



REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

**SENTENZA 17 GIUGNO 2021 N.9**

IL MEMBRO DEL COLLEGIO GARANTE  
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Designato con Decreto del Presidente del Collegio Garante n.5 del 2 febbraio 2021 quale Magistrato decidente nell'Azione di Sindacato n. 0001/2020 promossa dalla Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia nei confronti del Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani

ha pronunciato la seguente Sentenza

**Fatto**

1. L'articolo 8 della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003, n. 144 così come modificato dall'articolo 4 della Legge Costituzionale 16 settembre 2011, n. 2, prevede che possa essere promossa azione di sindacato nei confronti dei Magistrati della Repubblica, per far valere la loro responsabilità in relazione agli atti compiuti nell'espletamento delle proprie funzioni.

In forza di questa disposizione, la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, nella seduta dell'8 settembre 2020, deliberava di promuovere l'azione di sindacato nei confronti del Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani (in seguito *Delibera della Commissione*), affinché "il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme accerti la responsabilità del Magistrato per i fatti costitutivi di responsabilità del Magistrato esposti nelle motivazioni in fatto e in diritto, nei relativi allegati e nei documenti agli atti della Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia e accerti l'insussistenza in capo al Magistrato dei requisiti essenziali per la permanenza nelle funzioni, così come previsti dalla legge e/o accerti che il Magistrato abbia compromesso la fiducia, il rispetto, l'estimazione morale e professionale che gli competono o il prestigio dell'amministrazione della giustizia".

2. Come previsto dall'art. 2 della Legge 16 settembre 2011 n.138, il Collegio Garante della costituzionalità delle norme designava un suo membro, il Prof. Giovanni Cordini, quale Magistrato delle Procedure di Accertamento (decreto del Vice-Presidente del Collegio 10 settembre 2020, n. 10). Dopo aver respinto perché inammissibili sette eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa del Dott. Avv. Buriani, perché non rilevanti in quella fase del giudizio, la sentenza 1° febbraio 2021 n.2 ha concluso la fase dell'ammissibilità restringendo il novero delle questioni che meritano di essere approfondite nella fase di merito, e ha ammesso al giudizio di merito solo i seguenti quesiti:

1) Se il Magistrato Dott. Avv. Alberto Buriani abbia fatto ricorso ad espedienti per radicare la Sua competenza anche in assenza di atti formali di assegnazione del fascicolo processuale.



REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

2) Se corrispondano a correttezza i rapporti intrattenuti con la stampa, con esclusivo riferimento all'autorizzazione che il Commissario della legge ha concesso al giornalista Antonio Fabbri del quotidiano *L'informazione*, in relazione al procedimento n. 735/2018, consentendo l'accesso agli Atti e l'estrazione della relativa copia.

3) Se corrispondano a correttezza i rapporti con soggetti interessati ai giudizi a lui affidati, con particolare riferimento ai colloqui sollecitati dal Magistrato Buriani (avvalendosi anche di una terza persona) con la Presidente della Banca Centrale Avv. Catia Tomasetti mentre era sottoposta ad indagine dallo stesso Magistrato Buriani (il caso venne poi archiviato).

4) Se corrisponda a correttezza il ritardo con cui viene data applicazione alle disposizioni del Magistrato Dirigente sulla distribuzione del lavoro del 24 luglio 2020.

Solo questi quattro quesiti sono ritenuti meritevoli di approfondimento in sede di giudizio di merito.

La sentenza ha disposto inoltre: a) l'espunzione dal fascicolo processuale in oggetto della *Relazione conclusiva della Commissione Consiliare d'Inchiesta* su presunte responsabilità politiche e amministrative che hanno coinvolto la Società Credito Industriale Sammarinese Banca CIS e sulle crisi bancarie, e dell'*ordine del giorno* del Consiglio Grande e Generale approvato il 30 ottobre 2020, in ragione della considerazione che non risultano elementi di valutazione che non siano già stati presi in considerazione nel corso dell'azione di sindacato; b) l'acquisizione del *verbale della sessione* del Consiglio Giudiziario Plenario dell'8-9 settembre 2020, nella parte relativa al provvedimento di sospensione cautelare adottato nei confronti del Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani e l'acquisizione dello scritto utilizzato dal Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani per lo svolgimento delle considerazioni espresse durante l'audizione.

