

## Commissione Consiliare Speciale per le riforme istituzionali

Martedì 28 ottobre 2025, mattina

*Protagonisti delle audizioni odierne sono stati il Giudice d'Appello Dott.ssa Valeria Pierfelici, il Commissario della Legge Fabio Giovagnoli e il Giudice presso la Corte europea dei diritti dell'uomo Dott. Gilberto Felici.*

*Apprendo i lavori, Valeria Pierfelici ha ancorato il dibattito alla specificità dell'ordinamento sammarinese e al sistema delle fonti. "Ogni riforma a San Marino deve tenere in considerazione la specificità dell'ordinamento e delle sue fonti," ha detto, criticando la "ideologia positivista" e una gerarchia delle fonti mutuata da modelli esterni. Ha richiamato la centralità delle lodevoli consuetudini e del diritto comune come serbatoio di principi, non di precetti, sottolineando la coerenza con la Rule of Law europea e con l'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti. In vista dell'Accordo di associazione UE, ha indicato due priorità: formazione e tecnica legislativa. "Andiamo tutti a scuola," ha esortato, proponendo una "cabina di regia culturale" e testi unici normativi, oltre al recupero di finalità di legge e glossari: "Se c'è una cosa che non dobbiamo più fare è imitare."*

*Fabio Giovagnoli ha inquadrato l'intero cantiere riformatore nel perimetro dei valori europei. "Lo sforzo richiesto è declinare i principi del Rule of Law in un contesto microdimensionale," ha affermato, indicando per il Consiglio Giudiziario una composizione mista togati-laici, competenze sullo status dei magistrati e presidi etici e deontologici. Ha valorizzato trasparenza e pubblicità delle sedute "eccettuate le materie disciplinari", e un dialogo cauto con la Commissione Affari di Giustizia per evitare interferenze. Sulle incompatibilità, ha ricordato l'obbligo di immediata astensione e la necessità di nomine "ben calibrate" anche per i membri laici. Critico verso modelli di sorteggio: "I membri devono esprimere legittimazione e merito; l'estrazione rischia di sostituire la fiducia con il caso fortuito." Quanto all'architettura delle garanzie, ha difeso la scelta di coinvolgere la Reggenza nelle decisioni su astensioni/ricusazioni come "congegno di bilanciamento" adeguato alle dimensioni del sistema.*

*Gilberto Felici ha invitato alla prudenza costituzionale: "Sono contrario a riforme frequenti; i diritti non si cambiano per qualsiasi cosa." Ha definito "intoccabile" l'art. 1 della Dichiarazione ("siamo tra i pochi ad affermare la prevalenza dei trattati sui diritti fondamentali"), giudicando adeguata l'attuale impostazione dell'art. 5. Sul funzionamento della giustizia, ha richiamato l'indipendenza come "cardine dello Stato di diritto" e ha proposto di valutare un ricorso costituzionale diretto sul modello tedesco/austriaco per rafforzare i rimedi interni: uno strumento che "sprona la comunità forense a impegnarsi sui diritti fondamentali". Ha salutato positivamente la riforma del 2021 (uscita dei politici attivi dal Consiglio Giudiziario e tipizzazione della responsabilità disciplinare), chiedendo però una "legge di status" chiara per i magistrati (residenza, trattamento fiscale, indennità) a tutela della fiducia pubblica. Sul giudice di terza istanza penale ha messo in guardia dai rischi di concentrazione ("potenziale deriva 'monocratica'") e ha difeso il ruolo della Procura del Fisco come presidio dell'intenzione del legislatore. Capitolo Ombudsman: "Una garanzia in più è tendenzialmente meglio, ma senza risorse rischia di diventare uno sportello reclami; meglio cumulare funzioni e coordinare con la legge sul procedimento amministrativo."*

### **Di seguito una sintesi dei lavori**

#### Comma 2 – Audizioni

**askanews S.p.A.**

**Agenzia di stampa**

Sede Legale: Via Prenestina, 685 - 00155 Roma Italia

[direzione@askanews.it](mailto:direzione@askanews.it)



**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Ringrazio questa onorevole commissione per l'onore che mi è stato riservato con l'invito, anche se non conosco le ragioni per cui sono stata chiamata, né so quale contributo la commissione si aspetta da me. Per questo motivo, preferisco non fare una relazione, ma rimango a vostra disposizione per domande, integrazioni e curiosità. Comunque, leggendo l'articolo 6 della legge istitutiva (L. 1/25), per la mia esperienza non solo di magistrato ma soprattutto di appassionato studioso del giudizio sammarinese, mi sono prefigurata che gli unici aspetti per i quali il mio contributo può essere utile sono relativi alle fonti del diritto. Mi prefiguro questo perché il sistema delle fonti del diritto è strettamente collegato al particolare e tradizionale assetto istituzionale sammarinese, dal quale dipende anche la legalità dell'azione dei poteri pubblici. Ho già trattato questi temi in passato e, se la commissione non ha nulla in contrario, metterei a disposizione questi contributi pubblicati dall'Istituto Giuridico San Marinense, così evito di annoiarvi e di ripetere. Io mi pongo a vostra disposizione. Prima di rispondere alle vostre domande, mi permetto però di aggiungere qualche punto di riflessione metodologico: ogni riforma a San Marino deve tenere in considerazione la specificità dell'ordinamento e delle sue fonti, che sono il tratto più marcato della sua identità statuale. Se San Marino si omologa ai paesi di grandi dimensioni, trascurando la sua tradizione culturale, perde la sua identità, soprattutto in un periodo di grande globalizzazione. D'altra parte, il costituzionalismo moderno ha sottolineato che i microstati hanno delle loro tradizioni che non possono essere trascurate, altrimenti non hanno più nessuna ragione di esistere. Questa identità San Marino ce l'ha nelle sue radici, nel suo continuo DNA, e cioè quello di essere una comunità che ha trovato il senso della sua esistenza nella coesione sociale, prima ancora che nello stato. Non posso nascondere il fatto che, senza tenere in considerazione questo diverso sistema istituzionale e delle fonti, anche in modo inconsapevole, si è fatta strada a San Marino l'ideologia positivista, per cui l'unica fonte normativa è la legge. Ma il legalismo interpreta la legge come atto di autorità, ponendo il comando dietro l'autorità: gli interpreti lo eseguono, i cittadini obbediscono. San Marino, in realtà, questo problema non lo ha mai avuto. Ho notato, ad esempio, rimanendo aderente al tema delle fonti, che nella riforma del 2002, all'articolo 3 che considera le fonti del diritto, per la prima volta si nota un'impostazione estranea al nostro sistema, non tanto nella gerarchia delle fonti positive (leggi costituzionali, qualificate e ordinarie), quanto piuttosto nel comma successivo dove si mettono in gerarchia comuni e consuetudini, non più lodevoli consuetudini. Questo tratto deve essere sottolineato perché, dopo la Rivoluzione francese, le consuetudini erano viste negativamente come espressione di particolarismi e residui feudali. Invece, le nostre lodevoli consuetudini sono espressioni di quel diritto che geneticamente è nato dal basso e attorno al quale si è riunita la comunità. Averle messe in una gerarchia che ritroviamo nel diritto italiano o francese, senza capire che gli statuti si riferiscono a qualcosa di più elevato, non certo agli usi o alle prassi, è un errore. Le lodevoli consuetudini sono fonti sussidiarie importanti; per esempio, il diritto processuale civile vive ancora di queste. Allo stesso modo, io vedo il diritto comune messo in questa gerarchia. È chiaro che è una fonte sussidiaria, perché prima viene il diritto della civitas, ma il sistema complessivo e i canoni ermeneutici che consentono l'integrazione dell'ordinamento si trovano in questa fonte tra virgolette secondaria. Aver collocato il diritto comune in una gerarchia di fonti positive, con l'articolo 3 bis, manifesta la scarsissima comprensione del rapporto che c'è tra queste due masse normative, che non può essere gerarchico ma di interazione reciproca. L'articolo 3 bis del 2002 era già in controtendenza rispetto al movimento europeo che si è fatto strada, anche grazie al superamento delle ideologie storicamente condizionate, verso un recupero dell'unità europea fondata sulle radici comuni, che sono il diritto romano. Nel diritto comune non si ricercano precetti, ma principi, i quali sono le chiavi di lettura di un ordinamento e si identificano sostanzialmente nei diritti fondamentali. Si sta costruendo il nuovo *Ius Commune Europeum*. A questo percorso hanno contribuito le fonti sovranazionali, come le convenzioni in materia di diritti umani. Quando parliamo di interpretazione costituzionalmente orientata, facciamo riferimento proprio al metodo e alle tecniche con cui siamo abituati a lavorare sul diritto comune. La *rule of law* e i suoi principi (come la *equitas*) erano già tutti nel nostro sistema, sebbene cambiasse l'esito. Noi abbiamo posto i diritti umani al centro fin dalla Dichiarazione dei Diritti del '74. La riforma del 2002, una norma veramente potente, ha stabilito che il compito dello Stato è di attuare i diritti fondamentali, stabilendo che le convenzioni in materia di diritti umani addirittura



prevalgono sulle leggi interne che contrastano. Quella gerarchia dell'articolo 3 bis contrasta proprio con questo articolo 1, che apre l'ordinamento a ulteriori fonti esterne. Noi dobbiamo ragionare per principi, non per la ricerca di precetti, e dobbiamo nucleare principi sulla base dei quali andiamo poi a leggere il diritto positivo e a decidere il caso. Non vi può essere interpretazione costituzionalmente orientata se l'interprete non valuta se la regola di decisione è compatibile con il sistema dei valori che continuamente si evolve. San Marino, lungi dall'essere ancorato al Medioevo, può essere un laboratorio di interesse generale. In questo contesto si colloca l'importante sfida che deriverà dall'accordo di associazione con l'Unione Europea: calibrare l'identità sammarinese con i principi del nuovo diritto europeo. Dovremo studiare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, anche se non siamo membri, perché quegli atti normativi vivono attraverso la sua opera. Noi giudici saremo chiamati alla sfida del rinvio pregiudiziale. Questa giurisprudenza, costituita da principi generali (proporzionalità, diritto alla difesa, legittimo affidamento, legalità dell'azione amministrativa), sarà fondamentale per tutti noi. Questi principi, come diceva Guido Alpa, la Corte di Giustizia non li ha inventati, li ha trovati nella radice del diritto romano. Noi abbiamo libertà nel tradurre le direttive dell'Unione Europea, pur rispettando il canovaccio, scegliendo le strade che siano il più possibile conformi a quello che noi siamo, perché siamo una cosa diversa dagli altri stati. Questa è una grande sfida, ma se c'è una cosa che non dobbiamo più fare è imitare. Imitare è più facile che ragionare, e noi normalmente imitiamo, ad esempio, quello che ha fatto l'Italia, ma l'Italia ha una tradizione e strutture amministrative completamente diverse. Dobbiamo evitare di continuare a importare, perché ciò consente forme di colonizzazione, che in dottrina si chiama imperialismo giuridico. Quando importiamo, rischiamo il rigetto del trapianto di un modello se non abbiamo studiato come funziona quel modello in quella realtà, come spiegato dal comparatista americano Watson sin dal 1974.

