



Adozione: 20 giugno 2014  
Pubblicazione: 2 dicembre 2014

**Publico**  
**Greco RC-I/II (2014) 2E (P3)**

## **Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti**

### **Rapporto di Conformità su San Marino**

Adottato dal GRECO  
in occasione della sua 64<sup>a</sup> riunione plenaria  
(Strasburgo, 16-20 giugno 2014)

## I. INTRODUZIONE

1. Il GRECO ha adottato il Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione congiunti su San Marino in occasione della sua 53esima riunione plenaria (Strasburgo, 5-9 dicembre 2011). Tale Rapporto ([Greco Eval I/II \(2011\) 2E](#)) è stato reso pubblico dal GRECO il 28 febbraio 2012.
2. In conformità alla Regola 30.2 del Regolamento del GRECO, le autorità sammarinesi hanno presentato il 28 febbraio 2014 il proprio Rapporto sulla Situazione (Rapporto RS) riguardante le misure adottate per attuare le raccomandazioni. Ulteriori informazioni sono state comunicate, unitamente alle osservazioni, il 9 giugno.
3. In occasione della sua 59ª riunione plenaria (18-22 marzo 2013), il GRECO, conformemente alla regola 31.1 del suo Regolamento, ha chiesto alla Croazia e ai Paesi Bassi di nominare i relatori per la procedura di conformità. I relatori designati sono Dražen Jelenić per la Croazia e Don O'Floinn per i Paesi Bassi. I relatori sono stati assistiti dal Segretariato del GRECO nella redazione del Rapporto di Conformità (Rapporto RC).
4. L'obiettivo del Rapporto RC è valutare le misure adottate dalle autorità di San Marino per conformarsi alle raccomandazioni contenute nel Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione congiunti.

## II. ANALISI

5. Il GRECO nel suo Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione congiunti ha rivolto 16 raccomandazioni a San Marino. Di seguito viene presa in esame la conformità a tali raccomandazioni.

### Raccomandazione i.

6. *Il GRECO ha raccomandato di sviluppare, con la partecipazione della società civile, un programma generale di lavoro in materia di lotta alla corruzione che comprenda i seguenti aspetti: (a) studio delle caratteristiche della corruzione nelle sue varie forme e settori esposti al rischio; (b) individuazione e sviluppo delle riforme necessarie nel campo dei contratti e appalti pubblici, nonché in qualsiasi altra area a rischio; (c) provvedimenti per sensibilizzare sull'importanza di combattere la corruzione nelle sue diverse forme, anche sottolineando la necessità di segnalare casi di pratiche scorrette.*
7. Le autorità sammarinesi affermano che la maggioranza di governo ha vissuto una profonda crisi politica che ha portato alla chiusura anticipata della XXVII legislatura e inevitabilmente alle elezioni politiche anticipate. Nel dicembre 2012, dopo le elezioni parlamentari tenutesi in data 11 novembre 2012, il nuovo Governo ha inserito nel programma della XXVIII legislatura il proseguimento dell'impegno assunto dal suo predecessore per attuare le 16 raccomandazioni rivolte dal GRECO a San Marino. Una copia della decisione del precedente Parlamento è messa a disposizione del GRECO. Di fronte a questa esplicita volontà politica, è stata modificata la composizione del gruppo di lavoro interdipartimentale (di seguito, GLID) relativo al GRECO<sup>1</sup>. Tale

---

<sup>1</sup> Per ulteriori informazioni su tale gruppo di lavoro, si veda il paragrafo 15 del Rapporto di Valutazione. In base alla sua nuova composizione, il gruppo comprende i quattro membri della delegazione sammarinese presso il GRECO e rappresentanti dei seguenti organismi pubblici:

- il Direttore della Funzione Pubblica (responsabile della Pubblica Amministrazione);
- il Direttore del Dipartimento Finanze e Bilancio;

gruppo è stato formalmente incaricato dal nuovo Governo di proseguire i lavori con l'obiettivo di elaborare tutte le proposte di attuazione necessarie. Successivamente, ha messo a punto un dettagliato piano di azione contenente proposte per l'attuazione di ciascuna raccomandazione, che è stato poi sottoposto e approvato dal Governo. In occasione della Giornata Internazionale contro la Corruzione (9 dicembre 2013), i Capitani Reggenti (i Capi di Stato) hanno rilasciato una dichiarazione ribadendo, tra l'altro, l'importanza di "adempiere gli impegni assunti dal Governo di San Marino nel 2010", quando il paese ha aderito al GRECO "attuando tutte le 16 raccomandazioni rivolte al nostro paese".

8. Per quanto concerne la prima e la terza parte della raccomandazione, a seguito di una proposta del GLID approvata dal Governo, si è deciso di coinvolgere la popolazione di San Marino nella predisposizione delle riforme, inviando un apposito questionario a tutte le famiglie residenti sul territorio. Il suo scopo è quello di avere un feedback sulla percezione pubblica della corruzione, sui settori ritenuti a più alto rischio e sulle misure di prevenzione e di altro genere che devono essere adottate come prioritarie. Il questionario è stato redatto sulla base del modello dell'Eurobarometro sulla Corruzione (utilizzato nell'UE). Una volta ricevute le risposte, il GLID dovrà sintetizzare le informazioni con gli uffici competenti della pubblica amministrazione. E' stato inoltre convenuto che l'emittente televisiva nazionale (San Marino RTV) avrebbe promosso questo sondaggio di opinione e avrebbe sviluppato e trasmesso uno spot pubblicitario<sup>2</sup> come ulteriore misura di sensibilizzazione .
9. Per quanto concerne la seconda parte della raccomandazione, il Governo è consapevole dei particolari rischi di corruzione in alcuni settori, come quello degli appalti pubblici. Il 7 febbraio 2013, ha deciso di attuare una serie di misure volte a migliorare le procedure di gara, tra cui la creazione di un unico capitolo di bilancio per gli appalti pubblici nella Pubblica Amministrazione e l'adozione di modelli di contratto (generali e speciali) per le gare d'appalto pubbliche. L'obiettivo è stato di accelerare le procedure di appalto pubblico, aumentare la qualità e la coerenza delle clausole contrattuali e delle suddette procedure e, infine, limitare le controversie. Le autorità indicano che nella sua seduta del 10 giugno 2014, il Governo adotterà un Decreto sulla "Attuazione della legge no. 49 del 27 marzo 2002 - Legge sul contratto di fornitura o somministrazione della pubblica amministrazione e degli enti pubblici". Esso è destinato a disciplinare i contratti tra la Pubblica Amministrazione e gli Enti Pubblici, da un lato, e le imprese, dall'altro, per quanto riguarda la fornitura di beni di consumo o di uso e di servizi. Le nuove norme prevedono una maggiore pubblicità e pubblicazione delle offerte sul portale dello Stato (comprese le future forniture di beni e servizi, i bandi di gara, tra cui i criteri di aggiudicazione, e le decisioni finali).
10. Il GRECO prende atto di quanto sopra riportato. Sembra che si stia intervenendo al fine di attuare i tre gruppi di misure indicati nella raccomandazione. Lo studio sulla corruzione (attraverso un sondaggio d'opinione) e le misure di sensibilizzazione attraverso i media vanno nella giusta direzione e necessitano di essere concretizzati (rispettivamente, prima e terza parte della raccomandazione). Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, le autorità di San Marino annunciano alcune riforme nel settore degli appalti pubblici. Il GRECO prevede che una volta che lo studio sulla corruzione sarà completo, i suoi risultati verranno utilizzati per decidere l'attuazione di ulteriori misure in settori che probabilmente richiedono riforme. In

---

- il Direttore del Dipartimento Territorio;  
- il Direttore del Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia;  
- il Direttore del Dipartimento Economia.

<sup>2</sup> Il messaggio si baserà sullo spot utilizzato nel 2008 dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) per la campagna intitolata "Agisci contro la corruzione".

conclusione, il GRECO attende la finalizzazione dei provvedimenti assunti rispetto alle varie parti della raccomandazione.

