



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIREZIONE GENERALE DEI DIRITTI UMANI E DEGLI AFFARI GIURIDICI
DIREZIONE DEL MONITORAGGIO



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasburgo, 9 dicembre 2011

Greco Eval I/II Rep (2011) 2E
TRADUZIONE NON UFFICIALE

Prima e Seconda Tornata di Valutazioni Congiunte

Rapporto di Valutazione su San Marino

Il Rapporto è stato adottato dal GRECO durante la sua 53^a assemblea plenaria
(Strasburgo, 5-9 dicembre 2011)

INTRODUZIONE

1. San Marino ha aderito all'Accordo parziale che istituisce il GRECO il 13 agosto 2010, ossia dopo la conclusione della prima e della seconda tornata di valutazioni. Pertanto, San Marino è stato sottoposto ad una procedura di valutazione congiunta che raggruppa i temi della prima e della seconda tornata (vedere paragrafo 3). Il Gruppo di Valutazione del GRECO (qui di seguito GVG) era composto dai Signori Elena KONCEVICIUTE, Funzionario per i Rapporti Internazionali, Servizio Investigativo Speciale (Lituania), Keith McCARTHY, Investigatore Capo, Ufficio Grandi Frodi (Regno Unito), Luis Miguel PINTO DE SOUSA E SILVA, Ispettore Capo delle Finanze, Ispettorato Generale delle Finanze (Portogallo) e Laura STEFAN, Coordinatore Anticorruzione, Società Accademica Rumena (Romania). Il gruppo, accompagnato dalla Signora Laura SANZ-LEVIA, del Segretariato del GRECO, si è trattenuto a San Marino dal 20 al 24 giugno 2011. Prima della visita, il GVG aveva ricevuto le risposte ai questionari di valutazione (Greco Eval I-II (2011) 2E Eval I – Part 1 e Greco Eval I-II (2011) 2E Eval II – Part 2), copie dei testi legislativi pertinenti ed altri documenti.
2. Il GVG ha incontrato le seguenti personalità e rappresentanti delle istituzioni pubbliche di San Marino: Segretario di Stato per gli Affari Esteri e Politici, Segretario di Stato per l'Industria, l'Artigianato e il Commercio, Segretario di Stato per gli Affari Interni, Dipartimento Affari Esteri (Direzione degli Affari Politici), Dipartimento Industria (Coordinatore di Dipartimento, Ufficio Industria, Artigianato e Commercio, Ufficio di Controllo e Vigilanza sulle Attività Economiche, Ufficio Centrale di Collegamento), Dipartimento Finanze (Coordinatore di Dipartimento, Ufficio Tributario, Direzione Generale della Finanza Pubblica), Dipartimento Territorio (Coordinatore di Dipartimento, Azienda Autonoma di Stato di Produzione), Dipartimento Affari Interni (Coordinatore di Dipartimento, Avvocatura dello Stato, Ufficio Segreteria Esecutiva del Congresso di Stato, Ufficio Segreteria Istituzionale - in veste anche di Segreteria del Consiglio dei XII), Commissione di Controllo della Finanza Pubblica, Tribunale Unico, Agenzia di Informazione Finanziaria, Banca Centrale, Ufficio Centrale Nazionale Interpol, Corpi di Polizia (Polizia Civile, Gendarmeria e Guardia di Rocca). Il GVG ha incontrato anche i rappresentanti delle divisioni amministrative di San Marino (i cosiddetti "Castelli"). Infine, ha incontrato i membri di diverse organizzazioni non-governative, della Camera di Commercio, dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai, dell'Ordine dei Commercialisti, nonché le organizzazioni sindacali ed i giornalisti.
3. Conformemente all'Articolo 10.3 del proprio Statuto, il GRECO ha stabilito che:
 - La prima Tornata di Valutazioni riguarda i seguenti temi:
 - ❖ **Indipendenza, grado di specializzazione e risorse degli organi nazionali incaricati di prevenire e combattere la corruzione**¹: Principio Fondamentale 3: autorità responsabili della prevenzione, della fase istruttoria, del perseguimento e del giudizio relativamente ai reati di corruzione: statuto giuridico, poteri, modalità di assunzione delle prove, indipendenza ed autonomia; Principio Fondamentale 7: persone o enti specializzati incaricati di combattere la corruzione e risorse a loro disposizione;
 - ❖ **Entità e durata delle immunità**²: Principio Fondamentale 6: immunità concesse durante la fase istruttoria, il perseguimento o il giudizio relativamente ad un reato di corruzione); e

¹ Temi I e II della prima tornata di valutazioni

² Tema III della prima tornata di valutazioni

- la Seconda Tornata di Valutazioni riguarda i seguenti temi:
 - ❖ **Proventi della corruzione**³: Principio Fondamentale 4 (sequestro e confisca dei proventi della corruzione) e 19 (legami fra corruzione, riciclaggio di denaro e criminalità organizzata), cui, per i Paesi membri che hanno ratificato la Convenzione Penale sulla Corruzione (STE n. 173), si aggiungono gli Articoli 19.3, 13 e 23 della Convenzione;
 - ❖ **Amministrazione pubblica e corruzione**⁴: Principio Fondamentale 9 (amministrazione pubblica) e 10 (funzionari pubblici);
 - ❖ **Persone giuridiche e corruzione**⁵: Principi Fondamentali 5 (persone giuridiche) e 8 (legislazione fiscale), cui, per i Paesi membri che hanno ratificato la Convenzione Penale sulla Corruzione (STE n. 173), si aggiungono gli Articoli 14, 18 e 19.2 della Convenzione.
4. Il 15 maggio 2003, San Marino ha firmato – ma non ancora ratificato – la Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa (STE n. 173) ed il suo Protocollo Addizionale (STE n. 191). La Convenzione Civile sulla Corruzione (STE n. 174) non è stata firmata. San Marino non ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC).
 5. Il presente Rapporto è stato redatto sulla base delle risposte ai questionari e delle informazioni ottenute durante la visita sul posto. L'obiettivo principale del Rapporto è quello di valutare l'efficacia dei provvedimenti adottati dalle autorità di San Marino per adempiere alle disposizioni di cui al paragrafo 3. Per ogni tema, il Rapporto descrive la situazione e fornisce un'analisi critica. Le conclusioni contengono una lista di raccomandazioni adottate dal GRECO ed indirizzate a San Marino riguardanti il modo in cui il Paese può conformarsi maggiormente alle disposizioni pertinenti.

I. PANORAMICA DELLA POLITICA SAMMARINESE IN MATERIA DI LOTTA ALLA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Percezione e fenomeno della corruzione

6. Con una popolazione di circa 31.871 abitanti (di cui più di 4.000 sono cittadini stranieri, per lo più Italiani) ed una superficie di 61 km², San Marino è il terzo più piccolo Stato in Europa. L'organizzazione istituzionale della Repubblica di San Marino si basa sulla Legge 8 luglio 1974 n. 59 (*Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese*), così come emendata. San Marino è una Repubblica parlamentare, con a capo due Capitani Reggenti eletti ogni sei mesi dal Consiglio Grande e Generale (Parlamento) solitamente fra i suoi membri. San Marino ha un Parlamento monocamerale, eletto ogni cinque anni a suffragio universale e composto da 60 membri.
7. Nel 1991 è stato firmato con l'Unione Europea un Accordo di cooperazione economica e unione doganale, sulla base del quale San Marino viene considerato come parte del territorio doganale dell'UE. La lingua ufficiale di San Marino è l'italiano e il Paese ha adottato l'Euro come valuta ufficiale.

³ Tema I della seconda tornata di valutazioni

⁴ Tema II della seconda tornata di valutazioni

⁵ Tema III della seconda tornata di valutazioni

8. San Marino non compare nella classifica annuale di Transparency International (indice di percezione della corruzione). Secondo le sue autorità, il fenomeno della corruzione a San Marino sembra essere piuttosto limitato ed il problema non rientra fra le principali preoccupazioni dei sammarinesi. Si sono verificati occasionalmente alcuni casi di reati economici, ma non vi sono prove dell'esistenza di gruppi o organizzazioni criminali situati o operanti a San Marino. Le "Relazioni sullo Stato della Giustizia", predisposte annualmente dal Tribunale Unico, presentano i seguenti dati relativamente ai reati correlati alla corruzione (reati dei pubblici ufficiali contro l'amministrazione pubblica):

Dati statistici sui procedimenti penali

| REATO | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|
| Malversazione del pubblico ufficiale (Articolo 371 CP) | | 2 | 3 |
| Corruzione (Articolo 373 CP) | | 2 | 1 |
| Abuso di autorità (Articolo 376 CP) | 2 | - | 1 |
| Omissione di atti d'ufficio (Articolo 378 CP) | 3 | 2 | 1 |

Diritto penale

9. San Marino ha un sistema giuridico di ispirazione civilistica con influenze italiane. Il Codice Penale (CP) risale al 1974. Per quanto concerne i reati di corruzione, questi rientrano principalmente nel capitolo del CP relativo ai reati dei pubblici agenti contro la pubblica amministrazione. In particolare, l'Articolo 373 del CP punisce la corruzione attiva/passiva e distingue due tipi di situazione, a seconda della natura illecita (atto contrario ai doveri d'ufficio) o lecita (atto del proprio ufficio) dell'atto compiuto dal pubblico agente o dipendente corrotto (*corruzione propria/impropria*). Inoltre, l'Articolo 374 del CP punisce il pubblico agente che riceve un vantaggio dopo che l'atto d'ufficio è stato compiuto, vale a dire la cosiddetta *corruzione susseguente*. Nel 2008 sono stati apportati alcuni emendamenti al CP (in particolare attraverso l'Articolo 79 della Legge 17 giugno 2008 n. 92) al fine di ampliare la portata delle disposizioni in materia di corruzione e considerare reato l'istigazione alla corruzione (Articolo 374 bis), nonché la corruzione di funzionari di Stati esteri e di organizzazioni internazionali (Articolo 374 ter). Inoltre, la legislazione sammarinese punisce i reati di concussione (Articolo 372 del CP), interesse privato in atti d'ufficio (Articolo 375 del CP) e abuso di autorità (Articolo 376 del CP).
10. L'Articolo 199 bis del CP, così come modificato nel 2004, 2008 e nel 2010, punisce il reato di riciclaggio di denaro (per i relativi dettagli si veda il paragrafo 94). San Marino non punisce il traffico di influenza⁶, né la corruzione nel settore privato.

⁶ In occasione della visita sul posto, le autorità si sono riferite al reato di "millantato credito", previsto dall'Articolo 204 del CP. Le autorità hanno indicato che in tale fattispecie di reato sarebbero ricompresi alcuni casi di traffico di influenza passivo. Hanno altresì affermato che il reato di "millantato credito" richiede che sia commesso un danno nei confronti di un privato. In particolare, l'Articolo 204 del CP prevede che: *Chiunque, ingannando altri mediante raggiro o artificio, procura un ingiusto profitto per sé o per terzi, è punito con la prigionia di secondo grado nonché con la multa a giorni o l'interdizione di secondo grado.*

Le pene di cui al comma precedente sono applicabili anche a chi, abusando dello stato di infermità o deficienza psichica e della minore età di una persona, le fa compiere atti pregiudizievoli per essa o per altri.

11. La seguente tabella illustra le pene applicabili e le prescrizioni relativamente ai reati previsti in materia di corruzione:

| Articolo CP | Reato | Sanzione | Prescrizione ⁷ |
|--|---|--|--|
| Corruzione attiva e passiva nel settore pubblico (funzionari nazionali/stranieri/di organismi internazionali) | | | |
| Art 373 Art 374ter | Atti d'ufficio illeciti | Prigione di quarto grado [da 4 a 10 anni] e Interdizione di quarto grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 2 a 5 anni] e Multa a giorni di terzo grado ⁸ [20-60 giorni] | 5 anni (termine ordinario) 7 anni e 6 mesi (termine assoluto – se interrotto) |
| | Atti d'ufficio leciti | Prigione di terzo grado [da 2 a 6 anni] e Interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 1 a 3 anni] e Multa a giorni di secondo grado [10-40 giorni] | 4 anni (termine ordinario) 6 anni (termine assoluto – se interrotto) |
| Art 374 | Vantaggio accettato dopo aver commesso l'atto d'ufficio | Prigione di primo grado [da 3 mesi a 1 anno] oppure Multa a giorni di terzo grado [20-60 giorni] | 2 anni (termine ordinario) 3 anni (termine assoluto – se interrotto) |
| Istigazione alla corruzione | | | |
| Art 374bis | Atti d'ufficio illeciti | Prigione di terzo grado [da 2 a 6 anni] e | 4 anni (termine ordinario) 6 anni (termine assoluto – se |

Le suddette pene sono aumentate di un grado:

- 1) se il fatto è commesso a danno della Repubblica o di enti pubblici;
- 2) se il fatto è commesso per riscuotere il prezzo di una assicurazione ovvero per indurre taluno a stipulare una polizza assicurativa;
- 3) se il fatto è commesso millantando credito presso un pubblico ufficiale o un potere della Repubblica;
- 4) se il fatto è commesso per ottenere vittoria in competizioni sportive o in altre pubbliche gare ovvero nelle relative scommesse autorizzate.

Se il fatto di cui al primo comma è commesso dissimulando il proprio stato di insolvenza, il reo è punito, a querela dell'offeso, con la prigione o con la multa a giorni di primo grado.

Nel caso previsto dalla disposizione precedente l'adempimento dell'obbligazione da parte del reo anteriormente all'emanazione della sentenza di primo grado, estingue il reato.

7 Quando è compiuto un atto giudiziario, i termini della prescrizione sono protratti della metà rispetto al periodo previsto dalla legge (Articolo 57 del CP). La tabella riportata sopra mostra sia il periodo di base, sia il termine risultante dall'interruzione della prescrizione. La prescrizione è sospesa durante il periodo di ferie giudiziarie (mesi di luglio e agosto), ai sensi della Legge 17 giugno 1994 n. 55.

8 Per quanto concerne la multa a giorni, la somma da pagare viene stabilita dalla legge con riferimento ad un numero di giorni compreso entro un minimo ed un massimo. Spetta al giudice determinare nel singolo caso la somma di denaro, corrispondente ad un giorno di multa, sulla base di quanto il condannato può risparmiare giornalmente, vivendo con frugalità ed adempiendo agli eventuali oneri per il mantenimento della famiglia (Articolo 85 del CP).

| Articolo CP | Reato | Sanzione | Prescrizione ⁷ |
|-------------|--|--|--|
| | | Interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 1 a 3 anni] e Multa a giorni di secondo grado [10-40 giorni] | interrotto) |
| | Atti d'ufficio leciti | Prigione di terzo grado [da 2 a 6 anni] e Multa a giorni di secondo grado [10-40 giorni] | 4 anni (termine ordinario) 6 anni (termine assoluto – se interrotto) |
| Art 372 | Concussione | Prigione di terzo grado [da 2 a 6 anni] e Multa a giorni di terzo grado [20-60 giorni] e Interdizione di quarto grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 2 a 5 anni] | 4 anni (termine ordinario) 6 anni (termine assoluto – se interrotto) |
| Art 375 | Interesse privato in atti d'ufficio | Prigione di secondo grado [da 6 mesi a 3 anni] e Multa a giorni di secondo grado [10-40 giorni] e Interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 1 a 3 anni] | 3 anni (termine ordinario) 4 anni e 6 mesi (termine assoluto – se interrotto) |
| Art 376 | Abuso di autorità | Prigione di primo grado [da 3 mesi a 1 anno] oppure Multa a giorni di terzo grado [20-60 giorni] e Interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 1 a 3 anni] | 2 anni (termine ordinario) 3 anni (termine assoluto – se interrotto) |
| Art 199bis | Riciclaggio di denaro | Prigione di quarto grado [da 4 a 10 anni] e Multa a giorni di secondo grado [10-40 giorni] e Interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici [da 1 a 3 anni] | 5 anni (termine ordinario) 7 anni e 6 mesi (termine assoluto – se interrotto) |

12. Il concorso di reato è previsto dall'Articolo 73 del CP. Tutti coloro che hanno in qualsiasi modo partecipato alla commissione di un fatto preveduto come un reato penale, soggiacciono alla pena per esso stabilita. Benché la legge non specifichi in cosa consista il concorso di reato, in base alla giurisprudenza esso comprende sia l'aiuto materiale che l'istigazione psicologica. L'associazione a delinquere è sia un'aggravante che un reato a sé stante ai sensi dell'Articolo 287 del CP. Per esistere, un'organizzazione criminale richiede una determinata struttura organizzativa; il mero accordo per commettere congiuntamente attività criminali non è sufficiente a costituire una tale struttura. L'associazione per commettere attività criminali è considerata un reato anche se tali attività criminali non vengono effettivamente commesse o accertate.
13. Le autorità giudiziarie sammarinesi hanno giurisdizione relativamente ad eventi verificatisi nel territorio di San Marino (principio di territorialità, Articolo 5 del CP). Affinché sussista la giurisdizione territoriale su un reato di corruzione, è sufficiente che l'accordo, la promessa, l'offerta, la consegna o il ricevimento dell'utilità o l'atto oggetto di corruzione siano avvenuti a San Marino, ancorché le conseguenze illecite si verifichino all'estero. Il diritto sammarinese si applica anche a chiunque commetta i reati elencati specificatamente all'Articolo 6 del Codice Penale, paragrafi 1 e 2 (es. estorsione, aggio, spionaggio, rivelazione di segreto politico, corruzione di funzionari di Stati esteri e di organizzazioni internazionali, terrorismo, contraffazione, tratta di esseri umani, ecc.), nonché a chiunque commetta all'estero un reato punibile con la prigionia di grado non inferiore al secondo, se il reato implica un danno per un cittadino sammarinese (Articolo 6 del CP, paragrafo 3).
14. San Marino non autorizza, di regola, l'estradizione del cittadino, a meno che ciò non sia espressamente previsto in specifiche convenzioni internazionali alle quali il Paese ha aderito (Articolo 8, paragrafo 2, n. 4 del CP). San Marino ha aderito alla Convenzione Europea sull'Estradizione (STE n. 024) nel 2009⁹. Infine, San Marino ha concluso accordi bilaterali in materia di estradizione e reciproca assistenza giudiziaria con diversi paesi, quali Belgio, Francia, Italia, Kenia, Lesotho, Malawi, Paesi Bassi, Uganda, Regno Unito, Stati Uniti d'America e altri.

