, come solo potenziale, e quindi da verificare caso per caso.

Allo stato della disciplina vigente, pertanto, la valutazione sulla sussistenza della situazione di conflitto viene rimessa prioritariamente alla sensibilità e responsabilità del singolo Consigliere, il quale potrà essere chiamato a rispondere di eventuali abusi, ma non limitato nelle proprie prerogative di parlamentare.

22. Nel corso dell'analisi di cui ai punti che precedono sono emerse alcune criticità, in relazione alle quali si rinnova l'auspicio di un tempestivo intervento del legislatore.

Si tratta, in particolare, della fragilità del sistema di governo dell'ordinamento giudiziario attraverso un organo, il Consiglio Giudiziario, per il quale è prevista una composizione complessa e differenziata che sotto alcuni profili può non assicurare il pieno rispetto del principio della separazione dei poteri

Altra lacuna è rappresentata dalla mancanza di un Regolamento proprio del Consiglio Giudiziario che ne disciplini dettagliatamente il funzionamento.

23. All'esito dell'analitica disamina di tutti gli addebiti formulati dai ricorrenti e richiamando le conclusioni espresse su ogni singolo punto, valutato altresì il contesto generale nel quale hanno dovuto operare i signori Alessandro Mancini e Grazia Zafferani, già illustrato nel precedente punto 5. e considerato, altresì, che gli stessi si sono trovati a dover presiedere le riunioni dei vari organismi in una situazione di costante conflittualità e ad affrontare anche situazioni del tutto inedite, questo Collegio Garante ritiene che non siano ravvisabili gli estremi della responsabilità



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

istituzionale dei decorsi Capitani Reggenti né con riferimento alla violazione di un generale obbligo di garanzia, né con riferimento ad alcuno degli specifici addebiti oggetto di ricorso.

24. Come corollario del rigetto del ricorso si deve esaminare la domanda formulata da parte resistente di accertamento della natura temeraria del ricorso e di conseguente trasmissione al Tribunale dei relativi atti. Tale istanza deve essere a sua volta rigettata proprio in conseguenza della particolare complessità del quadro istituzionale nel quale si colloca il presente procedimento e tenuto anche conto della giurisprudenza di questo Collegio Garante secondo la quale l'azione di sindacato costituisce uno dei capisaldi della tradizione costituzionale sammarinese di talché lo scrutinio della temerità nell'azione di sindacato deve limitarsi a situazioni in cui emerga con chiarezza l'intento distorsivo e abnorme della pretesa, circostanza che non si ravvisa nel presente procedimento.

25. Le spese del presente procedimento vengono integralmente compensate tra le parti in ragione della natura del giudizio e della complessità della vicenda.

P.Q.M.

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Rigetta

il ricorso di cui in epigrafe, con spese compensate tra le parti.

Inoltre

ritenuti insussistenti i presupposti per la denuncia temeraria di cui al comma 9 dell'articolo 17 della Legge Qualificata n.55/2003 respinge la domanda di trasmissione degli atti al Tribunale.

MANDA

all'Ufficio Segreteria Istituzionale per la notifica ai ricorrenti e ai decorsi Capitani Reggenti Alessandro Mancini e Grazia Zafferani presso il domicilio dei difensori rispettivamente eletti.

San Marino, 26 marzo 2021/1720 d.F.R.

Il Collegio Garante



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Prof. Avv. Giuseppe de Vergottini - *Presidente*

Avv. Giovanni Nicolini - *Vice Presidente Relatore - Redattore*

Avv. Kristina Pardalos - *Membro effettivo*