**Francesco Mussoni (Pdcs):** Sono rimasto stupito dalla considerazione che ha anticipato e che poi si è trasformata in un trattato da studiare in modo approfondito: il suo contributo mi dà alcune suggestioni su come il diritto sia una cosa viva, e su come sia necessario mantenere un equilibrio tra la produzione normativa che tende a invecchiarsi e la vitalità della giurisprudenza che tende a invigorire il diritto. Questo ragionamento è il fondamento della nostra commissione, che deve da un lato conservare la nostra architettura giuridica che affonda in principi e tradizioni che hanno dato identità al nostro paese, e dall'altro deve mantenere l'equilibrio per non introdurre forme di colonizzazione che potrebbero snaturare la nostra identità statuale e renderla inutile. Ad esempio, la nostra tradizione culturale impone che funzioni importanti (Reggenza, giudici, gendarmi) prevedano temporaneità e collegialità; questo è un principio storico e identitario sul quale questa commissione inciampa spesso nel tentativo di renderlo attuale. Credo che il tema centrale di questa commissione sia evidenziare e riconoscere i principi, non tanto le norme, del nostro ordinamento, e valutare quali possono essere valorizzati. A tal proposito, visto che il percorso di associazione all'UE non è un'adesione e manteniamo una terzietà in forma di diritto, mi chiedo come immagina questa collaborazione con lo *ius commune* che si sta creando e che probabilmente sarà l'unità dell'Europa, non tanto con i singoli codici nazionali. Cercherei di approfittare della sua presenza per una riflessione più ampia rispetto all'accordo di associazione, con attenzione particolare alle interazioni con le nostre istituzioni: non solo la giustizia, ma anche il Parlamento e l'amministrazione, pensando ad esempio a come aggiornare norme come la Bolkenstein in un contesto come San Marino. Chiaramente avremo la nostra autonomia legislativa, ma dovremo tenere conto dei principi e dei regolamenti di ordine europeo, quindi le chiederei qualche indirizzo generale su questa fase storica specifica.

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Ho capito benissimo cosa intende: ho parlato di una sfida, e l'accordo di associazione con l'Unione Europea non ci tocca nelle nostre istituzioni nel senso che l'ammodernamento delle nostre istituzioni è già avvenuto conformemente ai principi della Rule of Law. Siamo stati valutati compliant da Greco e altri organismi internazionali per quanto concerne la Rule of Law, e nessuno può mettere in dubbio che siamo uno stato democratico che tutela i diritti fondamentali. Sul piano istituzionale, fermo restando gli accordi, noi come autorità giudiziaria avremo il problema del rinvio



pregiudiziale, ma ci tocca relativamente; piuttosto, dobbiamo studiare e formarci. A mio modesto avviso, dobbiamo cominciare ad acquisire come paese una consapevolezza e un cambiamento di mentalità. Per esempio, il principio del legittimo affidamento, tipico della Corte Giustizia, è già dentro la nostra Dichiarazione dei Diritti che ci impone di leggere le norme alla stregua di questi principi. Per questo dico: andiamo tutti a scuola. La formazione è il presupposto, e la formazione significa che noi dobbiamo cominciare a cambiare una mentalità, un modo di ragionare; occorre creare una cabina di regia culturale che ci accompagni in questo percorso. Oltre alla formazione, dovremo cominciare a modificare la nostra tecnica legislativa, che ultimamente è un po' scadente; lo confesso, a volte faccio veramente fatica ad essere sicura di aver preso le norme giuste, soprattutto in certe materie. Noi giudici, in certe materie, siamo quasi sempre a rischio di violazione di legge se non ho un testo unico. In un sistema come il nostro, che ha più fonti (non solo il diritto comune, ma anche la produzione della Corte Europea dei diritti dell'uomo), la tecnica legislativa deve essere diversa da quella dei paesi monocratici, perché le leggi devono essere precise. Se vogliamo imparare o recuperare una tecnica legislativa di cui ci siamo dimenticati, guardiamo l'Inghilterra o gli Stati Uniti. I nostri statuari premettevano lo scopo della legge affinché i sudditi non avessero dubbi; recuperare oggi lo scopo della legge e magari i glossari, è in realtà il recupero inconsapevole di una nostra tradizione. Ecco perché è una sfida difficile e dura, ma è una sfida che, se siamo formati, possiamo affrontare.

**Mirko Dolcini (D-ML):** Ringrazio anch'io il giudice Perfelici per l'interessantissimo apporto. Lei ha fatto riferimento all'articolo 1 della nostra dichiarazione dei diritti e alle norme generali di diritto internazionale che il nostro ordinamento recepisce. Considerato che andremo a firmare un accordo di associazione che riguarda normative e regolamenti prettamente commerciali ed economici, le chiedo se ritiene necessaria una valutazione della nostra Dichiarazione dei Diritti, magari per modificarla in maniera tale da prevedere una norma di recepimento della normativa dell'Unione Europea che non riguardi i diritti fondamentali. È necessaria una revisione costituzionale su questo tema, come si sta dibattendo?

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** L'articolo 1 della Dichiarazione riconosce il diritto internazionale generale consuetudinario, che non è patrizio, e i principi sulla base dei quali le nazioni devono ispirare i loro comportamenti. Sui diritti umani abbiamo fatto di più: le norme dei trattati prevalgono sul diritto interno, e abbiamo il dovere non solo di garantire, ma di attuare i diritti umani, un'affermazione costituzionale dell'immanenza della Rule of Law. La sua domanda attiene invece al profilo più generale del ruolo dei trattati internazionali nel nostro ordinamento giuridico, al di fuori dei trattati in materia di diritti umani che hanno un DNA diverso. La Francia, per esempio, ha stabilito che qualunque trattato internazionale prevale sulle norme interne, ma questa è una scelta politica che presuppone di ragionare sulla posizione costituzionale dei trattati in generale. Bisogna valutare quali trattati, in ipotesi, meritano di prevalere sulla normativa interna, se si possono enucleare delle categorie, poiché non tutti hanno lo stesso peso; questa è una scelta politica. Il mio ruolo non è darvi soluzioni, ma spunti di riflessione.

**Enrico Carattoni (Rf):** Condivido il fatto che non mi può sembrare che i diritti dell'uomo siano indivisibili. Ringrazio la dottoressa per il contributo che ci ha dato e mi rifaccio al tema delle fonti del diritto rispetto all'accordo di associazione, la cui portata è chiaramente diversa, forse superiore rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riguardava principi già propri del nostro ordinamento, mentre qui le questioni sono molto più ampie. Condivido l'esigenza di uno studio sempre maggiore, ma a tutti i livelli, perché mi ritrovo molto nel tema dell'imperialismo giuridico o colonizzazione: vedo sia la tendenza del legislatore ad informarsi alla normativa italiana perché più facile, senza interrogarsi sulla sua applicazione nel nostro ordinamento, sia l'interprete che si rifà alle interpretazioni di altri paesi, specialmente in Italia, perché è più facile trovare una sentenza precedente italiana che non una sammarinese di 10 anni fa. Spero che questo dibattito sull'associazione all'Unione Europea possa permetterci di ricavare la nostra identità anche per differenza. Non credo che ci siano grossi problemi di recepimento della normativa europea per quanto riguarda il diritto civile, vista la



matrice romanistica comune, ma le chiedo se in determinate particolari situazioni sia auspicabile prevedere un superamento della monocraticità del giudice, non in tutti i casi, ma in questioni più complesse, anche vista la complessità delle materie che ci sono oggi e i dubbi che sicuramente aumenteranno domani.

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Ci tengo a precisare che la mia critica sulla colonizzazione non era solo rivolta al legislatore, ma anche all'interpretazione, perché è un malvezzo comune che la trasposizione sia più comoda. Il tema della collegialità è da discutere, ma essa è di per sé una garanzia e un rafforzamento, perché nel dialogo della Camera di Consiglio tutti si controllano e sono controllati; è il top della collegialità. In un piccolo stato come il nostro è problematico perché non possiamo permetterci un numero di giudici sufficiente senza poi incorrere in incompatibilità su altri casi. Faccio notare che la legge sull'ordinamento giudiziario apre già a questa riflessione, stabilendo che gli organi sono di regola monocratici. Bisognerà trovare, al di là della collegialità, una cabina di regia all'interno della magistratura per evitare la schizofrenia di organi che isolatamente buttano su un rinvio pregiudiziale. Avendo sottoscritto il protocollo 16 della CEDU, che consente di chiedere pareri preventivi alla Corte Europea, è necessario un coordinamento interno che ci porti a condividere prima gli argomenti e ad avanzare un quesito meglio calibrato. Questo coordinamento è necessario anche per le questioni di legittimità costituzionale, dove si parla dell'interpretazione di una norma di interesse generale, non della decisione del caso specifico, e quindi l'autonomia del giudice non verrebbe lesa dalla discussione.

**Luca Lazzari (Psd):** La mia riflessione è sul rischio ventilato che noi rischiamo di essere inghiottiti, fagocitati dal globalismo giuridico, e cerchiamo di perdere la nostra unicità. Vedo un movimento di opinione che vede nell'accordo di associazione la possibilità di attuare codici più attuali, ma mi pare manchi un dibattito, un confronto che stia nella politica su questo tema. Credo si sia creato uno squilibrio tra potere politico e giudiziario, determinato in parte dai processi di riforma per maggiore autonomia e dai processi contro la politica. Questo ha portato a una separazione, soprattutto dal lato della politica, forse perché la magistratura un po' spaventa noi politici, ma la democrazia vive di equilibri. Ascoltandola, ho avuto l'impressione di essere davanti a un elemento vivo della memoria giuridica sammarinese, con una conoscenza enciclopedica della nostra Repubblica. Credo che questo sia un ponte che abbiamo costruito in piena trasparenza, che ci permette un rapporto corretto basato sullo scambio e sul dialogo per migliorare il nostro Paese, e dovremmo riprodurlo anche in vista della fase di attuazione dell'accordo di associazione, che avrà un tema ampissimo sulla giustizia europea.

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Il mito del codice nasce con l'utopia di sostituire il diritto precedente alla Rivoluzione Francese con un diritto conforme ai principi della ragione, portando alla statalizzazione del diritto. Questo mito include la certezza, l'idea che il diritto debba essere comprensibile a chiunque. Tuttavia, il diritto è una scienza e le tecniche di interpretazione non sono alla portata del comune cittadino. L'idea del codice viene superata dal confronto con il diritto sovranazionale e la globalizzazione, che spinge per regole il più possibile certe nei mercati. Il mito del codice è finito, tant'è che nessun paese ha ricodificato i codici storici. Il codice oggi svolge il ruolo che da noi svolge il diritto comune, creando il sistema e fornendo le chiavi di lettura, ma i nuovi principi devono essere conformi ai principi costituzionali e sovranazionali fondanti sui diritti fondamentali. Già negli anni '80 si parlava di età della decodificazione, perché il codice ha perso la sua centralità, e noi dobbiamo imparare a ragionare con i principi, non solo a trovare una regola di decisione. Condivido che l'Istituto Giuridico possa essere un luogo neutro e di studio dove si può svolgere un confronto libero su questi temi, un luogo di formazione dove possono maturare le conoscenze necessarie per le scelte politiche che spettano solo alla politica.

