



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 27 NOVEMBRE 2025 N.8

NEL NOME DELLA SERENISSIMA REPUBBLICA DI SAN MARINO

IL COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

composto, in conformità al Decreto del Presidente del Collegio Prof. Glauco Giostra in data 18 agosto 2025 n.11, dallo stesso Presidente, dal Prof. Giuseppe de Vergottini, membro effettivo e relatore e dal Prof. Fabio Elefante, membro effettivo;

nel Sindacato sui Capitani Reggenti n.0001/2022

promosso nei confronti del decorso Capitano Reggente Giacomo Simoncini, presentato con istanza depositata in data 14 aprile 2022 dalle cittadine sammarinesi Karen Luisa Pruccoli, Vanessa Muratori, Valentina Rossi, Francesca A. Nicolini, Selena Simoncini, Maria Elena d'Amelio, Rosa Zafferani e Maria Luana Stacchini, contenente la richiesta di *“nel caso in cui siano accertati i fatti, o comunque il discredito arrecato alle istituzioni da condotte riprovevoli dell'ex Reggente Simoncini, sembra corretto alle istanti che le pene stabilite dallo Statuto siano irrogate per la durata di almeno 10 anni”*;

visti

gli atti di costituzione, le memorie e le deduzioni delle Parti, pervenute nei termini fissati ai sensi dell'articolo 37 del Regolamento del Collegio Garante n.1/2004;

vista

l'Ordinanza 23 maggio 2022 n.2 che disponeva l'acquisizione agli atti del presene giudizio della comunicazione ufficiale in ordine all'eventuale presenza di un procedimento penale presso il Tribunale della Repubblica di San Marino, riguardante i fatti ascritti al decorso Capitano Reggente e oggetto dell'istanza di sindacato;

vista altresì

l'Ordinanza 17 giugno 2022 n.3 con cui il Collegio Garante, preso atto che il Cancelliere del Tribunale, con nota a prot. n.53509 dell'1 giugno 2022, attestava l'iscrizione nei confronti del decorso Capitano Reggente dei procedimenti penali n.163 e n.217 dell'anno 2022, relativi ai fatti di cui all'istanza di sindacato pendente avanti a questo Collegio, disponeva, visto l'articolo 33 della Legge Qualificata n.55/2003, la sospensione del giudizio in attesa della definizione del procedimento penale;

visto altresì



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

il Decreto 18 agosto 2025 n.11, con cui il Collegio Garante, vista la Sentenza n.123/2023 nel procedimento penale n. 163/RNR/2022 a firma del Commissario della Legge Adriano Saldarelli, la Sentenza di Appello n.28/2024 del Giudice di Appello Penale Prof. David Brunelli e vista la Sentenza di Terza Istanza n.8/2025 a firma del Prof. Avv. Luca Barchiesi, con cui veniva definitivamente concluso il procedimento penale a carico del decorso Capitano Reggente, disponeva la ripresa del procedimento in epigrafe;

uditi

nella pubblica Udienza celebratasi in data 6 ottobre 2025 presso Palazzo Pubblico, dopo la relazione del Vice Presidente Prof. Giuseppe de Vergottini:

- l'Avv.to Gloria Giardi per le ricorrenti;
- l'Avv. Stefano Pagliai e l'Avv. Elena Zaghini per il decorso Capitano Reggente Giacomo Simoncini;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

FATTO

Al termine del giudizio svolto davanti la giurisdizione ordinaria, che ha statuito la responsabilità penale del già Reggente Giacomo Simoncini per il comportamento in oggetto, viene all'attenzione del Collegio il sindacato nei confronti del medesimo Reggente sotto lo specifico profilo dell'accertamento della responsabilità istituzionale.

Il ricorso promosso da attiviste e dirigenti della Unione delle donne sanmarinesi (UDS) sostiene che il comportamento tenuto dal Reggente, già valutato dal giudice penale come illecito, concretizza una responsabilità istituzionale, in quanto violazione del ruolo che deve essere assicurato dalla Reggenza quale massimo organo di garanzia dell'ordinamento sammarinese. Chiede quindi che sia irrogata quale sanzione l'inabilitazione allo stesso grado, e dignità, e l'esclusione dal Consiglio, e dal numero dei Consiglieri.