3. Conclusasi con la Sentenza n. 1/2021 la *fase dell'ammissibilità*, il Collegio Garante nominava il Prof. Roberto Bin quale Magistrato decidente (decreto del Presidente del Collegio Garante n. 5 in data 2 febbraio 2021), davanti al quale si costituivano in giudizio l'Avvocatura dello Stato (a cui in seguito si associava il Prof. Avv. Stefano Preziosi, su mandato conferito su delibera della Commissione Consiliare per gli Affari di giustizia) nell'interesse della predetta Commissione, e gli Avvocati Michela Vecchi (del Foro di Rimini) e Gian Luca Mularoni (del Foro della RSM), difensori e procuratori speciali del Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani.

In ottemperanza alle disposizioni della Legge n.138/2011, questo Magistrato emanava i decreti 3 febbraio 2021 (di assegnazione alle parti del termine di prova di 30 giorni), 16 marzo 2021 (di assegnazione del termine di controprova di 30 giorni) e 26 aprile 2021 (di assegnazione del termine di 15 giorni per il deposito delle memorie conclusionali).

3.1. Alla conclusione della "fase di prova" questo organo ha dichiarato: ammissibili tutti gli elementi di prova presentati dalla difesa del Dott. Avv. Buriani, salvo il fascicolo relativo al procedimento penale n. 202/2019 RNR, al momento secretato; inammissibili gli elementi di prova citati dall'Avvocatura dello Stato, in quanto il Magistrato dell'Accertamento ne aveva già disposto l'espunzione dal fascicolo processuale in oggetto, in ragione del fatto che non risultano elementi di valutazione che non siano già stati presi in considerazione nel corso dell'azione di sindacato.



## REPUBBLICA DI SAN MARINO

### COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Inoltre, questo Magistrato ha motivatamente respinto la richiesta dell'Avvocatura dello Stato di ammettere come elemento probatorio i file audio di alcune deposizioni rese di fronte alla Commissione d'Inchiesta, registrazioni non prodotte dalla parte istante.

3.2. Alla conclusione della “fase di controprova” questo organo ha dichiarato inammissibili i materiali presentati dall'Avvocatura dello Stato tratti dai lavori della Commissione Consiliare d'Inchiesta, che perciò rientrano nella documentazione espunta dal fascicolo dal Magistrato dell'Accertamento. Del resto, gli elementi “nuovi” che l'Avvocatura chiedeva di introdurre ora avrebbero dovuto essere prodotti semmai nella prima fase di questa procedura (“fase di prova”). Si tratta comunque di atti della Commissione d'Inchiesta che, se anche fossero qualificabili come elementi probatori “nuovi” (sono costituiti essenzialmente da file audio non trascritti), avrebbero dovuto essere presentati nella “fase di prova”, come correttamente obietta la difesa del Dott. Avv. Buriani.

#### **Diritto**

1. Non c'è processo senza il rispetto delle regole processuali. Il fatto che la legislazione sammarinese, costituzionale e ordinaria, sia così attenta a scandire le fasi e i contenuti del giudizio di sindacato sulla responsabilità dei magistrati per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni sottolinea l'attenzione con cui si è voluto circondare un tema che è delicatissimo in ogni ordinamento costituzionale che risponda a tradizioni liberal-democratiche. Ne va della credibilità delle istituzioni e dell'affidamento dei cittadini, ma anche della vita personale e professionale dei singoli magistrati.

I magistrati possono essere incolpati solo per comportamenti specifici e per colpe comprovate. Lo “sdoppiamento” del giudizio in una fase di “accertamento” e in una fase “decidente” ha proprio questa funzione: portare al centro dell'attenzione comportamenti specifici ben individuati e formulati in termini giuridici; e solo su questi aprire il confronto “per parti”, perché i fatti devono essere comprovati e accertati in contraddittorio.

Per questa ragione, la *Relazione conclusiva della Commissione Consiliare d'Inchiesta* su alcune presunte responsabilità politiche e amministrative in vicende bancarie, è stata correttamente espunta dagli atti di causa dal Magistrato dell'accertamento, come si è sopra ricordato. Si tratta di un atto di natura politica, frutto del lavoro ispettivo di un organo di derivazione squisitamente politica come può e deve essere un organo parlamentare. Si tratta di un'indagine che ha avuto ad oggetto solo tangenzialmente le attività del Dott. Avv. Buriani ed è stato formato senza le garanzie di contraddittorio con il magistrato, che pure è stato audito per determinate vicende. Correttamente perciò, nel «*parere pro veritate*» che la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia aveva commissionato al Prof. Avv. Stefano Preziosi (ora associato alla difesa della Commissione in questo giudizio), nell'esame dei vari esposti e critiche che la Commissione aveva ricevuto in merito all'operato del Dott. Avv. Buriani, si indicano solo alcune attività che meritano approfondimento:



## REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

approfondimento che avrebbe dovuto compiersi nel corso del presente giudizio, il che però non è stato reso possibile per l'insufficiente apporto probatorio prodotto dall'Avvocatura dello Stato.

