



Adozione: 22 giugno 2018
Pubblicazione: 18 marzo 2019

Pubblico
Greco RC3(2018)9

Terzo Ciclo di Valutazione

Rapporto di Conformità sulla Repubblica di San Marino

“Incriminzioni (STE 173 e 191, Principio Guida 2)

* * *

“Trasparenza del finanziamento dei partiti”

Adottato dal GRECO
in occasione della sua 80esima Riunione Plenaria
(Strasburgo, 18-22 giugno 2018)

I. INTRODUZIONE

1. Il Rapporto di Conformità valuta le misure adottate dalle autorità sammarinesi per attuare le 10 raccomandazioni formulate nel Rapporto sul terzo ciclo di valutazione su San Marino (cfr. paragrafo 2), che riguardano due temi distinti, vale a dire:
 - **Tema I - Incriminazioni:** Articoli 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 comma 1 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173), Articoli 1-6 del suo Protocollo Aggiuntivo (STE 191) e il Principio Guida 2 (criminalizzazione della corruzione).
 - **Tema II - Trasparenza del finanziamento dei partiti:** Articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e, più in generale, il Principio Guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).
2. Il Rapporto sul terzo ciclo di valutazione è stato adottato dalla 71esima Riunione Plenaria del GRECO (18 marzo 2016) e reso pubblico il 12 luglio 2016, a seguito dell'autorizzazione di San Marino (Greco Eval III Rep (2016) 2E, [Tema I](#) e [Tema II](#)).
3. In conformità al Regolamento Interno del GRECO, le autorità sammarinesi hanno presentato un Rapporto sulla Situazione riguardante le misure adottate per attuare le raccomandazioni. Tale rapporto è stato ricevuto il 30 settembre 2017 ed è servito come base per il Rapporto di Conformità.
4. Il GRECO ha selezionato l'Islanda e il Montenegro al fine di nominare i relatori per la procedura di conformità. I relatori nominati erano il Sig. Björn THORVALDSSON, per conto dell'Islanda, e il Sig. Dušan DRAKIC, per conto del Montenegro. Essi hanno ricevuto l'assistenza del Segretariato del GRECO nella stesura del Rapporto di Conformità.
5. Il Rapporto di Conformità valuta l'attuazione di ogni singola raccomandazione contenuta nel Rapporto di Valutazione e stabilisce una valutazione complessiva del livello di conformità del Paese a tali raccomandazioni. L'attuazione di eventuali raccomandazioni in sospeso (attuare in parte o non attuate) sarà valutata sulla base di un ulteriore Rapporto sulla Situazione che verrà presentato dalle autorità 18 mesi dopo l'adozione del presente Rapporto di Conformità.

II. ANALISI

Tema I: Incriminazioni

6. Si ricorda che il GRECO, nel suo Rapporto di Valutazione, ha rivolto a San Marino sei raccomandazioni relative al Tema I. La conformità rispetto a tali raccomandazioni è trattata qui di seguito.

Raccomandazione i.

7. *Il GRECO ha raccomandato di procedere rapidamente alla ratifica della Convenzione Penale sulla Corruzione (STE 173) e del relativo Protocollo Aggiuntivo (STE 191).*
8. Le autorità riferiscono che San Marino ha depositato il 30 agosto 2016 il suo strumento di ratifica della Convenzione Penale e del suo Protocollo Aggiuntivo. I due strumenti sono entrati in vigore il 1° dicembre 2016.

9. Il GRECO accoglie di buon grado la ratifica e l'entrata in vigore della Convenzione Penale e del relativo Protocollo Aggiuntivo e conclude che la raccomandazione i è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazioni da ii a v.

