



Ordinamento giudiziario" class="voce">

I presìdi dello Stato di diritto nei micro Stati

di Giovanni CanzioDaniela Piana

22 maggio 2024

I presìdi dello Stato di diritto nei micro Stati.

Garanzie ordinamentali, forme di accountability, qualità professionale e deontologica del giudice. Verso un modello Europeo [1]

di Giovanni Canzio e Daniela Piana

Sommario: 1. Contesto e inquadramento internazionale - 2. Declinare i modelli europei di governance giudiziaria sulla base di “size” e “legacy” - 3. Le qualità del giudice - 4. Un caso paradigmatico: la Repubblica di San Marino [3].

1. Contesto e inquadramento internazionale

La letteratura di cui oggi disponiamo per inquadrare la tematica in oggetto si ancora a due autorevoli ambiti di elaborazione intellettuale e istituzionale. Il primo riguarda la comparazione fra forme di governo e, al suo interno, fra diversi assetti e configurazioni organizzative adottate nei contesti nazionali al fine di conservare o di introdurre visibili, durature e effettive garanzie di supremazia della regola del diritto rispetto a qualsiasi altra forma di arbitrario esercizio del potere. [2]

In questo senso è chiara la accettazione concettuale della necessità dell'esercizio della discrezionalità decisionale ma, proprio a partire da questa constatazione che costituisce

premessa dell'intero impianto di ragionamento, si afferma con altrettanta cogenza epistemologica e quindi pratica la necessità di introdurre nei modelli degli strumenti istituzionali che rendano l'esercizio del potere non solo legittimo se e solo se avviene all'interno di un perimetro dato –*lex erga omnes* – ma anche se rispondente a forme terze di accountability.

L'elemento della terzietà e dei presidi di quest'ultime diviene dunque sul piano ordinamentale il carattere fondativo del potere giudiziario. Eppure, resta che vi sia una parte fondamentale dedicata all'interno del modello al ruolo svolto dalla norma del diritto, diritto che, per dirla con Santi Romano, è più della somma dei dispositivi di carattere positivo – scritto e codificato. Si tratta di un ordine istituzionale le cui radici sono site nella società e da questa devono trarre larga parte del loro legittimo e duraturo corso.

In questo filone si situa l'analisi svolta dei sistemi giudiziari, all'interno della quale è già stata riscontrata una debolezza scientifica degli studi dedicati ai micro Stati.

Il secondo ambito di letteratura riguarda invece lo sviluppo della narrativa del policy making dispiegato a partire dagli anni 80 del secolo scorso in materia di promozione dello Stato di diritto. Organizzazioni internazionali e *fora* transnazionali sono da allora impegnati nella articolazione non solo di standard ma anche di strumenti di enforcement, sia attraverso la più tradizionale forma del judicial enforcement, sia attraverso forme di monitoraggio e di rilevazione del quantum con cui un caso paese si discosta dagli standard in materia di contrasto alla corruzione (GRECO), di qualità della giustizia (CEPEJ), di qualità e terzietà dell'istanza giudiziaria e giurisdizionale (CCJE), di qualità della norma e del procedimento di costruzione di questa (Commissione di Venezia). Anche in questo secondo contesto l'attenzione data alle specificità dei micro Stati resta residuale.

2. Declinare i modelli europei di governance giudiziaria sulla base di “size” e “legacy”

Le riforme dell'ordinamento giudiziario, della organizzazione dei servizi della giustizia e delle condizioni che, per le loro diverse funzioni, garantiscono il consolidamento dello Stato di diritto a fronte delle variazioni congiunturali di carattere politico, economico, e sociale, costituiscono un portato di lunga durata della esperienza comparata ed internazionale del XX secolo e certamente del primo ventennio del XXI secolo.

Ancorando alla letteratura comparata che coniuga analisi delle istituzioni formali e studio delle dinamiche funzionali aventi ad oggetto l'interazione fra attori e strutture, ovvero fra attori, meta regole e regole, questo lavoro intende promuovere una prospettiva europea di modulazione degli standard di effettività dello Stato di diritto che si sono affermati in Europa come combinazione di

diverse traiettorie di cambiamento culturale, giuridico, sociopolitico, per affrontare una lacuna esistente nella letteratura.

Si intende offrire ad attori internazionali, nazionali e locali una bussola per potere variare e modulare le diverse variabili in gioco quando la grandezza dello Stato in cui le riforme vengono attuate si riduce al di sotto di una certa soglia.