2. Procedendo per i singoli punti ritenuti ammissibili dalla sentenza del Magistrato delle Procedure di Accertamento, la questione più dibattuta riguarda il denunciato ricorso, da parte del Dott. Avv. Buriani, ad espedienti per radicare la sua competenza tabellare, con particolare riferimento alla «“prassi” secondo la quale il Magistrato Dirigente consentiva la costituzione di gruppi di coordinamento tra più magistrati e gli stessi operavano anche in assenza di atti formali di assegnazione del fascicolo processuale». Gli episodi specifici contestati nella *Delibera della Commissione* che promuove l'azione di sindacato (§ 1 delle *Motivazioni*) sono tre:

- a) procedimento n. 98/2017 R.N.R. (esposto del ex Presidente di Asset Banca, Stefano Ercolani, e del direttore generale, Barbara Tabarrini)
- b) procedimento n. 296/2017 R.N.R. (esposto del Segretario di Stato alle Finanze, Dott. Simone Celli)
- c) procedimento n. 517/2016 R.N.R. (esposto del Presidente della Banca Centrale, Dott. Wafik Graï).

In relazione a questi episodi non vi è contrasto tra le parti nella ricostruzione dei fatti. La difesa del Dott. Avv. Buriani non contesta che l'incolpato abbia tenuto i comportamenti e emanato gli atti che l'accusa gli attribuisce; ma giustifica il suo operato poiché essi corrisponderebbero ad una «prassi» consolidata e del tutto legittima. Il discrimine sta dunque nella ricostruzione dell'elemento psicologico e del quadro giuridico: vi sarebbe infatti, secondo la *Commissione consiliare* e la sua difesa, una “pratica sistematica” di violazione della legge, che avrebbe indotto il Dott. Avv. Buriani a “imperversare” “nella trattazione di procedimenti di assoluta rilevanza al solo fine di condizionarne gli esiti”, dando “prova dell'elemento soggettivo, in termini di dolo o (quanto meno) colpa grave nella condotta ascrittagli” (le citazioni sono tratte dalla comparsa conclusionale dell'Avvocatura dello Stato).

Ovviamente, essendo l'elemento soggettivo estremamente difficile da provare – e specifici elementi di prove in effetti non sono stati adottati – tutto si risolve nella ricostruzione del quadro giuridico entro di cui questi episodi si sono verificati e vanno inseriti. Il problema è quindi se i comportamenti imputati al Dott. Avv. Buriani siano o meno stati assunti in violazione della legge: solo se la violazione fosse dimostrata si potrebbe poi procedere nella formulazione di ipotesi sull'elemento soggettivo.

2.1. Va anzitutto chiarito che il “principio del giudice naturale”, che il Dott. Avv. Buriani avrebbe leso agendo nei casi elencati al di fuori di una specifica assegnazione della causa, è solo in parte rilevante in questo giudizio. Esso non sembra invocato pienamente a proposito, in quanto tale principio si applica all'attività giudicante e non anche a quella inquirente.

Guardando all'ordinamento più vicino, quello italiano, è un principio affermato dalla Corte Costituzionale sin dalle sue prime sentenze, e mai smentito, in merito all'ambito di applicazione del principio sancito dall'art. 25 Cost., che «nella nozione di giudice, ai fini della osservanza dello stesso precetto, non può ritenersi compreso il pubblico ministero (da ultimo, vedasi sentenza n. 95 del 1975)»; affermazione ribadita icasticamente nella sent. 70/1996: «la garanzia del giudice



## REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

naturale non riguarda il pubblico ministero». Anche nei rapporti interni all'ufficio della Procura della Repubblica non valgono le garanzie delle precostituzione del singolo magistrato, essendo legittima, per esempio, la pratica dell'avvocazione (per es. sent. 32/1964). Come afferma la sent. 52/1976 – in merito alle garanzie di indipendenza dei giudici sancita dall'art. 101 Cost. - «quelle che riguardano il pubblico ministero si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso. Del resto, nella fase istruttoria e predibattimentale, vi sono rapporti, tra il titolare dell'ufficio e i "dipendenti magistrati", di carattere amministrativo e non giurisdizionale, ben diversi da quelli che coinvolgono la sfera di competenza del giudice (vedansi le sentenze n. 110 del 1963 e n. 32 del 1964, che hanno dichiarato illegittimi, in riferimento all'art. 25 Cost., rispettivamente gli artt. 234, secondo comma, e 392, terzo comma, ultima parte, del codice di procedura penale)».