Principali iniziative nell'ambito della lotta alla corruzione

15. San Marino non dispone di una politica mirata di lotta alla corruzione e non ha neppure istituito agenzie specializzate in questo campo. La repressione di questo fenomeno si basa principalmente sulle disposizioni del diritto penale. Detto ciò, il 2 giugno 2008, come parte dell'attività preparatoria all'adesione al GRECO, il Governo ha deliberato la costituzione di un Gruppo di Lavoro interdipartimentale incaricato di esaminare la normativa interna al fine di meglio adeguare tale normativa agli standard internazionali in materia. Tale Gruppo di Lavoro è composto da rappresentanti del Dipartimento Affari Esteri, del Dipartimento Giustizia, dell'Avvocatura di Stato e del Tribunale; collabora, per quanto necessario, con il Coordinatore delle Forze di Polizia, l'Agenzia di Informazione Finanziaria ed altri uffici della pubblica amministrazione.
16. Sono state intraprese o sono in corso una serie di iniziative per prevenire la corruzione all'interno della pubblica amministrazione, ad esempio tramite l'adozione di una nuova normativa in materia di procedimenti disciplinari, assunzione, responsabilità dei dirigenti, ecc. Sono in corso di preparazione alcuni progetti di testi normativi per modernizzare maggiormente l'amministrazione pubblica e migliorarne la trasparenza, l'efficienza e la responsabilità (ad esempio, riguardo ad un

⁹ San Marino ha ratificato la Convenzione Europea sull'Estradizione (STE n. 024) il 18 marzo 2009, la quale è entrata in vigore per San Marino il 16 giugno 2009.

modello organizzativo della pubblica amministrazione, codici deontologici, procedimenti amministrativi, accesso alle informazioni, ecc.).

17. Per quanto concerne gli appalti pubblici, la materia è disciplinata dalla Legge 17 settembre 1999 n. 96, dal Decreto 20 gennaio 2000 n.10, così come modificato dal Decreto n. 62/2000, nonché dal Decreto n. 100/2001, dalla Legge n. 49/2002 e dal Decreto Delegato n. 97/2011. I progetti possono essere assegnati dall'Amministrazione Pubblica o Azienda di Stato interessata direttamente o tramite concorso a professionisti che non lavorano con la pubblica amministrazione, sulla base di apposito disciplinare d'incarico. La realizzazione del progetto viene assegnata tramite gara in base ai requisiti stabiliti dal Decreto Delegato n. 97/2011 (Articolo 3). L'organo decidente degli enti appaltanti approva, a suo insindacabile giudizio, su proposta del responsabile dell'ente stesso, il tipo di gara prescelto, l'elenco delle ditte da invitare (nel caso la gara non sia un'asta pubblica) ed i criteri di aggiudicazione in base alla tipologia dell'appalto ed al rispetto delle condizioni indicate nel Decreto 10/2000 (Articolo 10). Le imprese interessate devono richiedere di essere iscritte nell'apposito registro per partecipare alle gare d'appalto. Gli imprenditori nei confronti dei quali vi è un procedimento fallimentare o di liquidazione, che hanno a loro carico gravi e comprovate colpe tali da pregiudicare la loro affidabilità come offerenti, o che non adempiono gli obblighi fiscali e relativi agli oneri sociali, non possono essere registrati nel registro di cui sopra o, qualora siano già registrati, vengono sospesi dal registro medesimo. La pubblica amministrazione e gli enti del settore pubblico possono anche affidarsi, in casi eccezionali, ad imprese non iscritte nel registro per prestazioni temporanee e particolari, previa autorizzazione del Congresso di Stato. E' in vigore un sistema di controlli interni (esercitati dalla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica) e di controlli esterni (ricorso per opposizione e ricorso giurisdizionale) delle procedure di appalto.

b. Analisi

18. La Repubblica di San Marino ha recentemente introdotto delle modifiche importanti nell'attività di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, quali il miglioramento del quadro legislativo del Paese e lo sviluppo del suo aspetto istituzionale che prevede, tra le altre cose, l'istituzione di organi/persone competenti in materia ed il coordinamento fra loro delle attività. Il GVG valuta positivamente gli sforzi profusi dalle autorità sammarinesi in tale ambito. In considerazione del fatto che la maggior parte di questi cambiamenti sono stati introdotti con l'intento di allineare in tempi rapidi la legislazione nazionale sammarinese agli standard internazionali (raccomandati, tra gli altri, dal MONEYVAL, dall'OCSE e dal FMI), il GVG ritiene che il loro pieno "possesso" richiederà tempo e pratica.
19. Nel campo della lotta alla corruzione, San Marino sembra seguire un simile approccio affidandosi alle raccomandazioni fornite da organismi internazionali. Il GVG accoglie favorevolmente la decisione di San Marino di unirsi alla comunità internazionale nei suoi sforzi per combattere la corruzione. Inoltre, l'istituzione di un Gruppo di Lavoro interdipartimentale per assicurare un approccio coordinato in materia (si veda paragrafo 15) rappresenta uno sviluppo positivo. Detto ciò, il GVG ritiene fermamente che le autorità debbano adottare un approccio maggiormente pro-attivo per contrastare la corruzione, in stretto coordinamento con la società civile, affinché San Marino possa beneficiare pienamente e contribuire all'attuazione concreta degli standard internazionali.
20. Con particolare riferimento agli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa, vale a dire la Convenzione Penale sulla Corruzione (STE n. 173) ed il suo Protocollo Addizionale (STE n. 191), nonché la Convenzione Civile sulla Corruzione (STE n. 174), nessuno di questi è

stato ad oggi ratificato da San Marino. Le autorità hanno ribadito l'intenzione di aderire tempestivamente a tali strumenti al termine dei necessari adeguamenti della legislazione nazionale. Il GVG plaude all'intenzione dichiarata dalle autorità di migliorare ulteriormente le disposizioni applicabili in materia di lotta alla corruzione, previste dalla legislazione nazionale. Una simile azione invierà un chiaro segnale al pubblico e alla comunità internazionale che la corruzione è inaccettabile a San Marino. Il GVG incoraggia San Marino a completare il prima possibile la revisione legislativa in corso, cosicché si possa presto procedere alla ratifica di STE 173, STE 174 e STE 191.

21. Al GVG è stato riportato, in diverse occasioni, che a San Marino non vi è una "storia" di corruzione e le vulnerabilità a questo fenomeno sono generalmente percepite come minime. San Marino ha maturato un'esperienza limitatissima nell'individuazione e investigazione dei reati in materia di corruzione. Inoltre, non è mai stato condotto nessuno studio per analizzare la situazione attuale in materia o identificare settori a rischio nel Paese che possono essere particolarmente esposti alla corruzione, sebbene alcuni rappresentanti sia delle autorità pubbliche che della società civile abbiano indicato come gli appalti pubblici necessitino di maggiore controllo e trasparenza. Nonostante sia in vigore un'ampia legislazione in tali ambiti, vi sono ancora alcuni dubbi riguardo alla loro concreta attuazione, comprese le autorità competenti, i tipi di controlli realizzati, l'uso estensivo di procedure private d'appalto piuttosto che gare d'appalto pubbliche, la revisione delle specifiche per le gare d'appalto per garantire che non siano fatte su misura, ecc.
22. Durante la visita in loco, il GVG ha chiesto a diversi interlocutori appartenenti a vari settori di spiegare che cosa, a loro avviso, comportasse la corruzione. La maggioranza ha fornito come risposta la corruzione tramite un indebito vantaggio ed il nepotismo e ha limitato tali fenomeni unicamente alle azioni illecite commesse dai pubblici ufficiali. Essendo una piccola comunità, hanno dichiarato che essi usufruiscono di favori e non percepiscono un favore reso per una "giusta" azione come un reato. E' stato fatto l'esempio dell'assunzione di personale: se due persone hanno le medesime competenze, la scelta ricade su una persona che già si conosce. Nonostante le risposte sopra indicate, il GVG è stato informato anche in merito alle riforme adottate dalle autorità per rafforzare la trasparenza dei processi decisionali nei vari settori di attività (ad esempio, pubblica amministrazione, appalti, persone giuridiche, sistema finanziario, ecc.). Il GVG è consapevole del fatto che questo sia un processo continuo che sia le istituzioni che i cittadini devono intraprendere modificando le percezioni, gli atteggiamenti e le pratiche, laddove necessario, per meglio combattere la corruzione e prevenire casi di nepotismo e favoritismo.
23. Non sorprende la concezione ristretta del fenomeno della corruzione, mostrata anche dalle autorità intervistate, poiché la legislazione sammarinese considera reato la corruzione nel settore pubblico (reati commessi da pubblici ufficiali contro l'amministrazione pubblica), ma non prevede la penalizzazione della corruzione nel settore privato; né tanto meno prende opportunamente in esame il reato di traffico di influenza, basato su un rapporto trilaterale, e le sue peculiarità per contrastare il comportamento corruttivo di coloro che si trovano vicini al potere e cercano di ottenere vantaggi relativamente alla loro situazione. Le modifiche apportate al Codice Penale per ampliare la portata dei reati in materia di corruzione (es. corruzione di funzionari di Stati esteri e di organizzazioni internazionali) sono piuttosto recenti e sono state introdotte a partire dalla metà del 2008; alcuni di questi cambiamenti sono stati realizzati per dare una risposta giuridica ad una serie di situazioni illecite che, nella pratica, non erano state sanzionate a causa di lacune nella legislazione (ad esempio, per quanto riguarda l'istigazione alla corruzione o la condanna per corruzione per atti compiuti in conformità al proprio ufficio). Il

GVG ricorda che il recepimento e l'attuazione della Convenzione saranno esaminati approfonditamente nel corso della Terza Tornata di Valutazione del GRECO, a cui San Marino sarà sottoposto in una fase successiva. Per questo motivo ed in linea con la prassi comune, il GRECO si astiene dal fornire raccomandazioni a riguardo in questa fase.

24. Alla luce di quanto sopra, il GVG ritiene fondamentale studiare meglio la situazione del Paese per identificare le aree a rischio di corruzione, individuare le vulnerabilità, aumentare la trasparenza ed il controllo delle procedure amministrative e adottare misure di prevenzione, se necessario. Effettuando uno studio approfondito della situazione del Paese, analizzando le manifestazioni dei vari tipi di corruzione e coinvolgendo diversi attori nel processo (società civile, media, ecc.), il Paese potrà adottare un approccio maggiormente pro-attivo nei confronti del fenomeno della corruzione, nonché introdurre un'importante normativa in materia di lotta alla corruzione e misure istituzionali. Pertanto, il GVG raccomanda 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 degli 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.**

II. INDIPENDENZA, GRADO DI SPECIALIZZAZIONE E RISORSE DEGLI ORGANI NAZIONALI INCARICATI DI PREVENIRE E COMBATTERE LA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

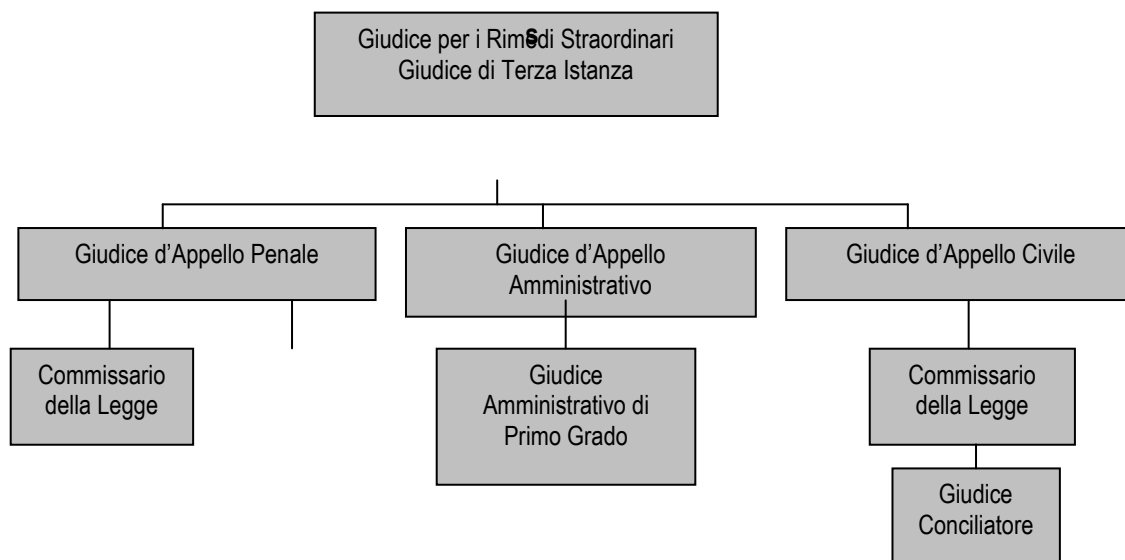
Giudici e tribunali

25. In base al principio di separazione dei poteri, la Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Articolo 3) garantisce agli organi del potere giudiziario, istituiti per legge costituzionale, piena indipendenza e libertà di giudizio nell'esercizio delle loro funzioni. Il sistema giudiziario sammarinese imponeva fino alla riforma introdotta dalla Legge n. 145 del 30 ottobre 2003 che i giudici di un tribunale inferiore fossero forensi. Tale requisito non è più applicato.
26. Ai sensi della Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n. 144, gli organi del potere giudiziario sono soggetti alla legge soltanto e tenuti alla puntuale interpretazione ed applicazione del diritto vigente. La Legge 30 ottobre 2003 n. 145 sull'ordinamento giudiziario descrive il relativo quadro istituzionale. In particolare, il Tribunale Unico ha giurisdizione ordinaria e amministrativa. Consiste di due sezioni specializzate, amministrativa e ordinaria, la seconda suddivisa a sua volta in civile, penale, minorile e familiare. L'organizzazione e la vigilanza delle sue attività spettano ad un Magistrato Dirigente, nominato per cinque anni dal Consiglio Giudiziario fra i Commissari della Legge (giudici) che abbiano un'anzianità di almeno 10 anni. La giurisdizione ordinaria è affidata al Giudice di Terza Istanza, al Giudice per i Rimedi Straordinari, al Giudice d'Appello, al Commissario della Legge, al Giudice Conciliatore e all'Uditore Commissariale.
27. Il Commissario della Legge ha funzioni giurisdizionali nel tribunale di prima istanza, sia nelle cause civili che penali. In riferimento alla materia penale, il Commissario della Legge ha funzioni inquirenti e decide in prima istanza. L'Articolo 2 del Codice di Procedura Penale (CPP) stabilisce che al Commissario della Legge compete l'esercizio dell'azione penale, mentre l'Articolo 24 della

Legge 28 ottobre 1992 n. 83 specifica ulteriormente che la funzione decidente è assegnata ad un Commissario della Legge diverso dal Giudice Inquirente al fine di garantire l'imparzialità del primo¹⁰. L'Uditore Commissariale assiste il Commissario della Legge nelle sue attività; quest'ultimo può delegare o demandare all'Uditore Commissariale funzioni istruttorie in materia sia civile che penale.