11. Il GRECO conclude che la raccomandazione i è stata in parte attuata.

## **Raccomandazione ii.**

12. *Il GRECO ha raccomandato di (i) garantire che il livello di specializzazione delle autorità responsabili della fase istruttoria, del perseguimento e del giudizio relativamente ai reati di corruzione sia aumentato e (ii) istituire un programma globale di formazione specializzata per i giudici, le autorità responsabili del perseguimento e gli agenti di polizia, al fine di migliorare e condividere le conoscenze comuni su come trattare i reati di corruzione.*
13. Le autorità sammarinesi riportano che, al fine di migliorare il livello di specializzazione delle autorità giudiziarie che si occupano di reati di corruzione, anche attraverso la pianificazione di un programma globale di formazione specializzata per i giudici, la Segreteria di Stato per la Giustizia ha contattato nel 2013 la Scuola della Magistratura italiana, al fine di richiedere l'ammissione ai corsi di formazione di magistrati provenienti da San Marino. A partire dal luglio 2013, i magistrati sammarinesi hanno partecipato a cinque corsi, per un totale di 14 giorni<sup>3</sup>. Inoltre, la Segreteria di Stato per la Giustizia ha proposto alla Scuola della Magistratura italiana la firma di un memorandum d'intesa, che permetterebbe, anche in futuro, la partecipazione dei giudici sammarinesi alle attività formative della Scuola, che comprendono, tra le altre cose, argomenti connessi ai diversi reati correlati alla corruzione. La partecipazione dei magistrati a tali corsi futuri si svolgerà sotto la supervisione del Magistrato Dirigente del Tribunale Unico di San Marino, sulla base delle specifiche esigenze organizzative del Tribunale e delle considerazioni giurisdizionali. Per quanto riguarda la formazione degli agenti di polizia, il Governo sammarinese e quello italiano hanno firmato, il 29 febbraio 2012, un accordo di cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità. A tale accordo ha fatto seguito, il 20 dicembre 2013, un'intesa tecnica di attuazione tra il Dipartimento di Polizia di San Marino e il Ministero degli Interni italiano - Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Pertanto, le parti coopereranno al fine di combattere e indagare sui reati e prevedono, tra le altre cose, di prestare assistenza nella formazione e nel miglioramento delle competenze attraverso attività di formazione.
14. Le autorità di San Marino, infine, sottolineano che una formazione supplementare è in procinto di essere fornita e nelle loro più recenti osservazioni indicano che, più precisamente, per quanto riguarda il 2014, un corso su "Indagini e la valutazione della prova nei reati contro la pubblica amministrazione" è stato programmato di recente per il periodo 30 giugno - 2 luglio 2014.
15. Il GRECO prende atto di quanto sopra riportato. Sembrerebbe che non siano state adottate misure per aumentare la specializzazione dei professionisti che si occupano dei reati di corruzione (prima parte della raccomandazione). Per quanto riguarda la formazione specializzata globale (seconda parte della raccomandazione), alcune misure sono state attuate puntualmente nel 2013, ma nessuna di queste ha una connessione diretta con la corruzione. Diversi nuovi progetti sono stati annunciati, in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura Italiana e l'Università di Urbino: questi sembrano avere un legame più stretto con la presente raccomandazione. Il GRECO dovrà nuovamente prendere in considerazione il risultato concreto in termini di formazione quando questi accordi avranno raggiunto un buon livello di attuazione.
16. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è stata in parte attuata.

---

<sup>3</sup> Sono stati coinvolti un totale di 9 giudici. Gli argomenti dei corsi sono stati i seguenti: Confisca (15-16 luglio 2013); Fatto e imputazione (15-16 luglio 2013); Come si liquida il danno civile? (16-18 ottobre), Pratica della cooperazione giudiziaria penale europea e internazionale (21-23 ottobre); Famiglie in crisi e interventi del giudice (27-29 novembre 2013).

### **Raccomandazione iii.**

17. *Il GRECO ha raccomandato di adottare un approccio maggiormente pro-attivo nelle indagini sui casi di corruzione, anche utilizzando nel migliore dei modi il sistema esistente per le tecniche investigative speciali, con le opportune tutele giuridiche e giudiziarie.*
18. Le autorità riportano che dopo l'adozione della legge n. 98 del 21 luglio 2009 - "Legge sulle intercettazioni" e le successive disposizioni attuative, è stato deciso nel 2010 di designare spazi appositamente concepiti e sicuri all'interno del Tribunale Unico all'attività di intercettazione. A seguito di consultazioni con la Procura della Repubblica italiana, nel gennaio 2014 è stato siglato un contratto con una azienda leader per la fornitura di software, hardware e i servizi necessari per le intercettazioni. Il nuovo Governo ha inoltre deciso il 27 dicembre 2013 di rinnovare l'intera rete delle telecomunicazioni dell'Amministrazione, al fine di renderla compatibile con le tecnologie da utilizzare per le intercettazioni. Il contratto con la suddetta società prevede opportunità di formazione per il personale del Tribunale che sarà impegnato in futuro in queste attività. E' stato indicato che, una volta completati questi passaggi, la Repubblica di San Marino sarà in grado di utilizzare in modo efficace le intercettazioni telefoniche e ambientali nei casi di corruzione, qualora necessario. Nelle loro più recenti osservazioni, si fa comunque riferimento a un testo aggiuntivo che è stato adottato dal Governo nella seduta del 12 maggio scorso, ovvero il "Regolamento contenente le modalità tecniche di esecuzione delle intercettazioni".
19. E' stato indicato che le autorità preposte all'applicazione della legge continuano ad utilizzare altri mezzi investigativi (consegne controllate, operazioni sotto copertura, raccolta di informazioni, agenti sotto copertura), già previsti dalla normativa, ogni qualvolta tali tecniche sono ritenute utili e appropriate per aumentare l'efficacia delle indagini. Nelle loro più recenti osservazioni, le autorità indicano che per consentire l'effettivo utilizzo di queste tecniche nei casi correlati alla corruzione, il Governo ha adottato il 10 giugno il decreto-legge "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione e contrasto ai reati di corruzione", che è entrato in vigore il 16 giugno. L'Articolo 6 del decreto precisa tra l'altro che l'uso di queste misure in relazione ai reati di cui al Titolo IV, Capitolo IV del Codice Penale avviene sotto la supervisione dell'Autorità Giudiziaria.
20. Il GRECO ricorda che al momento della visita in loco (giugno 2011), l'utilità della normativa 2009 sulle intercettazioni non poteva essere valutata, data la mancanza di attrezzature speciali per eseguire tali operazioni e l'assenza di operatori telefonici locali a San Marino (da qui la necessità di ricorrere al sistema italiano delle telecomunicazioni). E' emerso anche che l'eventuale utilizzo di tecniche come le consegne controllate, le operazioni sottocopertura, la raccolta di informazioni e gli agenti sottocopertura è limitato. Il GRECO prende atto delle nuove misure attuative adottate nel 2013 e all'inizio di quest'anno per un utilizzo più efficace delle intercettazioni e per permettere l'utilizzo di altre tecniche investigative nei casi di corruzione, sotto la supervisione dell'autorità giudiziaria. Sembrerebbe che San Marino stia ancora attuando misure per introdurre queste tecniche a livello interno. Il GRECO ovviamente si compiace dei progressi, ma in attesa del completamento della riforma (compresa la designazione e la formazione del personale del tribunale competente per le intercettazioni delle comunicazioni, in particolare), resta prematuro valutare se questi speciali mezzi di indagine globale vengano utilizzati più attivamente nella pratica.
21. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii è stata in parte attuata.