La procura del resistente Simoncini nega la ricorrenza dei presupposti del sindacato in quanto il comportamento del già Reggente andrebbe considerato rientrante nella sua sfera individuale *come privato* e non in quanto manifestazione di un ruolo pubblico. Non sarebbero, quindi, individuabili gli estremi della responsabilità istituzionale. Chiede la condanna alle spese e la trasmissione degli atti al tribunale per denuncia temeraria promossa dalle istanti.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a valutare se la condotta sopra meglio descritta, concretizzatasi in un comportamento penalmente illecito, possa essere riconducibile alla funzione costituzionale spettante al Reggente, pur non essendo a prima vista riferibile a violazione di puntuali norme abilitanti alle funzioni di garanzia che caratterizzano il suo ruolo. Va sottolineato che il fatto si è



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

attuato in costanza di incarico nel semestre di vigenza del mandato e nella sede istituzionale.

1) La centralità della Reggenza quale organo di garanzia e massimo agente pubblico.

Prima di entrare nell'analisi specifica riguardante l'esame del Collegio, occorre sottolineare la centralità del ruolo della Reggenza nell'ordinamento della Repubblica di San Marino. In proposito si ricorda l'articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti, a termine del quale i Capitani Reggenti *"rappresentano lo Stato nella sua unità. Sono i supremi garanti dell'ordinamento costituzionale"*. In particolare, in punto di responsabilità, la Dichiarazione dei Diritti rinvia a una legge costituzionale che determina *"le guarentigie e le responsabilità della Reggenza, cui può conferire ulteriori poteri"*. A sua volta l'articolo 7 della Legge Costituzionale n.185/2005, rubricato Guarentigie e responsabilità, fa ulteriormente rinvio al titolo VI della Legge Qualificata n.55/2003. L'articolo 1 della Legge Costituzionale n.185/2005, ribadisce che i Capitani Reggenti *"Sono i supremi garanti dell'ordinamento costituzionale"*. Ai Reggenti è riconosciuta l'immunità durante il proprio mandato, al pari di quanto avviene per i Capi di Stato negli ordinamenti europei, ma al termine del periodo di incarico scatta la sottoponibilità al giudizio di sindacato di fronte al Collegio Garante (Selva A., L'ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino, RSM, 2024, p. 51).

I Capitani Reggenti sono qualificati dalla partecipazione alla funzione di garanzia dell'ordinamento costituzionale sammarinese, ma allo stesso tempo rappresentano il massimo vertice organizzativo nell'ordinamento della Repubblica. Sono quindi al vertice degli agenti pubblici e, a tale titolo, sono tenuti all'osservanza dei doveri e degli obblighi previsti dalla legge a carico dei soggetti qualificabili come agenti pubblici. La Legge n.141/2014 (Codice di condotta per gli agenti pubblici) porta al suo articolo 2, la definizione di agente pubblico. Precisamente si intende per *agente pubblico* *"qualsiasi persona che svolge un pubblico ufficio o servizio, impiegata dall'Amministrazione, e colui che ricopre la funzione di pubblico ufficiale ai sensi del codice penale"*.

Il Codice Penale, richiamato dalla legge, al suo articolo 149, comma 2, fornisce la seguente definizione di pubblico ufficiale. Si intendono *"per pubblici ufficiali, tutti coloro che, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, esercitano funzioni di decisione, rappresentanza, imperio, certificazione od ogni altra pubblica funzione, a servizio della Repubblica o di un ente pubblico"*.

Appare evidente che il Reggente rientri nella riportata previsione legislativa, in quanto svolge per il periodo del suo mandato un ruolo di pubblico ufficiale *"con funzioni di decisione, rappresentanza, imperio"* al servizio della Repubblica.

2) Il sindacato sui Capitani Reggenti.

L'articolo 17 della Legge Qualificata n.55/2003 prevede che i Capitani Reggenti rispondano alla fine del proprio mandato ai sensi del Libro I delle *Leges Statutae*, Rubrica XIX che prevede testualmente: *"Volendo le leggi, che ognuno debba tener conto della sua gestione, con questo decreto adunque si stabilisce, che i Capitani della Terra di San Marino, col Segretario, Bargello, Piazzari e qualunque altro Ufficiale in fine del proprio Ufficio siano tenuti a render ragione del fatto e del non fatto durante la carica e così debbano stare al Sindacato alla presenza di due Sindacatori da eleggersi della stessa Terra di San Marino, nel modo e forma infrascritti, sotto*