**Iro Belluzzi (Libera):** La ringrazio a nome di Libera, e credo abbia raggiunto pienamente l'obiettivo di fornirci elementi di riflessione sul percorso fondamentale che deve percorrere la politica e la formazione. Purtroppo, troppo spesso la produzione normativa non chiara è stata viziata da interessi di



parte. È essenziale il richiamo ai testi unici, che devono essere strumenti per gli operatori della giustizia e per i cittadini stessi, perché le norme devono essere comprensibili dalla cittadinanza. Stiamo parlando prevalentemente di diritto civile, che è differente dal diritto penale per la sua forte contaminazione positivista. Mi chiedo se la volontà delle nostre istituzioni non sia quella di percorrere la strada della codificazione anche nel diritto penale. Per quanto riguarda il civile, la giurisprudenza è dinamica in funzione dei trattati e di ciò che avviene nel mondo globale, non solo in Europa, ma anche in Inghilterra e America. È necessaria la correttezza di chi vota le norme, andando nel generale e non nello specifico, come troppo spesso è stato fatto. Potrebbe essere utile usare i nuovi strumenti tecnologici per trasferire la giurisprudenza consolidata, magari attraverso l'Istituto Giuridico, come elemento di valutazione per la Repubblica di San Marino. Ho sempre pensato all'Istituto Giuridico come un luogo di ricerca e studio comparativo per elaborare le migliori norme, perché la crescita economica e morale della Repubblica passa sempre e solo attraverso ordinamenti moderni e facilmente comprensibili.

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Ho parlato del civile perché la decodificazione si applica lì; non ho toccato il diritto penale dove vige il principio di legalità e la codificazione è essenziale, essendo la branca più vicina alle scelte della politica sulla repressione. Sono molto favorevole alla redazione di testi unici normativi, approvati dal Consiglio, che buttino via tutto ciò che c'è prima, per dare regole certe e comprensibili agli interpreti e ai cittadini. Altrettanto si può fare per il diritto giurisprudenziale, che è diritto vivente. Anni fa avevo proposto di tradurre la nostra giurisprudenza oltremodo consolidata – quel patrimonio di principi stabili del diritto civile – in regole di diritto positivo, attraverso la tecnica della consolidazione, che non è un codice. Si tratta di razionalizzare i principi giurisprudenziali già digeriti in termini di certezza del diritto, come hanno fatto gli ordinamenti di common law. L'Inghilterra lo ha fatto con una commissione permanente per la Law Reform per tradurre la common law in norme di legge. Gli Stati Uniti hanno risolto il problema con un'opera dottrinale, il *restatement*, un testo non precettivo elaborato da una commissione mista che estrae i principi condivisi per semplificazione e conoscenza, con grande successo. Ben vengano questi progetti ambiziosi, ma l'Istituto Giuridico ha un problema: non ha né personale né fondi, e le borse di studio, pur potendo aiutare nel lavoro materiale, non garantiscono la continuità indispensabile per portare a casa un progetto di questa portata.

**Fabio Righi (D-ML):** Grazie giudice per l'overview sulle fonti del diritto. Il mio intervento si sposta sul pratico riguardo alle riforme istituzionali che siamo chiamati a fare. Le chiedo un'opinione come esperta del nostro ordinamento. Il tema della formazione è un suggerimento fondamentale: dovremmo avere un programma che coinvolga tanto gli uffici quanto la parte istituzionale. Oggi l'attività di scrittura delle norme è di fatto demandata al Congresso di Stato, ma il prodotto finale non sempre è eccellente per via delle battaglie politiche. Le chiedo quale può essere una corretta impostazione affinché le strutture istituzionali e amministrative che oggi lavorano a compartimenti stagni, possano dialogare in modo più efficace sugli interessi nazionali, rispettando la divisione dei poteri solo dove si tocca l'esercizio specifico. L'approfondimento della gerarchia delle fonti andrebbe ampliato in un percorso di formazione, poiché il diritto comune è complesso anche per gli avvocati. Le chiedo poi un'opinione sulla riforma della politica come istituzione: oggi il parlamento è quasi un volontariato, e non si può vivere facendo politica a San Marino. Come vede una riforma che garantisca una maggiore professionalità delle istituzioni, non solo economicamente, ma anche in termini di uffici di supporto ai gruppi, per evitare prodotti normativi che non tengono conto delle nostre peculiarità? Infine, mi chiedo se si debba studiare un piano di formazione che tenga conto del dibattito europeo, dove si sta discutendo di una possibile tendenza verso 'meno Europa' e una minore centralizzazione, per evitare una formazione che si basi su una struttura europea che potrebbe non essere quella di domani.

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Io faccio fatica per il mio ruolo a dare un'opinione sul ruolo del consigliere e su come dovrebbe essere strutturato il Consiglio Grande e Generale, ma certo è che occorre pensare all'iter legislativo, quindi alle tecniche legislative, non alle scelte politiche. Dobbiamo pensare a dei luoghi di confronto, magari degli aiuti alle commissioni parlamentari e ai gruppi consiliari, anche per



creare una maggiore omogeneità nelle tecniche. Io quando leggo le leggi di bilancio o finanziarie rimango basita dai linguaggi diversi che ci sono dentro la stessa legge, e l'interprete rimane desolato perché manca di coerenza. Tanto più le leggi sono scritte bene e in maniera tecnicamente adeguata, tanto più facile è il lavoro dell'interprete, e tanto più il legislatore si fa obbedire e riesce a mandare il suo messaggio. Riguardo all'Unione Europea, noi siamo associati e non siamo paese membro. Ciò che ho potuto capire è che i temi più marcatamente economici e la necessità di una integrazione del mercato sono il tratto genetico dell'Unione Europea, che non dobbiamo dimenticare essere nata dal Trattato di Roma come un'unione doganale. Quello che sarà domani l'Unione Europea rispetto ai temi che toccano più direttamente noi potrebbe essere indifferente, perché noi mettiamo il piede relativamente ad alcuni aspetti, ma non siamo membri. La formazione è indispensabile. Bisogna trovare dei luoghi di confronto, come ho sempre proposto con i 'caffè giuridici', dove in assoluta libertà e senza temi precostituiti si buttano i temi in delle jump session, che funzionano sia come punto di decompressione, sia per aiutarci a crescere in uno scambio che avviene su un piano diverso da quello meramente teorico, a differenza del grande convegno o di qualcuno che sale in cattedra.

**Gian Matteo Zeppa (Rete):** Io ascolto sempre coloro che vengono qui con un'attenzione particolare, soprattutto oggi sui richiami che lei ha fatto sul riappropriarci delle nostre origini e sulla tutela dei diritti fondamentali. Mi sarebbe piaciuto vivere i prodromici dibattiti di chi ha poi stilato la carta dei diritti di San Marino. Credo che il dibattito sia andato giustamente nell'ottica della chiusura del negoziato, qualcosa a cui forse qualcuno non dà la giusta dimensione di quanto sarà impattante su San Marino. Io sottoscrivo in toto le informazioni che lei ha dato sul cambiare la mentalità. Il sentire dire da un giudice in un'aula consiliare che un giudice debba avere il punto di poter sbagliare, e la difesa del diritto personale, mi fa pensare. Pur essendo parte del Consiglio dal 2012, io non ho una grande considerazione della politica sammarinese e della politica in generale, perché manca quel cambio di mentalità che porti a curare la comunità invece di chiudersi a compartimenti stagni. Credo che questa sia la grandissima mancanza dal 1974 ad oggi. La questione del negoziato potrebbe essere frutto di qualcosa di estremamente stimolante, ma solo se la sfida viene incardinata nei principi di mettersi in gioco e imparare quello che è un senso di collettività che, dal mio punto di vista, è mancante da diversi decenni in tutti gli ambienti. Io rifuggo il pensiero, che a volte è venuto fuori, di rivedere la professionalizzazione a livello politico come una monetizzazione ulteriore, non ci credo che l'obolo se aumenta uno diventa più professionale. Piuttosto, bisognerebbe fare quello che diceva lei. Ho capito che ha parlato di una 'cabina centrale' che dovrebbe accogliere studi giuridici o qualcosa di simile. Se possiamo paragonare questa cosa a quello che mosse il comitato nel 1974, forse quella cabina di regia dovrebbe essere il fulcro da cui partire. La domanda è: dal suo punto di vista, questa cabina di regia da chi e come dovrebbe essere formata, visto che la globalizzazione, a mio avviso, abbassa la qualità culturale? Dobbiamo avere l'umiltà e la volontà di imparare da chi sa di più. Capisco che anche queste interazioni, come il caffè che diceva lei, poi tendono a essere istituzionalizzate per tornare in Parlamento, che purtroppo molte volte ragiona solo per la gestione della maggioranza. In sostanza, le chiedo: la cabina centrale come la chiede lei, da chi deve essere formata e come si deve trasporre fra tutti gli organismi dello Stato?

**Dott.ssa Valeria Pierfelici:** Io vedo la 'cabina di regia' prima di tutto come tecnicità. Dato che l'associazione ci impone un adeguamento normativo, noi abbiamo bisogno di un apporto tecnico. Le scelte politiche saranno poche, perché le scelte le ha fatte l'Unione Europea quando ci dice che dobbiamo recepire l'Acquis comunitario. Quando c'è una direttiva da recepire, c'è tanta tecnicità, e il tecnico deve dare gli strumenti al politico per fare scelte consapevoli, perché non c'è mai una strada sola per l'attuazione. Penso che la cabina debba parlare di risorse e di come pensiamo la San Marino di domani, per evitare di incorrere nella violazione di principi come il legittimo affidamento e provocare un danno alla collettività. La cabina di regia che intendo io è fatta di tecnici che devono in qualche maniera fare delle proposte. Poi occorre trovare un luogo di discussione franca su queste proposte, dove il tecnico le spieghi, in maniera tale da consentire scelte che non siano frutto di contrapposizioni politiche, perché qui c'è bisogno che tutti ci si parli. Il quoziente tecnico in questo ambito è molto più



elevato rispetto al piano delle scelte politiche, che comunque rimangono alla politica. Se non mettiamo in piedi un sistema per cui ci si mette a studiare davvero, non andiamo avanti. Bisogna guardare l'ordinamento e come siamo messi: come diceva il consigliere Righi, abbiamo una pubblica amministrazione che è frantumata, dove gli uffici non sono abituati a parlare tra di loro. Bisogna cambiare la mentalità, ma per cambiarla dobbiamo sostituire la struttura, cioè dare un'alternativa.