#### **Raccomandazione iv.**

22. *Il GRECO ha raccomandato di agevolare la segnalazione dei casi sospetti di corruzione agli organi preposti all'applicazione della legge (i) istituendo una linea di assistenza telefonica e (ii) sviluppando dei meccanismi legislativi e pratici per la tutela dei testimoni.*
23. Le autorità di San Marino indicano che in conformità alla decisione del Governo n. 20 del 12 febbraio 2013, è stato incaricato un gruppo di lavoro tecnico di redigere un nuovo codice di procedura penale. Il gruppo terrà in considerazione la raccomandazione sopra citata: la riforma sarà di vasta portata e riguarderà la maggior parte degli aspetti della procedura penale, tra cui la testimonianza come mezzo di prova. Nelle loro ultime osservazioni, le autorità indicano che, nel frattempo, la delibera del Governo no. 6 del 3 giugno 2014 ha istituito, con effetto immediato, una linea telefonica apposita dedicata alla ricezione di segnalazioni di presunti casi di corruzione. La linea telefonica è stata istituita presso gli Uffici della Centrale Operativa della Gendarmeria ed è divenuta operativa durante la stessa settimana. L'Ufficio Stampa del Dipartimento Affari Esteri informerà il pubblico su questo nuovo strumento. Per quanto riguarda le misure di protezione, si fa riferimento al decreto-legge "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto ai reati di corruzione" adottato il 10 giugno ed entrato in vigore il 16 giugno. Innanzitutto, ciò permetterebbe a chiunque di segnalare i sospetti di corruzione. In secondo luogo, prevedrebbe obblighi più stringenti per i soggetti della normativa antiriciclaggio (AML) (soggetti finanziari e imprese e professioni designate), poiché sarebbero tenuti a segnalare alla polizia o alle autorità giudiziarie le operazioni sospette legate al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo ma anche - in futuro - alla corruzione. La segnalazione o divulgazione delle informazioni agli organi di cui sopra non comporta per loro alcuna responsabilità e la loro identità è protetta (si veda anche la raccomandazione v).
24. Il GRECO prende atto della istituzione di una linea telefonica per la segnalazione di casi sospetti di corruzione che può essere utilizzata in futuro dal pubblico in generale. La prima parte della raccomandazione è stata quindi affrontata e il GRECO prende ulteriormente atto dell'estensione alla corruzione della normativa antiriciclaggio. Per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione, il GRECO prende atto dei suddetti progetti per affrontare la questione della protezione dei testimoni nel contesto di una revisione generale della procedura penale. Per il momento, non sono state adottate misure concrete per quanto riguarda la seconda parte della raccomandazione in quanto le misure relative alla normativa antiriciclaggio riguardano una questione diversa (protezione da danni da responsabilità in caso di segnalazione).
25. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv è stata in parte attuata.

## Raccomandazione v.

26. *Il GRECO ha raccomandato, al fine di rafforzare il contributo offerto dal regime antiriciclaggio al contrasto della corruzione, (i) di stabilire un programma di impegno pubblico per una maggiore sensibilizzazione generale e diffusione delle migliori pratiche, nonché consulenza in materia di lotta al riciclaggio e alla corruzione; (ii) alle autorità di esplorare, consultandosi con gli ordini dei commercialisti/ragionieri, revisori contabili, professionisti legali e consulenti, le ulteriori misure da attuare per migliorare la situazione relativamente alle segnalazioni dei casi sospetti di corruzione e riciclaggio agli organismi competenti.*
27. Le autorità sammarinesi indicano che dopo l'adozione del Rapporto nel 2011, l'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF) di San Marino (che opera quale unità nazionale di informazione finanziaria) ha adottato una serie di misure per accrescere la sensibilizzazione generale in materia di lotta al riciclaggio e alla corruzione. Incontri ed eventi didattici rivolti a soggetti sottoposti agli obblighi antiriciclaggio (ad esempio commercialisti, revisori, e professionisti in campo legale e della consulenza, settore bancario e finanziario, imprese e professioni non finanziarie, ecc.) costituiscono un'attività permanente. L'AIF fornisce regolarmente consulenza e informazioni sulle migliori pratiche contro il riciclaggio e la corruzione, sia ai soggetti designati, che agli ordini professionali che alle autorità nazionali competenti. A tal fine, il sito web dell'AIF (<http://www.aif.sm/on-line/en/home.html>) contiene i vari documenti del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), che vengono inviati direttamente alle categorie di persone ed entità sopra menzionate, quando sono resi disponibili.<sup>4</sup> Al fine di potenziare il contributo del sistema di antiriciclaggio alla lotta alla corruzione, l'AIF nel suo Rapporto Annuale 2011-2012<sup>5</sup>, ha ulteriormente pubblicizzato l'attività del GAFI contro la corruzione, nonché la valutazione del GRECO (la raccomandazione v viene citata integralmente). Ispirandosi al lavoro del GAFI, è stato sviluppato un approccio basato sul rischio in relazione alle operazioni con l'estero<sup>6</sup>.
28. Per quanto riguarda le misure di prevenzione, le autorità ribadiscono che l'AIF organizza con continuità incontri con gli ordini dei commercialisti/ragionieri, revisori contabili, professionisti legali e consulenti. Sottolineano che il dialogo con questi professionisti è sempre costruttivo. Recentemente si sono tenuti incontri bilaterali per discutere e rivedere alcuni aspetti dell'adeguata verifica della clientela nelle loro attività. Mentre è stata evidenziata la possibile necessità di chiarimenti rispetto alle misure di adeguata verifica della clientela, non sono state espresse preoccupazioni in relazione al meccanismo di segnalazione di sospetti di riciclaggio e

<sup>4</sup> <http://www.aif.sm/on-line/en/home/typologies-methods-and-trends/international-documents.html>

Per esempio: a) il rapporto di tipologia sul Riciclaggio dei Proventi della Corruzione (31 luglio 2011) è uno studio predisposto dal GAFI sulle relazioni esistenti fra corruzione e riciclaggio; b) Specifici Fattori di Rischio per il Riciclaggio di Proventi Frutto della Corruzione - Assistenza alle istituzioni tenute all'obbligo di segnalazione (16 luglio 2012) è un rapporto che intende aiutare le istituzioni soggette all'obbligo di segnalazione nell'analisi e nella comprensione dei fattori di rischio, così da assisterli nell'identificazione di situazioni che pongono un maggior rischio di riciclaggio di denaro; c) Documento di orientamento del GAFI dal titolo "Persone politicamente esposte" (PEP) del 27 giugno 2013; d) "Documento sulle migliori pratiche: Uso delle Raccomandazioni GAFI per Combattere la Corruzione (ottobre 2013).

<sup>5</sup> [http://www.aif.sm/contents/instance13/files/documenti/42710Rapporto\\_annuale.pdf](http://www.aif.sm/contents/instance13/files/documenti/42710Rapporto_annuale.pdf)

<sup>6</sup> È stato riferito che sono state adottate misure affinché le entità segnalanti siano in grado di analizzare e capire meglio i contesti specifici in modo da individuare situazioni associate ad un rischio maggiore di riciclaggio correlato alla corruzione. A seguito delle consultazioni con tutti gli enti segnalanti (in particolare con i soggetti bancari e finanziari, gli avvocati e i commercialisti), il 15 Maggio 2013 l'AIF ha emesso, fra l'altro, l'istruzione n.2013-06 "Disposizioni in materia di valutazione del rischio e brevi cenni in materia di adeguata verifica della clientela". Uno dei criteri relativi ai profili di rischio riguarda specificamente la corruzione ("...ai fini della valutazione, assume rilievo la presenza in un territorio di fenomeni di illiceità suscettibili di alimentare condotte di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Dovranno essere considerati pertanto il grado di infiltrazione della criminalità economica, i fattori di debolezza socioeconomica o istituzionale, l'esposizione a fenomeni di corruzione, i fenomeni di "economia sommersa" e, in generale, le informazioni utili a definire il profilo di rischio del territorio"). A tal fine, viene altresì richiamato l'indice di percezione della corruzione di un paese.



reati presupposti associati (ove la corruzione è inclusa). Inoltre, gli aspetti legislativi/normativi del sistema di lotta al riciclaggio/al finanziamento del terrorismo sono stati aggiornati e migliorati dall'adozione del Rapporto di Valutazione, in conformità agli standard del GAFI: a) nel luglio 2013, è stata introdotta la criminalizzazione del riciclaggio dei proventi della propria attività criminale, cioè l'auto-riciclaggio<sup>7</sup>; b) con il decreto-legge 25 luglio 2013 n. 98 è stata rivista e allineata agli standard internazionali la definizione di persone politicamente esposte (PEP). Conseguentemente, gli obblighi di adeguata verifica della clientela che devono applicare gli istituti finanziari e altri soggetti designati si estendono ora anche alle PEP nazionali e alla PEP delle organizzazioni internazionali. L'AIF sta predisponendo una bozza di istruzione a tale riguardo, in consultazione con altri attori.