2.2. Se poi volgiamo lo sguardo all'ordinamento CEDU, la distanza che separa i sistemi giuridici degli Stati che aderiscono al Consiglio di Europa impedisce di andare molto al di là dell'auspicio che in essi sia sempre preservata l'indipendenza di coloro che esercitano la pubblica accusa (si veda l'importante *Recommendation Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the criminal justice system*, di cui si è di recente celebrato il decennale). Quello che sta a cuore alla Corte di Strasburgo è che sia assicurata, anche quando si opti per un'organizzazione su basi gerarchiche, l'indipendenza della pubblica accusa dalla polizia (cfr. *Ramsahai and others v. The Netherlands*, Application no. 52391/99) e, soprattutto, dal potere politico. Su questo punto la Commissione di Venezia è stata particolarmente chiara: «*[t]here is no common standard on the organisation of the prosecution service, especially about the authority required to appoint public prosecutors, or the internal organisation of the public prosecution service. However, sufficient autonomy must be ensured to shield prosecutorial authorities from undue political influence*» (così nel *Rule of Law Checklist* adottato nel 2016 e ribadito nella *Opinion* No. 924/2018, relativa ad un progetto di riforma della Romania, e ribadita nella Sessione Plenaria del 19-20 ottobre 2018, CDL-PL-PV(2018)003). Anche in riferimento ai principi della CEDU, il principio del giudice naturale non appare dunque pienamente conferente alla questione qui trattata, neppure come strumento di "interpretazione conforme" della norma legislativa vigente.

2.3. Va considerato però il rispetto del *principio di legalità* degli atti di chi esercita la pubblica accusa, che, indubbiamente inserito nel principio di precostituzione, è però ovviamente meno stringente: è però un principio inderogabile, che implica che tutti gli atti che il giudice inquirente può compiere con riflessi sulla sfera giuridica del privato devono essere riferibili a preve specifiche previsioni della legge penale e processuale.

Che gli *atti* debbano tutti essere motivati sulla scorta di una specifica base giuridica è questione diversa da come venga attribuita la competenza ad emanarli. Nell'ordinamento sammarinese è la Legge n.100/2013 nell'art. 16, a porre le regole per l'assegnazione dei casi. I giudici inquirenti sono compresi in un sistema gerarchico, in cui è il Magistrato dirigente ad assegnare i casi e, in ipotesi, a revocare l'assegnazione avvocando provvisoriamente a sé il procedimento (si veda a proposito la sent. 12/2019 del Collegio Garante). Come ha affermato il Collegio Garante nella sent. 9/2019, sono attività «da ricondursi alla funzione amministrativa di organizzazione dell'Ufficio, volta ad



## REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

assicurarne la migliore efficienza e si espleta con provvedimenti di natura amministrativa e non giurisdizionale organizzative dell'Ufficio»: attività, dunque, che non possono confondersi con l'attività *stricto sensu* giurisdizionale, come giustamente osserva la comparsa conclusionale dell'Avvocatura dello Stato.

2.4. L'art. 16 della Legge 100/2013 individua un'ipotesi sulla cui portata bisogna fare chiarezza. Il quesito è se, nell'ipotesi in cui il Dirigente del Tribunale ricorre agli strumenti che tale disposizione gli riconosce - cioè a) l'assegnazione delle indagini a più magistrati (commi 1-3), e b) la delega ad uno dei magistrati designati dell'attività di direzione e coordinamento tra i giudici inquirenti (comma 4) - ciò basti ad allargare il novero dei magistrati che possono emanare atti processuali o questo potere resti ristretto all'unico magistrato assegnatario.