Il ragionamento che si tratteggia muove da una approfondita valutazione dell'importanza degli interessi di carattere economico e finanziario e li mette in relazione con le forme e i gradi di proceduralizzazione che devono essere caratterizzanti delle arene di decisione degli attori giudiziari e giuridici di modo che la autonomia della giurisdizione non sia alcun modo "catturata" da interessi che siano eteronomi rispetto alla tutela dei diritti fondamentali e della democrazia. Esso accoglie una premessa di fondo: "il valore da tutelare è l'imparzialità. Essa è il risultato dell'esercizio di una postura etica e epistemologica sulle decisioni all'interno di uno spazio incomprimibile di giudizio del Giudice". Tale spazio viene definito, protetto e garantito con l'ordinamento. La qualità del fattore individuale svolge un ruolo tanto maggiore quanto più debole sarà il grado di impersonalità e di generalizzazione dei *modi operandi* di tutte le istituzioni dello Stato. In altri termini, la ricerca sino ad ora svolta permette di individuare le traiettorie di sviluppo di uno stream avente come impatto sia la formazione sia delle professionalità del diritto, sia della cultura istituzionale di livello statuale, sia ancora delle giovani generazioni.

Si tratta di una prospettiva che apre verso l'introduzione nel set internazionale di standard e di benchmark un cluster di riferimenti che siano capaci di individuare come introdurre e preservare presidi di Stato di diritto nei micro Stati e negli Stati che, in modo polare rispetto a questi, abbiano profili di bassa istituzionalizzazione della organizzazione pubblica del potere. La ragione scientifica sottesa alla comparazione fra queste due tipologie è semplice. Si riferisce infatti al potenziale di rischio di cattura dell'organizzazione del potere pubblico da parte di stakeholders che siano posizionati in una situazione di forte asimmetria di potere e dunque di vantaggio nella interazione con lo Stato o con le istanze del governo e/o dei poteri dello stato in genere. Il potenziale di cattura non va inteso solo nel momento preciso della interazione che avviene per costruire una strategia collaborativa, ma anche nel prosieguo della stessa. Per potere declinare gli standard europei con una specificità – e dunque un rafforzamento – connessa alla condizione del micro-Stato si ritiene utile:

- Costruire una tipologia di micro Stati e di stati a basso tasso di istituzionalizzazione che permetta di individuare in modo empiricamente adeguato se e come i presidi di terzietà

debbono essere introdotti con specifiche caratteristiche processuali e organizzative.

- Costruire un ideal-tipo weberiano di micro Stato a forte connotazione di accountability sociale e con una caratteristica di lunga istituzionalizzazione, ancorché di piccola dimensione.
- Costruire un set di dispositivi che si declinino in presidi nella negoziazione economica con investitori, nella costruzione della cultura diffusa della supremazia della regola del diritto e nella costruzione di meccanismi di controllo ed enforcement delle garanzie di rapporto fra Stato e grandi stakeholders economici e finanziari.
- Costruire un percorso attuativo di quanto indicato.

Estendendo dallo studio di caso alla analisi comparata la ricerca intende procedere con le seguenti ipotesi esplicative del potenziale di deterioramento della qualità della giustizia intesa come effetto di sistema al cui determinarsi partecipano i quattro fattori richiamati – società, politica, storia, narrativa:

- Progressivo allentamento dei meccanismi di garanzia de facto e sovversione dei meccanismi formali attraverso le dinamiche informali.
- Progressivo sbilanciamento del peso della variabile «attore» rispetto alla variabile «struttura».
- Ampliamento dei margini di manovra «non garantita» determinati da interessi di contesto.
- Progressivo aumento della «capacità di cattura» del margine di manovra decisionale da parte di interessi «eteronomi» rispetto alla autonomia del giudice.

Ne consegue che occorre ripensare le matrici di fattori che intervengono a tutela dello spazio di autonomia del giudice. Quello spazio sarà dunque più fortemente garantito quanto più sarà alto:

- Il grado di integrazione e sistematicità delle riforme;
- Il grado di riconoscimento da parte della comunità professionale e della élite politica di riferimento della centralità della qualità del giudice

Il riconoscimento del ruolo incomprimibile delle scelte di alta politica istituzionale.

- Costi di accesso a informazioni informali: bassi
- Costi di monitoraggio dei comportamenti: bassi
- Costi di asimmetria di informazioni: altissimi
- Costi di perdita della reputazione: altissimi

Nelle strutture che hanno piccole dimensioni le variabili che hanno un impatto sulla terzietà e sulla distanza di sicurezza di carattere funzionale sono

Queste ragioni spiegano perché la variabile A – agency è cruciale e comparativamente più impattante anche nel breve periodo rispetto ad altri sistemi sociopolitici.