29. Infine, le autorità di San Marino sottolineano che sono in corso indagini riguardanti casi di riciclaggio di denaro (con possibile reato presupposto di corruzione). Nelle loro ultime osservazioni, si riferiscono inoltre alle modifiche introdotte dal decreto legge adottato il 10 giugno 2014 "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione e contrasto ai reati di corruzione" (entrato in vigore il 16 giugno). Ai sensi dell'Articolo 4, la legge antiriciclaggio si applicherebbe alle segnalazioni di operazioni, attività e fondi eventualmente connessi a reati di corruzione. Come indicato nella raccomandazione iv, le segnalazioni di questi casi non costituirebbero una violazione dei doveri o della normativa. Le autorità ricordano inoltre alcune altre caratteristiche della legge antiriciclaggio (il segreto professionale e d'ufficio non può essere opposto alle autorità giudiziarie e di polizia, con alcune eccezioni per le professioni di avvocati, notai, commercialisti iscritti all'albo, allorquando difendono o rappresentano un cliente in procedimenti giudiziari o amministrativi, ecc.).
30. Il GRECO prende atto di quanto sopra riportato. Si ricorda che tale raccomandazione era scaturita da due serie di constatazioni. In primo luogo, vi era l'apparente assenza di questioni legate alla corruzione o al riciclaggio di denaro individuate a San Marino. Tra le possibili ragioni di questa situazione, il Rapporto di Valutazione indicava la mancanza di comunicazione e di coinvolgimento dell'opinione pubblica e dei media negli sforzi anti-riciclaggio, la mancanza di un lavoro fondato sull'intelligence e la condivisione limitata delle conoscenze in generale (anche attraverso il feedback ai soggetti sottoposti agli obblighi preventivi e di segnalazione). In secondo luogo, il Rapporto di Valutazione sottolineava che "la maggior parte delle segnalazioni di transazioni sospette (STR) effettuate all'AIF provengono dalle banche commerciali, mentre il numero delle segnalazioni dei notai, avvocati, commercialisti/ragionieri e revisori contabili è estremamente esiguo e lo è sempre stato fin da quando è stata istituita l'AIF. Durante la visita sul posto, i professionisti in campo legale/contabile hanno comunicato al Gruppo di Valutazione del Greco (GVG) le proprie difficoltà nell'attuare le disposizioni in materia di lotta al riciclaggio, poiché ciò ha richiesto un cambio di mentalità, ed essi hanno perso dei clienti in seguito all'introduzione di tali disposizioni."
31. Per quanto concerne la prima parte della raccomandazione, il GRECO è lieto di vedere che dopo la visita in loco, vari documenti di orientamento sugli aspetti delle politiche antiriciclaggio correlati alla corruzione, redatti dalla comunità internazionale, sono stati resi disponibili alle istituzioni finanziarie nazionali e ad altri soggetti interessati a San Marino. L'AIF di San Marino sta adottando misure per far sì che i soggetti designati ne siano a conoscenza e per recepire nuovi obblighi (in particolare, riguardo agli approcci basati sui rischi, alle persone politicamente esposte). E' riportata la presenza di un dialogo continuo con tali soggetti. Tuttavia, le informazioni fornite sono spesso ridondanti e di carattere generale. Sembrerebbe che, a parte il recepimento

---

<sup>7</sup> La legge n. 100 del 29 luglio 2013, che modifica il Codice Penale, il Codice di Procedura Penale e le disposizioni sulla procedura civile e in materia giudiziaria, in vigore dal 13 agosto 2013.

del nuovo concetto di persone politicamente esposte (per quanto concerne i funzionari nazionali) e la prossima estensione della normativa antiriciclaggio alla corruzione, non sono state adottate misure concrete in relazione a San Marino che tengano appositamente conto delle dimensioni nazionali e delle specificità delle attività criminali come aspetti correlati possibilmente alla corruzione e al riciclaggio di denaro. Non sono segnalate nemmeno misure a favore di una maggiore interazione con i media e sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Pertanto, tale parte della raccomandazione può essere considerata soltanto come affrontata parzialmente. Per quanto concerne la seconda parte della raccomandazione, le informazioni fornite non rispondono alla necessità di misure per aumentare le segnalazioni dei casi sospetti di corruzione e di riciclaggio da parte dei settori d'attività che sono stati considerati non collaborativi al momento della visita sul posto, vale a dire notai, avvocati, commercialisti e revisori (per esempio, effettuare ricerche e tipologie relative a questi settori di attività, inviare solleciti, maggiore vigilanza, ecc.). Il GRECO non può affidarsi alla semplice indicazione che il dialogo tra l'AIF e tutti i soggetti segnalanti è soddisfacente e che non sono state espresse preoccupazioni riguardo all'obbligo di segnalazione. In particolare, non è dimostrato concretamente in che modo è stata sviluppata l'interazione con i settori d'attività interessati dalla raccomandazione. Inoltre, non sono riportate tendenze positive riguardo al numero di segnalazioni di operazioni/attività sospette. In conclusione, anche questa parte della raccomandazione richiede ulteriori misure di attuazione.

32. Il GRECO conclude che la raccomandazione v è stata in parte attuata.

## **Raccomandazione vi.**

33. *Il GRECO ha raccomandato di redigere dei documenti di orientamento chiari riguardanti le migliori pratiche per la gestione ed il controllo del sequestro/confisca di denaro contante da parte degli organi di Polizia (soprattutto la Guardia di Rocca).*
34. Le autorità di San Marino indicano nelle loro ultime osservazioni che il 20 maggio 2014 la Guardia di Rocca ha adottato una serie di linee guida interne per i controlli volti a verificare il trasporto transfrontaliero di denaro contante e strumenti analoghi. E' disponibile una traduzione in inglese.
35. Il documento disciplina la procedura riguardante: 1) controlli sulle persone, le identità e i veicoli, compreso un sistema di dichiarazione di denaro contante e strumenti analoghi "su richiesta" da parte del funzionario di polizia; 2) modalità da seguire in caso di rilevazione di importi non dichiarati superiori a 10.000 € (o meno se vi sono sospetti circa l'origine dei fondi); 3) un successivo meccanismo di verifica e sanzioni amministrative da effettuare in presenza del vettore presso la sede della Guardia di Rocca. E' possibile l'oblazione se la persona dimostra la legittima provenienza e la destinazione delle somme, nel qual caso egli paga un importo corrispondente al 10% delle somme superiori a 10.000 €; nel caso di mancata oblazione, il 40% degli importi in eccesso viene sottoposto a sequestro amministrativo. Il caso viene successivamente segnalato all'Agenzia di Informazione Finanziaria, la quale è tenuta a conservare gli importi oggetto di sequestro amministrativo (quelli corrispondenti al suddetto 40%), e a trasmettere alla Tesoreria di Stato gli importi risultanti dall'oblazione volontaria; 4) l'applicabilità del sequestro penale ai sensi dell'Articolo 78 del Codice di Procedura Penale, che si applica in luogo delle misure di cui al punto 3, "se la persona controllata non è in grado di fornire riscontri certi circa la provenienza e la destinazione dei beni". Un apposito processo verbale viene formulato in tal caso, il provvedimento di sequestro viene successivamente convalidato dal competente Commissario della Legge e i fondi vengono collocati in una cassetta di sicurezza. Le autorità spiegano che il documento di cui sopra rende evidente come il sequestro penale sia applicabile all'intero ammontare dei beni in questione nel caso in cui una persona non sia in grado di fornire prove sulla loro legittimità. In caso contrario, qualora la persona sia in grado di dimostrare la legittima provenienza delle somme, si applicano le misure di cui al punto 3.
36. Il GRECO prende atto delle "Linee Guida" di cui sopra, che sono in realtà redatte sotto forma di regolamento. Il GRECO accoglie con favore l'esplicito riferimento all'applicabilità del sequestro penale degli importi totali di cui all'Articolo 78 del Codice di Procedura Penale, nonché la chiara indicazione delle circostanze in cui deve essere applicato. Le principali preoccupazioni (l'incertezza per quanto riguarda le situazioni in cui il sequestro penale è applicabile e l'eccessiva discrezionalità lasciata ai singoli agenti delle forze dell'ordine che ha generato rischi per la loro integrità) alla base della raccomandazione sono state quindi affrontate attraverso strumenti diversi dai documenti di orientamento.
37. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi è stata affrontata in modo soddisfacente.