**Commissario della Legge Fabio Giovagnoli:** Anzitutto desidero esprimere un doveroso ringraziamento alla commissione per aver pensato alla mia presenza, un motivo di orgoglio e di grande onore da giudice e da cittadino di questa Repubblica, potendo partecipare a questo momento che definirei cruciale per il destino della nostra Repubblica e per il suo assetto istituzionale e ordinamentale. L'istituzione di questa commissione per le riforme istituzionali è un atto che esprime una consapevolezza di fondo per un riassetto complessivo, segnando un momento di maturità democratica che richiede una visione sistemica di equilibrio e responsabilità, guardando inevitabilmente ai dati valoriali di stampo europeo. Come giudice di questa Repubblica, la mia postura richiede una rigorosa neutralità istituzionale, perciò mi asterrò dal valutare o esprimere giudizi sull'organizzazione degli altri poteri pubblici. Porterò invece la mia esperienza maturata nell'ambito degli organismi internazionali, come Consiglio d'Europa, dove ho operato quale rapporteur valutatore di riforme costituzionali, e come membro della Commissione di Venezia, orgoglioso di questo inedito momento di avvicinamento con la Repubblica. Tuttavia, in aderenza ai principi di condotta del organismo, mi ritengo obbligato ad astenermi dal partecipare a incontri tecnici sul Titano, garantendo massima imparzialità e indipendenza. Concentrerò il mio intervento sulla giurisdizione della Repubblica, e in particolare sul Consiglio Giudiziario, menzionato nella legge istitutiva e nella legge costituzionale del 2021. È fondamentale premettere che l'ammodernamento graduale dell'impianto statuale sammarinese, inserito in un principio di continuità istituzionale, deve oggi affrontare il percorso di integrazione europea, il quale impone una riflessione di fondo per l'adeguata organizzazione dei poteri pubblici. La solidità di un impianto riformatore discende dalla sua aderenza ai dati valoriali di stampo europeo, in particolare al Rule of Law (stato di diritto), che costituisce il codice genetico sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione Europea. Questi principi, che non sono un limite ma un grado di legittimazione, impongono presidi idonei per la separazione e il bilanciamento dei poteri, inclusa l'indipendenza e l'imparzialità della giurisdizione, la legalità, la prevedibilità del ciclo decisionale, l'accountability e la trasparenza di ogni azione pubblica.

Il grande sforzo che vi è richiesto è saper declinare questi principi in un contesto microdimensionale, evitando la tentazione di aderire in maniera asettica a modelli calibrati su grandi giurisdizioni. La piccola statualità sammarinese presenta caratteristiche peculiari: una inevitabile carenza di risorse umane e professionali, un tratto identitario molto accentuato, un contesto ambientale atipico (prossimità territoriale), e il fatto che i comportamenti individuali hanno una rilevanza superiore rispetto ai grandi stati. Per questo, ogni processo riformatore deve essere accompagnato da strumenti che garantiscano solidità etica e deontologica. Come ha fatto il Consiglio Giudiziario adottando un profondo codice etico disciplinando le regole di condotta, l'assenza di etica erode la fiducia della cittadinanza nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Riguardo al Consiglio Giudiziario, che è il cuore pulsante di ogni ordinamento giudiziario, la grammatica internazionale tende a favorirne l'istituzione, pur rifuggendo da un modello unico. È essenziale che la composizione sia mista (laici e togati) per evitare sia il rischio corporativo che il rischio di politicizzazione. Il controllo di qualità della giustizia è un interesse generale della comunità, non solo dei giudici. Gli standard internazionali indicano che i membri togati debbano essere espressione di una rappresentatività dei loro colleghi tramite un sistema elettivo, come adottato da San Marino all'articolo 15 comma 4. La parte laica, altrettanto importante, deve essere formata da soggetti con appropriate competenze legali, ma è un principio basilare che siano assenti tra i membri del consiglio giudiziario i membri attivi del potere esecutivo o del parlamento, principio che San Marino ha rispettato.

Per quanto riguarda il Ministro della Giustizia, la sua presenza nel Consiglio è ammessa ma gli standards consigliano che non abbia diritto di voto sulle materie che incidono sulla carriera dei magistrati (come



procedimenti disciplinari e avanzamenti). La Presidenza del Consiglio di Giustizia è favorita verso figure imparziali e terze, come la Eccellentissima Reggenza, o figure laiche in sistemi dove i togati sono in maggioranza. Un criterio basilare per i membri è che abbiano valide competenze per garantire indipendenza e profili di responsabilità istituzionale della magistratura. Al Consiglio Giudiziario devono essere devolute tutte le competenze inerenti la carica e la vita professionale dei magistrati per preservare i presidi di indipendenza.

Infine, le grammatiche internazionali sottolineano l'importanza di garantire ai membri del Consiglio Giudiziario la stabilità nell'incarico e addirittura le stesse garanzie di inamovibilità dei giudici. Tuttavia, ho evidenziato come questo modello, che presuppone membri a tempo pieno, debba essere correttamente declinato nel contesto sammarinese, poiché l'attuale soluzione tecnica vede i membri in servizio, e sollevarli dall'esercizio della giurisdizione paralizzerebbe l'esercizio giornaliero della giustizia a causa del ridotto numero di risorse. È fondamentale, per generare la necessaria fiducia, che gli organi di governo e il parlamento adottino un approccio rispettoso e dialogante verso il Consiglio di Giustizia e il lavoro che svolge. A tal proposito, ho risposto alle domande in merito al Consiglio Giudiziario, ribadendo che la sua attività deve permeare di massima trasparenza, come previsto dagli standards, cercando di aderire a un'impronta trasparente, pur non potendo fornire una soluzione perfetta per un dialogo costante con la Commissione per gli Affari di Giustizia, in quanto rappresenta un unicum nei sistemi ordinamentali dei piccoli Stati.

**Nicola Renzi (Rf - Presidente):** Grazie intanto commissario, grazie molte per aver centrato il focus su questo tema che per molti aspetti è un tema centrale. Faccio subito un abuso di potere, mi do la parola immediatamente, anche se chiedo scusa ai colleghi, ma ascoltando la tematica mi sono venute alcune considerazioni, e coglierò l'occasione per fare delle domande. È verissimo che preservare tutti quei principi che sono necessari e inderogabili in una realtà così ridotta come quella della Repubblica di San Marino porta con sé certamente delle difficoltà. Noi dobbiamo agire anche con un po' di fantasia per cercare di garantirne senza appesantire troppo l'intero apparato dello Stato. Sono convinto che sia necessario meditare su quello che è stato fatto, ma non certo con la volontà di buttare via tutto, anzi, perché ci sono delle cose come il passaggio dell'eliminazione dei membri politici attivi, che credo fosse assolutamente da valorizzare, e credo sia stato ben riconosciuto anche da chi ci guarda da fuori. È ovvia la necessità di confronto, che sia un confronto franco, aperto alla luce del sole, molto immediato e diretto. Un tempo esisteva nella Commissione per gli Affari di Giustizia, ma oggi forse quella commissione è stata spogliata di tantissime delle sue facoltà. La prima domanda e mia riflessione è come riuscire a trovare le sedi adeguate per questo confronto tra le istituzioni, sedi che devono essere assolutamente intelligibili e pubbliche. Io credo che il rapporto fra le istituzioni non possa essere garantito solamente da una persona, ma lo scambio sia più corale che non così singola. La seconda domanda riguarda la grammatica internazionale: dato che garantire una totale indipendenza sarebbe certamente aiutato dal fatto di non essere in servizio nel Consiglio giudiziario, ma questo è difficilissimo per la realtà del microstato, mi chiedo se sia previsto che i giudici in seno alla loro rappresentanza possano nominare all'interno del Consiglio giudiziario dei loro rappresentanti invece che sedere direttamente i giudici in servizio.

**Commissario della Legge Fabio Giovagnoli:** Rispondo con molto piacere a queste giustissime riflessioni, offrendo quello che può essere il mio contributo e il mio punto di vista. Per quanto riguarda la commissione affari di giustizia, come membro del consiglio giudiziario, ovviamente non posso che rimettermi a quelle che sono state le espressioni espresse dal consiglio giudiziario con apposite delibere. L'attuale disciplina, in particolare il regolamento adottato dal consiglio giudiziario, prevede un regime usualmente di pubblicità di tutti gli atti e di tutte le sedute, eccettuate certe materie che sono quelle disciplinari attinenti al procedimento disciplinare. Il Consiglio Giudiziario ha cercato di aderire a quella che è stata un'impronta di massimamente trasparente e, da ultimo anche con una delibera proprio recente, ha esteso anche determinati atti alla commissione affari di Giustizia, anche relativamente ai procedimenti disciplinari, su una richiesta di ulteriore trasparenza. Quale sia la soluzione perfetta, per



garantire un dialogo costante in un assetto ordinamentale che rappresenta un unicum perché se si vanno ad affrontare i sistemi ordinamentali dei piccoli stati, non si troverà un organismo paritetico alla commissione per gli affari di giustizia—non saprei darle una soluzione perfetta. Quello che le posso dire è che, dal mio punto di vista e non sto parlando a nome del Consiglio Giudiziario, ma a titolo individuale, il Consiglio Giudiziario deve permeare la sua attività con massima trasparenza, come prevedono gli standard, e tentare di vivere momenti dialoganti con la cittadinanza e in generale con gli altri poteri dello Stato. Riguardo un temperamento dialogante con una commissione come quella per gli affari di giustizia, si viene da considerare che ogni atto del Consiglio è sicuramente svolto in seduta pubblica e quindi completamente trasparente, eccettuati certi atti. Inoltre, il dirigente del tribunale, che è anche il vicepresidente del Consiglio Giudiziario, partecipa alle sedute della commissione per gli affari di giustizia facendo da raccordo. Se si ritenesse necessaria una modalità ulteriormente dialogante, è chiaro che va ben ponderata, perché ci troviamo di fronte a un momento in cui l'organismo indipendente del consiglio giudiziario si trova a dialogare con parlamentari attivi. La delicatezza nel regolarla e anche in questi momenti di confronto e di dialogo è assolutamente prioritaria. Bisognerebbe valutare attentamente quelle che possono essere le soluzioni, ma con la consapevolezza che l'organismo oggi costituito ha fatto un grosso salto prima che giuridico culturale, non avendo più parlamentari attivi interni. Trovare forme dialoganti è un fattore indubbiamente positivo, ma servono anche modalità cautelative rispetto a quella che è una necessità di indipendenza e autonomia del consiglio, rendendo la riflessione assolutamente delicata. L'altra domanda che lei mi poneva è sulla possibilità che i membri togati nominino loro rappresentanti. Quello che potrei dire è che quasi tutte le grammatiche richiedono che i membri siano giudici nominati dai loro pari. Questo è il principio a cui fare riferimento per due ordini di motivi. Primo, c'è una funzione elettiva di rappresentante, quindi di affidamento su un grado di fiducia che è maturato sulla scorta anche di un dato esperienziale professionale di rilievo. Questo è il motivo per cui le discussioni inerenti alla recente riforma italiana che prevede il metodo di estrazione ha destato più di qualche perplessità in ambito accademico e scientifico. Ma soprattutto, i componenti devono essere in grado di tutelare l'indipendenza giudiziaria e devono essere in grado di poter giudicare con cognizione di causa, valutare tutti gli atti e fatti che incidono sulla carriera dei giudici. È necessario un background, un dato non solo esperienziale e non solo cognitivo, ma di conoscenza su quello che è il lavoro della giornaliera ordinaria. Glielo dico perché c'è una opinione della Commissione di Venezia che addirittura individua espressamente che i membri laici devono avere sufficiente esperienza pratica, e in quel caso lì viene individuato un minimo requisito di esperienza pratica pari a 7 anni nell'esercizio della funzione giudiziaria. Presumo che questo sia richiesto proprio perché, con quel grado esperienziale, i rappresentanti erano in grado di valutare e di garantire quei presidi di indipendenza anche nella disamina del lavoro giudiziario e della singola condotta, anche eventualmente disciplinarmente rilevante.