10. *Il GRECO ha raccomandato:*
- *di garantire che tutti i reati di corruzione siano interpretati in modo tale da contemplare esplicitamente i casi di corruzione commessi attraverso intermediari, nonché i casi in cui il vantaggio non è destinato al funzionario stesso ma a terzi (raccomandazione ii);*
 - *di considerare esplicitamente reato penale la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri e dei giurati stranieri in conformità agli Articoli 4 e 6 del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Penale sulla Corruzione (raccomandazione iii);*
 - *di considerare reato penale il traffico di influenza attivo e passivo in linea con l'Articolo 12 della Convenzione Penale sulla Corruzione (raccomandazione iv);*
 - *di considerare reato penale la corruzione nel settore privato ai sensi degli Articoli 7 e 8 della Convenzione Penale sulla Corruzione (raccomandazione v).*
11. Le autorità sammarinesi indicano che il Gruppo di Lavoro Interdipartimentale sul GRECO ha elaborato un progetto di legge volto a recepire queste raccomandazioni. Il progetto di legge è attualmente in fase di valutazione da parte del Governo sammarinese e si prevede che a breve verrà discusso in Parlamento.
12. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite e accoglie con favore l'elaborazione di modifiche legislative per allineare pienamente il Codice Penale sammarinese alle disposizioni della Convenzione Penale sulla Corruzione e del suo Protocollo Aggiuntivo. Il progetto di legge ricevuto dal GRECO si basa ampiamente su detti strumenti ed è quindi potenzialmente in grado di dare seguito alle raccomandazioni ii, iii, iv e v. Tuttavia, il progetto di legge è ancora in una fase iniziale: non è ancora stato approvato dal Governo e pertanto neppure discusso in Parlamento. Sarebbe pertanto prematuro anticipare oggi l'esito dell'attuale proposta. Il GRECO auspica misure convincenti a questo riguardo.
13. In questo contesto, il GRECO non può che concludere che le raccomandazioni ii, iii, iv e v non sono state attuate.

Raccomandazione vi.

14. *Il GRECO ha raccomandato di garantire la giurisdizione su tutti i reati di corruzione commessi all'estero (i) da cittadini sammarinesi, ovvero pubblici ufficiali o membri di assemblee pubbliche sammarinesi, ai sensi dell'Articolo 17, paragrafo 1, lettera b; (ii) o che coinvolgono pubblici ufficiali sammarinesi o qualsiasi altra persona di cui all'Articolo 17, paragrafo 1, lettera c della Convenzione Penale sulla Corruzione.*
15. Le autorità sammarinesi fanno riferimento al Decreto Legge 20 giugno 2016 n. 80 che modifica l'Art. 6 del Codice Penale, estendendo così la giurisdizione, *inter alia*, a tutti i reati di corruzione (vale a dire artt. 372-374ter del Codice Penale - corruzione nel settore pubblico) commessi all'estero e indipendentemente dall'identità degli autori del reato.

16. Il GRECO accoglie con favore il nuovo sviluppo legislativo. San Marino ha ampia giurisdizione per perseguire tutti i reati di corruzione considerati reato penale dalla legislazione nazionale, siano essi commessi sul territorio nazionale (Art. 5 c.p.) o all'estero (Art. 6 c.p.). Sarà tuttavia importante garantire che questa ampia giurisdizione sia tenuta presente al momento di adeguare ulteriormente la legislazione nazionale ai requisiti della Convenzione Penale sulla Corruzione (STE 173) e del relativo Protocollo Aggiuntivo (STE 191), in particolare per quanto riguarda la criminalizzazione della corruzione di giurati e arbitri, della corruzione nel settore privato e del traffico di influenza, come raccomandato in precedenza (raccomandazioni iii, iv e v). Il GRECO osserva che il progetto di legge menzionato al paragrafo 11 del presente Rapporto affronta anche questo aspetto (vale a dire che le norme di competenza giurisdizionale stabilite dall'Articolo 6 del Codice Penale si estenderebbero anche ai reati di corruzione nel settore privato, di traffico d'influenza e di corruzione di giurati e arbitri). Tuttavia, come già osservato, sarebbe prematuro in questa fase, dato lo stadio iniziale della proposta legislativa, avanzare ulteriori supposizioni.
17. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi è stata attuata in parte.