## Raccomandazione vii.

38. *Il GRECO ha raccomandato di adottare un'appropriate legislazione sulla libertà di informazione e di introdurre misure adeguate per la sua attuazione.*
39. Le autorità sammarinesi indicano che la Legge n. 160 del 5 ottobre 2011 "Procedura Amministrativa e Accesso ai Documenti Amministrativi" e altre disposizioni legislative sono parte di una riforma generale dell'Amministrazione Pubblica, volta ad aumentare la trasparenza, l'imparzialità e la prevedibilità dell'azione amministrativa, nonché a migliorare i rapporti con i cittadini in quanto utenti-finali<sup>8</sup>. Lo scopo della legge di cui sopra non è solo quello di fornire alla Pubblica Amministrazione gli strumenti generali su come proteggere e realizzare l'interesse pubblico, ma anche e soprattutto fornire ai cittadini le chiavi di accesso che permettano loro di avere un rapporto paritario, trasparente e obiettivo con l'Amministrazione, qualora sia richiesta una specifica azione pubblica da parte di privati o tale azione abbia un impatto sui diritti o gli interessi di tali persone. Al fine di garantire la tutela effettiva di tali diritti e interessi, tutte le parti interessate devono avere accesso al procedimento amministrativo; l'accesso è inoltre garantito a tutti i portatori di interessi pubblici o interessi diffusi (organismi, enti pubblici, gruppi sociali, soggetti privati), che possono essere colpiti da un procedimento amministrativo. Le autorità di San Marino sottolineano anche il divieto per i funzionari pubblici (ai sensi dell'articolo 17) di utilizzare le competenze assegnate per scopi clientelari e l'obbligo di astenersi da comportamenti volti ad ottenere un indebito vantaggio in cambio di compiere o omettere atti che rientrano nei propri doveri o compiere atti in contrasto con i propri doveri d'ufficio. E' disponibile una traduzione non ufficiale.
40. Un ulteriore misura per migliorare la trasparenza e l'accesso pubblico agli atti amministrativi sarà attuata presto con la pubblicazione online di tutti gli atti e le misure relative alle offerte pubbliche per gli appalti di beni e servizi e per i lavori pubblici. Inoltre, è stata adottata il 27 marzo 2014 la Legge "Disciplina delle licenze per l'esercizio delle attività industriali, di servizio, artigianali e commerciali", promulgata 4 giorni dopo. E' stato istituito un registro pubblico e informatizzato, gestito dall'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio, contenente tutte le licenze rilasciate con il nome del titolare, il codice operatore economico, il codice statistico, la sede dell'attività, l'oggetto dell'attività, così come la data di rilascio della licenza e altre informazioni ritenute utili. Il registro informatizzato delle licenze è accessibile a chiunque.
41. Il GRECO prende atto delle suddette informazioni sulla Legge n. 160 del 5 ottobre 2011, già menzionata nel Rapporto di Valutazione, ma non analizzata a causa della sua adozione tardiva. Il GRECO, inoltre, prende nota con interesse delle altre misure, adottate o in corso, per l'ammodernamento e la trasparenza della pubblica amministrazione. La suddetta normativa riguarda principalmente l'efficienza e la correttezza dell'azione amministrativa, ed è in tale contesto che sono previste alcune garanzie in materia di accesso alle informazioni: tale diritto è

---

<sup>8</sup> Ad esempio, ai sensi della delibera n. 23 del 7 febbraio 2013, il governo ha deciso di avviare una serie di progetti per il miglioramento della attività amministrativa, tra cui uno per valutare la qualità dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione; in questo contesto, è stata condotta nel maggio-agosto 2013 un'attività di monitoraggio per valutare il livello di soddisfazione dei cittadini per quanto riguarda la qualità dei servizi forniti dall'amministrazione (Ufficio Tecnico del Catasto, Ufficio per l'Industria, l'Artigianato e il Commercio, Ufficio Registro Automezzi; Ufficio di Stato Civile), per individuare le debolezze e i punti di forza degli uffici e dei servizi forniti, e per identificare le aree che necessitano di un miglioramento. È stato anche deciso di creare un portale dello Stato che contiene un elenco completo di tutti i siti istituzionali di San Marino, facilitando la ricerca e la consultazione di informazioni istituzionali, e di fornire servizi online (ad esempio per la presentazione di domande in ambito tributario e previdenziale, contatti con gli uffici dell'amministrazione pubblica etc.). Gli utenti avranno anche la possibilità di essere direttamente informati dello stato di avanzamento delle procedure amministrative che li riguardano e della persona che se ne occupa.

concesso soltanto a quelle persone che sono coinvolte nelle procedure amministrative specifiche e / o i cui diritti individuali possono essere pregiudicati da una decisione pubblica. Il GRECO accoglie con favore questo primo passo. Al momento, la portata della Legge no. 160 è limitata e anche in tale contesto, non solo una "parte interessata" (che è soggetta a provvedimenti amministrativi) deve motivare opportunamente il suo interesse legittimo per ottenere le informazioni necessarie, in conformità con gli Articoli 25 e 29, comma 2, ma anche la validità della richiesta è oggetto di una doppia verifica da parte del destinatario e della Direzione Generale della Funzione Pubblica. Altri ambiti sollevano questioni analoghe. Per esempio, "non è ammessa la consultazione dei documenti preparatori di un provvedimento amministrativo fintantoché questo è in corso di elaborazione" (art. 27 comma 2): questo, potenzialmente, impedisce l'accesso a qualsiasi documento, studio, competenza utilizzati nella progettazione o nella fase di preparazione relativa, ad esempio, a un progetto importante in cui sono in gioco grandi interessi e che può essere, eventualmente, oggetto di corruzione o presentare un conflitto di interessi. L'elenco delle limitazioni all'esercizio dei diritti di accesso (articolo 30) contiene, per gli stessi motivi, alcune eccezioni eccessivamente ampie<sup>9</sup> e l'articolazione con altri regimi giuridici riguardanti la riservatezza e gli archivi dovrebbe essere chiarita. Allo stesso modo il Consiglio Grande e Generale (Parlamento) e il Congresso di Stato (Governo) hanno un ampio potere discrezionale di prevedere nei propri regolamenti deroghe alla legge per quanto riguarda i documenti in loro possesso (art. 26 comma 2). In conclusione, il GRECO non può che sollecitare San Marino a portare avanti un'azione più decisa per attuare la presente raccomandazione con l'adozione di una normativa che preveda la completa libertà di informazione, cosa che garantirebbe chiaramente a tutte le persone un accesso generale alle informazioni (con una serie chiara di eccezioni limitate necessarie a proteggere la sicurezza nazionale, i dati personali, ecc), senza dover giustificare un interesse diretto personale.

42. Il GRECO conclude che la raccomandazione vii è stata in parte attuata.

---

<sup>9</sup> Ad esempio, l'accesso è limitato, differito o negato se può pregiudicare ... "la corretta applicazione di misure efficaci da parte di un'autorità" (paragrafo 2, lettera d).