**Giuseppe Maria Morganti (Libera):** Durante la relazione abbiamo ascoltato con molto interesse le questioni relative alla professionalità dei membri del Consiglio Giudiziario, che è un'esigenza innegabile. Le figure, in particolare la parte non togata, vanno ricercate fra professionisti del settore, fra persone che conoscono bene le procedure, il diritto e la professione. C'è però anche un altro problema che forse riguarda di più i piccoli stati, come il nostro che è ancora più piccolo dei piccoli: è il tema delle incompatibilità. Molto spesso nel Consiglio Giudiziario si trattano pratiche che ovviamente possono in qualche maniera entrare in contrasto con le operatività professionali dei membri stessi che noi nominiamo. Se ci può dare un approfondimento su questo tema non sarebbe male, per capire un attimo come comportarci.

**Commissario della Legge Fabio Giovagnoli:** Lei ha toccato un punto estremamente importante perché riguarda il grado di professionalità dei membri, proprio perché solo garantendo un grado di professionalità elevato si può assicurare che l'organo possa adoperarsi con cognizione di causa e garantire presidi di indipendenza. D'altro canto, è chiaro che ci troviamo di fronte a un microcontesto dimensionale con quelle peculiarità di cui facevo cenno. La questione dell'incompatibilità è un



argomento estremamente delicato che nella piccola dimensione è effettivamente complesso. Nella piccola dimensione è indispensabile che vi sia il doveroso bilanciamento tra le risorse disponibili di un sistema (professionali, ma anche strutturali) e la dovuta imparzialità di chi esercita funzioni pubbliche o siede in organismi a rilevanza costituzionale. Non è semplice perché si tratta di trovare punti di equilibrio in sistemi ordinamentali microdimensionali, ma è doveroso tentare di raggiungere un risultato soddisfacente che possa portare a organismi in grado di radicare la fiducia nella cittadinanza. Da noi non è possibile avere membri a tempo pieno per carenza di risorse. Nel qual caso si verifichi in una situazione di incompatibilità, è dovere dei membri astenersi ed evidenziarli immediatamente, in quanto lo prevede direttamente il regolamento del Consiglio Giudiziario con un'apposita disciplina. Quindi a livello ordinamentale il presidio vi è. Per quanto riguarda i membri laici, comprendo che la piccola dimensione possa produrre una situazione in cui le nomine sanmarinesi adottate dal Parlamento debbono essere ben calibrate, ma anche per loro vige lo stesso obbligo di rilevare immediatamente l'incompatibilità. Spetterà al Parlamento nominare i candidati che riterrà più opportuna con i requisiti di professionalità indicati dalla legge. Dobbiamo raggiungere un punto di equilibrio tra le necessità intrinseche della realtà microstatuale e il doveroso funzionamento degli organi a rilevanza costituzionale, cercando di garantire la funzionalità primaria del Consiglio Giudiziario, cioè la tutela dei presidi di indipendenza dei magistrati.

**Filippo Tamagnini** (Pdcs – Presidente): Le chiedo scusa se sbaglio, ma se non ricordo male nel regolamento del Consiglio Giudiziario è contenuta una competenza in termini di astensione o riconsuazione in capo ultimamente ai Capitani Reggenti. Io rilevo questo brano del regolamento come un elemento su cui porre un punto interrogativo. Ormai è consolidata la posizione dei Capitani Reggenti come capi di stato dalla natura assolutamente terza rispetto a qualsiasi competenza e rispetto a tutti i poteri dello Stato e tutti gli organi che presiedono. Questa competenza che il regolamento gli assegna è una domanda: cosa ne pensa oppure se è possibile modificarlo per tornare nell'alveo di quello che è ormai consolidato come figura assolutamente terza rispetto a tutto.

**Commissario della Legge Fabio Giovagnoli:** La sua domanda è il riflesso delle considerazioni che poc'anzi erano espresse con il commissario Morganti, perché ancora una volta ci troviamo in quella situazione delicata in cui bisogna trovare i necessari checks and balances, cioè i necessari sistemi di bilanciamento e controbilanciamento. E anche qui in un contesto microdimensionale ci si deve interrogare su quali possano essere i sistemi più appropriati. Io sono stato nella delegazione tecnica che ha redatto il regolamento e la scelta è stata in quell'ottica proprio per cercare di contemperare una duplice esigenza. La prima è attribuire, come la legge prevede, funzione di presidenza alla Eccellentissima Reggenza, come massimo organo del nostro ordinamento e rispetto a cui vi è un connaturato principio di terzietà. Chiaramente, però, è altrettanto doveroso poter garantire quei solidi presidi volti a valutare nel qual caso un membro sia sospettato di parzialità. Si doveva e si deve in ogni momento trovare una soluzione che possa garantire un controbilanciamento che possa essere validamente invocato, nel qual caso un soggetto si ritenga giudicato da un organo non indipendente o parziale ai sensi dell'articolo 6 della convenzione, anche perché il Consiglio Giudiziario viene spesso ricondotto alla figura di tribunale terzo e indipendente. La scelta tecnica in questo caso è stata quella di attribuire questa funzione al massimo organo di garanzia statutale, la Reggenza, che per l'espletamento di queste funzioni si sarebbe dovuto avvalere di un ufficio di segreteria apposito che decide sull'astensione o riconsuazione proponendo un parere. Questo ci è sembrato un congegno che potesse garantire un bilanciamento nell'ingegneria del sistema. È difficile ipotizzare soluzioni diverse che possano incidere sulla parzialità di un membro dell'organo con decisione devoluta a soggetti esterni rispetto a un organo di rilevanza costituzionale. Non le so dire la soluzione perfetta, ma le posso dire qual è stata la soluzione tecnica e le motivazioni che hanno spinto al tentativo di un bilanciamento tra opposte necessità.



**Iro Belluzzi (Libera):** Grazie Presidente, e grazie commissario Giovagnoli per la relazione, gli approfondimenti e anche il tema messo al centro delle valutazioni, ovvero la riforma dell'ordinamento giudiziario. Logicamente partiamo da un punto che ha condotto la Repubblica di San Marino verso un percorso di separazione fra i poteri, elemento essenziale per poter essere riconosciuti come un paese veramente democratico. Logicamente in ogni riforma c'è sempre la dicotomia fra la tensione verso livelli di indipendenza, autogoverno e l'eliminazione di ipotetici conflitti di interesse, e la nostra micro dimensione statuale. Nel corso dell'applicazione delle norme ci sono degli elementi probabilmente che devono essere aggiornati nel funzionamento del Consiglio Giudiziario e della Commissione Affari di Giustizia. È necessaria una maggior possibilità di confronto senza sconfinare nelle ingerenze fra i due poteri dello Stato. L'aggiornamento e la deliberazione del Consiglio Giudiziario in funzione delle richieste svolte dalla commissione è stato importante per facilitare alcune funzioni e per l'eliminazione del rischio del fatto che la Commissione Affari di Giustizia possa dar inizio a un procedimento disciplinare. Nelle riflessioni che stiamo svolgendo all'interno della commissione, vorremmo proporre aggiustamenti che cerchino di eliminare quelle incompatibilità che sulla carta ci possono essere per quando si è attivi, elementi di conflitto o comunque di quelle che potremmo definire 'contaminazioni'. Non vogliamo trasferire all'interno del nostro ordinamento una selezione ad estrazione, come stanno riflettendo in Italia a causa di elementi oggettivi di correnti all'interno della magistratura, che è estremamente pericoloso. A San Marino probabilmente non c'è bisogno, ma lo scontro e la litigiosità nel passato del Consiglio Giudiziario hanno richiesto un momento di sterilizzazione e di ripartenza affinché gli elementi esogeni non andassero a inficiare l'azione della magistratura. È possibile e valutabile mettere in discussione alcune sensibilità all'interno del Consiglio, anche con la possibilità di indicare rappresentanti di giudici di ogni ordine e grado con maggior rappresentanza. Anche l'elemento dell'estrazione è un fattore in capo alla politica che credo sia da rivalutare. Visto che l'anno prossimo dovrà essere nominato il Consiglio Giudiziario, sarebbe bello poter arrivare a quel momento per quanto riguarda la parte laica, indicando esperti in materie giuridiche che non appartengono alla classe forense attiva. Questo perché nel microcosmo, chi è attivo si trova ogni giorno al cospetto dell'azione del giudizio e ciò crea elementi di inopportunità. Faccio subito che tante volte andiamo a liquidare con l'idea che, poiché apparteniamo a un microstato, dobbiamo accontentarci. Io ribadisco che, quando si parla di giustizia, non ci si può accontentare dietro all'idea che ci sia un piccolo stato, ma la garanzia è che ogni cittadino sia giudicato nel miglior modo possibile. Anche i magistrati di carriera hanno il bisogno e il diritto di essere giudicati nella maniera più oggettiva possibile. Un elemento che mi è stato sempre caro è quello ricordato dal presidente Canzio, l'attenzione a non farsi condizionare dagli elementi di amicizia. Un tempo i magistrati avevano un tempo determinato, cosa che non è possibile pensarla ora per non incorrere in interazioni internazionali. Ma ci sono degli ambiti in cui occorrerà mettere in moto il cervello per trovare soluzioni anche un pochino creative, affinché i fattori di amicizia, di contiguità, di vicinanza che possono esserci all'interno del nostro territorio non vadano a condizionare l'azione di nessuno.