La qualità del giudice, la dimensione culturale e l'integrità sono leve sulle quali una strategia di rafforzamento o consolidamento dello Stato di diritto in micro-Stati deve agire in modo permanente. Ne consegue l'insufficienza della iper-proceduralizzazione se non associata a forte ancoraggio valoriale dei comportamenti individuali e responsabilità forte delle scelte.

3. Le qualità del giudice

Uno degli aspetti di maggiore rilievo attiene ai meccanismi virtuosi con cui è possibile nei micro-Stati rafforzare le garanzie integrità etica e di responsabilità. Si ritiene che in queste realtà sia opportuno creare una istanza ben identificata dall'esterno e un luogo definito dove avviene la formazione, ossia la forma mentis e la forma modus operandi. Infatti, la formazione è una politica istituzionale di livello sovra-ordinato, ossia essa costruisce la conditio sine qua non si dà continuità al cambiamento avviato con la riforma dell'ordinamento. Tale formazione nel caso specifico non deve essere di natura positivista, quanto invece portare alla costruzione di una cultura che rilanci la immagine della magistratura.

Nell'inquadramento internazionale affermatosi in materia di rule of law e promozione della qualità della giustizia la qualità del comportamento del giudice si trova associata sia ai principi guida che ispirano linstitutional design e la progettazione delle riforme costituzionali e ordinamentali, sia agli effetti che sono da tale comportamento generato sulla fiducia e la affidabilità (liability) del sistema giustizia.

Nel 2022 l'Opinione 3 del Comitato Consultivo Europeo dei Giudici pone in capo alle restanti norme di soft law il cardine facente perno su fiducia / affidabilità e di qui inferisce le conseguenze sia in materia di linee guida comportamentali, sia di principi operativi da adottare, nel rispetto delle tradizioni dei singoli paesi, nel contesto della valutazione e della policy di professionalità.

Appare dunque fondamentale ricordare la necessaria adesione comportamentale del giudice ad un principio non solo di self-restraint, in materia di comunicazioni con l'esterno, ma anche di self-governing, mettendo sulla autonomia coniugata alla forte consapevolezza del magistrato la responsabilità di evitare qualsiasi forma di anche percepita personalizzazione, distorsione, discriminazione, non solo nei fatti, ma anche negli aspetti percepiti e trasmessi al pubblico.

In ragione di queste premesse sono generalmente da tenersi distinti gli aspetti di qualità professionale rispetto a quelli di qualità comportamentale relativi al contributo/impatto che il

comportamento del magistrato ha sulla immagine del sistema di giustizia. Analogamente l'Opinione ben distingue i profili di responsabilità penale.

Nella differenziazione delle forme di accountability quella disciplinare appare dunque la più fortemente connessa con le garanzie di tutela dell'immagine del potere giudiziario, individuando nella legittimazione astratta ed impersonale un bene da tutelare trasversalmente, in una ottica di massimizzazione anche delle forme di garanzie minime.

È nondimeno stato successivamente asserito dalla Opinione 7 che, a valle di una forte preferenza internazionale per la codificazione nei principi etici all'interno di un format normativo suscettibile di essere attuato in modo trasparente e prevedibile, il contesto sociale e culturale può richiedere specificità che la soft law permette.

Di qui la necessità di valorizzare quanto emerso sul piano dell'evidenza empirica nell'ambito della ricerca *“Rule of law nei micro-Stati”*, dove alcuni elementi specifici richiedono non solo una attenzione culturale, ma anche una previsione operativa nel contesto delle riforme ordinamentali e processuali:

- Il comparativamente più alto grado di elasticità del sistema all'impatto dei comportamenti individuali, in ragione della “massa critica” relativamente bassa della resilienza del sistema istituzionale;
- Il comparativamente più basso grado di possibilità di turnazione e quindi di tutela della impersonalità attraverso di questa.
- Il comparativamente più alto grado di significatività di ogni singola decisione giudiziaria, in termini di impatto marginale sul valore di fiducia sistemica.
- La più alta domanda di prevedibilità delle attuazioni della soft law a fronte di una minore – comparativamente parlando – proceduralizzazione impersonale e burocratizzazione.

Tenendo conto di queste specificità si desumono tre strumenti di normatività cogente che intervengono nel contesto della qualità del magistrato.