### **Raccomandazione viii.**

43. *Il GRECO ha raccomandato di rafforzare gli attuali meccanismi di assunzione e di avanzamento nel settore pubblico al fine di garantire che tali meccanismi siano equi, si basino sul merito e siano trasparenti.*
44. Le autorità sammarinesi riportano che il Governo ha adottato, nel luglio 2012, il Decreto Delegato n. 106 intitolato "Applicazione della Legge 31 luglio 2009 n. 107 su concorsi e altre forme di assunzione", promulgato dai Capitani Reggenti il 2 agosto 2012. Esso attua la legge n. 107 del 31 luglio 2009 "Concorsi pubblici e altre forme di assunzione", regolamentando le procedure, le prove e le procedure di valutazione, le modalità dei bandi di concorso, nonché i meccanismi di assunzione diversi dai concorsi. Il Decreto Delegato disciplina anche la progressione interna e di carriera nell'amministrazione. Esso definisce i criteri di valutazione e i pertinenti punteggi, e pertanto contribuisce alla trasparenza e alla prevedibilità di queste diverse procedure. In particolare, gli Articoli 23 e 30 del suddetto Decreto Delegato del 2012 definiscono in dettaglio i punteggi che possono essere assegnati in relazione al servizio svolto, le qualificazioni richieste, i curricula e altri fattori rilevanti da tenere in considerazione per valutare il livello di professionalità. Le nuove regole sono state utilizzate, ad esempio, per ricoprire il posto di Responsabile del Servizio di Protezione Civile, attraverso un bando di concorso emesso il 14 dicembre 2012<sup>10</sup>. Detto questo, poco prima di queste modifiche, il Governo aveva già annunciato nel maggio 2012 un concorso pubblico<sup>11</sup> per l'assunzione di 8 unità per migliorare la vigilanza del settore economico e finanziario. Le autorità di San Marino forniscono anche una dozzina di esempi di persone che hanno già beneficiato degli attuali meccanismi di progressione di carriera interna vigenti. Secondo le loro ultime indicazioni, un sistema di valutazione periodica a pieno titolo è attualmente in fase di considerazione nel contesto della riforma generale dell'amministrazione.
45. Il GRECO accoglie positivamente la recente adozione delle misure che sembravano mancare per l'attuazione della normativa del 2009 sulle assunzioni nel settore pubblico. Gli esempi di recenti assunzioni forniti sopra sembrano illustrare un chiaro cambiamento di approccio nel modo in cui i funzionari pubblici sono assunti. Il GRECO rileva inoltre che una maggiore enfasi viene ora posta sui criteri oggettivi per l'avanzamento, in base al Decreto Delegato no. 106 adottato nel luglio 2012. I miglioramenti raccomandati sono stati quindi presi in considerazione e il GRECO è lieto di constatare che sono allo studio ulteriori misure positive.
46. In generale, il GRECO conclude che la raccomandazione viii è stata attuata in modo soddisfacente.

---

<sup>10</sup> Il concorso, aperto a tutti i dipendenti del settore pubblico, è stato comunicato e reso pubblico in tutti gli uffici della Pubblica Amministrazione. Dei nove candidati che hanno presentato domanda, quattro soddisfacevano le condizioni richieste. Le prove di selezione, svolte da una apposita commissione esaminatrice, sono terminate il 15 gennaio 2013.

<sup>11</sup> Il bando è stato annunciato per posta a tutte le famiglie residenti sul territorio e via e-mail a tutti gli uffici della pubblica amministrazione. È stato inoltre pubblicato, in diverse occasioni, sui quotidiani sammarinesi, trasmesso dall'emittente radiotelevisiva nazionale e pubblicato sulla homepage della Segreteria di Stato per l'Industria, l'Artigianato e il Commercio.

## **Raccomandazione ix.**

47. *Il GRECO ha raccomandato di (i) adottare un codice di condotta per i pubblici agenti; (ii) migliorare la gestione dei conflitti di interesse e regolamentare il passaggio dei pubblici agenti al settore privato ("pantouflage"); (iii) promuovere la formazione e creare meccanismi per fornire ai pubblici agenti linee guida a livello individuale su questioni relative alla deontologia, alla corruzione e alla sua prevenzione; e (iv) far sì che la società civile e i media prendano confidenza con tali iniziative così da essere pienamente al corrente della condotta che ci si deve attendere dai pubblici agenti.*
48. Le autorità sammarinesi spiegano che l'attuale Governo, insediatosi nel dicembre del 2012, attribuisce grande importanza all'attuazione di tutte le raccomandazioni derivanti dalla valutazione e dall'adesione al GRECO. Nel suo programma per la XXVIII legislatura, si fa esplicitamente riferimento all'adozione di un codice di condotta per i pubblici agenti. Pertanto, il gruppo di lavoro inter-dipartimentale di cui al paragrafo 8 ha redatto un "Codice di condotta per i pubblici agenti", successivamente approvato dal Governo e poi presentato al Parlamento per l'iter parlamentare. Il progetto si ispira a codici analoghi di altri paesi e il modello di codice allegato alla Raccomandazione N° R (2000)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sui codici di condotta per i pubblici agenti, con alcuni adattamenti alla situazione di San Marino. Il progetto affronta i conflitti di interesse (artt. 9 e 10), le incompatibilità (art. 11), omaggi e reazione alle offerte di vantaggio indebito (artt. 14 e 15). Disciplina inoltre il passaggio dei pubblici agenti al settore privato, prevedendo un periodo di riflessione di due anni, anche per i contratti con l'amministrazione (articolo 21). Gli articoli 3 e 23 richiedono che il codice venga divulgato attraverso i mezzi di comunicazione a tutti i pubblici agenti e alla società civile / pubblico.
49. Il GRECO si compiace del fatto che un codice di condotta per i pubblici agenti sia in fase di adozione. Sembrerebbe che la maggior parte degli elementi della raccomandazione siano stati affrontati, con l'eccezione della formazione e di un meccanismo di consulenza individuale (terza parte). Tali modalità pratiche dovranno logicamente essere attuate a tempo debito, allorquando verrà adottato il Codice.
50. Il GRECO conclude che la raccomandazione ix è stata in parte attuata.

## **Raccomandazione x.**

51. *Il GRECO ha raccomandato la creazione di un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (soggetti segnalanti).*
52. Le autorità di San Marino indicano che il progetto di codice di condotta di cui alla raccomandazione ix introduce l'obbligo per i pubblici agenti di presentare denunce e segnalazioni al loro superiore, all'autorità giudiziaria o alla polizia, allorquando venga chiesto loro di agire illegalmente o in contrasto con i principi di etica e di buona amministrazione, nel caso in cui vengano a conoscenza di violazioni del Codice da parte di altri agenti o altrimenti sospettino o sappiano di un'attività illegale o penale relativa all'amministrazione. L'amministrazione è tenuta a garantire che il pubblico agente segnalante che agisce sulla base di un sospetto ragionevole e in buona fede, non subisca alcuna ripercussione a seguito di una segnalazione o comunicazione. La sua identità può essere mantenuta riservata dall'amministrazione e dalle autorità giudiziarie eventualmente coinvolte a meno che ciò non pregiudichi il diritto di difesa della persona segnalata, ovvero l'identità sia stata dichiarata indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati perseguiti.
53. Il GRECO si compiace del fatto che nel futuro codice di condotta sia prevista la protezione dei soggetti segnalanti all'interno dell'amministrazione. Esso invita le autorità ad assicurare che l'obbligo di protezione da parte dell'amministrazione sia adeguatamente dettagliato e si traduca in compiti concreti per il datore di lavoro e/o in diritti e misure a vantaggio del soggetto segnalante. In caso contrario, un obbligo di protezione troppo generico per l'amministrazione potrebbe risultare poco efficace in futuro, allorquando il codice verrà adottato ed entrerà in vigore.
54. Il GRECO conclude che la raccomandazione x è stata in parte attuata.



## **Raccomandazione xi.**

55. *Il GRECO ha raccomandato un'adeguata valutazione, in termini di rischi, del processo decisionale nel campo della concessione delle licenze edilizie ai fini della lotta alla corruzione e di sottoporre tale processo ad un meccanismo di revisione adeguato.*
56. Le autorità di San Marino indicano che la Legge no. 188 del 5 dicembre 2011, che è stata menzionata come una recente iniziativa intrapresa al momento dell'adozione del Rapporto di Valutazione, ora è diventata effettiva. La Direzione Generale della Funzione Pubblica (DGFP), istituita attraverso tale legge e incaricata dell'organizzazione, pianificazione e controllo dell'intero settore pubblico di San Marino, è diventata pienamente operativa nel novembre 2013 con la nomina del suo dirigente e del personale e con uno specifico stanziamento di bilancio. L'Ufficio Urbanistica, che è responsabile per la concessione di licenze edilizie, è soggetto al controllo e alle ispezioni della DGFP; quest'ultima può quindi verificare la corretta applicazione delle procedure. La portata della sua vigilanza si estende anche alle modalità con cui il Direttore dell'Ufficio svolge i propri compiti.
57. Il GRECO ritiene che, alla luce dei nuovi sviluppi riguardanti la Direzione Generale della Funzione Pubblica, soprattutto per quanto riguarda le informazioni fornite in merito alla portata della sua vigilanza, la seconda parte della raccomandazione è quindi stata affrontata. Si tratta di un risultato positivo. Una valutazione in termini di rischi del processo decisionale per la concessione di licenze edilizie deve ancora essere effettuata, affinché questa raccomandazione venga considerata pienamente attuata.
58. Il GRECO conclude che la raccomandazione xi è stata in parte attuata.