**Commissario della Legge Fabio Giovagnoli:** Cerco un attimo di sintetizzare al massimo che posso quelli che possono essere degli spunti di riflessione. Ovviamente non mi permetterei mai di esprimermi su quella che è la competenza politica del Parlamento, sulla scelta nei modi, nei contenuti delle modalità. Quello che lei ha focalizzato, rispetto ai tanti aspetti, ci tengo a ricalcare due in particolare: il fatto di essere un piccolo stato non si deve portare ad accontentarci, e non è proprio caratterialmente la mia indole, ma in generale non lo dovrebbe essere mai per l'esercizio di funzioni pubbliche. Quello che secondo me è all'opposto invece un segnale che non ci dobbiamo accontentare, è anzitutto una presa di coscienza su quelli che sono i limiti o le particolarità indispensabili che debbano essere apprese per l'esercizio di funzioni pubbliche. Questo è proprio l'opposto che ci muove, nel sollecitare una modulazione degli standard europei, proprio per non accontentarci, perché sarebbe molto più facile aderire agli standard già confezionati. A noi è richiesto uno sforzo ulteriore, soprattutto in un momento di forte integrazione come quello che stiamo vivendo, che ci chiederà di competere da tutti i punti di vista coi sistemi democratici più evoluti. Dobbiamo essere consapevoli di quelli che sono i



limiti funzionali, strutturali del nostro ordinamento e porvi rimedio nel miglior modo possibile. Quindi non è un accontentarci, ma anzi è una cresciuta consapevolezza rispetto al passato: sapere che gli standard, i principi del rule of law che ci devono guidare oggi richiedono una consapevolezza cresciuta in tutti gli attori istituzionali e nella magistratura in primis, ma anche in tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche. Dicevo, è una cresciuta consapevolezza che proprio questi standard vadano correttamente declinati con le nostre intrinseche caratteristiche che sono un unicum in tutto il panorama europeo. Dobbiamo riuscirci proprio perché non ci accontentiamo, soprattutto regolamentando quelli che sono i tratti più evidentemente più caratteristici che si correlano alla contiguità e alla ristrettezza ambientale. Occorre una profonda etica e deontologia nel poter governare e sterilizzare quelli che sono i rischi di un contesto ambientale così ridotto. Gli strumenti a corollario di ogni riforma devono essere prima di tutto etici e deontologici e solo quelli ci possono permettere nell'esercizio della funzione di garantire una giurisdizione imparziale e indipendente. Relativamente ai sistemi di nomina, e qui esprimo un parere del tutto personale, né quindi come giudice né come membro degli organismi internazionali, io personalmente sono assolutamente contrario al sistema di estrazione. Io l'ho capito l'intendimento che ha mosso il legislatore di un altro paese, ma i membri del Consiglio devono esprimere massima legittimazione, non tanto per gli appartenenti all'ordine giudiziario e per il Parlamento, ma per garantire fiducia nella cittadinanza. Allora, mi chiedo io che tipo di fiducia si può generare sapendo che i rappresentanti sono estratti per caso fortuito e non per merito e valore. Dal punto di vista del sistema estrattivo ad estrazione, secondo me, ha qualche lacuna. Anche qui nell'esercizio di funzioni pubbliche è importante una riflessione dal mio punto di vista, perché è vero che il contesto ambientale ridotto amplifica il rischio di rapporti di conoscenza. È proprio lì che sta l'etica e la deontologia del poter garantire un giudice imparziale e indipendente nonostante i rapporti ambientali piuttosto vicini. D'altro canto, proprio questa vicinanza permette un controllo sociale che altre giurisdizioni non hanno. Se io domani adotto una decisione palesemente errata, è chiaro che ha una risonanza diretta in tutta la comunità. Chiunque esercita funzioni pubbliche in un piccolo contesto affronta a sé una comunità che, come dicevo prima, è fortemente identitaria, ma che esprime un controllo sociale molto accentuato. Se ben governato, questo permette di avere giudici e decisori politici ben calibrati nella realtà in cui viviamo, ed è un valore aggiunto potenziale enorme. Chiaramente, non si può pensare che si è autosufficienti, perché ci sono dati professionali che San Marino non può avere. Quindi, concludo, il sistema ha bisogno di un punto di equilibrio, che si può avere con risorse interne che possono confidare sull'insegnamento di risorse esterne con un alto grado di professionalità. Lo sforzo di tutti noi è cercare di favorire e dare un ordinamento a questa repubblica che possa crescere nella professionalità, ma soprattutto che sia in grado di dare un servizio eccellente ai cittadini.

**Giudice Gilberto Felici:** Ringrazio per avermi invitato e per la grande gentilezza e flessibilità nell'organizzare questa audizione. Inizio con un disclaimer: tutto ciò che dirò oggi è espresso da me, Gilberto Felici, e non appartiene all'istituzione alla quale sono legato, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, né per il contenuto fattuale né per eventuali posizioni giuridiche, sebbene citerò decisioni della Corte se necessario. Non sono un esperto di diritto costituzionale puro, inteso come organizzazione dei pubblici poteri, una materia che non ho seguito recentemente. Pur essendo l'autore dell'ultimo manuale universitario in materia, non mi ci dedico dal 2002-2003. Sono comunque disponibile a rispondere ad ogni domanda, anche se potrei non avere una risposta aggiornata tecnicamente.

Mi concentrerò sulle materie che conosco meglio oggi: i diritti fondamentali e l'ordinamento giudiziario, con tutto ciò che è legato all'autonomia e all'indipendenza della giustizia e della magistratura. L'indipendenza della magistratura è stata elevata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a cardine fondamentale dello stato di diritto e condizione imprescindibile per la tutela dei diritti fondamentali. Ho fatto parte del filone dei casi polacchi sull'indipendenza della magistratura negli ultimi sei anni.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, suggerisco che l'attuale formulazione dell'articolo 5 della dichiarazione dei diritti va benissimo, poiché è stato saggio non procedere a una catalogazione tassativa, allineandoci con le tendenze costituzionali e lasciando spazio allo *ius gentium*. Sono tendenzialmente contrario a riforme costituzionali frequenti e al mettere mano alla Costituzione (intesa come fonte



formale, comprese le leggi costituzionali), perché più ci si lavora sopra, meno diventano autorevoli e rispettate. Le riforme costituzionali non dovrebbero essere fatte per una legge ad personam o per un piccolo aggiustamento. Il legislatore del 2002 e le successive riforme del 2005 sono stati molto saggi nel prevedere una gerarchia tra leggi costituzionali e leggi qualificate.

A livello internazionale, le democrazie occidentali, eccetto la Francia, evitano di mettere mano alla carta dei diritti. Le riforme più recenti in paesi come Slovacchia e Ungheria hanno introdotto diritti gerarchizzati (come i diritti dei bambini superiori agli altri), cosa che solleva il forte sospetto di potenziale lesione di altri diritti. Penso che abbiamo abbastanza anticorpi per non dover inseguire esigenze che non sono costitutive del nostro tessuto. I diritti fondamentali non si cambiano per qualsiasi cosa; ad esempio, un evento tragico non può giustificare la restaurazione della pena di morte. Non ritengo sia il caso di inserire in Costituzione diritti particolarmente progressisti, come il diritto all'interruzione volontaria di gravidanza, poiché la tutela di questi valori non è preclusa dall'assenza di una norma di rango costituzionale.

Allo stesso modo, non toccherei nel modo più assoluto l'articolo 1 della nostra carta dei diritti, poiché siamo uno dei pochissimi stati in Europa ad aver avuto il coraggio di dire che i trattati internazionali in materia di diritti fondamentali prevalgono sulle norme interne di qualsiasi rango, e questa disposizione in vigore per 23 anni non ha causato sconvolgimenti. In generale, non focalizzerei il dibattito su tradizione o non tradizione, ma cercherei di essere concreto, interrogandomi sugli effetti delle riforme che suggerirete.

Riguardo a come sono difesi i diritti oggi a San Marino, la risposta è "molto bene". L'articolo 1 dà al giudice la possibilità straordinaria di applicare direttamente le norme che stabiliscono diritti fondamentali, stabilendo una gerarchia superiore. A livello internazionale, il Protocollo 15 rafforza la sussidiarietà, stabilendo che il primo ad applicare la Convenzione è il giudice nazionale, e in questo siamo molto avanti. È un rammarico notare un recente revirement giurisprudenziale in materia di revisione dei processi penali; la giurisprudenza innovativa di un tempo, che ampliava i momenti di ricorso al giudice per i rimedi straordinari includendo la violazione dei diritti fondamentali (per salvare lo Stato da una potenziale condanna internazionale), è stata ribaltata.

Inoltre, il Collegio Garante ha svuotato la portata dell'articolo 1, stabilendo che se l'applicazione diretta della Convenzione da parte del giudice ordinario richiede la disapplicazione di una legge interna, bisogna rivolgersi al Collegio Garante, scegliendo la linea italiana, più conservatrice. Dico che l'applicazione degli strumenti di diritti fondamentali da parte del giudice è un "esercizio politico", perché i diritti, essendo i testi costituzionali living instrument (strumenti viventi), richiedono un'interpretazione dello spirito dei tempi e non una guida stretta nella lettera della legge. Per questo motivo, penso che le modalità di nomina del Collegio Garante non vadano modificate: la legittimazione per l'esercizio di una discrezionalità con contenuto politico va rimessa a chi ha una legittimazione politica (il Consiglio Grande e Generale), non essendo la magistratura soggetta allo scrutinio periodico del corpo elettorale.

Un tema importante è quello del ricorso diretto, il *recurso de Amparo* spagnolo, che esiste in paesi come Germania, Austria e Svizzera. Dato che le istituzioni internazionali accolgono i ricorsi solo dopo che il privato ha esaurito tutte le vie interne, in questi paesi la Corte costituzionale deve essere adita prima di rivolgersi all'estero. Questo comporterebbe un lavoro più ampio per il Collegio Garante, ma introdurre il ricorso diretto non è una cosa negativa, soprattutto dopo che per via giudiziale è stata levata al giudice per i rimedi straordinari la competenza in materia penale. I casi pendenti di San Marino non riguardano solo la materia penale, ma anche l'equità e la durata dei procedimenti civili e amministrativi. Lo strumento del ricorso interno in più renderebbe la comunità giuridica, e in particolare gli avvocati, più propensi ad impegnarsi con le tematiche dei diritti fondamentali, diffondendo una coscienza dei diritti fondamentali. Il dato numerico attuale dei ricorsi pro capite a Strasburgo è fasullo e non rappresentativo della realtà, in quanto deriva da ricorrenti comunicati (come depositanti di banche) e da una svolta della giurisprudenza sanmarinese nell'ultimo quindicennio verso il perseguimento di reati prima rari, alzando la tecnicità delle difese; non c'è nessun problema strutturale a livello di Strasburgo con San Marino. È