- Il codice etico. La codificazione delle norme e dei principi di carattere etico che si applicano al profilo funzionale giurisdizionale non è da sola capace di sostenere interamente il peso della domanda funzionale di un piccolo Stato in termini di garanzie. A tale codificazione va associata anche la necessità di motivazioni rafforzate a fronte di un onere di accountability che sia al contempo del corpo della magistratura e del singolo magistrato, proprio per il valore marginalmente alto dell'impatto generato sul primo (il corpo giudiziario) dai comportamenti del secondo. La motivazione rafforzata va in particolar modo richiesta qualora vi sia condotte che rischiano di ledere la fiducia della società e dell'economia nella

imparzialità della magistratura. Vale il principio di precauzione.

- La valutazione della professionalità. Nella valutazione della professionalità vanno combinate valutazioni interne ed esterne, avendo cura di valutare con una temporalità differita fra le prime e le seconde in modo che non siano valutazioni elaborate sulla base degli effetti /generati da decisioni su singoli procedimenti – che, come detto, hanno un peso marginale più alto rispetto a quanto non accada in sistemi dove le decisioni sui procedimenti sono numericamente elevate in ragione della grandezza del sistema politico. La valutazione della professionalità prevederà elementi di gestione del ruolo e dei rapporti con le parti, ancorché elementi di gestione della propria carriera, inserendo un dispositivo premiale qualora il magistrato contribuisca con comportamenti di de-personalizzazione o proattiva promozione della impersonalità a consolidare il grado di fiducia nel sistema giustizia.
- Per quanto attiene al procedimento disciplinare è da considerarsi l'attivazione dello strumento a posteriori di una valutazione combinata disponente di a) presenza di comportamenti protratti di rischio di personalizzazione; b) assenza di motivazioni rafforzate rispetto alla scelta di cui ad a); c) esiste un vulnus alla fiducia sistemica nella magistratura che necessiti di un segnale di ripristino dell'equilibrio ordinamentale improntato sulla imparzialità.

In altri e più generali termini vale il principio della massimizzazione della *precauzione* rispetto al rischio di vulnus della immagine di imparzialità, al quale principio non è possibile dare una risposta attraverso la sola proceduralizzazione e la sola formalizzazione delle norme deontologiche e professionali.

4. Un caso paradigmatico: la Repubblica di San Marino [3].

La Repubblica di San Marino ha approvato negli ultimi anni una serie di profonde riforme legislative, di tipo costituzionale, ordinamentale e processuale, al precipuo fine di efficientare il sistema di giustizia e rafforzare i valori di indipendenza e autonomia della giurisdizione. L'esperienza riformatrice sammarinese - che non è stata priva di resistenze, dubbi e ostacoli - ben può essere segnalata come paradigmatica con riguardo ai micro Stati europei, le cui peculiari specificità di sistema esigono un più solido ancoraggio delle regole dello Stato di diritto ai principi di fonte sovranazionale.

Va ricordato, quanto alla genesi delle riforme e alle relative dinamiche, che il sistema di giustizia sammarinese ha attraversato tumultuose vicende negli anni 2017-2020, con visibili effetti di sostanziale destrutturazione e di caotico stato della giurisdizione, accompagnati dalla pesante lacerazione anche della rete di relazioni personali e istituzionali (di cui è stata riprova la nomina di una personalità esterna quale Dirigente del Tribunale unico, consentita solo in presenza di

circostanze gravi e straordinarie e per un tempo definito, non superiore a cinque anni). Di qui la pressante esigenza di segnare con rigore una linea di radicale discontinuità rispetto al quadro dei conflitti politico-giudiziari che avevano caratterizzato quel drammatico periodo, essendo evidente il rischio che potessero essere travolti i valori dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura e potesse venir meno irrimediabilmente la fiducia dei cittadini nella giustizia.

È stata determinante in proposito, la decisa azione di “vigilanza collaborativa” esercitata dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) che, con il Rapporto del 25 settembre 2020 sul Quarto Ciclo di Valutazione, ha ritenuto di prescrivere puntuali e specifiche raccomandazioni (ben 14) alla Repubblica di San Marino sulla prevenzione della corruzione, da recepire con appositi provvedimenti legislativi entro il termine prefissato di marzo 2023. La rilevazione delle criticità stratificate da lungo tempo e delineate puntualmente nelle raccomandazioni ha così comportato, di necessità, l'apertura di un vasto “cantiere” di riforme per sterilizzare le più vistose distorsioni evidenziate dal GRECO. Attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro, composti da giuristi anche italiani, e in un dialogo costante con gli organi consiliari e di governo, si è pervenuti in un tempo relativamente breve, nel corso degli anni 2020-2022, all'elaborazione di una serie di procedure legislative di riforma del sistema di giustizia, esitate in leggi approvate dal Consiglio Grande e Generale (l'unica Camera legislativa sammarinese) con una larghissima maggioranza.