28. Il Giudice d'Appello Civile e Penale e il Giudice d'Appello Amministrativo decidono rispettivamente su ogni ricorso presentato contro le decisioni dei Commissari della Legge in materia civile e penale, del Giudice Conciliatore, ai sensi dell'Articolo 3 della Legge 145/2005 (solamente in casi di giudizi in procedimenti civili riguardanti beni mobili di un valore superiore a € 50.000) e del Giudice Amministrativo. I giudici di appello hanno giurisdizione per occuparsi dei punti di fatto e di diritto; in particolare, l'Articolo 196 del Codice di Procedura Penale stabilisce che il giudice dell'appello ha giurisdizione per occuparsi di tutti gli aspetti di un caso (*piena cognizione del giudizio*). Se l'appello è presentato unicamente dall'imputato, il giudice non può né imporre una sanzione più severa, né revocare gli eventuali benefici concessi.
29. In materia penale, il Giudice di Terza Istanza decide in merito agli appelli riguardanti la legittimità delle misure cautelari personali e reali, nonché sull'esecuzione della pena. In materia civile, decide sui ricorsi per incompetenza, mentre in materia civile e amministrativa decide in terza istanza. Al Giudice per i Rimedi Straordinari compete la decisione sui conflitti tra le giurisdizioni civile, penale e amministrativa, sull'astensione e ricusazione dei magistrati, sui ricorsi per la revisione delle sentenze penali, sulle querele di nullità e sui ricorsi per *restitutio in integrum* nei giudizi civili.

Struttura giuridica dei Tribunali sammarinesi



¹⁰ Nella sentenza del 25 luglio 2000, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in merito al ruolo duplice del Commissario della Legge sia di giudice inquirente che di giudice istruttore nella procedura sommaria, ha sentenziato all'unanimità che vi era stata una violazione dell'Articolo 6 § 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione al diritto di avere la propria causa esaminata da un tribunale imparziale (*Causa Tierce e altri contro San Marino*). La Legge 83/1992 ha abolito la possibilità per il Commissario della Legge di combinare le funzioni.

30. Il *Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme* (Corte Costituzionale) è stato istituito con la Legge 26 febbraio 2002 n. 36. La sua organizzazione, il suo funzionamento e le sue incompatibilità sono disciplinati dalla Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55. E' composto da tre giudici effettivi e tre supplenti, nominati con una maggioranza di due terzi dal Consiglio Grande e Generale, per un mandato di quattro anni. Il Collegio verifica che le leggi, gli atti e le consuetudini cui è conferita forza di legge siano corrispondenti ai precetti costituzionali; verifica l'ammissibilità di un referendum; decide in caso di conflitti tra le istituzioni costituzionali ed esercita interventi di censura sulle attività dei Reggenti (il cosiddetto *Sindacato sui Capitani Reggenti*)¹¹.
31. Il Consiglio Giudiziario è competente in via esclusiva per la nomina, l'assegnazione, il trasferimento, la promozione e la disciplina dei magistrati. Il Consiglio Giudiziario si riunisce in sessione ordinaria e plenaria, entrambe presiedute dai Capitani Reggenti che non hanno diritto di voto. Alle sedute ordinarie partecipano tutti i giudici del Tribunale Unico (complessivamente 18) ed il Segretario di Stato per la Giustizia (che non ha diritto di voto); nelle sessioni ordinarie ci si occupa principalmente dell'amministrazione generale della giustizia e dell'organizzazione del lavoro (es. distribuzione del lavoro). Alle sessioni plenarie intervengono tutti i giudici del Tribunale Unico, i 10 membri della Commissione Parlamentare Affari Giustizia ed il Segretario di Stato per la Giustizia (con diritto di voto). Tra le altre cose, nelle sessioni plenarie si prendono in esame le questioni relative alle nomine e alle rimozioni dall'incarico. Il Consiglio Giudiziario si riunisce in seduta ordinaria almeno 2 volte all'anno (ogni sei mesi) e in seduta plenaria almeno una volta all'anno (per l'adozione della Relazione annuale sullo Stato della Giustizia). Le decisioni sono adottate con la maggioranza dei presenti.
32. I giudici vengono selezionati mediante concorsi pubblici a livello nazionale, per partecipare ai quali è richiesta una precedente esperienza professionale. Dopo un periodo di prova della durata di tre anni, i Commissari della Legge, i Giudici Amministrativi di primo grado, i Giudici d'Appello, i Giudici Conciliatori e gli Uditori Commissariali sono soggetti a conferma da parte del Consiglio Giudiziario in sessione plenaria. Una volta confermati, i giudici restano in carica a tempo indeterminato, salvo dimissioni o revoca dell'incarico per provvedimenti disciplinari. Le promozioni vengono assegnate in base a criteri che combinano l'anzianità e il merito. I Giudici per la Terza Istanza ed i Giudici per i Rimedi Straordinari, nonché i Giudici per la responsabilità civile dei magistrati, sono nominati dal Consiglio Giudiziario in seduta plenaria (maggioranza di 2/3) e sono scelti tra esperti in diritto di chiarissima fama aventi i requisiti minimi previsti per i magistrati d'appello.
33. Vengono imposte alcune restrizioni ai giudici relativamente allo svolgimento di attività extragiudiziarie (ad esempio, per quanto riguarda la partecipazione a partiti politici e organizzazioni sindacali, l'accettazione di un lavoro privato, ecc.). Qualsiasi attività extragiudiziaria deve essere autorizzata dal Consiglio Giudiziario (es. attività accademica presso

¹¹ Tutti gli atti dei Capitani Reggenti, compresi quelli compiuti in qualità di Presidenti del Consiglio Grande e Generale, sono sottoposti al *Sindacato sui Capitani Reggenti*. Al termine del proprio mandato, i Capitani Reggenti sono sottoposti ad un Sindacato, che giudica loro per quanto fatto o non fatto, cioè per quello che eventualmente avrebbero fatto oltre le loro facoltà in violazione delle norme statutarie, o di quello che avrebbero omesso di fare contro il loro dovere. Il Sindacato della Reggenza, di antiche origini, è uno strumento a disposizione di tutti i cittadini sammarinesi di cui ci si può avvalere una volta scaduta la carica della Reggenza, anche in caso di presunta violazione delle norme a tutela della segretezza del voto parlamentare. Il Sindacato concerne l'accertamento e la valutazione di eventuali responsabilità istituzionali, restando impregiudicate le eventuali responsabilità penali e civili da farsi valere nelle sedi ordinarie.

un'Università). I casi di incompatibilità possono comportare la sospensione temporanea o la rimozione dall'incarico.

Procuratore del Fisco e Pro-Fiscale

34. Nella Repubblica di San Marino, in base all'ordinamento vigente, Procuratore del Fisco e Pro-Fiscale operano quali magistrati requirenti: sono deputati a sostenere, nei procedimenti penali, le ragioni dell'accusa. Inoltre, compete loro valutare le richieste di archiviazione dei casi.
35. E' doveroso precisare che la loro nomina e le loro funzioni sono attualmente riesaminate nell'ambito della riforma del Codice di Procedura Penale, secondo la quale il Procuratore del Fisco e il Pro-Fiscale diventeranno dei veri e propri Pubblici Ministeri in base al modello accusatorio.
36. Procuratore del Fisco e Pro-Fiscale sono scelti in seguito ad un concorso pubblico fra avvocati che abbiano compiuto il trentesimo anno di età e i laureati in giurisprudenza che abbiano acquisito la qualifica di professore universitario di ruolo o che a seguito di concorso facciano parte del personale docente dell'università per le materie giuridiche.

Organi di Polizia

37. A San Marino vi sono tre organi di polizia: la Polizia Civile, che fa capo alla Segreteria di Stato per gli Affari Interni, il Corpo della Gendarmeria di San Marino e la Guardia di Rocca che ha fornito assistenza alla Gendarmeria fintanto che uno Statuto del 1987 non ha ridefinito il suo ruolo. Sia la Gendarmeria che la Guardia di Rocca fanno capo alla Segreteria di Stato per gli Affari Esteri. Tutti tre i corpi svolgono funzioni sia di pubblica sicurezza che investigative. In totale, vi sono circa 200 agenti di Polizia a San Marino, di cui 80 appartengono al Corpo della Polizia Civile.
38. In particolare, la Polizia Civile non è un corpo militare e si occupa, fra l'altro, di reati fiscali ed economici. La Gendarmeria è un corpo di polizia a statuto militare specificatamente responsabile della sicurezza interna e dell'ordine pubblico. La Guardia di Rocca, anch'essa un corpo militare, è responsabile dell'ordine pubblico e del controllo dei confini, e svolge altresì incarichi doganali. Nell'ambito di questa attività, la Guardia di Rocca, insieme agli altri corpi di Polizia, effettua controlli sul trasporto transfrontaliero di denaro e strumenti analoghi (Decreto Delegato 74/2009).
39. Le Forze di Polizia possono autonomamente attuare misure cautelari (quali arresto e fermo), le quali scadono automaticamente se non vengono confermate dal Giudice Inquirente competente entro 96 ore dalla notifica. La Polizia può altresì procedere al sequestro del corpo del reato o delle cose a questo pertinenti e tale misura è soggetta alla stessa procedura di conferma di cui sopra.
40. Il personale delle Forze di Polizia è reclutato attraverso concorso. Sono esclusi dal concorso tutti coloro che sono stati condannati per un reato commesso con dolo. Gli agenti della Polizia Civile sono soggetti agli stessi requisiti di condotta dei dipendenti pubblici e agli specifici obblighi deontologici previsti dalla Legge n. 142/1990. Gli agenti della Gendarmeria e della Guardia di Rocca sono soggetti alle disposizioni disciplinari contenute nel Regolamento 15/1990 dei Corpi Militari e nelle leggi speciali dei medesimi Corpi, cioè nella Legge 131/1987 e nella Legge 132/1987, così come modificate. Il Congresso Militare è responsabile della valutazione e dell'indagine in relazione a violazioni disciplinari.

41. Gli agenti delle Forze di Polizia non possono ricoprire nessuna carica politica o svolgere una professione secondaria (Legge 142/1990 sul Corpo di Polizia Civile, Legge 131/1987 sul Corpo della Gendarmeria e Legge 132/1987 sulla Guardia di Rocca).

Indagini penali

Indagini penali

42. Il sistema penale sammarinese si fonda sul principio dell'obbligatorietà della legge penale. Essa è esercitata dal Giudice Inquirente. In caso di archiviazione degli atti è concesso alla persona offesa o al denunciante di fare ricorso davanti al Giudice d'Appello, che può disporre la riapertura dell'indagine da parte di un diverso Giudice Inquirente.
43. Nello svolgimento delle funzioni di prevenzione dei reati, le Forze di Polizia possono acquisire informazioni anche da fonti anonime sull'attività criminale e in tal caso sono tenute ad informare il Giudice Inquirente. Dopo aver registrato la *notitia criminis* negli appositi registri, il giudice avvia le indagini giudiziarie. Il Giudice Inquirente ha il potere di affidare ad ognuno dei tre corpi di Polizia funzioni di polizia giudiziaria nella conduzione di indagini. Il Giudice Inquirente non può essere il giudice in carica che decide sul caso.
44. I processi sono pubblici e presieduti da un solo giudice. Non vi sono disposizioni relative a processi che prevedono la partecipazione di una giuria. Gli imputati hanno il diritto di essere presenti e di consultarsi con un avvocato anche durante la fase istruttoria. Gli imputati possono confrontarsi con, o interrogare i testimoni a carico e presentare testimoni e prove a discarico. Essi hanno accesso a tutte le prove in possesso dell'Autorità Giudiziaria competente relative ai loro casi, godono della presunzione di innocenza ed hanno diritto a due gradi di appello. La pubblicità dei processi è sottoposta a limitazioni nella fase delle indagini, mentre è garantita – salvo specifiche eccezioni previste per legge – nella fase dibattimentale (Articolo 8 Legge n. 93/2008). Costituisce reato penale pubblicare atti coperti da segreto istruttorio (Articolo 192 bis CP)
45. La fase preliminare si articola in atti istruttori (interrogatori, esami testimoniali, confronti, riconoscimenti, perquisizioni, sequestri, perizie, ecc.) alla cui assunzione il Giudice Inquirente provvede direttamente. Alcune di queste procedure possono essere condotte anche dalla Polizia Giudiziaria. Nella conduzione di indagini correlate ad un reato economico, sia l'Autorità Giudiziaria che le Forze di Polizia possono avvalersi di Banca Centrale (BCSM) e dell'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF). Quest'ultima viene coinvolta qualora vi sia un sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.
46. Nel corso del procedimento penale possono essere adottate misure cautelari personali (carcerazione cautelare, arresti domiciliari, divieto o obbligo di soggiorno, divieto di espatrio: Art. 53 e seguenti CPP) o reali (sequestri: Artt. 59 e seguenti e 74 CPP) che sono disposte dall'Autorità Giudiziaria ed eseguite dalle Forze di Polizia. Avverso tali provvedimenti è ammesso reclamo al Giudice d'Appello Penale entro dieci giorni dalla notificazione o dall'esecuzione della misura (Art. 56 CPP). Avverso la decisione del Giudice d'Appello Penale è dato ricorso nel termine di trenta (30) giorni dinnanzi al Giudice di Terza Istanza, che valuta la legittimità del provvedimento cautelare.
47. La procedura di archiviazione può essere adottata se le prove raccolte non sono sufficienti per affermare la responsabilità della persona sottoposta a procedimento. In tal caso, il Giudice

Inquirente richiede al Procuratore del Fisco il parere sulla archiviazione, trasmettendogli il fascicolo processuale. Se il Procuratore del Fisco presta parere conforme, la procedura di archiviazione si perfeziona ed il Giudice Inquirente dispone l'assoluzione dell'imputato. Il procedimento nei confronti del medesimo prevenuto potrà essere riaperto solo nell'ipotesi che sopraggiungessero nuove prove a carico dell'imputato (Art. 135 CPP). Se il Procuratore del Fisco non concorda con l'archiviazione del caso, la fase delle indagini preliminari prosegue, nella misura in cui ciò sia necessario; tale fase deve essere conclusa, conformemente al principio della speditezza delle indagini preliminari, secondo i termini di cui all'Articolo 6, paragrafo 2 della Legge n. 93/2008.

48. Qualora le prove raccolte siano idonee a sostenere la responsabilità dell'imputato, l'Autorità Giudiziaria provvede con rinvio a giudizio, formulando l'imputazione e richiedendo la fissazione dell'udienza dibattimentale. Nel corso del processo, vale a dire durante il contraddittorio, possono essere assunte, esaminate e confrontate prove nuove rispetto a quelle raccolte nella fase preliminare. Le funzioni d'accusa sono svolte dal Procuratore del Fisco.
49. Esaurita la raccolta delle prove, si procede alla discussione finale: il Procuratore del Fisco, il difensore della parte civile e quello dell'imputato formulano le loro richieste.
50. Il Giudice Decidente legge il dispositivo contenente l'assoluzione o la condanna dell'imputato (Artt. 161 e 162 CPP). In caso di condanna, il Giudice provvede anche sulle restituzioni e sul risarcimento del danno a favore della parte civile ed ordina la confisca dei beni sequestrati o la confisca di valore. La motivazione può essere redatta separatamente dal dispositivo e deve essere depositata in Cancelleria. L'avvenuto deposito è notificato alla parti. Ciascuna parte interessata può interporre appello entro trenta giorni, indicando i motivi di impugnazione (che devono essere depositati entro trenta giorni dalla notifica dell'avviso di deposito della motivazione). Il giudizio di appello si svolge in pubblica udienza con la partecipazione di tutte le parti anche se non impugnanti. La sentenza di primo grado può essere riformata in senso peggiorativo per l'imputato solo in caso di impugnazione del Procuratore del Fisco. Con la lettura del dispositivo d'appello, la sentenza diventa definitiva.

Istituzioni specializzate nella lotta alla corruzione nell'ambito degli organismi preposti all'applicazione della legge

51. Non vi sono specifici dipartimenti, servizi, unità o persone nell'ambito delle Forze di Polizia e degli organi giudiziari con funzioni e/o poteri specifici di prevenzione, controllo, indagine e applicazione delle misure volte a combattere la corruzione.
52. Detto questo, negli ultimi anni vi è stata una specializzazione nel campo dei reati finanziari (specialmente in relazione alle disposizioni antiriciclaggio). Gli agenti di Polizia con una particolare attitudine e preparazione nell'ambito della prevenzione e della lotta ai crimini finanziari, possono essere assegnati all'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF). Le autorità hanno indicato che vi sono circa 20-22 agenti con questo tipo di esperienza e disposti a partecipare alle indagini finanziarie, se necessario. Similmente, l'AIF organizza corsi di formazione per gli agenti di Polizia relativamente alla normativa anti-riciclaggio (es. attraverso corsi e tirocini di durata non superiore ai 6 mesi). A tale scopo, sta per essere firmato un Memorandum d'Intesa tra l'AIF e le relative Forze di Polizia. Infine, le autorità hanno evidenziato che dal 2009 esiste un Gruppo Interforze (composto da agenti della Polizia Civile, della Gendarmeria e della Guardia di Rocca) che si occupa di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e, in generale, di reati economici. Tale Corpo è composto da 6 ufficiali. Inoltre, dal 2010 è stato

creato il Nucleo Antifrode, composto attualmente da 10 agenti della Polizia Civile. Il Nucleo opera in coerenza con le esigenze dell'Ufficio di Controllo e Vigilanza sulle Attività Economiche ed ha funzioni autonome rispetto al Corpo di Polizia, ma non è un Corpo separato. Infine si segnala che dal 1998 esiste un ulteriore Gruppo Interforze con funzioni di Polizia Giudiziaria, composto da 5 agenti che collaborano con il Tribunale nell'indagine dei reati.