necessario che i giudici siano ben organizzati e credo sia fondamentale l'accountability (responsabilità) rispetto al lavoro dell'autorità giudiziaria, soprattutto negli stati di tradizione giuridica latina. Ritengo che sia necessario che i giudici rispetto a questa situazione siano ben organizzati, poiché la giustizia è sempre più una prestazione di efficienza. Saluto con straordinario favore la nuova riforma dell'ordinamento giudiziario del 2021 che elimina la presenza di membri del Parlamento sedenti nel consiglio giudiziario, come richiesto dalle organizzazioni internazionali. È fondamentale lasciare da parte la banalità del "Ma siamo un paese piccolo" o "della tradizione", perché non c'è paese piccolo che tenga rispetto all'autonomia dei giudici. Anche gli abitanti di un paese piccolo hanno un diritto sacrosanto ad avere dei giudici imparziali, indipendenti ed autonomi, e non c'è tradizione che tenga, dato che in un arco di tempo così breve (dal 1992 al 2021) non si può maturare una tradizione, e precedentemente il potere giudiziario era semplicemente eletto dal potere politico. Abbiamo fatto molto bene ad espellere i politici attivi dalla gestione della giustizia nel Consiglio Giudiziario. La gestione della politica giudiziaria, che è qualcosa di diverso dalla politica legislativa, deve avvenire in una condizione di cooperazione e coordinazione tra i diversi organi dello Stato, un equilibrio di powers and balances, per evitare che qualsiasi potere, non solo la magistratura, ma l'esecutivo o il legislativo, trovino una via di uscita che li renda autoreferenziali e non più responsabili. Non possiamo nascondere la testa sotto la sabbia e non tenere in considerazione che la situazione si complica perché c'è un problema di indipendenza interna della magistratura, l'indipendenza del magistrato rispetto al magistrato. Quando dico autonomia mi riferisco alla indipendenza del potere giudiziario in quanto tale rispetto agli altri poteri dello Stato, mentre l'indipendenza è la condizione del giudice preposto di essere soggetto soltanto alla legge e a nessun altro, e in quel nessun altro ci sono anche i colleghi del potere giudiziario, cosa altrettanto importante soprattutto in un sistema processuale come il nostro dove le indagini sono fatte fin dall'inizio da un giudice autonomo. È indispensabile porsi questo problema che, mentre è molto discusso dagli organismi internazionali, è rimasto un po' sottotraccia: l'indipendenza interna. È essenziale e basilare una genuina laicità dei membri laici del Consiglio Giudiziario. Se gli altri poteri dello Stato si fanno influenzare nella scelta dei membri laici dalla stessa magistratura, tutto l'architettura crolla completamente, e la magistratura non è più parte di un circuito democratico di pesi e contrappesi. La Commissione di Venezia parla di evitare due fenomeni distorsivi nel funzionamento giudiziario: il *self interest*, che possiamo tradurre come corporativismo, un organo di coordinamento che invece di coordinare difende gli appartenenti alla propria categoria, e il cosiddetto *cronyism*, ovvero la parzialità o il favore verso gli amici di lunga data, un fenomeno che non è corruttivo ma che non consente un ricambio fisiologico, e devo dire che forse le dimensioni del paese un pochetto incidono. Riguardo l'elezione dei membri togati del Consiglio Giudiziario attraverso un'elezione tra i *peers* (i giudici eleggono i giudici), questo deve essere applaudito, ma da un altro lato spezza un favore del correntismo. A San Marino, dove non abbiamo liste plurime col metodo D'Hondt, il rischio è che 8 giudici su 15 si prendano tutto, eleggono tutti i quattro membri, e gli altri 7 rischiano di essere sotto bastoni. Se una minoranza è esclusa perché c'è un listino in cui chi vince prende tutto, buona parte dei giudici saranno esclusi dalla conoscenza e dalla comprensione di quello che succede, diventando privi di ogni tipo di garanzia ed in una posizione di straordinaria debolezza. Il metodo del sorteggio, accoppiato alla durata a termine e alla impossibilità di ricandidarsi di per più di tot mandati, mi sembra un metodo abbastanza equo e un elemento di aleatorietà che potrebbe garantire l'eguale rappresentanza e l'eguale peso di ciascun giudice, poiché i giudici sono tutti uguali tra loro fintanto che sono soggetti soltanto alla legge. La legge 1/2021 ha introdotto due grandi novità di straordinario rilievo: anzitutto, la distinzione tra magistrati di carriera e magistrati per specifico incarico, che tocca prevalentemente i giudici di appello. I giudici di appello non partecipavano alla vita quotidiana del tribunale, lavorando con un distacco simile dall'ambiente giudiziario. Il sistema precedente, dove il giudice d'appello decideva dalla sua straordinaria serenità, lontananza e assenza di rapporti significativi con i colleghi, forse era migliore di quell'attuale. La seconda novità è la previsione di una responsabilità disciplinare ben articolata e straordinariamente precisa, che è un avanzamento straordinario e salvaguardia il principio della prevedibilità della legge. Ho sentito di alcune resistenze sul fatto che il Collegio Garante avesse la competenza a decidere sugli appelli giurisdizionali, ma non sono d'accordo, non tanto per il



Collegio Garante, ma perché il provvedimento disciplinare emesso dal Consiglio Giudiziario non è una decisione giurisdizionale, quindi un giudice vero d'appello ci vuole per evitare una violazione a Strasburgo. La nostra legge è saggia nel prevederla, dandola al Collegio Garante, l'organo che di più è distaccato proprio fisicamente dal magistrato. La terza novità è una nuova tendenza nella nomina dei giudici che è quella di rivolgersi non solo ad italiani ma ad ex magistrati italiani anche in posizione chiavi. Questa è una novità assoluta, e la risposta se ciò comporta o meno un problema di sovranità la dovete dare voi, ricordando che in passato il Consiglio superiore della magistratura italiano qualche volta impediva ai giudici italiani sedenti di venire a lavorare a San Marino. È indispensabile, credetemi, per la credibilità della magistratura, l'emissione di una legge di status sui magistrati che preveda, ad esempio, se devono essere residenti, il trattamento fiscale e pensionistico, e le indennità. Questo è un elemento fondamentale perché la fiducia del pubblico si salvaguarda se c'è un quadro legale certo e prevedibile. Infine, finisco con il riferimento a due figure: il giudice per la terza istanza e la procura del fisco. Al giudice per la terza istanza sono stati attribuiti in materia penale una specie di terzo grado, e questo comporta il problema dell'assenza di una magistratura collegiale in materia penale. Non è in gioco la tradizione, ma la scelta politica: vogliamo lasciare il giudice solo di fronte ad una decisione pesante come l'incarcerazione o che siano in tre a discuterne animatamente e giungere alla migliore soluzione o alla meno peggio possibile? L'esperienza ha evidenziato che la magistratura monocratica non penso abbia funzionato male, ma un giudice collegiale costa. È anche vero che la terza istanza non ha fatto altro che spostare l'onere su una terza persona.

Dunque, bisogna mettere sul piatto le due cose: la potenziale deriva, diciamo così, tra virgolette, dittatoriale del giudice per la terza istanza penale, ma anche la sua straordinaria debolezza in quanto solo ed in quanto giudice di tutti gli altri giudici. Un indirizzo giurisprudenziale sgradito può portare all'allontanamento, o via, come ho detto io, e questo è un aspetto molto delicato. Sulla procura del fisco voglio rassicurare tutti: sebbene non abbiamo un Codice di procedura penale recente – io lo farei domani se dipendessi da me – nessuna istituzione internazionale richiede il processo accusatorio come condizione sine qua non per la difesa dell'equità del procedimento. La procura fiscale è questo oggetto un pochetto difficile da individuare, soprattutto quando si esce dai nostri confini, e mi permetterete di dire che dal mio punto di vista non è stata ben trattata dalla recente legge, e questo è un errore. Il ruolo storico delle procure generali è quello di vigilare sulla magistratura affinché non prevarichi il legislatore, il che è fondamentale, e le procure generali nascono come difesa del Re di fronte ai magistrati, ma piano piano si trasformano in quell'istituzione interna al potere giudiziario che si occupa di fare i ricorsi nell'interesse della legge. Se oggi la magistratura prende un indirizzo giurisprudenziale che è completamente contrario alla volontà, alla lettera, all'intenzione del legislatore, la procura generale ha il dovere di fare ricorso contro questa interpretazione perché è contraria alla legge. Se noi lasciamo la procura fiscale addirittura fuori dal consiglio giudiziario, ma allo stesso tempo soggetta gerarchicamente e organizzativamente ai giudici, indubbiamente rischiamo di non fare un buon servizio alla tutela del legislatore, perché la sua volontà venga rispettata e perché non svanisca il criterio per cui il giudice è soggetto soltanto alla legge. Infine, sull'accountability, sono velocissimo; vi invito soltanto a leggere l'articolo della professoressa Daniela Piana, una sociologa, sull'importanza dell'accountability affinché la gente abbia fiducia nella magistratura. Ho notato che il problema di San Marino, un po' anche dell'Italia, è che la magistratura non ha un budget autonomo, e questo non è richiesto da nessuno. Tuttavia, c'è il problema del rendere conto, e c'è un problema soggettivo e oggettivo. Chi deve stabilire chi chiede il rendiconto e chi lo verifica? Se è qualcuno interno alla magistratura, c'è la prossimità alle fonti che è positiva, ma anche il rischio che diventi giudice di sé stesso. E dal punto di vista oggettivo, a chi spetta stabilire i parametri sui quali effettuare il rendiconto? Spetta alla magistratura, al legislatore stesso o a un organo intermedio? Per valutare l'efficienza di un organismo non è soltanto necessario osservarlo, è fondamentale anche decidere prima quali sono i criteri che si esamineranno e quale sarà il peso e la modalità in cui i criteri si esamineranno e saranno tenuti in conto. Ci sono delle buone pratiche europee, dettate da un organismo alle quali San Marino si sta adeguando ultimamente, che potrebbero essere molto interessanti. Ho concluso ribadendo che la soggettività e l'oggettività del processo di accountability sono qualcosa sulla quale, se facciamo delle riforme, ci si può interrogare.



**Iro Belluzzi (Libera):** Voglio intervenire, innanzitutto ringraziandola dell'ampia relazione e della serie di input che ha dato in mille fronti, e desidero farlo prima degli esperti in materia, come cittadino che percepisce e interviene in questa commissione. Credo di poter rappresentare chi, come cittadino attaccato alle istituzioni e legato alla culla della democrazia, guarda alla giustizia come un elemento essenziale affinché questa possa essere perseverata nel tempo, abbandonando il concetto che la tradizione o il piccolo stato siano elementi sufficienti attraverso cui poter trovare degli aggiustamenti. Le dico che molti dei temi che lei ha sollecitato sono già elemento di discussione all'interno della politica e delle commissioni specifiche, come la questione della giustizia e del consiglio giudiziario, su come aggiornarlo e migliorarlo, perché logicamente una norma recente, anche se ha solo quattro anni, necessiterà di qualche aggiustamento o miglioramento. Lei ha ricordato all'inizio del suo intervento un elemento essenziale, ovvero il fatto di non intervenire più volte all'interno di una legge costituzionale. Chiedo un suggerimento, una valutazione, perché un elemento che ci potrebbe portare ad aggiustare alcuni punti della legge del 2001, come lo status giuridico dei giudici, è un elemento essenziale che deve essere affrontato dall'esecutivo e dal Consiglio Grande Generale. Tuttavia, rientra nell'ordinamento giudiziario come legge qualificata, di rango costituzionale. Ad esempio, l'individuazione o comunque la nomina del dirigente del tribunale è stata inserita all'interno di quella legge di rango costituzionale e, per modificarla, siamo stati costretti ad andare a modificare una legge di rango costituzionale con votazione qualificata, ovvero 39 voti, solo per ripristinare quello che era prima della legge del 2021, cioè il fatto che un dirigente potesse essere individuato anche al di fuori della Repubblica, e non solo in uno stato di emergenza. Quindi, siamo stati costretti a scomodare un impianto normativo che comunque è sostenuto da 39 voti, quando in realtà ci sono tutta una serie di materie che non dovrebbero soggiacere a quella tagliola. Bisognerebbe individuare una modalità attraverso cui poter arrivare a modificare l'ordinamento giudiziario anche con un percorso più lungo, ma senza che ogni aggiustamento passi per uno stravolgimento di norme che avrebbero ragione di essere modificate soltanto nella maggioranza assoluta all'interno del Consiglio Grande Generale. Abbiamo già parlato, e la politica lo sa, della composizione del Consiglio Giudiziario, delle modalità di selezione, e del fatto che la nuova maggioranza dovrà tenere in conto alcuni elementi, come il rapporto fra giudici di carriera e giudici di ordine e grado superiore all'interno del Consiglio Giudiziario. Si è parlato anche del Collegio Garante, del suo rafforzamento, della sua ristrutturazione e del superamento della figura dei supplenti, magari per conferirgli proprio la funzione di giudice per il secondo grado, il giudice dei giudici, così come era stata istituita. Per cui c'è un'elaborazione, una valutazione e riflessioni su questo impianto estremamente importante e innovativo della legge del 2021, con tutta una serie di adeguamenti. Vorrei un'indicazione su quale possa essere la modalità per superare la necessità dei 39 voti, a cominciare da quello che ha ricordato per ultimo: lo status giuridico dei giudici è un elemento essenziale al quale vorremmo dare una risposta in tempi celeri, anche se richiede un lavoro di predisposizione.