A questo quesito cruciale le parti del presente giudizio offrono risposte opposte. Secondo l'Avvocatura dello Stato, i procedimenti relativi a determinati reati possono essere attribuiti a più magistrati, ma ciò non costituisce deroga al principio per cui esclusivamente un'assegnazione espressa, anche se plurima, legittima l'emanazione di atti processuali; mentre non inciderebbe sul principio dell'assegnazione l'ipotesi della delega dell'attività di direzione e di coordinamento tra i giudici inquirenti, perché questo strumento consentirebbe al magistrato delegato di compiere solo attività di tipo organizzativo, estranee all'attività strettamente processuale (la distinzione tra le due attività è sviluppata dalla citata sent. 12/2019 del Collegio garante). All'opposto, la difesa del Dott. Avv. Buriani individua nell'art. 16 della legge 100/2013 la base legale che autorizza la co-assegnazione dei fascicoli a più magistrati e l'attribuzione a uno dei magistrati designati dell'attività di direzione e di coordinamento tra i giudici inquirenti; nell'interpretazione del Dott. Avv. Buriani, l'attribuzione di compiti di coordinamento implicherebbe anche la co-assegnazione.

2.5. Su questo tema sono intervenute, in relazione all'episodio più rilevante (procedimento n. 98/2017 R.N.R.), due pronunce dei giudici sammarinesi, citate per altro da entrambe le parti. Nella prima (proc. 8/2018), risalente al 2018, il Giudice per i Rimedi Straordinari in materia penale (dott. Vitaliano Esposito), investito della richiesta di ricusazione del Dott. Avv. Buriani (e della dott.ssa Volpinari, assegnataria del caso) proprio per aver agito in carenza di un atto di co-assegnazione del fascicolo, dopo aver ampiamente criticato la disposizione di legge e le prassi di applicazione della stessa, che espone la Serenissima a rischio di violazione dei canoni fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU, respingeva gli addebiti nei confronti del comportamento del Dott. Avv. Buriani. Valutazioni simili sono contenute nell'ordinanza con cui, sempre nel procedimento penale 98/17 RNR, il giudice dott. Roberto Battaglino ha respinto la richiesta di annullamento degli atti per violazione del principio di precostituzione (ord. 25 giugno 2020), ritenendo il comportamento del Dott. Avv. Buriani conforme alle prassi seguite dal Magistrato Dirigente di allora.

La sentenza del dott. Esposito non manca di indicare i limiti entro cui la deroga all'applicazione rigida dei criteri tabellari nell'assegnazione dei procedimenti nella fase delle indagini risulti compatibile con il diritto fondamentale del singolo ad una corretta amministrazione della Giustizia. Ma, giungendo alla decisione che questi limiti non sono stati varcati nel caso concreto addebitato al Dott. Avv. Buriani, tale decisione mostra altresì che al fondo della questione sta l'interpretazione



## REPUBBLICA DI SAN MARINO

### COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

della legge e, casomai, la sua validità, non già una sua violazione così patente da comportare sanzioni a carico del giudice che ne ha fatto applicazione.

2.6. Per questi motivi, non affiorano ragioni sufficientemente provate per l'addebito al Dott. Avv. Buriani per una condotta, negli specifici episodi dedotti, che appare non assunta in violazione della legge ma conforme alla sua possibile interpretazione secondo diritto vivente. Come ha evidenziato il parere *pro veritate* del Prof. Avv. Preziosi (pag. 5, in relazione al procedimento n. 517/2016) in assenza, perdurante in questo giudizio, di «elementi di fatto... idonei a dimostrare la strumentalizzazione della predetta attività giudiziaria, a finalità diverse, di ordine politico o personale... non sembra consentito sostenere che il dott. Buriani ha orientato la qualificazione giuridica dei fatti al fine della attribuzione a lui dei procedimenti, di cui già conosceva la genesi».

3. Il secondo quesito posto dalla sentenza del Magistrato delle Procedure di Accertamento è se corrispondano a correttezza i rapporti intrattenuti con la stampa. Benché nelle *Motivazioni* dell'Azione di sindacato si faccia riferimento a «rapporti anomali con la stampa» in cui «una costante» sarebbe «la divulgazione a mezzo stampa della comunicazione giudiziaria e degli (alcune volte unici) atti di indagine», l'unico episodio da prendere in considerazione è l'autorizzazione che il Commissario della Legge Buriani ha concesso al giornalista Antonio Fabbri del quotidiano *L'informazione*, in relazione al procedimento n. 735/2018, consentendo l'accesso agli Atti e l'estrazione della relativa copia.