Tecniche investigative speciali

53. La Legge 21 luglio 2009 n. 98 ha introdotto quale speciale mezzo di indagine quello delle intercettazioni, anche per il reato di corruzione. Il Giudice Inquirente, quando sussistono gravi indizi di reato e vi sono fondati motivi di ritenere che l'intercettazione sia assolutamente indispensabile per la prosecuzione delle indagini, richiede al Giudice Decidente (o ad un altro Commissario della Legge designato dal Magistrato Dirigente), con decreto motivato, l'autorizzazione a disporre le operazioni di intercettazione, indicandone specificamente le modalità e la durata, che non può comunque essere superiore a tre mesi. L'intercettazione può essere eccezionalmente prorogata sino ad un massimo di altri tre mesi. Nei casi di urgenza, quando vi è fondato motivo di ritenere che dal ritardo possa derivare grave pregiudizio alle indagini, il Giudice Inquirente può disporre l'intercettazione con decreto motivato. Tale decreto deve essere convalidato entro quarantotto ore dal Giudice Decidente. Il Giudice Inquirente procede alle operazioni di intercettazione personalmente ovvero avvalendosi di un ufficiale di polizia giudiziaria o di altro personale idoneo.
54. Inoltre, l'Articolo 15 della Legge 28/2004 (così come modificata dalla Legge 92/2008) prevede l'utilizzo di altre tecniche investigative speciali quali consegne controllate, operazioni sotto copertura, acquisto simulato di beni, ecc. Queste tecniche possono essere applicate dalla Polizia (su autorizzazione del Giudice Inquirente) prima dell'avvio formale del procedimento per acquisire le prove nei casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le prove raccolte attraverso questi mezzi possono essere utilizzate anche nei relativi procedimenti per i reati presupposti del riciclaggio (Articolo 15, comma 5, Legge 28/2004). Infine, le tecniche investigative speciali possono essere utilizzate anche in relazione ad altre fattispecie di reato nel corso delle indagini preliminari, su ordine del giudice competente.

Accesso alle informazioni finanziarie e di altra natura

55. Ai sensi dell'Articolo 36 della Legge 17 novembre 2005 n. 165 (Legge sulle Imprese e sui Servizi Bancari, Finanziari e Assicurativi), così come modificato dalla Legge 21 gennaio 2010 n. 5, il segreto bancario non può mai essere opposto alle seguenti autorità nell'esercizio delle loro pubbliche funzioni: a) al Commissario della Legge in sede penale; b) alla Banca Centrale della Repubblica di San Marino nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza; c) all'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF); d) all'Ufficio Centrale di Collegamento (ai sensi dell'Articolo 3 del Decreto Legge n. 36/2011) e agli altri pubblici organi ed uffici sammarinesi deputati allo scambio diretto di informazioni con gli omologhi organi esteri in attuazione degli Accordi Internazionali vigenti.
56. Nel 2010 è stata confermata nella legislazione l'abolizione del segreto bancario nei confronti delle imprese capogruppo, comprese quelle estere (conformemente alle disposizioni della Legge 21 gennaio 2010 n. 5). Il Decreto Legge 36/2011 ha introdotto una norma transitoria per i gruppi transnazionali pre-esistenti, la quale chiarisce l'obbligatorietà delle informazioni alla capogruppo estera anche in mancanza di accordi vigenti tra le rispettive Autorità di Vigilanza. Inoltre, la Banca

Centrale di San Marino ha emanato delle note interpretative e delle istruzioni per sottolineare espressamente che la comunicazione di informazioni sulla clientela da parte degli istituti finanziari sammarinesi agli istituti finanziari di altri Paesi, richieste da questi ultimi per soddisfare gli obblighi antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo, non costituisce una violazione del segreto bancario. Al contrario, nel caso in cui tale comunicazione di informazioni sia necessaria al fine di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela, costituisce un obbligo soggetto a sanzioni in conformità con l'Istruzione AIF n. 2009-02.

57. Il Decreto Legge 14 maggio 2009 n. 65 prevede la creazione di una banca dati, la cui gestione è affidata alla Banca Centrale, allo scopo di facilitare la trasmissione interbancaria di dati sui clienti ed i beneficiari effettivi fra le banche sammarinesi e quelle italiane.

Misure speciali volte ad incoraggiare la cooperazione; protezione dei collaboratori e dei testimoni

58. Non sono state adottate misure specifiche a protezione di testimoni, vittime e collaboratori di giustizia. Vigono in materia le consuete norme penali a protezione dei pubblici agenti e a protezione delle parti processuali. Gli atti di intimidazione possono dar luogo al reato di minaccia (Art. 181 del CP), al reato di violenza privata (Art. 179 del CP) e al reato di estorsione (Art. 196 del CP).
59. Le deposizioni rese dinnanzi alle autorità giudiziarie durante le udienze preliminari possono essere utilizzate come prova in tribunale nel caso in cui il testimone fosse impossibilitato a presenziare.
60. Non sono possibili testimonianze anonime.
61. Non esiste alcuna particolare disciplina del patteggiamento o di altra procedura transattiva in caso di persone sospettate o condannate che accettano di collaborare con le Forze di Polizia e le autorità giudiziarie nei casi di corruzione. Il Codice Penale (Articolo 90) prevede unicamente un'attenuante per il caso di confessione utile e spontanea.

b. Analisi

62. Le informazioni raccolte dal GVG non fanno pensare che gli organi di Polizia, le autorità di pubblica accusa o giudiziarie abbiano subito un'ingerenza indebita della politica o di altro genere nel trattare i casi di corruzione. Per quanto riguarda la distribuzione del carico di lavoro all'interno del Tribunale, la giurisdizione ordinaria è suddivisa internamente in civile e penale. Il Magistrato Dirigente assegna i casi al Commissario della Legge, in base ai criteri per la distribuzione del lavoro approvati dal Consiglio Giudiziario. Per quanto riguarda le condizioni di lavoro delle autorità preposte all'applicazione della legge, come illustrato nella parte descrittiva, sia i giudici che il personale delle Forze di Polizia sono reclutati attraverso un concorso; la loro carriera è basata sul merito e la loro promozione richiede la partecipazione ad un concorso. I giudici sono sottoposti al Consiglio Giudiziario. Delle tre Forze di Polizia, vale a dire la Gendarmeria, la Guardia di Rocca e la Polizia Civile, soltanto quest'ultima (che si occupa della criminalità dei colletti bianchi) è soggetta ai requisiti etici e professionali dei dipendenti pubblici. Gli agenti della Gendarmeria e della Guardia di Rocca seguono le proprie disposizioni disciplinari. Il GVG ha appreso che, prima del 2003, i giudici di un tribunale inferiore del Paese dovevano essere forensi al fine di meglio assicurare la loro imparzialità. Tale requisito non è più applicabile ed ora i giudici possono essere cittadini sammarinesi. Non sono stati sviluppati codici deontologici speciali né per la Polizia, né per i magistrati, ma risulta che le norme generali sulle incompatibilità ed i divieti

per i dipendenti pubblici siano state incluse nelle leggi e nei decreti disciplinanti l'operato dei rispettivi organi.

63. Per quanto riguarda l'indagine concreta per i casi di corruzione, il GVG ha notato che il livello di conoscenza della materia da parte delle autorità di Polizia e giudiziarie sembra essere piuttosto limitato. Al GVG è stato detto che gli agenti che si occupano di criminalità dei colletti bianchi sono quelli appartenenti ai Gruppi Interforze della Polizia (vale a dire il Gruppo Interforze responsabile delle indagini relativamente ai casi di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e, più in generale, dei reati economici, nonché il Gruppo Interforze con funzioni di polizia giudiziaria) e al Nucleo Antifrode. Non vi sono unità speciali, né gruppi o agenti specializzati nell'individuazione e nelle indagini relative ai reati in materia di corruzione. Non vi sono neppure pubblici ministeri o giudici specializzati che si occupano di reati di corruzione. Nel trattare questi tipi di casi, si affidano alle loro conoscenze e all'auto-formazione. Durante la visita in loco, è apparso evidente al GVG che è stata data priorità al miglioramento degli strumenti legislativi ed istituzionali volti a combattere il riciclaggio: nel 2009 è stato istituito un gruppo specializzato presso la Polizia (composto da agenti delle tre Forze di Polizia) per occuparsi di questa fattispecie di reato. In questo ambito è stata promossa un'ampia formazione e sono stati conclusi specifici protocolli di collaborazione, ecc. Inoltre, è sembrato chiaro al GVG che, probabilmente a seguito di questa particolare attenzione prestata negli ultimi anni alle questioni in materia di antiriciclaggio, quasi tutti gli agenti intervistati ritengono che l'esperienza maturata nelle indagini relative al riciclaggio e alla frode sia sufficiente per approcciarsi alla prevenzione e alla lotta alla corruzione, laddove necessario.
64. Guardando alle statistiche sui reati di corruzione, è ovvio che l'attuale esperienza in questo campo è molto limitata (vedere dati al paragrafo 8). I funzionari intervistati durante la visita in loco ritengono che uno dei motivi dell'assenza di casi potrebbe essere il fatto che a San Marino la corruzione non è avvertita come un problema diffuso. Detto questo, il GVG ha potuto anche raccogliere alcune opinioni più critiche da parte dei mass media, che hanno sottolineato come il potenziale di corruzione sia reale a San Marino; alcuni esempi concreti si riferiscono alle procedure per l'attribuzione delle licenze (il cosiddetto caso *Licenzopoli*) e ai presunti casi di nepotismo nella conduzione degli affari pubblici.
65. Secondo il GVG, la percezione che San Marino abbia un livello molto basso di corruzione potrebbe avere un impatto negativo sul grado di allerta delle autorità circa possibili casi di corruzione attuali o futuri. A questo proposito, il GVG ha l'impressione che non vi sia un approccio proattivo a San Marino per individuare ed investigare i casi di corruzione. E' apparso evidente al GVG che vi è poca consapevolezza dei rischi legati ai comportamenti di corruzione e, sebbene sia stata data priorità alla formazione per comprendere il riciclaggio e alla legislazione in materia di lotta al riciclaggio, non è stata prestata un'attenzione particolare alla formazione per sensibilizzare sulla corruzione o sui metodi utilizzati per riciclare i proventi della corruzione. Infatti, il GVG, nonostante le dichiarazioni dei diversi agenti di Polizia e dei rappresentanti delle autorità giudiziarie incontrati durante la visita in loco, non è convinto che i livelli di esperienza dei relativi organismi preposti all'applicazione della legge a San Marino nell'individuare i casi di corruzione e le relative condotte di riciclaggio siano sufficientemente sviluppati.
66. Inoltre, sono state adottate o modificate di recente molte leggi che hanno un impatto nel campo della lotta alla corruzione. Sono attese maggiori riforme in seguito alla ratifica degli standard in materia di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa (ad esempio, per quanto riguarda il traffico di influenza, la corruzione nel settore privato, ecc.). E' fondamentale che le autorità sammarinesi responsabili della fase istruttoria, del perseguimento e del giudizio abbiano non solo una conoscenza approfondita delle nuove disposizioni a livello teorico, ma siano anche in grado di

applicarle nella pratica. Le indagini per corruzione, previste dalle nuove disposizioni penali, aumenteranno inevitabilmente il carico di lavoro del personale degli organismi preposti all'applicazione della legge e la loro necessità di conoscenze specifiche nello svolgimento delle indagini per corruzione. Il GVG raccomanda 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.**

67. Le dimensioni del Paese consentono rapporti di lavoro stretti tra gli agenti e di flessibilità nel loro operato, favorendo così ampiamente la collaborazione generale fra le diverse autorità. Al GVG è stato riportato che nonostante le risorse umane siano scarse, un Giudice Inquirente può attingere alle risorse di tutti e tre gli organi di Polizia per svolgere le indagini. Si deve altresì rilevare che molti altri organismi, tra cui l'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF) e l'Ufficio Tributario, possono avvalersi della Polizia quale loro braccio operativo e non hanno un proprio personale per condurre le ispezioni o ulteriori verifiche in caso di sospetto. La Polizia può accedere direttamente a tutte le banche dati (materia fiscale, iscrizione delle società, persone condannate, veicoli, ecc.). I rappresentanti degli organismi preposti all'applicazione della legge intervistati hanno evidenziato che le informazioni vengono condivise tra loro in modo facile e veloce e, conseguentemente, in base a quanto riferito, lo scambio dei dati avviene in tempo reale. La Legge 92/2008 prevede specifiche disposizioni riguardo alla cooperazione tra l'AIF, la Polizia e la pubblica amministrazione, la Banca Centrale e i pertinenti ordini professionali. In base a tali disposizioni, la autorità e le associazioni summenzionate sono obbligate, su richiesta motivata, a fornire i dati e le informazioni considerati utili ai fini di prevenire e combattere il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.
68. L'impiego di tecniche investigative speciali è piuttosto limitato in un Paese di tali dimensioni. Come affermato nella parte descrittiva, di recente (nel 2009) San Marino ha adottato una specifica Legge sulle Intercettazioni (Legge 98/2009), una tecnica che è applicabile a tutti i reati in materia di corruzione previsti dal Codice Penale sammarinese. Tuttavia, il GVG non ha potuto valutare l'utilità di questa legge a causa di alcune limitazioni di natura pratica: la mancanza di attrezzatura specifica per effettuare le intercettazioni e l'assenza di gestori locali di telefonia a San Marino, rendendo così necessario avvalersi del sistema Telecom italiano. Dalle discussioni avute sul posto è emerso che anche l'utilizzo di eventuali altri mezzi investigativi speciali (es. consegne controllate, operazioni sottocopertura, raccolta di informazioni e agenti sottocopertura) è limitato. Pertanto, il GVG raccomanda **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.**
69. Il GVG è stato informato del fatto che, nel corso di un'indagine, le forze di polizia possono acquisire informazioni da fonti anonime (per telefono o per iscritto) e da informatori. Inoltre, tutti gli enti, aziende e uffici dello Stato hanno l'obbligo di fornire alla Polizia Civile informazioni, rapporti, dati di ricerca e d'archivio necessari per l'espletamento dei suoi compiti istituzionali. Detto ciò, dalle interviste effettuate durante la visita in loco, il GVG ha avuto l'impressione che la polizia potrebbe essere molto più proattiva nelle indagini sui reati di corruzione. Inoltre, sembrerebbe che i cittadini non siano sempre sicuri dei mezzi o canali disponibili per segnalare i propri sospetti di corruzione, anche in maniera anonima. E' stato detto che ciò sarebbe particolarmente importante in un Paese dove "tutti conoscono tutti" ed i buoni rapporti di vicinato

potrebbero essere facilmente messi a rischio. Sia gli interlocutori del settore non governativo che le stesse autorità hanno riconosciuto che la creazione di una linea di assistenza telefonica per coloro che denunciano anonimamente misfatti qualora non desiderino che la loro identità sia rivelata ad altri sarebbe una risorsa preziosa per facilitare la scoperta di casi di corruzione. Un'altra lacuna importante a San Marino è la mancanza di misure specifiche a tutela dei testimoni, delle vittime e dei collaboratori di giustizia. Alla luce di quanto sopra, il GVG raccomanda 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.**

III. ENTITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE IMMUNITÀ

a. Descrizione della situazione

70. L'immunità è garantita ai Capi di Stato (Capitani Reggenti). Il suo ambito di applicazione è ampio: essi non sono perseguibili sotto qualsiasi forma e per qualsiasi titolo durante i 6 mesi del loro mandato. L'immunità termina alla fine del mandato, quando i Capitani Reggenti possono essere perseguiti nei tribunali ordinari (in materia penale, civile o amministrativa) per qualsiasi atto illecito commesso durante il mandato. Inoltre, possono essere ritenuti "istituzionalmente responsabili" di fronte al Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme (Corte Costituzionale). Quest'ultimo tipo di responsabilità deriva da atti che un Capitano Reggente può aver o non aver compiuto nel corso del proprio mandato (es. applicazione non corretta di un regolamento). In caso di responsabilità istituzionale le sanzioni applicabili sono contenute in uno vecchio Statuto del 1600 e comprendono: rimprovero morale, espulsione dal Consiglio Grande e Generale, interdizione dai diritti politici.
71. I membri del Parlamento (Consiglio Grande e Generale) sono esenti da responsabilità, cioè godono della libertà di parola per qualunque voto o opinione espressa nell'esercizio delle loro funzioni (Articolo 36, Regolamento del Consiglio Grande e Generale).
72. L'esenzione da responsabilità non si applica ai Segretari di Stato per le opinioni o le dichiarazioni rese nello svolgimento delle proprie funzioni in seno al Governo (Congresso di Stato). La responsabilità individuale e collegiale dei membri del Congresso di Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro attribuzioni, nonché la responsabilità civile, amministrativa e penale, sono riconosciute dall'Articolo 8 della Legge n.183/2005. Analogamente, i giudici non godono di nessuna immunità speciale.
73. Ai diplomatici sammarinesi accreditati all'estero è conferita l'immunità diplomatica in conformità alla Convenzione di Vienna. La recente Delibera 22 marzo 2011 n. 4 prevede che il Congresso di Stato possa revocare l'immunità diplomatica a qualsiasi rappresentante diplomatico o consolare (ad eccezione dei consoli onorari) sottoposto ad un procedimento penale nel paese di accreditamento. Tale misura è adottata anche laddove si presuma fortemente che un rappresentante diplomatico o consolare abbia commesso certi atti di corruzione nel paese in cui beneficia dell'immunità diplomatica. La revoca dell'immunità diplomatica deve essere immediatamente comunicata allo Stato di accreditamento per via diplomatica. A tutt'oggi, non si è mai verificata una simile situazione per atti di corruzione.

b. Analisi

74. Vi sono due categorie di persone che godono dell'immunità a San Marino, vale a dire i Capitani

Reggenti ed i diplomatici. Per i membri del Consiglio Grande e Generale vige solo un'insindacabilità delle opinioni e dei voti.