## **Raccomandazione xii.**

59. *Il GRECO ha raccomandato di chiarire le disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche al fine di garantire che tale responsabilità si applichi alle situazioni in cui i reati di corruzione commessi dalle persone giuridiche sono il risultato di una mancata vigilanza o di un mancato controllo da parte di una persona fisica.*
60. Le autorità sammarinesi riportano che, a seguito della raccomandazione di cui sopra e il contributo di altri organismi internazionali, è stata adottata la legge n. 99 del 29 luglio 2013 sulla responsabilità delle persone giuridiche. Ha abrogato la legislazione in vigore di gennaio e maggio 2010, che mancava chiaramente di efficacia. L'articolo 1 e l'articolo 2 della legge n. 99 prevedono due situazioni in cui qualsiasi ente, società o associazione, registrati / riconosciuti o meno, così come gli enti pubblici che svolgono attività economiche, possono essere ritenuti responsabili di un reato penale se: a) il reato è stato commesso per conto dell'ente o nel suo interesse da parte di una persona che agisce intenzionalmente e che aveva il potere di agire per la persona giuridica; b) il reato è stato reso possibile a causa di una lacuna organizzativa ascrivibile alla persona giuridica, alla carenza di sorveglianza o controllo da parte di una persona fisica, o il reato è stato commesso su indicazione dei vertici organizzativi o gestionali dell'ente. Sono contemplate anche altre circostanze, per esempio quando non è stato identificato l'autore del reato, o quest'ultimo non è imputabile o punibile (articolo 4, paragrafo 3). La responsabilità della persona giuridica può sussistere anche in caso di modifiche statutarie come la fusione (articolo 2, comma 2), e in ogni caso, non preclude quella delle persone fisiche che hanno realmente commesso il reato (articolo 4, paragrafo 2). E' stata fornita al GRECO una traduzione non ufficiale in inglese del testo integrale della legge n. 99.
61. Il GRECO prende atto della riforma di cui sopra, che affronta chiaramente le preoccupazioni che hanno portato a questa raccomandazione.
62. Il GRECO conclude che la raccomandazione xii è stata attuata in modo soddisfacente.

### **Raccomandazione xiii.**

63. *Il GRECO ha raccomandato di garantire che i funzionari di polizia, i pubblici ministeri e i giudici ricevano la necessaria formazione al fine di applicare appieno le disposizioni in vigore sulla responsabilità delle persone giuridiche.*
64. Le autorità di San Marino segnalano che, come indicato per la Raccomandazione ii, il Governo ha deciso il 3 giugno 2014 di concludere attraverso l'Università di San Marino un accordo formale di collaborazione con l'Università di Urbino, Italia, per promuovere e realizzare, in via prioritaria, una formazione rivolta, fra gli altri, ai membri delle Forze di Polizia, ai professionisti e magistrati in relazione alla recente riforma in materia di responsabilità delle persone giuridiche.
65. Il GRECO prende atto con interesse della suddetta recente decisione del Governo. Tuttavia, poiché ad oggi non sono state adottate misure concrete, il GRECO conclude che la raccomandazione xiii non è stata attuata.

#### **Raccomandazione xiv.**

66. *Il GRECO ha raccomandato di considerare la possibilità di emendare la legislazione al fine di escludere espressamente la deducibilità fiscale delle tangenti o di altre spese collegate ai reati di corruzione.*
67. Le autorità sammarinesi riportano che, al fine di garantire pienamente la non deducibilità delle tangenti e di altre spese connesse ai reati di corruzione, la III Commissione Consiliare Permanente del Parlamento di San Marino ha approvato il 19 aprile 2012, in sede referente, un progetto di legge presentato dal Governo e dal titolo "Disciplina dell'imposta generale sul reddito". In due articoli distinti, il progetto di legge esclude espressamente la deducibilità fiscale delle tangenti sia per le persone fisiche che giuridiche. A causa della crisi di governo menzionata nella risposta alla Raccomandazione i, non è stato possibile completare la procedura legislativa. Nel luglio 2013, il nuovo Governo ha dunque inviato al Parlamento un nuovo progetto. Ciò ha portato all'adozione della legge n. 166 del 16 dicembre 2013 "Imposta generale sui redditi", che esclude espressamente la deducibilità fiscale delle tangenti. Per quanto riguarda la tassazione dei redditi d'impresa delle persone fisiche (Capitolo V della legge n. 166 del 16 dicembre 2013), l'articolo 33, comma 5 prevede che nella determinazione dell'importo imponibile "i costi o le spese riconducibili a fatti, condotte o attività accertate come reato non sono ammessi in deduzione". La stessa formulazione è utilizzata per la tassazione dei redditi d'impresa delle persone giuridiche (Capitolo II della legge n. 166 del 16 dicembre 2013), a norma dell'articolo 49, paragrafo 5.
68. Il GRECO prende atto delle modifiche nette summenzionate, che hanno introdotto un chiaro divieto per la deducibilità delle spese collegate alla corruzione.
69. Il GRECO conclude che la raccomandazione xiv è stata attuata in modo soddisfacente.

## **Raccomandazione xv.**

70. *Il GRECO ha raccomandato che le autorità tributarie prestino maggiore attenzione al problema della corruzione, in particolare sviluppando direttive o linee guida adeguate, nonché promuovendo una specifica formazione relativamente all'individuazione di presunti reati di corruzione e relativa segnalazione alle competenti autorità preposte all'applicazione della legge.*
71. Le autorità sammarinesi indicano che l'articolo 11 del decreto legge n. 36 del 24 febbraio 2011 aveva già conferito maggiori poteri all'Ufficio Tributario di San Marino per l'espletamento della sua attività di controllo. La legge n. 166 del 16 dicembre 2013 - "Imposta generale sui redditi" (vedere anche le informazioni fornite in relazione alla precedente raccomandazione xiv) ha ridefinito i compiti dell'Ufficio Tributario, che ora ha la responsabilità di determinare il reddito soggetto a tassazione e di imporre sanzioni (al posto di due commissioni nominate dal Parlamento, come avveniva in precedenza). L'articolo 106 della legge n. 166 elenca i poteri e le funzioni dell'Ufficio Tributario, tra cui: a) effettuare ispezioni e controlli presso i locali in cui sono condotte le attività economiche; b) accesso alle scritture contabili, agli atti e ai documenti conservati dai contribuenti (compresi gli archivi e le informazioni conservate in formato elettronico); c) raccogliere qualsiasi altra informazione economica e patrimoniale del contribuente in possesso del Servizio di Esattoria e di ogni altro ufficio della pubblica amministrazione o autorità straniera; d) ottenere informazioni finanziarie da banche e istituzioni finanziarie e consultare le banche-dati conservate da enti del settore pubblico; e) ottenere, attraverso le dichiarazioni dei redditi, informazioni importanti indirette sulle attività detenute anche all'estero, anche attraverso persone giuridiche.
72. Infine, la legge n. 166 del 16 dicembre 2013 stabilisce inoltre che ogni volta che l'Ufficio Tributario rileva fatti che possono costituire un reato penale, deve trasmettere tempestivamente tutti i documenti e gli atti pertinenti all'autorità giudiziaria, unitamente ad una relazione sull'attività svolta.
73. Le autorità sottolineano che, in generale, la formazione è di fondamentale importanza per l'Amministrazione sammarinese. A tal fine, l'articolo 149, comma 9, della legge n. 166 del 16 dicembre 2013 assegna al Governo il compito di promuovere iniziative volte a riorganizzare e riqualificare il personale dell'Ufficio Tributario, con particolare riferimento all'avvio di piani formativi per il personale.
74. Secondo quanto comunicato di recente, le autorità di San Marino indicano che il 5 giugno 2014 il Dipartimento delle Finanze e Bilancio ha formalmente adottato un testo dal titolo "Linee Guida operativo-applicative per i verificatori sammarinesi nell'ambito della lotta alla corruzione". Queste linee guida si ispirano al manuale OCSE intitolato "Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners". Una prima giornata formativa dedicata ad illustrare i contenuti delle suddette linee guida ai funzionari dell'Ufficio Tributario deputati al controllo si terrà il 12 giugno. In tale occasione, verranno fissate ulteriori giornate formative.
75. Il GRECO prende atto di quanto sopra riportato. Ricorda che nel Rapporto di Valutazione (paragrafo 222) si esprimevano preoccupazioni per l'esistenza di società di comodo/di facciata (ossia entità senza attività reali) e che in questo contesto le autorità fiscali sembravano essere impreparate ad occuparsi delle attività finanziarie sospette e delle scritture contabili che possono fare da scudo a casi di corruzione e ad altri reati connessi. In particolare: a) non vi era alcun obbligo specifico per le autorità fiscali di segnalare tali attività sospette; b) le autorità fiscali non sembravano sufficientemente consapevoli del ruolo importante che potevano svolgere nel prevenire, individuare e segnalare reati di corruzione; c) non erano state fornite linee-guida e