**Giudice Gilberto Felici:** Non ho nulla da obiettare alle sue osservazioni, che ritengo giuste. Tengo a precisare che il mio discorso sulle riforme troppo ricorrenti non riguarda una proroga di mandato, ma l'isteria che intacca le fondamenta valoriali di uno stato. Non possiamo aspettarci che la popolazione abbia fiducia in un'istituzione se la sua cornice di regolazione cambia ogni due anni, poiché ciò indebolisce la percezione dello Stato. A mio avviso, il problema è a monte, in quanto nel 2021 si è deciso non saggiamente di abbandonare la via del 2003, non rispettando l'articolo 3 bis della nostra Dichiarazione dei Diritti. Abbiamo inserito nella legge costituzionale troppe materie che avrebbero dovuto rientrare in una legge qualificata. La regolazione del funzionamento degli organismi giudiziari doveva essere nella legge 145, soggetta a referendum. Oggi, anche per una piccola norma, dobbiamo intaccare una legge costituzionale. Riconosco la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia come un organismo originale e interessante, ma da osservatore esterno, non se ne nota una particolare presenza, e questo è un peccato. L'errore del 2021 fu non rispettare la separazione tra l'istituzione degli organismi e la loro regolazione.



**Enrico Carattoni (Rf):** Ringrazio per la disamina che ha colto nel segno: questa commissione mira a rafforzare il ruolo del Consiglio Grande e Generale rispetto al potere esecutivo e al potere giudiziario. È fondamentale che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura non degenerino nell'autoreferenzialità, un rischio che abbiamo discusso diverse volte. Pongo due quesiti specifici, basati sulla sua esperienza di studioso e magistrato. Il primo riguarda il rafforzamento delle incompatibilità e della trasparenza nel Consiglio Giudiziario. Oggi, i magistrati che siedono in Consiglio continuano a esercitare le loro funzioni giurisdizionali, svolgendo quindi un doppio ruolo. Chiedo se, dal suo punto di vista, sia necessario ripensare le qualifiche dei soggetti che devono sedere nel Consiglio Giudiziario per garantire maggiore indipendenza, auspicando anche maggiore trasparenza nei criteri di nomina della componente magistratuale. Il secondo tema riguarda il Collegio Garante e la sua pregressa esperienza. Abbiamo appreso che i procedimenti di costituzionalità, la funzione madre del Collegio, sono in netta discesa. Suggerisco di prevedere un doppio meccanismo di vaglio: il giudice *a quo* deciderebbe solo sulla *pertinenza* della questione rispetto al *decidendum*, e invece investiremmo direttamente il Collegio della *manifesta fondatezza*. Chiedo se questa potesse essere una soluzione accettabile e una valvola di sfogo per far tornare il Collegio ad avere la centralità che ha sempre avuto. È importante un intervento preventivo del Collegio Garante per evitare successivi ricorsi alla Corte Europea, riducendo dispendio di energie e risorse da parte della Repubblica di San Marino.

**Giudice Gilberto Felici:** Innanzitutto, voglio ribadire, rivolgendomi al Consigliere Belluzzi, che decidere il 'setting' delle istituzioni è materia politica e non spetta ai tecnici o ai magistrati, ma a chi ha un'investitura popolare, fortunatamente. In merito ai quesiti posti dal Consigliere Carattoni, preferisco non rispondere in dettaglio sulla formazione dei Consigli giudiziari perché è astrattamente un potenziale elemento di ricorso alla Corte Europea, ma offro il mio suggerimento su cosa potrebbe essere utile. Riconosco le originalità sammarinesi: a San Marino, diversamente dall'Italia, siedono in Consiglio Giudiziario magistrati e avvocati che continuano a esercitare le loro funzioni, mentre in Italia si sospendono e hanno incompatibilità per il periodo successivo. Riguardo al vaglio del Collegio Garante, pur riconoscendo di aver effettuato personalmente sessanta vagli di manifesta infondatezza in vent'anni e spedito solo tre o quattro questioni al Collegio, il problema è culturale: in un paese piccolo c'è una sfiducia tale tra magistrati e avvocati che ogni azione rischia di essere vista come dilatoria, precludendo un interesse genuino per i diritti fondamentali. Se si dovesse eliminare il vaglio del giudice *a quo*, resterebbe questo potenziale pregiudizio. Se invece introduciamo un rimedio effettivo e non solo potenziale, si spronano le parti a interessarsi di questa tematica e si evita che il giudice debba valutarne la strumentalità. Pertanto, la mia prospettiva *de iure condendo* è che io preferirei un rimedio effettivo, ovviamente tenendo conto dei caveat legati alle risorse e all'*accountability*.

**Giuseppe Maria Morganti (Libera):** Trovo affascinante il ragionamento relativo alla possibilità di accedere al Collegio dei Garanti in forma diretta, e ritengo che questo sia un approfondimento che la commissione deve assolutamente fare, nonostante abbiamo sentito pareri contrastanti nelle audizioni precedenti. Tuttavia, il Dottor Felici ha sfiorato un altro argomento che reputo molto interessante per noi: l'istituzione della figura dell'Ombudsman. Chiedo di fare un leggero approfondimento su questo punto, per capire quale rilevanza potrebbe avere un Ombudsman nel nostro ordinamento, dato che le forze politiche sembrano aver preso consapevolezza della necessità di questo intervento. Mi premeva capire fino in fondo la questione, anche tecnicamente.

**Nicola Renzi (Rf - Presidente):** Mi permetto di aggiungere un quesito, ovvero vedere in una realtà piccola come San Marino quali sarebbero le interrelazioni tra il ruolo di un eventuale Ombudsman e le strutture già costituite.

**Giudice Gilberto Felici:** Premetto di non essere un amministrativista puro, ma ritengo che una garanzia in più sia tendenzialmente sempre meglio. Però, nella realtà sammarinese, istituire un Ombudsman senza coordinarlo con la Legge sul Procedimento Amministrativo del 2011, che è già faticosa, e senza



dotarlo di risorse, la vedo problematica. Senza risorse, si rischia lo snaturamento, e l'Ombudsman potrebbe diventare un mero 'sportello reclami'. Inoltre, in assenza di una rete intermedia di associazioni e ONG che pratichino la cultura della procedura amministrativa, l'Ombudsman rischierebbe di indebolirsi. Suggerisco di cumulare più funzioni, ad esempio anche quella di Commissario per i diritti dell'uomo, come richiesto dall'ONU e dal Consiglio d'Europa, per creare una struttura organizzata. Sebbene non la veda male, non la considero una iper priorità in questo momento.

**Fabio Righi (D-ML):** Volevo chiedere una precisazione rispetto alla nostra dei diritti che è quella di cui parlava prima rispetto all'articolo 1, dove noi abbiamo un articolo che garantisce di fatto l'introduzione all'interno dell'ordinamento dei principi internazionali e dei diritti fondamentali della Corte Europea dei diritti dell'Uomo ecc... Dato che ci stiamo di fatto accingendo a firmare un accordo di associazione all'Unione Europea, mi piacerebbe chiarire quel che è stato inserito all'interno dell'accordo che prevede, sempre che non mi stia sbagliando, una sorta di adeguamento automatico alle normative europee che coinvolgono le materie trattate dall'accordo in buon sostanza. Era già stato sollevato all'interno di questa commissione il dubbio se si dovesse divenire ad una modifica della nostra dichiarazione dei diritti in funzione di poter recepire un principio che di fatto non esiste nel nostro ordinamento che è quello di un adeguamento automatico. Tant'è che per altri fronti e con più dettaglio con dei trattati internazionali delle norme internazionalmente riconosciute e dei diritti CEDU è stato previsto un articolo specifico.

**Giudice Gilberto Felici:** Devo dire che non conosco nei dettagli l'accordo e mi pare che il tema non sia quasi trattato. Il trattato di Lisbona ha tutta una parte dedicata alla tutela dei diritti che è il trattato istitutivo dell'Unione Europea e tutta una parte dedicata alla tutela dei diritti fondamentali. Ci vedo due punti che possono rispondere alla sua domanda, in primis quella sulla tutela diritti fondamentali, poi dopo quella sull'adeguamento automatico. Il primo punto è che l'accordo di associazione è qualcosa di diverso dal fare parte di un'organizzazione o dall'aderire completamente a un trattato. Quindi, dal mio punto di vista assolutamente astratto, ad oggi mi pare che se domani l'accordo entrasse in vigore non risulterebbe coperto e sarebbe al di fuori dell'applicazione del nostro articolo 1, che può restare tale quale. In secondo luogo, comunque, anche qualora ci fosse un calpestare i due trattati, non è un problema. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea quanto la Corte Europea diritti dell'uomo, attraverso un caso Bosphorus contro Irlanda, hanno introdotto la cosiddetta presunzione Bosphorus. Cioè, entrambi ritengono che la protezione offerta dall'altro sistema sia equivalente a quella offerta dal proprio, sia l'uno che l'altro. E questo, voglio dire, è un tra virgolette un qualcosa che la Corte Europea ha dovuto ingoiare perché fino a quel momento Strasburgo solo tutelava direttamente i diritti umani, poi di buono giustamente li ha molto ampliati. Quanto all'adeguamento automatico, la mia è una risposta astratta di giurista. Io penso che lei abbia ragione, perché se c'è un adeguamento automatico ci vuole una norma istitutiva di quell'adeguamento automatico che può già esistere oppure no, non so, come fonte del diritto interno. Questo perché la sola cogenza, la sola obbligatorietà di una norma nel nostro ordinamento c'è in forza di una disposizione che si chiama fonte del diritto di ingresso. Non dico né che è problematica né che non lo è, dico che la ratifica di un trattato rende applicabile quella norma dal giudice nazionale e obbligatoria per tutti i consociati. La ratifica di questo accordo andrà valutata però indubbiamente è una nuova fonte del diritto. Questo è senza dubbio. Di più non le posso dire, mi scusi.

**I lavori si interrompono verso le 16:00.**