75. L'immunità dei Capitani Reggenti, sebbene ampia, è limitata ai sei mesi del loro mandato, al termine del quale possono essere perseguiti in un tribunale ordinario (penale, civile o amministrativo) per qualsiasi atto illecito commesso durante il mandato. Inoltre, i Capitani Reggenti possono essere considerati istituzionalmente responsabili per atti compiuti o non compiuti nel corso del loro mandato in violazione delle procedure giuridiche. La responsabilità istituzionale è stata applicata nella pratica e le autorità ne hanno fornito diversi esempi.
76. I membri del Consiglio Grande e Generale possono essere eletti unicamente se non sono mai stati soggetti a sanzione penale superiore ad un anno e non sono mai stati coinvolti in procedure concorsuali. Se la procedura concorsuale avviene nel corso del mandato, il membro del Consiglio Grande e Generale viene rimosso. Un caso analogo si è verificato nel 1992. I membri del Consiglio Grande e Generale non godono di nessuna immunità procedurale. L'immunità relativa alla libertà di parola (esenzione da responsabilità) viene applicata, ma a metà degli anni Novanta un membro ha preso la parola dicendo che sembravano esservi alcuni atti illeciti in un caso di natura urbanistica. Al termine della seduta, è stato chiamato a testimoniare in tribunale e sono state avviate delle indagini relativamente a tali atti illeciti. I Segretari di Stato (Ministri) non godono di nessuna immunità per la libertà di parola anche se partecipano alle attività del Parlamento. Una volta che un membro del Parlamento diviene Segretario di Stato, il suo mandato è sospeso ed è sostituito dal candidato seguente nella lista che ha ottenuto la maggioranza dei voti durante le elezioni.
77. Ai diplomatici si applicano le disposizioni della Convenzione di Vienna. Gran parte degli ambasciatori sammarinesi non sono residenti e, dunque, la Convenzione di Vienna non si applica nei loro confronti. I consoli prestano un servizio onorario e, pertanto, non godono dell'immunità. Di recente, il Governo ha emanato la Delibera 4/2011 in base alla quale i diplomatici sono tenuti a segnalare le indagini penali in corso nei loro confronti, affinché il Governo (Congresso di Stato) possa decidere: (1) di revocare l'immunità, se il diplomatico risiede nel paese e gode dell'immunità; (2) di revocare il mandato, se il diplomatico non è residente e, dunque, non gode dell'immunità. Ci sono stati tre casi di ambasciatori non residenti nei confronti dei quali sono stati avviate indagini penali (nessuno per il reato di corruzione): in un caso, la persona è stata rimossa dall'incarico, in un altro caso l'ambasciatore si è dimesso dall'incarico prima della sentenza mentre il terzo caso è ancora in corso. Al GVG è stato riferito che revocare l'immunità diplomatica costituisce un dovere del Governo, ogniqualvolta viene avviata un'indagine. Il diplomatico può essere perseguito a San Marino per tutte le fattispecie di reati gravi, così come definito dall'Articolo 6 del Codice Penale (vedere paragrafo 13), anche qualora il reato sia commesso all'estero.
78. Dall'analisi di cui sopra risulta che San Marino non solo dispone di buone norme che garantiscono che le categorie delle persone a cui si applica l'immunità, vale a dire i Capi di Stato, i membri del Parlamento ed i diplomatici, possano in ultima istanza essere ritenuti responsabili, ma ha già applicato con successo tali disposizioni nella pratica (anche in relazione a casi di abuso d'ufficio e a pratiche scorrette).

IV. PROVENTI DELLA CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Confisca e altri provvedimenti per requisire gli strumenti e i proventi dei reati

79. La confisca è prevista dall'Articolo 147 del CP, così come emendato nel 2004, 2008, 2009 e 2010. La confisca consegue alla condanna e riguarda le cose, di proprietà del colpevole, che sono servite o erano destinate a commettere il reato. La confisca riguarda altresì le cose che sono il prezzo, il prodotto o il profitto del reato, solo se di proprietà del colpevole (Articolo 147(1) del CP). La confisca colpisce sia proventi diretti che indiretti.
80. L'Articolo 147(2) del CP prevede la confisca obbligatoria, indipendentemente dalla condanna, in caso di fabbricazione, uso, porto, detenzione, alienazione o commercio, costituente reato, di cose anche non di proprietà dell'agente.
81. L'Articolo 147(3) del CP prevede una confisca di valore, vale a dire che, ove non sia possibile la confisca, il giudice impone l'obbligo di pagare una somma in danaro pari al valore dei proventi di reato.
82. L'Articolo 147(4) del CP prevede che le cose confiscate o le somme equivalenti ad esse siano devolute all'Erario o, se del caso, distrutte.
83. La confisca dei patrimoni posseduti da terzi è possibile solo quando è dimostrata la cattiva fede (*mala fides*). Tale prova deve essere dimostrata dall'Autorità di Pubblico Ministero. Se la confisca nei confronti di terzi in buona fede non è possibile, l'autorità giudiziaria dispone la confisca del valore equivalente.
84. Ai sensi della Legge 92/2008 in materia di Prevenzione e Contrasto del Riciclaggio e del Finanziamento del Terrorismo (Articolo 75), è possibile procedere alla confisca, indipendentemente dalla condanna, dei (presunti) proventi di reato. L'inversione dell'onore della prova ai fini della confisca dei proventi della corruzione è anch'essa prevista dall'Articolo 75 della Legge n. 92/2008. In particolare, il cessionario ed eventuali successivi cessionari hanno l'onere di dimostrare la propria buona fede. Si applicano gli elementi/procedure della prova tradizionalmente utilizzati nei procedimenti civili (es. assunzioni induttive, presunzioni relative, fatti conosciuti ecc.).

Misure cautelari: sequestro probatorio e sequestro preventivo di beni

85. Il sequestro è previsto ai fini della confisca. Il sequestro di beni prima della confisca può essere disposto in ogni momento durante le indagini soprattutto a scopo (a) preventivo o (b) probatorio (Articoli 78 e 58 del Codice di Procedura Penale). E' inoltre previsto il (c) sequestro conservativo/cautelare delle somme che potrebbero essere necessarie al risarcimento del danno riportato dalla vittima del reato (Articolo 145 del CP). Gli articoli 38 e 39 del Decreto Legge n. 134/2010 stabiliscono le norme per la gestione dei patrimoni sequestrati. Analogamente, sono applicabili le disposizioni relative all'amministrazione dei fondi sequestrati contenute nel Decreto Delegato n. 137/2008.
86. La Polizia può sequestrare il corpo del reato e le cose a questo pertinenti. Inoltre, l'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF) ha il potere di disporre il congelamento dei beni (blocking measure), fondi o di altre risorse economiche qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che tali beni, fondi o risorse economiche derivino da un reato o possano essere utilizzati per la commissione dei reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. L'ordine di congelamento

(blocking order) dell'AIF deve essere notificato all'autorità giudiziaria entro 48 ore ai fini della convalida entro le successive 96 ore.

87. Inoltre, in relazione ai reati in materia di riciclaggio, dal 2009 la Guardia di Rocca è preposta al controllo del trasporto transfrontaliero di denaro, ai sensi del Decreto Delegato 19 giugno 2009 n. 74, così come modificato dal Decreto Legge 26 novembre 2010 n. 187. La Guardia di Rocca ha compiuto i seguenti interventi:

| Anno | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|------------|-------------|-------------|
| Numero dei fermi per controlli | 2.988 | 7.588 | 4.931 |
| Beni sequestrati ¹² | 52.000 EUR | 117.052 EUR | 159.298 EUR |

88. Secondo quanto riportato, quando, nel corso delle ispezioni di controllo, la Guardia di Rocca rileva importi superiori a € 10.000, essa effettua una segnalazione direttamente all'AIF. Nel 2010 e nel 2011 sono state effettuate, rispettivamente, 29 e 9 segnalazioni.
89. Durante i controlli effettuati sul trasporto transfrontaliero di denaro e strumenti analoghi, gli agenti della Guardia di Rocca possono fermare veicoli a lato della strada, annotare le informazioni loro fornite e, laddove necessario, ispezionare il veicolo o la persona. La Guardia di Rocca ha il potere di trattenere la persona per 48 ore se quest'ultima risulta non conforme. Se la persona all'interno del veicolo è un cittadino straniero, la Guardia di Rocca richiede un "domicilio legale" e prende nota dei dati del passaporto o della carta d'identità se disponibili. Il denaro e gli strumenti analoghi trasferiti, o che si è tentato di trasferire, superiori al valore di € 10.000 sono sottoposti a sequestro amministrativo. Il sequestro viene eseguito nel limite del 40% dell'importo eccedente la soglia e senza alcun limite quando l'oggetto è indivisibile o quando, per via della natura e dell'importo dei beni trasferiti, il relativo valore in Euro non può essere valutato facilmente al momento del sequestro. Il GVG ha affrontato, durante la visita in loco, con la Guardia di Rocca la questione relativa al procedimento e al meccanismo per il sequestro di importi superiori a € 10.000, i quali sono i seguenti:
- (1) alla persona fermata viene comunicato che l'agente provvederà al sequestro del denaro contante (o degli assegni);
 - (2) l'agente compila un modulo di sequestro a lato della strada;
 - (3) una copia del modulo di sequestro viene rilasciata alla persona fermata;
 - (4) è utilizzata una speciale busta per il sequestro numerata e inalterabile per conservare il denaro (assegni);
 - (5) alla persona fermata viene comunicato il numero della busta utilizzata;
 - (6) l'agente scrive sulla busta l'importo in essa contenuto;
 - (7) al guidatore è permesso di ripartire;
 - (8) entro il giorno successivo, l'agente provvederà a depositare il denaro su un conto speciale e a iscrivere il sequestro in un registro separato tenuto dalla Guardia di Rocca.

Applicazione pratica delle misure cautelari e della confisca in caso di reati in materia di corruzione

90. Non sono mai stati emessi ordini di confisca/misure cautelari in relazione ad un caso di corruzione, sebbene tali provvedimenti siano stati/sono utilizzati per i reati di riciclaggio.

¹² Nel 2010, sono stati sequestrati 20 assegni con la firma del traente, ma non indicanti né il beneficiario né la dicitura "non trasferibile"; nel 2011 vi sono stati 3 casi simili.

Assistenza giudiziaria reciproca: misure cautelari e confisca

91. San Marino ha ratificato la Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in Materia Penale (STE n. 030) il 18 marzo 2009; la quale è entrata in vigore per San Marino il 16 giugno 2009.
92. La materia è disciplinata dalla Legge 30 luglio 2009 n. 104 "Legge sulle rogatorie internazionali in materia penale", così come modificata nel 2010. In particolare, l'assistenza giudiziaria viene fornita dalle autorità giudiziarie di San Marino, solitamente attraverso il Giudice Inquirente, in risposta ad una rogatoria proveniente da un paese estero. Una copia della richiesta viene inviata al Segretario di Stato per la Giustizia. L'esecuzione di una rogatoria non deve superare i 60 giorni dalla data del suo ricevimento. Se la rogatoria riguarda la perquisizione o il sequestro di beni, l'esecuzione è possibile solo se viene soddisfatto il requisito della doppia punibilità.
93. In assenza di una convenzione, la reciproca assistenza giudiziaria è garantita sulla base della reciprocità. In questi casi, per il disbrigo della richiesta da parte delle autorità giudiziarie è necessaria l'approvazione dell'autorità politica (il Segretario di Stato per la Giustizia) sulla base di una valutazione giuridica dell'ammissibilità della richiesta effettuata dalle autorità giudiziarie.

Riciclaggio di denaro

94. Il riciclaggio di denaro è considerato reato penale ai sensi dell'Articolo 199bis del CP, così come emendato nel 2004, nel 2008 e nel 2010. Si tratta di un reato doloso: la persona che ricicla i proventi deve essere consapevole della loro provenienza illecita. Il reato di riciclaggio di denaro si basa sul sistema "all crime approach": tutti i reati penali dolosi possono essere reati presupposti del riciclaggio di denaro, anche se commessi al di fuori di San Marino.

Articolo 199bis del CP: Riciclaggio

Commette il misfatto di riciclaggio chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato [presupposto], allo scopo di ostacolare l'accertamento della provenienza, occulta, sostituisce, trasferisce, ovvero collabora o s'intromette perché altri occulti, sostituisca o trasferisca denaro che sa ottenuto mediante un misfatto.

Commette altresì misfatto chiunque utilizza ovvero collabora o si intromette perché si utilizzi in attività economiche o finanziarie denaro che sa ottenuto mediante la commissione di un misfatto.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche quando l'autore del misfatto, da cui il denaro proviene, non è imputabile o non è punibile ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale misfatto. Nel caso in cui il misfatto presupposto sia stato commesso all'estero, esso deve essere penalmente perseguibile e procedibile per l'ordinamento sammarinese.

Al denaro sono equiparati gli altri valori patrimoniali ed inoltre i documenti legali, gli atti, gli strumenti ed i titoli comprovanti diritti sui beni e valori predetti.

Chiunque commette i reati previsti dal presente articolo è punito con la prigionia di quarto grado, con la multa a giorni di secondo grado e con l'interdizione di terzo grado dai pubblici uffici e dai diritti politici.

Le pene possono essere diminuite di un grado in ragione della quantità del denaro o dei beni ad essi equiparati e dell'indole delle operazioni effettuate. Possono essere aumentate di un grado quando i fatti sono commessi nell'esercizio di una attività economico-professionale soggetta ad autorizzazione o abilitazione da parte delle competenti Autorità pubbliche.

95. Per quanto riguarda le sanzioni applicabili, la pena prevista è la prigionia di quarto grado (da 4 a 10 anni) e la multa a giorni di secondo grado (da 10 a 40 giorni), il cui ammontare è determinato dal giudice in base alle possibilità economiche della persona (Articolo 85 del CP). La sanzione può anche comportare un'interdizione di terzo grado (da 1 a 3 anni) dai pubblici

uffici e dai diritti politici. Le pene possono essere ridotte di un grado (prigione da 2 a 6 anni e multa a giorni da 1 a 20 giorni), in base alla quantità di denaro e alla natura delle transazioni, o essere aumentate di un grado (prigione da 6 a 14 anni e multa a giorni da 20 a 60 giorni), se il reato è stato commesso nell'esercizio di un'attività economica o professionale, soggetta al rilascio di una licenza da parte delle autorità pubbliche competenti.