Mette conto di offrire un quadro d'insieme, seppure sintetico e non esaustivo, delle più importanti riforme legislative approvate, sulla spinta del Rapporto GRECO, nel breve arco temporale di un biennio, da dicembre 2020 a dicembre 2022.

- *Giudici per l'azione di responsabilità civile.* La legge costituzionale n. 2 del 3 dicembre 2020 ha affidato ai nuovi giudici per l'azione di responsabilità civile (due per il primo grado, uno per l'appello e uno per la terza istanza, con i relativi supplenti) la competenza a giudicare nei procedimenti civili, penali o amministrativi “qualora tutti i competenti giudici si siano legittimamente astenuti o siano stati legittimamente ricusati o comunque non possano più giudicare per essersi già pronunciati”. Di talché si è consentito di sbloccare la trattazione di un notevole numero di cause (instaurate da magistrati o nei confronti di magistrati), ferme e non giustiziable, rispetto alle quali – a causa delle modeste dimensioni del Tribunale e del territorio statale – tutti i magistrati versavano, per plurime e legittime ragioni, in una situazione di obiettiva incompatibilità “a catena”.

- *Ordinamento giudiziario, Consiglio giudiziario e Commissione consiliare per gli affari di giustizia.* La legge costituzionale n. 1 del 7 dicembre 2021 reca la riforma organica dell'Ordinamento giudiziario e del Consiglio giudiziario, nel rispetto sia degli standard europei che della storia e delle specifiche tradizioni del sistema sammarinese, in un contesto storico-spatiale caratterizzato dalle pressanti istanze di adeguamento ai parametri sovranazionali derivanti dalla partecipazione della Repubblica di San Marino al Consiglio d'Europa. In particolare, le raccomandazioni del GRECO hanno sensibilmente orientato sia l'attrazione della disciplina nella più elevata fonte normativa, quella di rango costituzionale, sia la funzionalizzazione dei relativi istituti e procedure alla efficace stabilizzazione dell'organo garante – il Consiglio Giudiziario - e al rafforzamento dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura, di cui sono compiutamente delineati i criteri di reclutamento, i doveri, le varie forme di valutazione della professionalità e della responsabilità, con le relative sanzioni. Il Consiglio Giudiziario ha approvato, a sua volta, il Regolamento interno che ne disciplina l'attività e il funzionamento. La legge costituzionale n. 1 del 2021, a sua volta, è integrata dalle previsioni relative alla composizione, alle funzioni e ai poteri della Commissione consiliare per gli affari di giustizia, di cui alla contestuale legge qualificata n. 2 del 7 dicembre 2021. Con riguardo ai profili complessivi della garanzia di effettiva indipendenza, secondo gli indicatori delineati con rigore dai competenti organismi sovranazionali e in particolare dalla Commissione di Venezia, va tuttavia rimarcato il persistente deficit ordinamentale costituito dall'ormai arcaico, fisso e non più tollerabile statuto retributivo e previdenziale dei magistrati sammarinesi, del quale appare auspicabile il superamento mediante un equo riordino, che sia coerente con i progressivi avanzamenti di carriera e con le relative valutazioni di professionalità.

- *Procedura penale.* Il processo penale sammarinese richiedeva da tempo un intervento legislativo capace di meglio assicurare l'efficace funzionamento degli istituti già presenti e di introdurre nuove e più avanzate soluzioni. La legge ordinaria n. 24 del 2 marzo 2022 reca una serie di disposizioni dirette ad implementare le garanzie e l'efficienza del processo penale, con particolare riguardo ai settori più delicati e alle aree maggiormente esposte al deficit di effettività delle garanzie, quali l'istruttoria, le misure cautelari, il sequestro e la confisca, i rimedi e i riti alternativi, l'appello e la terza istanza. La legge di riforma (della cui applicazione è previsto il monitoraggio annuale) presta speciale attenzione ai diritti della difesa, alla speditezza, all'economicità, alla pubblicità e all'indipendenza dei giudici.