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

pena, in avvenire, dell'inabilitazione allo stesso grado, e dignità, e dell'esclusione dal Consiglio, e dal numero dei Consiglieri". Prima che venisse istituito il Collegio Garante, lo Statuto devolveva tale giudizio a Sindacatori eletti in seno al Consiglio Grande e Generale e indicava in modo dettagliato le modalità di presentazione dei ricorsi, il sistema di giudizio e la sanzione irrogabile. La competenza in tema di sindacato oggi discende dal medesimo articolo 17, sopra citato, che prevede il potere del Collegio di giudicare l'operato dei Capitani Reggenti: tale sindacato riguarda esclusivamente la valutazione e l'accertamento di responsabilità istituzionali. Mentre eventuali responsabilità di carattere civile o penale si devono far valere nelle sedi ordinarie. Il regolamento del Collegio Garante all'articolo 48 dispone che *"1. Nel giudizio di sindacato sui Capitani Reggenti il Collegio Garante applica le disposizioni dell'articolo 17 della L.Q. 55/2003. 2. Chi è sottoposto a giudizio ha diritto di intervenire personalmente nelle fasi dibattimentali, ma deve comunque farsi difendere e rappresentare da un avvocato secondo quanto disposto dall'articolo 9 della L.Q. 55/2003. 3. Per ogni altro aspetto si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente regolamento relative al giudizio di legittimità delle norme in via incidentale"*.

3) Il fatto rilevante e le connesse responsabilità.

Quando si parla di responsabilità istituzionale ci si deve riferire a fatti o a omissioni (*"il fatto e il non fatto"*) connessi all'esercizio delle funzioni cui i Capitani Reggenti sono preposti.

In proposito il Collegio è chiamato a decidere se il comportamento tenuto dal Reggente possa essere considerato rientrante nell'ipotesi di sindacabilità in quanto da riferirsi al suo ruolo istituzionale.

La questione assume una valenza prioritaria in questo contenzioso e va quindi chiarita. E ciò in quanto di regola, nella prassi, le istanze dirette alla valutazione dei profili di responsabilità sono collegate solitamente ad atti prospettati come tenuti in violazione di puntuali doveri costituzionali dei Reggenti. Si individua quindi nella giurisprudenza un collegamento con precise attribuzioni costituzionalmente rilevanti. Ciò appare agevolmente verificabile quando vengano in rilievo ipotesi di violazione di norme costituzionali relative alla titolarità di specifiche competenze. Ad esempio segnalazione di mancanze nel rispetto di normative sullo svolgimento del procedimento legislativo con addebito ai Reggenti di aver violato norme relative alla promulgazione di una legge (vedi Sentenza n.2/2018).

Nel caso in questione le censure mosse al Capitano Reggente non riguardano il mancato rispetto di norme procedurali o, comunque, di obblighi e doveri specifici previsti da normative abilitanti il Reggente a puntuali adempimenti formali. L'atto penalmente rilevante che ha provocato la reazione dei denunciatori nessuna connessione attiva o omissiva evidente avrebbe con le competenze istituzionali spettanti al soggetto.

Ma in realtà, a ben vedere, la connessione deriva dalla circostanza per cui l'azione del Simoncini si è verificata durante la vigenza del mandato semestrale e si è realizzata all'interno della sede istituzionale utilizzata dallo stesso per svolgere le funzioni reggenziali. Inoltre, il fatto illecito valutato dal giudice penale ha coinvolto un soggetto sottoposto al potere gerarchico del Reggente. Occorre considerare che l'organo definibile come la massima personificazione del potere istituzionale sammarinese non solo è stato giudicato in sede di giurisdizione ordinaria come responsabile di un odioso comportamento violativo di norme penali, ma allo stesso tempo è risultato avere assunto un comportamento gravemente pregiudizievole per la massima funzione di



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

garanzia che la costituzione gli assegna. In questa prospettiva, appare evidente la responsabilità istituzionale per violazione del ruolo di supremo garante dell'ordinamento che gli assegna l'articolo 3, secondo comma della Dichiarazione dei diritti.

Si aggiunga che il Collegio ritiene violati i doveri e obblighi gravanti sugli agenti pubblici, così come formalmente definiti dagli articoli 4, 5 e 6 della Legge n.141/2014. Si tratta di disposizioni che impongono sia il dovere di fedeltà alla Repubblica, sia l'adempimento onesto e diligente delle proprie mansioni in modo tale da rafforzare la stima dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Si tratta della previsione di valori disciplinari ma anche etici, che esprimono in maniera chiara la responsabilità che dovrebbe avvertire chi impersona una pubblica istituzione e la necessaria consapevolezza che il modo come viene svolta è inevitabilmente destinato a riflettersi sull'immagine che di quella medesima istituzione i cittadini percepiscono e ad incidere, perciò, sulla fiducia che dovrebbero potervi riporre e sul rispetto che le dovrebbero portare.