3.1. L'addebito, come precisato nella *Memoria conclusionale* dell'Avvocatura dello Stato, è chiaro: il Dott. Avv. Buriani, nel procedimento n. 735/2018, avrebbe autorizzato il giornalista Antonio Fabbri, del quotidiano *L'informazione*, ad accedere agli atti di tale procedimento ed estrarne copia; il procedimento era definito con archiviazione, ma non era ancora spirato il termine per il reclamo; e comunque avrebbero dovuto essere indicati, e quindi esclusi dall'accesso, gli atti coperti da segreto bancario.

3.2. La difesa del Dott. Avv. Buriani contesta anzitutto i *fatti* addebitati: il provvedimento adottato ha consentito un accesso più restrittivo di quello che la legge gli avrebbe permesso di concedere, dato che non solo ha inibito al giornalista Fabbri di visionare gli atti coperti da segreto bancario, ma non ha autorizzato l'estrazione della copia degli atti processuali, impedendo così la loro pubblicazione; gli atti coperti da segreto bancario erano custoditi in archivio, in un faldone separato dal faldone principale che si trovava invece in cancelleria; ha autorizzato il giornalista ad accedere agli atti in cancelleria ritenendo di dover consentire l'esercizio del diritto di cronaca giudiziaria, in un caso in cui l'interesse pubblico alla notizia era già radicato per effetto dei comportamenti posti in essere dagli stessi prevenuti del procedimento; per questi motivi, l'avvenuta «pubblicazione integrale» degli atti processuali non può essergli in alcun modo addebitata.

3.3. L'Avvocatura dello Stato non ha portato alcun elemento di controprova per ribattere alle affermazioni della difesa del Dott. Avv. Buriani. Anche nella comparsa conclusionale l'Avvocatura non produce elementi utili a controbattere le argomentazioni difensive che sono circostanziate. Per



## REPUBBLICA DI SAN MARINO COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

questa ragione non appare soddisfatta l'esigenza che la sentenza del Magistrato dell'accertamento ha indicato con chiarezza, che «i fatti contestati siano tali da determinare un'affermazione di responsabilità dell'incolpato».

4. Il terzo quesito ammesso dal Magistrato dell'accertamento è se corrispondano a correttezza i rapporti del Dott. Avv. Buriani con i soggetti interessati ai giudizi a Lui affidati. Osserva l'Avvocatura dello Stato nella sua memoria conclusionale che, in mancanza di mezzi di controprova ammessi, le anomalie relative a tali rapporti che entrano nella cognizione di questo giudizio sono soltanto quelle inerenti alla cd. *vicenda Tomasetti*, «ma, in realtà, sarebbe potuto emergere attraverso gli atti non ammessi il coinvolgimento del Dott. Buriani in un intreccio di rapporti interpersonali con soggetti inseriti nel tessuto politico e bancario della Repubblica e fortemente interessati allo sviluppo dei procedimenti istruiti dal Commissario della Legge». A ben vedere, la stessa sentenza 1/2021 del Magistrato dell'accertamento è solo al «caso Tomasetti» che fa riferimento. Le basi per l'addebito sembrano del tutto ipotetiche, fondate cioè su una possibile motivazione dell'interesse del Dott. Avv. Buriani per un incontro «privato» con la dott. Tomasetti, che invece il Dott. Avv. Buriani colloca nel quadro di colloqui preliminari con le Autorità di Vigilanza sammarinesi in vista di una complicata e delicatissima indagine in relazione a fatti di riciclaggio.

Non essendo addotti elementi di prova sufficienti a contestare le tesi difensive e a corroborare le tesi accusatorie, non vi sono elementi sufficienti per negare la correttezza del comportamento dell'incolpato e affermarne la responsabilità.

5. Il quarto e ultimo quesito ammesso dal Magistrato dell'accertamento è se corrisponda a correttezza il ritardo con cui venne data applicazione alle disposizioni del Magistrato Dirigente sulla distribuzione del lavoro del 24 luglio 2020.

5.1. La tesi dell'Avvocatura dello Stato è che il Dott. Avv. Buriani non si sia attenuto alle disposizioni del Magistrato Dirigente e abbia trattato, definendolo con provvedimento di archiviazione, un procedimento non più affidato alle sue attribuzioni. Questo comportamento viene inserito nel quadro delle vicende alquanto burrascose che hanno investito nell'estate 2020 il Consiglio Giudiziario Plenario nei rapporti con il Magistrato Dirigente: in questo contesto l'atto del Dott. Avv. Buriani appare premeditato e inseribile in un quadro di insubordinazione nei confronti del nuovo assetto determinato dal Magistrato Dirigente.