formazione specifica ai funzionari dell'Ufficio Tributario in questo settore, né erano state effettuate analisi dei rischi per identificare i problemi reali; d) le autorità fiscali di solito non effettuano ispezioni sul posto dei contribuenti, presumibilmente a causa della mancanza di risorse sufficienti.

76. Sembra che le modifiche apportate nel dicembre 2013 hanno il potenziale per rafforzare la funzione di controllo dei servizi fiscali. Insieme all'introduzione di un chiaro obbligo per tali servizi di segnalare casi sospetti di reato alle autorità giudiziarie, esistono ora importanti prerequisiti per un maggiore coinvolgimento delle autorità tributarie nella individuazione di attività finanziarie illecite. Per quanto riguarda le misure pratiche affrontate in questa raccomandazione, il GRECO accoglie con favore la recente adozione di linee guida per aiutare i verificatori fiscali ad identificare i reati di corruzione, nonché gli sforzi iniziali compiuti nel campo della formazione. Tuttavia, è prematuro in questa fase valutare positivamente tali iniziative di formazione nel loro insieme.
77. Il GRECO conclude che la raccomandazione xv è stata in parte attuata.

## **Raccomandazione xvi.**

78. *Il GRECO ha raccomandato di rivedere e rafforzare le sanzioni applicabili per i reati contabili al fine di garantire che siano efficaci, proporzionali e dissuasive.*
79. Le autorità sammarinesi dichiarano che per attuare la presente raccomandazione, la recente legge n. 166 del 16 dicembre 2013 (vedere precedente raccomandazione), in particolare il Titolo XI "Violazioni e sanzioni" (artt. 135-145) e il Titolo XII "Modifiche al Codice Penale" (artt. 146 e 147), modifica e inasprisce, nella maggior parte dei casi, le sanzioni esistenti. La legge no. 166 ha anche modificato in maniera sostanziale l'Articolo 389 del Codice Penale ampliando la varietà di condotte che costituiscono un reato di evasione fiscale ed escludendo in tutti i casi la possibilità di concludere l'azione penale (qualora l'autore del reato accetti di pagare un importo corrispondente alle imposte evase e alle sanzioni amministrative pecuniarie cui sarebbe stato sottoposto, entro 90 giorni dalla data in cui la misura di accertamento è stata approvata definitivamente).
80. Con particolare riferimento alle violazioni di cui all'articolo 71 della precedente legge riguardante l'imposta generale sui redditi (legge n. 91 del 13 ottobre 1984), la sanzione pecuniaria compresa tra 25,82 euro e 154,94 euro era stata indicata nel Rapporto di Valutazione come un esempio di sanzione inadeguata. Tale sanzione pecuniaria è stata aumentata ai sensi dell'articolo 11 del decreto legge n. 36 del 24 febbraio 2011 e ai sensi dell'articolo 139, comma 1), lettera k), della legge n. 166 del 16 dicembre 2013 che prevede l'imposizione di una sanzione pecuniaria da 2.000,00 a 15.000,00 euro in caso di mancato rispetto degli ordini, richieste e delle convocazioni dell'Ufficio Tributario ai sensi della presente normativa.
81. Nelle loro ultime osservazioni, le autorità indicano inoltre che il Governo ha adottato nella sua seduta del 10 giugno 2014 un Decreto-legge dal titolo "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione e contrasto ai reati di corruzione", promulgato ed entrato in vigore il 16 giugno. Esso aumenta le sanzioni amministrative pecuniarie previste per irregolare, omessa o falsa contabilità per renderle più dissuasive (lettera h riveduta dell'Articolo 139 della Legge no.166.): il livello superiore delle ammende è stato portato da 15.000 a 50.000 euro ed è stata introdotta una multa applicabile alle persone giuridiche che va da 5.000 a 75.000 euro. Allo stesso tempo, è stato introdotto un nuovo Articolo 140bis, che prevede sanzioni penali (multe o reclusione) in caso di a) mancata tenuta o conservazione di scritture contabili, b) contraffazione, alterazione o distruzione di registrazioni contabili o false dichiarazioni fornite in tali registrazioni.
82. Il GRECO prende atto di quanto sopra e ritiene che i vari miglioramenti apportati al sistema di sanzioni per reati contabili affrontino le preoccupazioni alla base della raccomandazione.
83. Il GRECO conclude che la raccomandazione xvi è stata attuata in modo soddisfacente.

### III. CONCLUSIONI

84. **In considerazione di quanto precede, il GRECO conclude che San Marino ha attuato in modo soddisfacente o ha trattato in maniera soddisfacente meno di un terzo delle sedici raccomandazioni contenute nel Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione congiunti.**
85. Le raccomandazioni viii, xii, xiv e xvi sono state attuate in modo soddisfacente, e la raccomandazione vi è stata affrontata in modo soddisfacente. Le raccomandazioni i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi e xv sono state attuate in parte. La raccomandazione xiii non è stata attuata.
86. Il processo di riforma è stato piuttosto lento, al fine di conformarsi alle raccomandazioni emanate dal GRECO. Ad oggi, quasi tutte le aree oggetto di raccomandazione sono state affrontate, ma soltanto per alcune di esse sono state adottate misure decisive per la piena attuazione delle relative raccomandazioni: linee guida per il sequestro/confisca di denaro contante da parte degli agenti di polizia, reclutamento e avanzamento nel settore pubblico, regime di responsabilità applicabile alle persone giuridiche, esclusione esplicita della deducibilità fiscale delle spese relative alla corruzione e sanzioni per reati contabili. E' certamente incoraggiante vedere che sono ancora in corso una serie di riforme e progetti, spesso di ampia portata. Per esempio, San Marino ha avviato un'ambiziosa riforma dell'amministrazione e del sistema tributario. In questo contesto, ci si attende ancora una serie di miglioramenti pertinenti, come l'adozione di un Codice di condotta per i pubblici agenti. Il GRECO è inoltre felice di vedere che sono in fase di adozione determinate misure per effettuare valutazioni riguardo alla situazione e alle caratteristiche della corruzione nel paese e per sensibilizzare maggiormente la popolazione su una tematica che è abbastanza nuova a San Marino. Il GRECO incoraggia il paese a proseguire con determinazione le riforme intraprese in modo da raggiungere al più presto una serie di risultati concreti.
87. Il GRECO invita il Capo della delegazione di San Marino a presentare ulteriori informazioni per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi, xiii e xv entro il 31 dicembre 2015.
88. Il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurlo nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.