96. La Legge 17 giugno 2008 n. 92, così come successivamente emendata, rappresenta il quadro generale in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro. Essa prevede, fra l'altro: misure di adeguata verifica che si applicano a tutta la clientela (identificazione dei clienti e dei beneficiari effettivi, scopo e natura del rapporto d'affari, monitoraggio costante, registrazione e conservazione dei documenti contenenti i dati identificativi dei clienti), divieto di effettuare transazioni con banche di comodo, divieto di tenere conti anonimi o conti intestati a nomi fittizi, limiti al trasferimento di denaro contante e titoli al portatore, ecc. Le società sono tenute a garantire il rispetto di tali norme, in particolare nominando un *compliance officer*, il quale è tenuto a trasmettere le segnalazioni di transazioni sospette all'AIF e a promuovere la vigilanza interna.
97. L'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF) è un organismo autonomo istituito presso la Banca Centrale di San Marino. Fra le altre cose, l'AIF è responsabile di raccogliere ed esaminare le segnalazioni di transazioni sospette (STR), proporre misure antiriciclaggio, promuovere la formazione, collaborare con gli organi nazionali e internazionali che si occupano di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ecc. L'AIF è altresì responsabile dell'emanazione di disposizioni riguardanti l'attuazione degli obblighi di identificazione della clientela, conservazione della documentazione e segnalazione da parte dei soggetti designati. L'AIF presenta un rapporto delle sue attività al Consiglio Grande e Generale su base annuale. Per quanto riguarda i poteri dell'AIF, essa può imporre ai soggetti designati, alla Banca Centrale o alle amministrazioni pubbliche di fornire l'accesso a o consegnare i propri documenti/dati/informazioni, per quanto necessario, nell'ambito di un'indagine in materia di riciclaggio. Essa può altresì effettuare ispezioni sul posto, disporre il blocco dei beni, ecc. Inoltre, l'AIF può fungere da "polizia giudiziaria" su delega dell'autorità giudiziaria nelle indagini relative al riciclaggio o al mancato rispetto degli obblighi antiriciclaggio (ad esempio, interrogatori di sospettati o testimoni). L'AIF scambia altresì informazioni con le proprie controparti straniere ed è membro del Gruppo Egmont. Come dimostrano le statistiche, vi è stato un aumento della collaborazione internazionale (compreso lo scambio spontaneo di informazioni fra l'AIF e le sue controparti straniere) negli ultimi quattro anni.

Collaborazione internazionale dell'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF) di San Marino

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|
| Richieste di collaborazione inviate dall'AIF (richieste in uscita) | 0 | 38 | 46 | 13 |
| Richieste di collaborazione ricevute dall'AIF (richieste in arrivo) | 0 | 41 | 25 | 24 |
| Condivisione spontanea delle informazioni inviate dall'AIF | 1 | 6 | 37 | 5 |
| Condivisione spontanea delle informazioni ricevute dall'AIF | 0 | 2 | 2 | 6 |

* Periodo: dal 24 novembre 2008 (data di inizio operatività) al 16 giugno 2011

98. Ai sensi della legislazione attualmente in vigore, la lista dei soggetti tenuti a segnalare operazioni sospette all'AIF include gli istituti finanziari (quali banche, società di investimenti,

intermediari assicurativi), i soggetti non finanziari (quali commercianti e importatori di oro e preziosi, case d'asta, gallerie d'arte, commercianti di cose antiche) ed altri professionisti (commercialisti/ragionieri, revisori contabili, avvocati e notai). L'articolo 55 della Legge n. 92/2008, modificato dal Decreto Legge n. 134/2010, prevede le sanzioni per inosservanza dell'obbligo di segnalazione.

99. In caso di fondato sospetto (di riciclaggio, reati presupposti di riciclaggio, criminalità organizzata o finanziamento del terrorismo), l'AIF è sempre tenuta ad informare il Tribunale (Giudice Inquirente). La collaborazione e lo scambio di informazioni con le Forze di Polizia sono strutturati sulla base dell'Articolo 12 della Legge 17 giugno 2008 n. 92 (si veda anche paragrafo 52); è attualmente in fase di elaborazione un memorandum d'intesa fra l'AIF e le Forze di Polizia.
100. Da quando ha iniziato ad essere operativa, il 24 novembre 2008, l'AIF ha analizzato e trasmesso al Tribunale un solo caso in cui il reato presupposto ipotizzato era la corruzione. È in corso di analisi un altro caso che potrebbe essere correlato alla corruzione. La seguente tabella fornisce un resoconto dei reati di riciclaggio perseguiti (ed i relativi reati presupposti) dal 24 novembre 2008 al 31 dicembre 2010.

Suddivisione dei casi segnalati all'Autorità Giudiziaria per riciclaggio sulla base dell'ipotesi di reato presupposto

| No. | Ipotesi di reato presupposto | Ammontare (eur) ¹ | Blocco ² | Sequestro |
|-----------|--|------------------------------|---------------------|------------------|
| 3 | Traffico di stupefacenti | 1.535.094 ⁴ | - | 1.535.094 |
| 2 | Truffa | 5.650.000 | - | 2.143.420 |
| 1 | Frode o estorsione | 155.776 | 155.776 | 155.776 |
| 2 | Appropriazione indebita di beni durante bancarotta | 418.316 | - | 418.316 |
| 1 | Appropriazione indebita o corruzione | 425.000 | - | - |
| 1 | Usura o traffico di stupefacenti | 1.128.501 | - | - |
| 3 | Usura o estorsione | 3.939.000 ⁵ | - | 850.000 |
| 1 | Usura o bancarotta fraudolenta | 3.504.732 | - | - |
| 1 | Usura o gioco d'azzardo | 747.000 | - | - |
| 1 | Associazione a delinquere (di stampo mafioso) | 5.400.000 | - | - |
| 5 | Sconosciuta | 2.499.500 ⁵ | - | - |
| 21 | Totale | 26.808.604 | 155.776 | 5.102.606 |

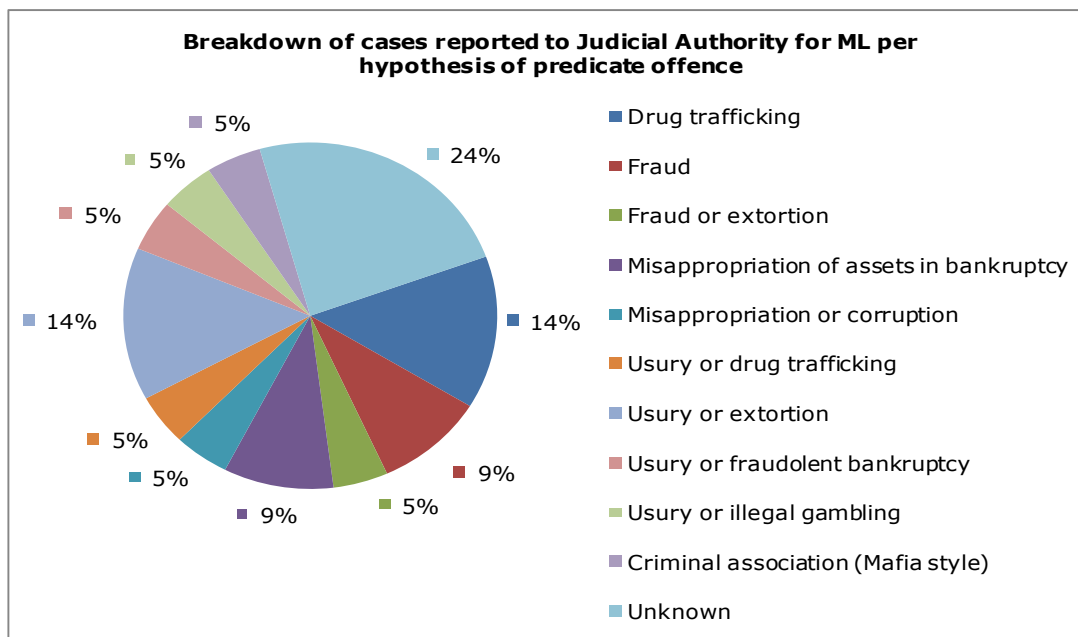
¹ In alcuni casi non è possibile determinare l'ammontare esatto delle somme oggetto di indagini. Ciò dipende dalla complessità delle operazioni e degli strumenti finanziari utilizzati

² Misure di blocco ad opera dell'AIF (ex art.6 L.92/08).

³ Sequestri ad opera dell'Autorità Giudiziaria.

⁴ Tale importo rappresenta un unico caso segnalato all'Autorità Giudiziaria.

⁵ Tale importo rappresenta due casi segnalati all'Autorità Giudiziaria.



Suddivisione dei casi segnalati all’Autorità Giudiziaria per riciclaggio sulla base dell’ipotesi di reato presupposto

- Traffico di stupefacenti
- Truffa
- Frode o estorsione
- Appropriazione indebita di beni durante bancarotta
- Appropriazione indebita o corruzione
- Usura o traffico di stupefacenti
- Usura o estorsione
- Usura o bancarotta fraudolenta
- Usura o gioco d’azzardo
- Associazione a delinquere (di stampo mafioso)
- Sconosciuta

b. Analisi

101. San Marino ha compiuto passi importanti per istituire un quadro attivo e funzionale di contrasto al riciclaggio a partire dal 2008, quando è stata creata l’Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF). Nel 2007, il MONEYVAL ha condotto una valutazione sul livello di conformità di San Marino rispetto alle Raccomandazioni del GAFI in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (AML/CFT). Il MONEYVAL ha individuato diverse importanti lacune nel quadro giuridico sammarinese e nella sua effettiva attuazione e ha adottato delle procedure rafforzate nei confronti di San Marino. A settembre 2009, sono state rimosse tali procedure, alla luce dei provvedimenti di riforma introdotti dal Paese. A tal proposito, è stato riferito al GVG da parte di un funzionario di alto livello che San Marino ha dovuto attuare misure severe affinché la comunità internazionale ed i cittadini sammarinesi potessero riacquistare fiducia nella trasparenza e legalità del sistema finanziario nazionale.
102. Il reato di riciclaggio si basa sul cosiddetto “*all crime approach*”. I reati previsti dal diritto sammarinese possono essere reati presupposti del riciclaggio. A riguardo, si deve ricordare che ai sensi della normativa sammarinese e in contrasto con le relative disposizioni della

Convenzione Penale sulla Corruzione (STE 173), non sono considerati reati né la corruzione nel settore privato, né il traffico di influenza e, dunque, l'elenco dei reati in materia di corruzione che possono essere reati presupposti del riciclaggio è limitato. Come già affermato, San Marino non ha ancora ratificato la Convenzione. Il GVG osserva che la ratifica, e le conseguenti modifiche legislative che precederebbero o seguirebbero tale processo, permetterebbero alle autorità sammarinesi di meglio garantire che siano presi in considerazione i legami fra tutti i tipi di corruzione ed il riciclaggio. Ciò faciliterebbe anche la cooperazione giudiziaria internazionale in questo campo.

103. Relativamente al quadro istituzionale volto a contrastare il riciclaggio, il GVG ritiene che i rappresentanti dell'AIF incontrati durante la visita in loco si stiano impegnando concretamente a migliorare la comprensione dei rischi legati al riciclaggio e a combattere le minacce di riciclaggio. Lo sviluppo di attività di formazione e di sensibilizzazione è concepito dall'AIF quale processo continuo per il proprio personale e per coloro che sono coinvolti a San Marino nel contrasto del riciclaggio. Tra gli esempi forniti, sono stati menzionati alcuni corsi di formazione organizzati fino ad oggi, tra cui un seminario congiunto per i funzionari dell'AIF, gli agenti delle Forze di Polizia ed i magistrati, realizzato ad inizio 2011 dal Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, nonché diverse sessioni di formazione per i soggetti designati (principalmente professionisti e operatori finanziari), ecc. All'epoca della visita in loco, l'AIF aveva un personale composto da 12 persone, specializzate in materie contabili e finanziarie. Non vi è una presenza rappresentativa degli organi di Polizia sammarinesi all'interno degli uffici dell'AIF, ma vi sono contatti con essi. A questo proposito, l'AIF ha adottato un metodo professionale che consiste nel prendere in esame informazioni di resoconto, al fine di sviluppare una cultura basata sulle esperienze acquisite all'interno dell'AIF relativamente alla elaborazione ed interrogazione dei dati. L'AIF sta introducendo un nuovo strumento di ricerca che permetterà al suo personale di estrapolare ancora più nel dettaglio le informazioni ed il materiale raccolto, al fine di migliorare le informazioni relativamente alle questioni in materia di corruzione, nonché l'analisi dei rischi settoriali. In questo modo, l'AIF cerca di sviluppare la propria conoscenza delle minacce per fornire una migliore informazione a livello nazionale e internazionale. Il GVG accoglie favorevolmente l'adozione di questo approccio analitico nei confronti dei dati, allo scopo di individuare sia le reti/relazioni legate al crimine che i flussi di denaro. Entrambi gli ambiti possono contribuire affinché San Marino adotti una risposta maggiormente pro-attiva nel contrasto della corruzione, del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio.
104. Il GVG nota che, nonostante l'AIF abbia intrapreso un'attività di lotta al riciclaggio e si sia rivolta a organismi internazionali per accrescere e migliorare la sua conoscenza, alcune delle persone intervistate durante la visita hanno lamentato il fatto di non essere a conoscenza di nessun caso di corruzione o riciclaggio individuato a San Marino a seguito delle segnalazioni di operazioni sospette (STR) o di altre informazioni ricevute dall'AIF. Esse hanno sottolineato la necessità di migliorare la condivisione delle conoscenze e hanno dichiarato che il processo di feedback, così come in atto, manca di uniformità e deve essere più veloce. Infatti, i rappresentanti dei media intervistati si sono lamentati del fatto che, secondo la loro impressione, l'AIF non sembra ritenere che i media possano contribuire a contrastare i reati economici a San Marino. Al contrario, i rappresentanti dei media hanno evidenziato di voler assistere e collaborare con l'AIF per una maggiore sensibilizzazione a San Marino. Al GVG è stato comunicato che non è in atto con l'AIF nessuna strategia mediatica o di sensibilizzazione pubblica; il GVG è dell'avviso che tale strategia e collaborazione potrebbero essere utili all'AIF per un suo maggiore impegno a San Marino.

105. Il GVG ha notato che la maggior parte delle 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 GVG le proprie difficoltà nell'attuare le disposizioni in materia di lotta al riciclaggio, poiché ciò ha richiesto loro di cambiare la propria mentalità, ed essi hanno perso dei clienti in seguito all'introduzione di tali disposizioni. Il GVG raccomanda, **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 consigli 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.**
106. La normativa sammarinese prevede la confisca obbligatoria degli strumenti utilizzati per la commissione dei reati, nonché dei proventi diretti o indiretti di tali reati e qualsiasi profitto ottenuto. E' possibile, inoltre, confiscare il valore equivalente dei proventi. In casi di beni detenuti da terzi, la tutela giuridica viene concessa unicamente alle persone in buona fede. E' possibile una inversione dell'onere della prova, nonché la confisca indipendentemente dalla condanna in relazione ai reati di riciclaggio. Sebbene le disposizioni legislative che disciplinano la confisca sembrino adeguate per permettere il pignoramento dei proventi illeciti, non è stata ancora verificata la loro applicazione pratica relativamente ai proventi della corruzione a San Marino. Pertanto, il GVG non è in grado di elaborare un giudizio generale sull'efficacia delle relative disposizioni, benché i responsabili dell'applicazione della normativa attraverso i tribunali abbiano spiegato chiaramente le procedure giuridiche da seguire.
107. Il GVG ha affrontato con i rappresentanti della Guardia di Rocca il tema dell'applicazione pratica delle disposizioni sul sequestro in relazione alle ispezioni di controllo del trasporto transfrontaliero di denaro. Al GVG è stato riferito che viene prestata attenzione principalmente al controllo del traffico dei veicoli in transito sulla strada. In tale situazione, gli agenti della Guardia di Rocca verificano se gli occupanti del veicolo detengono più di € 10.000 sotto forma di cambiali o tratte. Gli agenti fermano il veicolo a lato della strada, annotano le informazioni fornite e, laddove necessario, perquisiscono il veicolo o la persona. Al GVG è stato riferito che, se nel corso dell'ispezione di controllo vengono individuate somme superiori a € 10.000, la Guardia di Rocca effettua la segnalazione direttamente all'AIF. Si applicherebbe il sequestro amministrativo: verrebbe sequestrato fino ad un massimo del 40% dell'importo eccedente la soglia (o senza alcun limite nel caso in cui l'oggetto sia indivisibile o quando il relativo valore in Euro non può essere facilmente calcolato al momento del sequestro). Il GVG ha incontrato difficoltà nel comprendere il perché del fatto che l'attuale legge (vale a dire il Decreto Delegato n. 74/2009 sul trasporto transfrontaliero di denaro contante e strumenti analoghi, così come modificato, e in particolare il suo Articolo 6) non permetta il sequestro dell'intero ammontare superiore a € 10.000 di denaro contante, nonostante la natura sospetta del denaro e la segnalazione di un'operazione sospetta all'AIF. Le Autorità hanno indicato successivamente che, qualora vi siano sospetti di un reato, è possibile procedere al sequestro dell'intero ammontare del denaro sospetto in virtù delle disposizioni generali del Codice di Procedura Penale sul sequestro probatorio/preventivo. Il GVG ha affrontato nel dettaglio la questione del procedimento e del meccanismo concreti per il sequestro di importi superiori a € 10.000 (per maggiori informazioni vedere paragrafo 89). Gli agenti incontrati dal GVG non hanno riconosciuto nessun rischio potenziale di corruzione associato a tale procedimento. Essi hanno specificato che nessun agente è stato sanzionato per

atti di corruzione relativi al sequestro di denaro; tuttavia, il GVG ha notato che la Guardia di Rocca non sembra disporre di alcun meccanismo per controllare tale procedura. Il GVG raccomanda **di redigere dei documenti di orientamento chiari riguardanti le migliori pratiche per la gestione ed il controllo del sequestro/confisca di denaro da parte degli organi di Polizia (soprattutto la Guardia di Rocca).**

108. Al GVG è stato comunicato che, secondo l'opinione di coloro a cui compete prestare reciproca assistenza, la cooperazione internazionale è di cruciale importanza per il contrasto della corruzione e del riciclaggio a San Marino. Sono stati forniti dettagli su due attuali casi, sviluppati tramite rogatoria. Un caso, ancora in corso, riguarda una richiesta non ancora evasa presentata all'Italia, mentre nell'altro caso sono stati congelati € 1.500.000 immediatamente al ricevimento della richiesta. E' apparso chiaro al GVG che le autorità sammarinesi stanno cercando di sviluppare la propria attività su casi concreti, utilizzando efficacemente le richieste di reciproca assistenza. Inoltre, esse forniscono un'importante assistenza alle autorità di altri Paesi laddove opportuno.

V. AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Definizioni e quadro giuridico – programma anti-corruzione

109. Il quadro giuridico vigente a San Marino non comprende una definizione di amministrazione pubblica, che comunque si può dedurre dall'Articolo 18 della Legge 184/2005 e dagli Articoli 2 e 6 della Legge 105/2009, i quali stabiliscono la struttura organizzativa della pubblica amministrazione e riguardano la pubblica amministrazione in senso stretto (Dipartimenti, Uffici e Servizi), nonché il cosiddetto settore pubblico allargato (Aziende Autonome di Stato, Istituto per la Sicurezza Sociale, Comitato Olimpico Nazionale Sammarinese, Università). In particolare, il Governo (Congresso di Stato) è composto da 10 Ministeri (Segreterie di Stato) nominati dal Parlamento di norma fra i suoi membri¹³. Il Congresso di Stato assegna ad ogni Segretario di Stato competenze e settori amministrativi specifici di cui è politicamente e direttamente responsabile. Vi sono 10 Dipartimenti, ognuno dei quali afferisce ad una Segreteria¹⁴. Ciascun Dipartimento è formato dagli uffici e servizi della pubblica amministrazione, i settori autonomi nonché le Aziende Autonome di Stato aventi caratteristiche di affinità nelle funzioni istituzionali e negli obiettivi (Legge 184/2005 sul Congresso di Stato).
110. Il Paese è suddiviso, a livello amministrativo, in 9 "castelli": Città di San Marino, Borgo Maggiore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino e Montegiardino. Il maggiore castello conta circa 10.000 abitanti, mentre il più piccolo ne conta 800-900. I castelli sono retti da un Capitano di Castello e da una Giunta di Castello composta da 7 membri (per i castelli con meno di 2.000 abitanti) o 9 membri (per i castelli con più di 2.000 abitanti). Tali organi governativi (che hanno poteri consultivi e non decisionali) vengono eletti a suffragio diretto dai

¹³ Possono essere nominati Segretari di Stato, con votazione a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio Grande e Generale, in numero non superiore ad un terzo dei componenti il Congresso di Stato, anche cittadini che non siano membri del Consiglio Grande e Generale, in possesso dei requisiti per essere eletti Consiglieri ('Articolo 1 della Legge 184/2005). Una volta nominati Segretari di Stato, essi non possono più essere membri del Parlamento (incompatibilità delle funzioni).

¹⁴ Dipartimento Affari Interni, Dipartimento Affari Esteri, Dipartimento Finanze e Bilancio, Dipartimento Sanità e Sicurezza Sociale, Dipartimento Territorio, Ambiente e Agricoltura, Dipartimento Istruzione e Cultura, Dipartimento Attività Produttive (Industria, Artigianato, Commercio), Dipartimento Lavoro e Cooperazione, Dipartimento Giustizia, Dipartimento Turismo e Sport.

cittadini di ciascun castello. I castelli hanno competenze e bilanci molto limitati (nel 2011 sono stati stanziati in totale 315.000 euro da distribuire fra i vari castelli). Essi si occupano soprattutto dell'organizzazione dei mercati, della manutenzione delle strade e della promozione delle attività sociali all'interno del proprio territorio.

111. L'impiego presso la pubblica amministrazione è disciplinato dalla legge organica per i dipendenti dello Stato n. 41/1972 (di seguito Legge sul Pubblico Impiego). San Marino ha un sistema di contrattazione collettiva secondo il quale le disposizioni di legge relative alle condizioni di impiego vengono attuate attraverso accordi collettivi. Sono previsti tre tipi di contratti di lavoro collettivi: (i) contratto di pubblico impiego; (ii) contratto privatistico, il quale si applica al personale assunto per lo svolgimento di mansioni ausiliarie e di supporto operativo; e (iii) contratto salariati, che si applica al personale assunto per lo svolgimento di lavori manuali ed impiegato nei cantieri di lavoro dello Stato. Al 31 maggio 2011, il totale del personale occupato era di 3.914 unità (di cui circa 450 persone avevano un contratto temporaneo): 2.450 contratti di pubblico impiego (62,60%), 839 contratti privatistici (21,43%) e 360 contratti salariati (9,20%). Vi sono, inoltre, contratti di diritto privato e rapporti di lavoro di natura convenzionale per sopperire, soprattutto in campo sanitario, alla carenza di figure professionali non presenti sul territorio. I dipendenti assunti con contratti a convenzione ammontano a 265 (pari al 6,77% del totale dei dipendenti pubblici). L'amministrazione pubblica di San Marino differenzia fra dipendenti pubblici con incarichi dirigenziali (dirigenti) e gli altri dipendenti pubblici (dipendenti). Infine, altri professionisti possono essere assunti occasionalmente per un determinato progetto attraverso contratti di consulenza o altri contratti di collaborazione professionale. Attualmente i contratti di consulenza stipulati che risultano ad oggi attivi sono circa 22, mentre quelli di collaborazione professionale sono 17. Nel complesso, il settore pubblico assorbe circa 1/5 della forza lavoro di San Marino. Esso contribuisce al 14% del PIL e rappresenta il 15% dell'occupazione totale¹⁵.
112. Ai sensi della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, l'attività della pubblica amministrazione si conforma ai criteri di legalità, imparzialità ed efficienza (Articolo 14).
113. Nel 2007 è stata avviata una riforma della pubblica amministrazione tutt'ora in corso (sulla base della legislazione adottata nel 2005 che stabilisce una chiara separazione dei poteri e sancisce l'autonomia della pubblica amministrazione). In particolare, la riforma amministrativa in corso comprende una riorganizzazione del servizio pubblico (tra le altre cose, prevede anche una maggiore flessibilità e mobilità del lavoro) e conferma i principi di separazione delle competenze del Congresso di Stato da quelle della pubblica amministrazione, una maggiore autonomia e responsabilità dei dirigenti, una maggiore trasparenza nel processo di assunzione ed una maggiore efficienza (Legge n. 105 del 31 luglio 2009 – Legge Quadro per la Riforma della Pubblica Amministrazione). Un progetto di legge sul modello organizzativo della pubblica amministrazione è in fase di elaborazione. Tale progetto di legge include una specifica definizione di pubblica amministrazione, norme sull'assegnazione delle risorse umane, la gestione, le incompatibilità, il *pantouflage*, la rotazione e la mobilità, la disciplina, ecc.¹⁶ Nel novembre 2009 è stato siglato un Memorandum d'Intesa con l'Italia per facilitare lo scambio di informazioni ed intraprendere iniziative comuni nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione (ad esempio corsi di formazione comuni).

Trasparenza, accesso alle informazioni

¹⁵ Rapporto su San Marino n. 11/79 di marzo 2011 del Fondo Monetario Internazionale.

¹⁶ Dopo la visita di valutazione, le autorità di San Marino hanno segnalato l'avvenuta adozione della Legge n. 188 del 5 dicembre 2011 sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica.

114. La Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese prevede l'obbligo di garantire la trasparenza e la pubblicità degli atti del Congresso di Stato (Articolo 3). Tale disposizione non si applica unicamente alle delibere riservate in materia di sicurezza dello Stato e di relazioni internazionali, se necessario.
115. La Legge 184/2005 sul Congresso di Stato, nonché il Regolamento del Congresso di Stato n. 11/2010, articolano ulteriormente il principio della pubblicità degli atti amministrativi, stabilendo da chi (Segreteria Esecutiva del Congresso di Stato) e come (appositi registri, sito web della Segreteria di Stato per gli Affari Interni: www.interni.segreteria.sm) siano accessibili queste informazioni. Qualsiasi persona può consultare le delibere che non sono state espressamente dichiarate riservate. Le autorità fanno riferimento alle informazioni di interesse pubblico che sono disponibili sui pertinenti siti web del Governo, quali delibere di concessione di contratti di consulenza e di collaborazione professionale, stipendi dei Segretari di Stato e di altri dipendenti pubblici, ecc.
116. Per quanto riguarda le decisioni del Consiglio Grande e Generale, è disponibile un sito web apposito che contiene informazioni sulle leggi e sui decreti, comunicazioni sulle convocazioni, nonché i relativi verbali, relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia, sul controllo del bilancio, sul sistema di lotta al riciclaggio, ecc. (www.consigliograndeegenerale.sm). Pratiche simili di divulgazione e pubblicazione delle informazioni sono seguite nei rispettivi siti web della Corte Costituzionale (www.collegiogarante.sm), dei Capitani Reggenti (www.reggenzadellarepubblica.sm), ecc.
117. Gli atti ed i provvedimenti della Giunta di Castello devono essere resi pubblici in conformità alla Legge 22/1994 (Articolo 23). In modo analogo, la Commissione per le Politiche Territoriali è tenuta a fornire informazioni sugli interventi urbanistici sul proprio sito web realizzato a tale scopo: <http://www.territoriosm.sm>.
118. La massima trasparenza dell'azione esecutiva e legislativa è promossa anche dall'Ente Radiotelevisivo Nazionale. A tale proposito, le sedute pubbliche¹⁷ del Consiglio Grande e Generale vengono trasmesse in diretta sia alla radio che alla televisione (l'operatività di quest'ultima forma di divulgazione non è stata ancora del tutto completata; le relative modalità tecniche sono attualmente in fase di definizione).
119. E' previsto un progetto di legge per garantire la trasparenza e certezza giuridica delle procedure amministrative, che prevede, tra l'altro, fasi differenti e termini per l'azione amministrativa e definisce maggiormente il diritto di accesso del pubblico alle informazioni amministrative¹⁸.

Controllo dell'amministrazione pubblica e altre misure

Ricorsi amministrativi

120. Gli organi della giurisdizione amministrativa sono chiamati a decidere sui ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o per violazione di legge contro decisioni o provvedimenti di organi istituzionali della pubblica amministrazione in generale, comprese le decisioni adottate

¹⁷ Le sedute del Consiglio Grande e Generale non sono pubbliche solamente quando affrontano questioni relative agli affari internazionali e al personale diplomatico e consolare (Legge 21/1981, Articolo 13).

¹⁸ Dopo la visita di valutazione, le autorità sammarinesi hanno segnalato l'avvenuta adozione della Legge n. 160 del 5 ottobre 2011 sul Procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi.

dagli organi amministrativi dell'Istituto per la Sicurezza Sociale e degli Enti ed Aziende Autonome di Stato, quando hanno per oggetto un interesse di persone fisiche o giuridiche. Anche gli atti in materia di pubblico impiego sono soggetti alla giurisdizione amministrativa. Sono escluse dalla giurisdizione amministrativa le decisioni adottate dal Consiglio Grande e Generale e le decisioni politiche adottate dal Congresso di Stato.

121. Le decisioni amministrative possono essere impugnate attraverso (Articoli 10-13, Legge 68/1989 in materia di giurisdizione amministrativa, controllo di legittimità e sanzioni amministrative):
- (a) ricorso in opposizione: chiunque sia direttamente interessato da una decisione adottata dall'amministrazione ha facoltà di presentare ricorso in opposizione allo stesso organo che ha adottato la decisione, per motivi di competenza, legittimità e merito, entro 10 giorni successivi alla data in cui è stata ricevuta la notifica della decisione amministrativa. L'organo amministrativo adito pronuncia i provvedimenti sospensivi della esecutorietà della decisione ritenuti opportuni; decide, al massimo entro 15 giorni, se respingere il ricorso, ovvero se annullarlo o riformarlo. Decorso il termine di cui sopra senza che l'organo adito abbia adottato una decisione, il ricorso si intende respinto;
- (b) ricorso giurisdizionale: chiunque vanti un interesse diretto ed immediato nei confronti di una decisione dell'amministrazione che ritiene lesiva di un proprio interesse, può ricorrere, entro 60 giorni successivi alla data in cui è stata ricevuta la notifica della decisione amministrativa, al Giudice Amministrativo di Primo Grado. Il termine di cui sopra non è interrotto da eventuale ricorso in opposizione, né da una decisione dell'amministrazione che ribadisce precedenti decisioni non impugnate.

Controllo della pubblica amministrazione

122. La Legge n. 30 del 18 febbraio 1998 "Norme generali sull'ordinamento contabile dello Stato" disciplina i controlli effettuati dalla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica relativamente alla gestione del bilancio e all'attuazione di progetti e programmi di spesa. Tali controlli hanno un carattere di legittimità (controlli preventivi), nonché una natura amministrativo-contabile (controlli successivi), ma mai una natura politica o istituzionale in quanto tesi ad accertare la regolarità, l'efficienza e l'economicità della gestione, nonché la funzionalità dell'apparato organizzativo-contabile nel suo complesso. La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica può avvalersi, per effettuare i controlli successivi, di collaborazioni esterne di elevata qualificazione professionale nel settore tecnico, contabile ed amministrativo.
123. La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica redige relazioni annuali nelle quali esprime motivato parere tecnico sul controllo realizzato.
124. A San Marino non esiste nessun Ombudsman. Detto ciò, conformemente alla Legge Costituzionale 185/2005, i Capitani Reggenti hanno il compito di vigilare sul funzionamento dei poteri pubblici e degli organi dello Stato, tra cui gli organi della pubblica amministrazione, e sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi sanciti nella Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Articolo 2, Legge 185/2005). I Capitani Reggenti possono promuovere verifiche in seguito a rimostranze di privati cittadini nei riguardi dell'amministrazione pubblica (Articolo 6, Legge 185/2005). Inoltre, i Capitani di Castello possono richiedere, a nome dei propri elettori, documenti ai quali è stato negato (o semplicemente non accordato) l'accesso da parte della pubblica amministrazione (ad esempio, sullo status di una decisione amministrativa per la sistemazione di una strada).

Reclutamento del personale, carriere e misure preventive

125. I requisiti per essere assunti come dipendenti statali sono stabiliti dalla Legge n. 107 del 31 luglio 2009 in materia di concorsi ed altre forme di selezione. In particolare, si applicano i seguenti requisiti per essere ammessi ad un concorso e, successivamente, ad un rapporto di pubblico impiego:
- essere cittadini della Repubblica oppure essere residenti in territorio sammarinese e cittadini di un Paese nei confronti del quale esistano convenzioni che prevedano la condizione di reciprocità;
 - aver compiuto il diciottesimo anno di età;
 - avere il godimento dei diritti civili e politici;
 - essere fisicamente idonei all'impiego;
 - non aver subito, con sentenza passata in giudicato, condanne penali per reato non colposo, che comportino restrizione della libertà personale per un tempo non inferiore ad un anno, ovvero che comportino, per lo stesso spazio di tempo, l'interdizione dai pubblici uffici;
 - non essere decaduti da un impiego presso la pubblica amministrazione o essere stati licenziati a seguito di una sanzione disciplinare.
126. I bandi di concorso possono prevedere ulteriori requisiti (quali, ad esempio, titoli accademici, qualifiche professionali, ecc.).
127. L'assunzione dei dirigenti con contratti a tempo determinato, di consulenti e di altri professionisti che lavorano ad un determinato progetto, nonché di laureati che partecipano ad un corso di formazione offerto dalla pubblica amministrazione, è disciplinata con legislazione di attuazione (Articolo 31, Legge 107/2009).