In dettaglio si nota che il Codice di Condotta sopra richiamato rileva, al suo articolo 4, che *“L'agente pubblico è tenuto a compiere i propri doveri nel rispetto della legge, delle istruzioni legittime e delle norme deontologiche relative alle sue funzioni”* (comma 1). E che *“L'agente pubblico opera in modo onesto, diligente ed efficace e svolge i propri doveri al meglio delle sue capacità, con competenza, equità e cognizione”* (comma 2). Infine *“Quando le funzioni dell'agente pubblico comportano l'esercizio di potere discrezionale, l'agente pubblico è tenuto a esercitarlo in maniera imparziale, conformemente alla legge, ai principi di deontologia professionale e alle finalità del suo ufficio, tenendo conto unicamente dell'interesse pubblico e delle circostanze pertinenti”* (comma 3).

Ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del medesimo Codice di Condotta, *“L'agente pubblico ha il dovere di rispettare le Istituzioni e di servire fedelmente la Repubblica e le autorità dello Stato costituite conformemente alla legge”*.

Secondo il successivo articolo 6 *“L'agente pubblico ha il dovere di comportarsi sempre in maniera da preservare e rafforzare la fiducia dei cittadini e dell'utenza in genere, nell'integrità, imparzialità ed efficacia dell'Amministrazione, delle istituzioni e dei poteri pubblici”*.

La normativa riguardante i doveri dell'agente pubblico è, quindi, del tutto chiara, così come è chiaro che il Reggente col suo comportamento l'abbia violata.

4) Pertinenza dell'atto.

La difesa del Reggente *nega la pertinenza* del sindacato in quanto il comportamento del Simoncini andrebbe considerato come rientrante nella sua sfera personale (*come privato*) e non potrebbe vedersi come manifestazione di un ruolo pubblico. Non sarebbero, quindi, individuabili gli estremi della responsabilità istituzionale che, secondo il diritto e la costante giurisprudenza, si pone come necessaria condizione della sindacabilità. La procura dell'Associazione Donne Sammarinesi argomenta in senso opposto, evidenziando la compromissione del prestigio delle istituzioni, il discredito che ha colpito l'istituto reggenziale e la gravità del comportamento tenuto dal decorso Capitano Reggente in occasione dello svolgimento delle sue funzioni nella sede istituzionale.

Secondo il Collegio non è sostenibile che il sindacato debba essere rigettato in quanto il comportamento del Simoncini sia attribuibile alla persona senza alcun collegamento diretto con la funzione. Ciò in quanto occorre considerare il ruolo complessivo di massima garanzia dell'istituto reggenziale, ruolo compromesso dal comportamento del soggetto su cui gravava, quale agente



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

pubblico apicale, l'obbligo di osservanza della normativa stabilente il regime dei doveri e degli obblighi in capo agli agenti pubblici.

A questo proposito, il Collegio accoglie senza riserve la valutazione svolta nel giudizio di appello dal giudice David Brunelli (Sentenza n.28/2024, pagine 26 ss). Afferma in proposito il giudicante che *“il fatto, per il ruolo apicale delle istituzioni che in quel momento Simoncini esercitava ha compromesso l'immagine dello Stato, non tanto e non solo dal punto di vista mediatico ma ben più a fondo nel sentimento della popolazione, minando la credibilità, l'autorevolezza e il prestigio di cui quel ruolo deve essere circondato. Il fatto è stato commesso durante lo svolgimento delle funzioni e nel luogo a ciò destinato, per ciò solo incidendo sulla correttezza e sul buon funzionamento delle funzioni pubbliche. L'incidenza sul “buon nome” delle istituzioni sanmarinesi, anche di fronte alla comunità internazionale non è che un riflesso all'intrinseco, enorme vulnus che il fatto ha creato al funzionamento dei pubblici poteri, gettando un discredito che coinvolge ben prima dell'immagine l'essenza stessa delle funzioni”*.