- *Astensione e ricusazione dei giudici.* La disciplina dei due istituti, contenuta nella legge qualificata 30 ottobre 2003 n. 145, che identificava i casi di astensione obbligatoria e facoltativa, e

nella legge 16 settembre 2011 n. 139, che ne delineava la procedura, necessitavano di un urgente intervento di revisione, realizzato con la legge 2 marzo 2022 n. 23, poiché la loro applicazione aveva evidenziato l'eccessiva complessità e farraginosità dei meccanismi, in contrasto con i principi di speditezza ed economicità processuale e con le garanzie difensive.

- *Equa riparazione.* È stato inoltre predisposto un articolato disegno di legge, ora all'esame dei competenti organi istituzionali, che – al pari della disciplina italiana in materia (c.d. legge Pinto) – prevede, insieme con una serie di misure acceleratorie del giudizio attraverso il temperamento dell'assoluto potere dispositivo delle parti e l'attribuzione al giudice di un limitato potere officioso, i casi e i limiti dell'attribuzione di un equo indennizzo a favore della parte che assume di avere subito un danno dalla irragionevole durata del procedimento, così prevenendo la trattazione della relativa controversia innanzi alla più lontana Corte Edu.

- *Codice etico.* In ossequio a una specifica raccomandazione del GRECO, che attribuisce rilievo alle regole deontologiche – distinte da quelle strettamente disciplinari - della condotta professionale ed extraprofessionale dei magistrati, e a quanto disposto dall'art. 15, comma 12, della l. cost. n. 1 del 2021, i magistrati sammarinesi hanno elaborato un codice etico ispirato ai valori e agli standard internazionali in materia, che è stato recepito dal Consiglio Giudiziario con un'apposita delibera.

A fronte della disastrosa situazione in cui versavano i vari settori del Tribunale si è inoltre ottenuto di implementare adeguatamente l'organico dei diversi ruoli della magistratura (circa trenta magistrati, di cui la metà esterni), anche mediante l'ingresso di giuristi italiani di indubbio prestigio accademico e professionale nelle funzioni di maggior rilievo, quali giudici delle impugnazioni, in coerenza con la lunga, antica e originale tradizione sammarinese.

Pur restando infine singolare e funzionalmente ibrida, nel panorama europeo, la figura storicamente risalente del Procuratore del Fisco, nella veste di garante della legalità e di organo requirente nei diversi gradi di giudizio, non sono state poche, tuttavia, le novità ordinamentali e processuali che all'interno del nuovo ordinamento giudiziario, mitigandone in parte la storica separatezza istituzionale, hanno investito tale soggetto, in termini di declinazione più trasparente del ruolo e delle funzioni, dei poteri e dei doveri, della responsabilità e della disciplina, seppure in forme tuttora incompiute e di non agevole collocazione nella prospettiva di una più ampia e generale riforma del processo penale.

Infine, laddove si consideri che l'ordinamento della Repubblica prevede il Tribunale “unico” e giudici - tutti - monocratici, per tutti i gradi di giudizio fino alla terza istanza, va rimarcato che a

nessun giudice, benché monocratico com'è nella tradizione sammarinese, spetta uno strumento di difesa "personale" dei propri provvedimenti nei confronti dei giudici superiori che eventualmente li riformino o li annullino. Secondo le regole basilari che fondano la giurisdizione, il giudice, per l'impersonalità della pubblica funzione, esprime non il proprio autoritarismo decisario bensì l'autorevolezza della istituzione alla quale appartiene, conseguendone, viceversa, il sovertimento dei principi costituzionali e della rule of law e un palese corto circuito istituzionale. Il diritto fondamentale al "buon giudice", declinazione particolare del diritto al "giusto processo" di cui all'art. 6 CEDU, non può non comportare che il sistema processuale contempli e legittimi rimedi straordinari, di tipo preventivo o, se occorra, di tipo impugnatorio, contro possibili forme di autoreferenzialità del giudice monocratico, nel caso di provvedimento macroscopicamente abnorme, o contro il rischio di parzialità da parte di questi: un "bastione contro l'arbitrio" (*rempart contre l'arbitraire*).

All'esito del descritto processo riformatore si è registrato il lusinghiero Rapporto di Conformità adottato dal GRECO durante la 91^a riunione plenaria del 13-17 giugno 2022, che esprimere ampia soddisfazione (come è riconosciuto anche dai componenti della Commissione di Monitoraggio dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa -APCE- nell'ottobre 2022) per il notevole sforzo messo in opera dalle Autorità sammarinesi, "con determinazione e in maniera approfondita", al fine di migliorare e razionalizzare il funzionamento del sistema giudiziario.