5.2. La difesa del Dott. Avv. Buriani non nega il fatto addebitatogli ma lo colloca in un quadro di *stress* causato dalla particolare tensione esplosa nella giustizia sammarinese, e sottolinea come non si trattasse di un'insubordinazione deliberata ma piuttosto di una distrazione priva di conseguenze reali e quindi non suscettibile di configurare quelle ipotesi di colpa grave, se non addirittura di dolo, che consentirebbero di sanzionare il magistrato con la decadenza dall'incarico o, in via subordinata, l'esonero dall'incarico.



## REPUBBLICA DI SAN MARINO

### COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

5.3. L'errore contestato all'incolpato è accertato nei fatti – *rectius*, nell'unico fatto dedotto - come pure accertato è che esso non abbia comportato conseguenze di particolare rilievo. Quanto all'elemento psicologico, non sembra che il comportamento del Dott. Avv. Buriani sia tale da configurare i requisiti di gravità e inescusabilità che costituiscono i presupposti per l'irrogare ad un magistrato la sanzione massima: certamente non sussistono - o almeno non sono comprovate - quelle circostanze finalistiche (l'aver agito «per procurare a sé o ad altri un vantaggio ovvero per recare ad altri un danno») che il codice penale sammarinese (art. 376) - alla pari di quello italiano (art. 323 cod. pen.) - richiedono perché sia ravvisabile il reato di abuso di autorità. Per queste ragioni si ritiene che l'addebito non consenta di concludere che il dott. Buriani abbia compromesso la fiducia, il rispetto, l'estimazione morale e professionale che gli competono o il prestigio dell'amministrazione della giustizia.

5.4. Come è stato ricordato in un precedente del Collegio Garante (sent. 1/2010), l'art. 8.1, della Legge Costituzionale 144/2003, che dispone che i Magistrati della Repubblica siano responsabili degli atti compiuti nell'espletamento delle proprie funzioni e possano essere chiamati a risponderne mediante l'azione di sindacato, «fa discendere dal venir meno dei requisiti essenziali per la permanenza nelle funzioni e dalla compromissione della fiducia, del rispetto, dell'estimazione morale e professionale, la possibilità di conseguenza sanzionatoria costituita dalla decadenza o dall'esonero dall'incarico per il Magistrato interessato». È rilevante a questo proposito che le sanzioni comminabili in caso di accertata responsabilità del Magistrato siano indicate dall'art. 8 delle Legge Cost. 144/2003 nella decadenza o nell'esonero dall'incarico, sicché non sembra ammessa una diversa articolazione delle sanzioni tale da adeguarle alla minore gravità dell'addebito. Benché in una decisione precedente del Collegio Garante, in relazione però al sindacato sulle responsabilità dei Capitani Reggenti, si sia ritenuto che le conseguenze della accertata responsabilità, non tassativamente previste nella disciplina applicabile degli Statuti, potessero essere graduate applicando «forme sanzionatorie diverse» (nel caso, il semplice «rimprovero morale»: sent. 8/2011), altrettanto non si ritiene sia concesso al Magistrato decidente nel giudizio di sindacato sui giudici, essendo una norma costituzionale ad indicare le sanzioni somministrabili: tanto più di fronte a una precisa richiesta dell'Avvocatura dello Stato nella comparsa conclusionale, conforme alla norma costituzionale, di pronunciare la decadenza o, in subordine, l'esonero del Dott. Avv. Buriani dall'incarico, senza ulteriori possibilità.

6. Per le considerazioni svolte nei punti precedenti, l'esito del presente giudizio porta ad escludere che al Dott. Avv. Buriani siano addebitabili, in relazione agli episodi dedotti e sulla base degli elementi probatori allegati, atti o comportamenti tali da compromettere la sua permanenza nelle funzioni, minando la fiducia e l'estimazione morale e professionale necessarie.

Tale esito rende irrilevanti le eccezioni di costituzionalità che l'incolpato ha prospettato in via subordinata. Non può tuttavia questo Magistrato esimersi da osservare che è senza dubbio auspicabile e urgente un intervento del legislatore della Serenissima Repubblica di San Marino per risolvere alcuni problemi di grave incompatibilità dell'attuale assetto legislativo con i principi costituzionali e convenzionali.