Tema II: Trasparenza del finanziamento dei partiti

18. Si ricorda che nel suo Rapporto di Valutazione il GRECO ha formulato quattro raccomandazioni in relazione al Tema II. Di seguito viene presa in esame la conformità rispetto a tali raccomandazioni.

Raccomandazione i.

19. *Il GRECO ha raccomandato di prevedere il fondamento giuridico che consentirebbe: (i) di sviluppare orientamenti/norme interpretative sistematiche e vincolanti su come contabilizzare (a) i finanziamenti privati diversi dalle donazioni in denaro (ad esempio, donazioni in natura, prestiti a tassi preferenziali, sconti dei media, ecc.), (b) il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma che si uniscono o si fondono con altri partiti, e (c) il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma hanno ancora alcuni finanziamenti pubblici residui a loro disposizione; e (ii) di chiarire ai rappresentanti indipendenti in Parlamento l'applicazione degli obblighi di tenuta dei registri e di rendicontazione finanziaria previsti dalla legislazione sul finanziamento dei partiti politici.*
20. Le autorità sammarinesi indicano, in via preliminare, che il 22 maggio 2017 il Parlamento ha adottato la Legge n. 50 che modifica la legge n. 170 - Finanziamento dei partiti e dei movimenti politici, volta a colmare le carenze individuate nella valutazione del GRECO. Per quanto riguarda la prima componente della raccomandazione i, il Collegio dei Sindaci Revisori è specificamente abilitato ad emettere linee guida interpretative vincolanti, anche per quanto riguarda ogni tipo di finanziamento privato, nonché le rimanenti somme di denaro di partiti/movimenti politici che cessano la loro attività o si fondono con altri. Le autorità confermano inoltre che le violazioni di tali linee guida sono soggette a sanzioni (sulla base delle sanzioni previste dall'Articolo 5 della Legge n. 50/2017). Inoltre, al fine di garantire un'ampia diffusione delle suddette linee guida, queste ultime devono essere tempestivamente pubblicate sul sito web del Consiglio Grande e Generale (Parlamento). Il Collegio dei Sindaci Revisori non ha ancora elaborato linee guida.
21. Per quanto riguarda la seconda componente della raccomandazione i, gli emendamenti assoggettano chiaramente ciascun membro del Parlamento agli stessi obblighi di registrazione e di rendicontazione finanziaria previsti per i partiti e i movimenti politici.

22. Il GRECO accoglie con favore gli emendamenti presentati, che forniscono maggiore chiarezza sui requisiti contabili non solo per i partiti e i movimenti politici, ma anche per ciascun membro del Parlamento.
23. Il GRECO conclude che la Raccomandazione i è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione ii.

24. *Il GRECO ha raccomandato (i) di fornire alla Segreteria Istituzionale la base giuridica e gli orientamenti necessari per pubblicare, in modo tempestivo, i bilanci d'esercizio dei partiti politici, nonché le relazioni del Collegio dei Sindaci Revisori (e le linee guida) sul suo sito web e di trovare le modalità adeguate per garantire che il pubblico sia consapevole del fatto che tali documenti sono effettivamente disponibili; e (ii) di pubblicare le informazioni sul limite di spesa per i partiti politici non appena tale limite verrà fissato.*
25. Le autorità sammarinesi riferiscono che la Legge n. 50 di modifica della Legge n. 170 - Finanziamento dei partiti e dei movimenti politici impone alla Segreteria Istituzionale l'obbligo di pubblicare tempestivamente sul sito web del Consiglio Grande e Generale i seguenti documenti: (i) i bilanci dei partiti politici; (ii) le relazioni del Collegio dei Sindaci Revisori (e le linee guida, cfr. anche paragrafo 20) e (iii) i dettagli sul livello annuale di finanziamento pubblico dei partiti e dei movimenti politici¹. Dal 2015 la Segreteria Istituzionale fornisce dettagli precisi sul limite di spesa per i partiti politici (quindi ben prima dell'introduzione delle modifiche legislative)². I documenti e le informazioni di cui sopra devono essere forniti contemporaneamente ai media.
26. Il GRECO è soddisfatto delle misure adottate per garantire una maggiore pubblicità e un più facile accesso ai conti dei partiti, ai rapporti di revisione e ai limiti di spesa.
27. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione iii.