È evidente che nessuna riforma è in grado da sola di risolvere i problemi strutturali di un sistema, ma esse, tutte insieme, sono destinate a mutare il quadro istituzionale di riferimento in direzione di più solidi approdi europei della Repubblica di San Marino, le cui istituzioni e articolazioni della società e dell'economia sono determinate a stare e operare in Europa, nel prisma della Rule of Law e dello Stato di diritto. D'altra parte, a fronte della complessità e del fluido dinamismo del diritto e della giurisdizione, dev'essere verificata, col tempo e con l'esperienza, la solidità e l'empirica praticabilità dell'impianto riformatore e delle nuove regole, attraverso una costante opera di monitoraggio del loro funzionamento e di proposizione, laddove occorrono, di ulteriori interventi migliorativi, modificativi o integrativi.

Le riforme dell'ordinamento giudiziario, della organizzazione dei servizi della giustizia e delle condizioni che, per le loro diverse funzioni, assicurano il consolidamento dello Stato di diritto, a fronte delle variazioni congiunturali di carattere politico, economico e sociale, costituiscono un portato di lunga durata della esperienza sovranazionale e internazionale.

Nella letteratura comparata che studia le forme e le dinamiche delle istituzioni si riscontra, tuttavia, una lacuna quanto all'analisi delle diverse variabili in gioco quando la grandezza dello Stato in cui le riforme vengono attuate si riduce al di sotto di una certa soglia. La recente esperienza riformatrice della Repubblica di San Marino, diretta all'efficientamento del sistema di giustizia centrato sull'organo di autogoverno, appare perciò esemplare per l'analisi empirica con riguardo a tutti i micro-Stati che sono nel perimetro del Consiglio d'Europa - Andorra, Liechtenstein, Malta, Montecarlo, Lussemburgo - e la cui realtà pure si configura come soggetta a peculiari specificità di sistema.

La disamina delle dinamiche delle garanzie e la individuazione dei punti di allerta del sistema di giustizia sollecitano, nel controllo di qualità della imparzialità e terzietà del giudice nei micro Stati, la elaborazione di linee guida per l'attuazione di riforme che siano mirate al saldo ancoraggio dello Stato di diritto, attraverso una forte professionalizzazione e responsabilizzazione degli attori della giurisdizione e una rimodulazione della legislazione ordinamentale e processuale ispirata all'evoluzione dei migliori standard sovranazionali.

La storia e la tradizione sammarinesi, come quelle di ogni piccolo Stato di modeste dimensioni per territorio e popolazione, sono infatti contraddistinte da forte identità, autonomia, rete di relazioni ambientali e informali dominanti, contiguità fra i poteri e le élite, densità di interessi economici e finanziari, che si presentano inversamente proporzionali al limitato peso del sistema sociopolitico. Come pure va rimarcato che il giudice sammarinese rende quotidiana testimonianza di come possano sopravvivere la struttura ed i principi informatori del processo di diritto comune, in un ordinamento che rifiuta la codificazione civile e continua a vivere l'esperienza ermeneutica dell'adattamento dello *ius commune* ai rapporti giuridici attuali.

Sicché, la giurisdizione, siccome esposta anch'essa, proprio a causa della modesta grandezza dello Stato, in uno spazio "vulnerabile", esige all'evidenza l'identificazione di un più solido ancoraggio di qualità, valoriale ed etico, di matrice prevalentemente esterna ed europea, per garantire l'efficace tenuta dei meccanismi della Rule of Law e la piena adesione del sistema di giustizia ai principi di "*supremacy of the law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, procedural and legal transparency*".

S'intende dire che nei micro Stati gli interessi di carattere economico-finanziario e politico, benché eteronomi rispetto alla tutela dei diritti fondamentali e della democrazia, tendono talora ad assumere il dominio delle istituzioni e a prevaricare sulle regole e sullo statuto delle garanzie

di autonomia e imparzialità della giurisdizione. Con il lineare e logico corollario che per i micro Stati appare comparativamente più alto il bisogno di solidità e continuità dei presidi istituzionali e ordinamentali, in termini di impatto identitario delle responsabilità funzionali e di sottrazione delle più alte scelte costituzionali agli orientamenti congiunturali e variabili della politica. E ciò al fine di sterilizzare la potenziale reversibilità di fatto degli effetti delle riforme e il conseguente rischio di deterioramento della qualità della giustizia a favore di dinamiche informali mosse da interessi di contesto, eteronomi rispetto alla sfera di terzietà e imparzialità del giudice.