## REPUBBLICA DI SAN MARINO

### COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

6.1 Anzitutto, i contrasti che hanno contrapposto le parti circa la corretta interpretazione dell'art. 16 della Legge 100/2013 mostrano la necessità che il legislatore ordinario intervenga a chiarire il punto, scegliendo se e quanto irrigidire il sistema “tabellare” di assegnazione dei fascicoli ai giudici inquirenti. Se pure non ci sia alcuna necessità costituzionale o convenzionale di stabilire l'inderogabilità degli automatismi connessi alla ripartizione automatica dei procedimenti tra i magistrati, è però senz'altro necessario – come ben ha sottolineato il dott. Esposito nella sentenza sopra citata (vedi punto 2.5) – che al privato sia riconosciuto «il diritto ad una giusta indagine», in cui siano pienamente rispettate le garanzie di legalità degli atti processuali che lo interessano, allontanando quella «condizione di rischio, sotto il profilo della violazione dei canoni sanciti in materia dalla Corte di Strasburgo». Come è stato raccomandato dal *Rapporto di valutazione San Marino*, adottato dal gruppo anticorruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), nella sua *85th Plenary Meeting* (settembre 2020), si tratta di «*garantire la pubblicità delle decisioni dei giudici e [di] rafforzare i criteri di assegnazione dei casi a fini di coerenza, obiettività, trasparenza ed equità*».

È opportuno notare che appare anche necessario tutelare l'indipendenza interna del magistrato, esigenza che ispira la prescrizione, contenuta nella *Recommendation Rec(2000)19* (citata al punto 2.2.), della forma scritta per le eventuali istruzioni a lui rivolte, tra le quali vanno annoverate indubbiamente anche gli atti relativi alla formazione dei *pool* investigativi e le assegnazioni formali dei procedimenti.

6.2. La stessa “condizione di rischio” si verifica a maggior ragione in presenza dell'attuale disciplina legislativa del giudizio di sindacato. La giurisprudenza della Corte EDU e la stessa *Recommendation* appena citata sottolineano con forza l'esigenza che sia assicurata l'indipendenza *anche* dei magistrati della pubblica accusa: indipendenza che in linea di principio non è compromessa dall'organizzazione gerarchica dell'Ufficio, che del resto costituisce il modello prevalente nei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, ma deve essere messa al riparo da ogni tipo di pressione politica. Che questa indipendenza possa essere minacciata da un potere di *impeachment* posto direttamente nelle mani di un organo squisitamente politico com'è la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia è del tutto evidente ed è stato prontamente osservato dall'*Rapporto di valutazione* citato al punto precedente. L'origine politica della procedura è ulteriormente aggravata dalla scarsa articolazione della procedura stessa. Come il *Rapporto* conclude (punto 164), è raccomandabile che «*il quadro giuridico della responsabilità disciplinare dei giudici al fine di rafforzarne l'oggettività, la proporzionalità e l'efficacia, anche (i) articolando ulteriormente i requisiti per l'avvio dei procedimenti disciplinari; (ii) definendo le infrazioni disciplinari e associandole a una varietà sfumata di sanzioni; (iii) prevedendo vie di ricorso*». Non si può non sottolineare l'urgenza di un intervento siffatto da parte del Legislatore della Serenissima Repubblica di San Marino.

**P.Q.M.**

Il Magistrato decidente, designato con Decreto del Presidente del Collegio Garante n. 5 del 2 febbraio 2021, dichiara infondata l'Azione di Sindacato n. 0001/2020 promossa dalla Commissione



REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Consiliare per gli Affari di Giustizia nei confronti del Commissario della Legge dott. Alberto Buriani.

**Manda**

All'Ufficio Segreteria Istituzionale - Cancelleria del Collegio Garante per la pubblicazione, la notifica al Commissario della Legge Dott. Avv. Alberto Buriani e alla Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, e la comunicazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale ed al Consiglio Giudiziario in seduta plenaria.

San Marino - Bologna, 17 giugno 2021/1720

IL MEMBRO DEL COLLEGIO GARANTE  
Prof. Roberto Bin

La presente sentenza è stata trasmessa con posta elettronica  
in data 17 giugno 2021 alle ore 14:18

Pertanto ritualmente depositato in tale data  
ai sensi dell'articolo 15, c.3, del Reg. Coll. n.1/2004 e s.m.

Attestato in data **17 giugno 2021** alle ore **14:39**

da: **CRESCENTINI GIOVANNA**

con la qualifica di **DIRIGENTE**

presso: **UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE**

Il presente documento è composto da nr. **11** pagine.

firma: .....