28. *Il GRECO ha raccomandato (i) di adottare ulteriori misure volte a garantire il funzionamento indipendente e imparziale del Collegio dei Sindaci Revisori; e (ii) di assicurare che esso disponga di poteri e risorse adeguati per indagare le irregolarità e per attuare le norme sul finanziamento dei partiti politici, a seconda dei casi.*
29. Le autorità sammarinesi sottolineano che la Legge n. 50 di modifica della Legge n. 170 - Finanziamento dei partiti e dei movimenti politici stabilisce nuove norme per assicurare una struttura, poteri e risorse rafforzati per il controllo dei finanziamenti ai partiti politici. Più in particolare, il Collegio dei Sindaci Revisori è composto da tre revisori estratti a sorte dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale tra i revisori iscritti nel Registro dei Revisori Contabili tenuto presso la Segreteria di Stato per l'Industria e che non sono membri dell'organo esecutivo, dell'organo legislativo o degli organi direttivi di partiti/movimenti politici. Il mandato è fissato a due anni e, per garantire la continuità politica del Collegio, solo il primo membro estratto a sorte ha un mandato di tre anni. In caso di decesso, dimissioni o revoca, il nuovo membro (membro supplente) viene estratto a sorte e la sua carica termina lo stesso giorno in cui termina quella del membro dimissionario, deceduto o revocato (membro sostituito). Sono inoltre previste disposizioni di legge

¹ Il limite di spesa dei partiti e dei movimenti politici è legato al livello annuale di finanziamento pubblico, vale a dire che ogni lista che partecipa alle elezioni è soggetta a un limite di spesa che non dovrebbe superare il 100% del contributo dato al gruppo più numeroso in Parlamento.

² <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/composizione/bilanci-partiti.html>

per garantire un'adeguata remunerazione dei membri. Infine, il Collegio dei Sindaci Revisori ha il potere di ottenere tutte le informazioni di cui può aver bisogno a fini di verifica, in particolare, direttamente dai responsabili amministrativi e dai dirigenti dei partiti/movimenti politici, anche attraverso lo svolgimento di valutazioni e controlli nelle rispettive sedi centrali. Può inoltre avere accesso alle informazioni contabili di partiti/movimenti politici detenute dagli uffici della pubblica amministrazione o da istituzioni finanziarie sammarinesi, attraverso la Banca Centrale della Repubblica di San Marino.

30. Il GRECO prende atto con soddisfazione delle disposizioni di legge volte a meglio garantire l'indipendenza e la continuità del Collegio dei Sindaci Revisori, nonché a definire chiaramente i suoi poteri ispettivi.

31. Il GRECO conclude che la raccomandazione iii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione iv.

32. *Il GRECO ha raccomandato (i) di definire chiaramente le violazioni delle norme in materia di finanziamento dei partiti politici e associarle a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; e (ii) di assicurare che i corrispondenti termini di prescrizione siano sufficientemente lunghi per consentire un'efficace vigilanza e indagine del finanziamento dei partiti politici.*

33. Le autorità sammarinesi fanno riferimento alla Legge n. 50 che modifica la Legge n. 170 - Finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e alle modifiche introdotte per specificare le infrazioni alle norme in materia di finanziamento dei partiti politici (es. falso in bilancio, segnalazioni tardive, violazioni gravi, violazioni ripetute) e per associarle ad un'ampia gamma di sanzioni amministrative e penali (riduzione o sospensione di fondi pubblici, multe, interdizione e reclusione). Inoltre, i termini di prescrizione per questo tipo di reato sono stati aumentati (da tre anni) a cinque anni. Dalla recente adozione della legge non sono state ancora irrogate sanzioni. Le verifiche sui finanziamenti dei partiti nel 2016 non hanno evidenziato alcuna violazione di legge; ciò premesso, si prevede che il corrispondente rapporto di revisione contabile includerà alcuni commenti che approfondiscono i principi generali di corretta tenuta della contabilità.