In tali contesti lo spazio di autonomia del giudice sarà dunque più fortemente garantito quanto più alto sarà il grado di sistematicità e integrazione delle riforme nel quadro europeo e più avvertito il riconoscimento da parte della comunità professionale e delle élite della centralità della qualità della giurisdizione.

Nelle strutture che hanno piccole dimensioni la deontologia, la formazione culturale, la trasparenza e la partecipazione dei protagonisti della giurisdizione possono costituire il veicolo di vitali meccanismi virtuosi. Viceversa, appare insufficiente la mera proceduralizzazione del fenomeno, se non associata al sicuro ancoraggio valoriale dei comportamenti individuali e al senso di responsabilità delle scelte decisorie. Con particolare riguardo a quest'ultime, nella concreta attuazione delle riforme vanno ripristinate, per un verso, la cogenza e l'effettività dei baluardi formali che definiscono il perimetro “non vulnerabile” da interessi eteronomi, ma anche, per altro verso, la prevedibilità e la comprensibilità all'esterno dell'azione giudiziaria, attraverso la pronta e corretta comunicazione istituzionale, l'accesso e l'agevole fruizione degli atti e dei documenti che giustificano le decisioni, sia di carattere giurisdizionale che di tipo organizzativo, e che vanno redatti secondo uno stile conciso ed essenziale, ispirato ai canoni della chiarezza e della sintesi, espressione anch'essi del “giusto processo”.

[1] Le riflessioni proposte sono il risultato di una prima fase di ricerca scientifica e di esperienza istituzionale aventi come target il rafforzamento delle garanzie di effettività nei piccoli Stati. La ricerca è partita dalla esperienza di recente riforma costituzionale, ordinamentale e processuale-penale della Repubblica di San Marino per estrapolare ipotesi sulle interazioni fra le variabili qui enunciate ed estendere la analisi empirica a tutti i micro-Stati che sono nel perimetro del Consiglio d'Europa: Andorra, Liechtenstein, Malta, Montecarlo, San Marino, unitamente alla integrazione di due casi di controllo metodologico (controllo delle ipotesi che nascono dalla introduzione nella modellistica comparata della dimensione “size” dello Stato): il Lussemburgo

che resta una unità di analisi di piccole dimensioni ma diversamente dagli altri paesi appare fortemente caratterizzato da un efficientamento del sistema giustizia, e la Svizzera che invece si situa nel disegno della ricerca come il “most dissimilar case”, ossia il caso che non risponde alla condizione di essere un micro-Stato e non risponde alla condizione di essere uno Stato con una organizzazione interna ordinamentale riconducibile ai due grandi modelli esistenti nella tradizione europea demo-costituzionale, ossia quello centrato sull’organo di auto-governo e quello centrato sulla governance dell’esecutivo temperata da forme di agentificazione (come ad esempio il caso Olandese, il caso Irlandese).

[2] La letteratura di riferimento, di cui non si dà qui conto nella sua estesa e plurale origine e natura scientifica, attiene alla disamina di carattere empirico e funzionale delle istituzioni in una chiave comparata. Nell’ambito della International Political Science Association il Research Committee Comparative Judicial Systems rappresenta una sede di incontro degli studi approntati con metodi di carattere empirico, sia di natura quantitativa – come, ad esempio, la misura dell’impatto delle alte corti sul potere legislativo e/o esecutivo – sia di natura qualitativa – come ad esempio gli studi di carattere sociologico sulle professionalità, i comportamenti e le dimensioni di public accountability delle corti. Resta che la questione dei micro Stati trova assai di rado trattazione. Soprattutto appare agli autori mancante una trattazione di carattere comparato, empirico, fatta con una griglia di analisi strutturata su più dimensioni e più livelli, capace di cogliere le dinamiche di interdipendenza fra garanzie di sistema e garanzia micro, fortemente significative come si argomenta in questo lavoro per le qualità del giudice e, in contesti di “size” micro, di comparativamente superiore significatività agli effetti della tutela della rule of law e dello Stato di diritto.

[3] Il paragrafo riproduce il testo, riveduto e ampliato, del saggio di G. CANZIO, *La ‘stagione delle riforme’ nel micro-Stato di San Marino (2020-2022)*, in AA.VV., Lex generalis omnium. *Un diritto del passato nel presente*, a cura di A. Legnani Annichini e G. Santucci, Mucchi Editore, Modena, 2023, p. 11 ss.