Opportunamente la sentenza sottolinea le circostanze rilevanti per il Collegio al fine di individuare senza riserve gli estremi della responsabilità istituzionale:

- a) il comportamento censurabile è stato tenuto in costanza di incarico istituzionale e nella sede di svolgimento delle funzioni costituzionali;
- b) il fatto ha gravemente danneggiato l'autorevolezza e il prestigio dello Stato pregiudicando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Ricoprendo la massima carica pubblica, i Capitani Reggenti devono tenere comportamenti che, se pur strettamente personali, siano eticamente corretti. In sede dottrinale si è prospettato che vi possa essere un sindacato anche in ordine a condotte private non consone a tale ruolo di prestigio, in quanto *“le funzioni d'ufficio a cui sono preposti [...] non sono esclusivamente quelle previste dalla carta costituzionale e dalle leggi di attuazione, ma si ampliano assorbendo tutte le attività che con il giuramento si impegnano a promuovere e rispettare”* (Lonfernini L., Diritto costituzionale sammarinese, RSM, 2006). Pertanto rientrano nel suddetto concetto di sindacabilità tutti quei comportamenti e quegli atti con cui nell'esercizio della funzione pubblica vi sia stata commistione di interessi pubblici con interessi strettamente privati e ancor più sovrapposizione di interessi personali a scapito di interessi generali o di terzi.

5) Il riscontro della responsabilità istituzionale.

In conclusione, il comportamento tenuto dal Capitano Reggente, valutato dal giudice penale come illecito, integra una violazione del ruolo di prestigio che deve essere assicurato alla Reggenza in quanto massimo organo di garanzia dell'ordinamento sammarinese e allo stesso tempo violazione degli obblighi e doveri gravanti sugli agenti pubblici.

Occorre, quindi, partire dalla collocazione dei Reggenti nel sistema sammarinese.

Secondo la giurisprudenza di questo Collegio, per aversi *“responsabilità istituzionale”*, è necessario che i fatti o le omissioni siano stati commessi in violazione di norme (Si vedano le Sentenze n.2/2018, sub par. 4 e n.5/2021, sub par. 4).

Nel caso in esame la normativa violata è quella che definisce il ruolo e le funzioni della Reggenza, i cui obblighi e doveri sono desumibili dall'ex articolo 3, secondo comma, della Dichiarazione dei Diritti ed anche quella contenuta negli articoli 4, 5 e 6 della Legge n.141/2014.



REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Dall'accertamento della responsabilità istituzionale del già Capitano Reggente discende, per espresso e univoco disposto della Rubrica XIX del Libro I delle *Leges Statutae*, la sanzione dell'inabilitazione, *“in avvenire” “allo stesso grado e dignità, e dell'esclusione dal Consiglio e dal numero dei Consiglieri”*.

Tale disposizione è applicabile in ragione del rinvio dell'articolo 7, comma 2 della Legge Costituzionale n.185/2005 all'articolo 17, comma 1 della Legge Qualificata n.55/2003 che fa, a sua volta, richiamo alla Rubrica XIX del Libro I delle *Leges Statutae*.

Ed è disposizione che non lascia alcuna discrezionalità a questo Collegio Garante, che ai fini della determinazione della sanzione interdittiva non può, quindi, tenere conto della gravità della violazione o della personalità dell'autore né considerare, a tal fine, vincolante o anche solo indicativa, la *“decisione richiesta”* dalle ricorrenti ai sensi dell'articolo 17, comma 3, ultimo periodo, della Legge Qualificata n.55/2003.

Ciò chiarito quanto ai presupposti e al contenuto della sanzione, il Collegio coglie l'occasione per rimettere al Consiglio Grande Generale ogni opportuna valutazione al fine di armonizzare la disciplina della responsabilità istituzionale dei Capitani Reggenti con il regime di gradualità della risposta sanzionatoria previsto dall'ordinamento sammarinese per ogni altra tipologia di responsabilità.

P.Q.M.

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Dichiara l'inabilitazione, in avvenire, di Giacomo Simoncini alla carica di Capitano Reggente e la sua esclusione dal Consiglio Grande e Generale e dal numero dei Consiglieri.

Manda

all'Ufficio Segreteria Istituzionale - Cancelleria del Collegio Garante per la notifica alle Parti interessate e al decorso Capitano Reggente presso il domicilio dei difensori rispettivamente eletti.

Repubblica di San Marino, 27 novembre 2025/1725 d.F.R.

IL COLLEGIO GARANTE

F.TO Prof. Glauco Giostra (Membro effettivo – Presidente)

F.TO Prof. Giuseppe de Vergottini (Membro effettivo – Vice Presidente - Estensore)

F.TO Prof. Fabio Elefante (Membro effettivo)