34. Il GRECO prende atto con soddisfazione delle misure adottate da San Marino per rafforzare il sistema sanzionatorio per le violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti politici, anche attraverso una migliore definizione delle violazioni e delle relative sanzioni e la revisione (estensione) dei termini di prescrizione applicabili.

35. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv è stata attuata in modo soddisfacente.

III. CONCLUSIONI

36. **Alla luce di quanto precede, il GRECO conclude che San Marino ha attuato in modo soddisfacente cinque delle dieci raccomandazioni contenute nel Rapporto sul terzo ciclo di valutazione.** Delle cinque restanti raccomandazioni, una è stata attuata in parte e quattro non sono ancora state attuate.

37. In particolare, per quanto riguarda il Tema I - Incriminazioni, la raccomandazione i è stata attuata in modo soddisfacente, la raccomandazione vi è stata attuata in parte e le raccomandazioni da ii a v non sono state attuate. Per quanto riguarda il Tema II - Trasparenza del finanziamento dei partiti, tutte le raccomandazioni (da i a iv) sono state attuate in modo soddisfacente.

38. Il GRECO si congratula con San Marino per le misure adottate per rispondere efficacemente a tutte le raccomandazioni in materia di finanziamento dei partiti politici. Va ricordato che il GRECO aveva già riconosciuto, nel suo precedente Rapporto sul terzo ciclo di valutazione, le importanti misure in vigore per una sana disciplina finanziaria nelle operazioni quotidiane dei partiti politici. Con l'adozione, nel 2017, della Legge n. 50 che modifica la Legge n. 170 - Finanziamento dei partiti e dei movimenti politici, sono stati apportati ulteriori miglioramenti, in particolare colmando le lacune legislative e le questioni poco chiare riguardanti gli obblighi contabili dei partiti/movimenti politici, nonché dei membri indipendenti del Parlamento (ad esempio, per quanto riguarda donazioni non monetarie, fusioni, scissioni o chiusura dei partiti politici e i loro fondi rimanenti). Sono state introdotte norme supplementari per rafforzare il controllo del finanziamento ai partiti politici, le indagini sulle presunte violazioni e, in ultima analisi, la punizione di tali violazioni attraverso un ampio sistema di sanzioni penali e amministrative.
39. Per quanto riguarda le incriminazioni, il GRECO accoglie di buon grado la ratifica da parte di San Marino della Convenzione Penale sulla Corruzione (STE 173) e del relativo Protocollo Aggiuntivo (STE 191). Un altro passo positivo è stata la modifica della legislazione penale che ha permesso di ampliare la base della giurisdizione sui reati di corruzione pubblica. Tuttavia, sono ancora necessari ulteriori adeguamenti essenziali e permangono alcune lacune fondamentali, in particolare per quanto riguarda la criminalizzazione del traffico di influenza, della corruzione nel settore privato e della corruzione di giurati e arbitri, nonché le corrispondenti disposizioni riguardanti la giurisdizione su tali reati. E' stato predisposto un progetto di legge che affronta tali questioni, ma non è ancora stato discusso in Parlamento; le autorità sono invitate ad adottare misure più risolutive al riguardo.
40. Il GRECO invita il Capo Delegazione di San Marino a presentare ulteriori informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni da ii a vi (Tema I - Incriminazioni) entro il 31 dicembre 2019.
41. Infine, 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.