Formazione

128. L'obbligo di promuovere la formazione, così come necessario, per i dipendenti pubblici è previsto dall'Articolo 17 della Legge 106/1993 e dall'articolo 13 del Regolamento n. 2/2007. Inoltre, nell'ambito del Memorandum d'Intesa concluso con l'Italia (vedere paragrafo 113), si prevede che i dirigenti partecipino a corsi di formazione organizzati dalla Scuola di Pubblica Amministrazione dell'Italia. Ulteriori attività formative sono previste a seguito dell'adozione dei vari atti legislativi attualmente in fase di elaborazione in questo campo (ad esempio, sui procedimenti amministrativi, la deontologia professionale, l'accesso alle informazioni, ecc.).

Codici di condotta

129. Non esiste un codice di condotta per le funzioni pubbliche. Detto ciò, la condotta dei pubblici agenti è disciplinata, in una certa misura, dalla Legge sul Pubblico Impiego, secondo la quale, nel loro operato, i funzionari dell'amministrazione pubblica devono essere guidati dai principi di imparzialità, efficienza e trasparenza; allo stesso modo, alcuni tipi di condotta sono vietati per legge e soggetti a possibili sanzioni disciplinari (e penali) (ad esempio ricevimento di doni, incompatibilità, insubordinazione, ecc.).

Regolamenti sui doni

130. L'Articolo 29 della Legge sul Pubblico Impiego stabilisce che i pubblici agenti devono astenersi dal ricevere un compenso offerto loro per ragioni d'ufficio. La violazione di tale disposizione può

comportare un'azione disciplinare ai sensi della Legge n. 106 del 31 luglio 2009 (Norme di Disciplina per i Pubblici Dipendenti).

131. Inoltre, il diritto penale sanziona il ricevimento o l'accettazione di una promessa di un'utilità non dovuta (vedere paragrafo 9).

Conflitto di interesse, incompatibilità

132. La Legge sul Pubblico Impiego prevede severe restrizioni riguardanti l'assunzione di un ulteriore impiego. Sono possibili deroghe, concesse dal Capo del Personale, previo parere conforme della Commissione Consultiva, per attività scientifiche altamente qualificate e qualificanti che non pregiudicano la normale attività lavorativa del pubblico agente interessato (Articolo 30, Legge sul Pubblico Impiego). Altre disposizioni sono contenute nella Legge 38/1967 in materia di incompatibilità relative al pubblico impiego che specificano nel dettaglio i tipi di attività secondarie proibite (ad esempio, entrare in rapporto d'affari con l'amministrazione pubblica, prestare servizi di consulenza, rappresentare diritti e interessi di terzi contro la pubblica amministrazione, svolgere incarichi di amministrazione e di contabilità per conto di terzi).
133. Inoltre, i pubblici agenti devono astenersi dal concorrere nella decisione su qualunque materia in cui abbiano un interesse personale (o che interessi il di loro coniuge, parenti e affini fino al terzo grado). La legge menziona anche norme specifiche relative alla prestazione di servizi al di fuori del rapporto di pubblico impiego da parte di coloro che svolgono pratiche sanitarie e degli insegnanti.
134. Una legge distinta sulla dirigenza (Legge n. 108 del 31 luglio 2009) applica regole più severe nei confronti dei dirigenti, introducendo anche il principio della rotazione (ed un massimo di 9 anni per incarichi sensibili), per sottolineare che la condotta di queste categorie di persone deve essere un esempio di integrità nella pubblica amministrazione e, pertanto, essere soggetta a norme più severe in materia di responsabilità. Inoltre, i dirigenti non possono essere membri del Consiglio Grande e Generale (Parlamento), né rappresentanti delle forze politiche o delle organizzazioni sindacali (Articolo 17, Legge 108/2009).
135. La violazione delle disposizioni summenzionate relative all'assunzione di un'ulteriore occupazione e all'astensione è punita con la sospensione. Laddove tale violazione sia recidiva, è previsto il licenziamento. Analogamente, la legge punisce coloro che hanno collaborato con l'agente interessato nella violazione delle disposizioni, applicando nei loro confronti sanzioni pecuniarie da 25 a 129 euro.
136. Sono previste ulteriori regole relative ai conflitti di interesse per i membri del Consiglio Grande e Generale (ad esempio, rappresentanza legale o partecipazione agli organi dirigenti delle organizzazioni sindacali, delle banche e degli istituti finanziari, elezione a membro della Giunta di Castello, ecc.) ed altre categorie di persone che lavorano in settori a rischio: ad esempio, la Magistratura (cariche in e appartenenza a partiti politici, organizzazioni sindacali, assistenza legale privata, attività di revisione contabile, ecc.). Tali norme si applicano anche nei confronti degli agenti preposti all'applicazione della legge, fra cui i membri della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica o dell'AIF (carica di Parlamentare o incarichi dirigenziali nei partiti politici, nelle organizzazioni sindacali, attività imprenditoriali, partecipazione negli organi delle società, ecc.). E' altresì applicabile l'astensione quando, nell'adozione di una decisione pubblica, concorrono gli interessi privati dell'agente.

137. In conformità alla Legge del 31 gennaio 1996 n. 6, così come modificata nel 2007 e nel 2008 (Legge Elettorale), le candidature devono essere presentate accompagnate da una copia della dichiarazione dei redditi del candidato e da una dichiarazione circa eventuali ulteriori redditi e partecipazioni in società (Articolo 15, Legge Elettorale).
138. Non vi sono misure in atto destinate a limitare il fenomeno dei pubblici agenti che passano al settore privato dove possono utilizzare i propri contatti e le proprie conoscenze in merito ai meccanismi amministrativi e decisionali (il cosiddetto *pantouflage*, cioè il passaggio dei pubblici funzionari al settore privato). Tuttavia, le autorità hanno espresso l'intenzione di affrontare questa questione sia nel codice di condotta di massima che nel progetto di legge sul modello organizzativo della pubblica amministrazione, secondo il quale si prevede un periodo di riflessione di un anno per gli agenti che lasciano il servizio pubblico¹⁹.

Rotazione

139. Sono in atto disposizioni volte ad assicurare che certi incarichi ad alto livello siano assunti per un determinato periodo di tempo. Ad esempio, è previsto un contratto a tempo determinato di durata massima di 3 anni rinnovabile per i dirigenti d'ufficio (Articoli 7-11, Legge n. 108 del 31 luglio 2009) e per i Capi del Personale (Legge 23/1995). Il rinnovo del contratto non è automatico, bensì soggetto ad una successiva decisione. Inoltre, al fine di meglio garantire l'imparzialità e l'indipendenza del Dirigente nell'esercizio delle sue funzioni, deve essere stabilita la durata del suo incarico (ed eventuale rotazione) sulla base delle specifiche necessità della pertinente Unità Organizzativa (Articolo 17, Legge n.108/2009).
140. Similmente, l'incarico di Segretario di Stato non può superare un massimo di 10 anni (anche non consecutivi) e la successiva nomina non può avvenire se non trascorsi 10 anni dalla conclusione dell'ultimo mandato (Articolo 1, Legge 184/2005, così come emendata dalla Legge 1/2011).
141. Analoghe restrizioni si applicano nei confronti di incarichi importanti all'interno dell'AIF, della Banca Centrale di San Marino, ecc.
142. Si prevede di adottare ulteriori normative in questo campo, in particolare il progetto di legge sul modello organizzativo della pubblica amministrazione prevede un periodo massimo di 9 anni consecutivi per i dirigenti in settori sensibili.

Segnalazione di casi di corruzione e misure di protezione (per i soggetti segnalanti)

143. Ai sensi dell'Articolo 350 del CP, i pubblici agenti hanno l'obbligo specifico di segnalare i reati penali di cui vengono a conoscenza durante l'esercizio delle proprie funzioni. La mancata segnalazione può essere punita con l'arresto di primo grado (da 5 giorni ad un mese). Se il fatto è commesso da un ufficiale o agente di polizia si può applicare l'interdizione di secondo grado dai pubblici uffici (da 9 mesi ad un anno).
144. Non vi sono provvedimenti giuridici in atto per garantire la riservatezza e la protezione dei pubblici agenti che segnalano casi di corruzione (soggetti segnalanti).

Procedure disciplinari, sanzioni

¹⁹ Dopo la visita di valutazione, le autorità di San Marino hanno segnalato l'avvenuta adozione della Legge n. 188 del 5 dicembre 2011 sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica.

145. La Legge n. 106 del 31 luglio 2009 (Norme di Disciplina per i Pubblici Dipendenti) prevede le seguenti sanzioni: l'ammonizione, la censura, la sospensione dal servizio ed il licenziamento. L'ammonizione è un rimprovero scritto del Dirigente dell'Ufficio rivolto al dipendente in caso di lieve violazione che viene annotato nel suo fascicolo personale. La censura è una solenne dichiarazione di biasimo scritta e motivata del Capo del Personale, su conforme parere della Commissione di Disciplina; viene notificata al dipendente e inserita nel suo fascicolo personale. Le infrazioni sottoposte a censura comprendono fra l'altro: comportamento negligente in servizio, mancato rispetto delle competenze, ripetuta inosservanza dell'orario d'ufficio, ecc.
146. L'azione disciplinare per l'applicazione della sospensione dal servizio viene esercitata dal Capo del Personale davanti alla Commissione di Disciplina, che assume tutte le conseguenti deliberazioni. La sospensione dal servizio comporta la cessazione delle funzioni e della qualifica, l'allontanamento dal servizio e la perdita dello stipendio per un periodo non superiore a sei mesi. Le infrazioni sottoposte a sospensione dal servizio comprendono fra l'altro: gravi atti di insubordinazione, atti e condotte contrari al dovere di fedeltà, svolgimento di attività incompatibili con il pubblico impiego, ecc. L'azione disciplinare per l'applicazione del licenziamento viene esercitata dal Capo del Personale davanti alla Commissione di Disciplina, che assume tutte le conseguenti deliberazioni. La sanzione del licenziamento comporta l'immediata e definitiva cessazione del rapporto di lavoro. Il dipendente interessato deve lasciare senz'altro l'ufficio e non può essere riammesso alle dipendenze dello Stato. Le infrazioni sottoposte a licenziamento comprendono fra l'altro: tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione indipendentemente dalla sanzione applicata, casi recidivi di incompatibilità, condanna per un reato di corruzione o altri reati che hanno comportato una pena di interdizione dai pubblici uffici, due condanne alla sanzione della sospensione dal servizio in un periodo di 15 anni, ecc.
147. La Commissione di Disciplina viene nominata dal Consiglio Grande e Generale ed ha la seguente composizione mista: (a) un magistrato, con funzioni di Presidente, designato dal Magistrato Dirigente del Tribunale Unico; (b) un membro designato da ciascuna organizzazione sindacale giuridicamente riconosciuta, a condizione che non sia un pubblico dipendente, ancorché in distacco; (c) un numero di membri in rappresentanza della pubblica amministrazione pari al quello dei membri di cui alla lettera (b), nominati dal Congresso di Stato, ed un membro designato dal Segretario di Stato per gli Affari Interni, purché non siano dipendenti pubblici, ancorché in distacco, o membri del Consiglio Grande e Generale e del Congresso di Stato (Articolo 14, Legge 106/2009). In caso di disaccordo all'interno della Commissione di Disciplina, il voto decisivo è quello espresso dal Magistrato.
148. I documenti riguardanti i procedimenti disciplinari sono tenuti presso la Cancelleria del Tribunale Unico – Sezione Civile. I provvedimenti disciplinari sono inseriti nel fascicolo personale dell'agente interessato.
149. Le decisioni disciplinari possono essere impugnate dinanzi al competente giudice amministrativo, vale a dire il Giudice Amministrativo d'Appello (se la sanzione contestata riguarda la sospensione o il licenziamento) o il Giudice Amministrativo di primo grado (se la sanzione contestata riguarda l'ammonizione, la censura o la sospensione preventiva applicata come misura cautelare).
150. Il rapporto tra le procedure disciplinari e quelle penali è stabilito espressamente nella Legge 106/2009. Entrambe le procedure possono essere condotte parallelamente. Le prove acquisite durante il procedimento penale possono essere utilizzate in ambito disciplinare, anche al fine di promuovere un procedimento disciplinare. E' possibile comminare sia una sanzione penale che disciplinare se la condotta dell'agente comporta una violazione di disposizioni sia amministrative

che penali. La sospensione cautelare può essere richiesta dal Capo del Personale, e confermata dalla Commissione di Disciplina, fino al termine e in base all'esito delle indagini preliminari, oppure fino al termine e in base all'esito del giudizio penale di primo grado o del procedimento disciplinare. L'esito del procedimento penale non fa stato nel procedimento disciplinare, salvo che per l'applicazione della sanzione del licenziamento o per l'ipotesi della sospensione cautelare, così come stabilito dalla legge (Articoli 2, 13 e 29, Legge 106/2009). Infine, l'autorità giudiziaria competente è tenuta a comunicare al servizio amministrativo pertinente l'esito del procedimento penale.

Rilascio di licenze e concessione dei permessi

151. A San Marino, per poter aprire ed operare un'impresa necessita di una licenza. Il sistema di rilascio delle licenze è stato recentemente riformato ed è attualmente disciplinato dalla Legge 23 luglio 2010 n.129 e dal Decreto Legge n. 179/2010. Allo stesso modo, non è possibile costruire in mancanza di una licenza. E' in vigore un Piano Regolatore Generale; esso viene sottoposto a revisione con cadenza decennale. Il Piano Regolatore Generale determina le destinazioni d'uso urbanistiche ed edilizie del territorio nazionale; ogni intervento è subordinato all'approvazione di un Piano Particolareggiato. Il Piano Particolareggiato viene approvato mediante apposita delibera della Commissione per le Politiche Territoriali. Durante tutta la procedura di adozione del Piano Particolareggiato, devono essere sviluppati meccanismi di consultazione pubblica che coinvolgano gli abitanti dei Castelli interessati. Il Piano Particolareggiato è impugnabile, per vizi di legittimità dinanzi al Giudice Amministrativo di I grado.

Ogni attività comportante la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio è soggetta al rilascio di preventiva concessione o autorizzazione rilasciata dal Dirigente dell'Ufficio Urbanistica.

Una volta approvata, la licenza ad edificare, concessa dal Dirigente dell'Ufficio Urbanistica, non può essere revocata ma può essere annullata dal medesimo Dirigente, in sede di autotutela, entro cinque anni dalla data di adozione in caso di contrasto della licenza con la normativa edilizia ed urbanistica applicabile. I ricorsi amministrativi, attraverso procedure giurisdizionali e in opposizione, possono essere presentati da chiunque ritenga che i propri diritti siano stati lesi dalla decisione in materia edilizia.

b. Analisi

152. Nonostante la pubblica amministrazione rappresenti una parte considerevole dell'economia di San Marino, i provvedimenti volti a prevenire la corruzione a livello sia istituzionale che individuale sono ancora in una fase molto iniziale. Nel 2009, il Governo ha introdotto una serie di leggi volte ad affrontare la questione della struttura troppo ampia e burocratica della pubblica amministrazione (ad esempio sui procedimenti disciplinari, il sistema di assunzione, la dirigenza). Tuttavia, l'attuazione di tali provvedimenti è stata lenta e la maggior parte delle principali leggi in questo campo necessitano di essere sviluppate ed attuate mediante una legislazione secondaria. Inoltre, l'elaborazione di alcune leggi e documenti politici principali in questo settore è ancora in corso (ad esempio, sui procedimenti amministrativi, l'accesso alle informazioni, la riorganizzazione della pubblica amministrazione, il codice di condotta, ecc.). Il GVG è fiducioso sul fatto che gli attuali progetti di ammodernamento della pubblica amministrazione attraverso un pacchetto legislativo completo rappresenteranno l'occasione giusta per tenere maggiormente in considerazione le questioni legate all'integrità e alla prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

153. Attualmente, San Marino non ha una legge sull'accesso alle informazioni. Le autorità hanno tuttavia indicato che è stato predisposto un progetto di legge sui procedimenti amministrativi e

l'accesso alle informazioni. Benché la società sammarinese sia piuttosto interconnessa, l'assenza di una specifica procedura che garantisca l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini fornisce all'Amministrazione maggiore spazio di manovra, soprattutto allorché viene richiesto l'accesso alle informazioni finanziarie o contrattuali sensibili. Il Governo divulga in maniera proattiva le informazioni che ritiene interessanti per il pubblico. Benché il GVG riconosca gli sforzi compiuti da San Marino per migliorare la comunicazione (ad esempio, aumento del numero di siti Internet, accordi volti a facilitare l'accesso alle leggi e ai regolamenti, ecc.), esso nota altresì che l'Amministrazione è l'unica a selezionare le informazioni da pubblicare. Nonostante il Governo non riconosca l'assenza di una specifica legislazione come un ostacolo all'ottenimento di informazioni da parte dei cittadini, altri attori quali i media e le ONG sono di parere contrario. Il GVG è stato informato del fatto che i progetti controversi (ad esempio, in materia di edilizia e progettazione) possono essere fra quelli più protetti dall'accesso da parte dei cittadini. In assenza di disposizioni di legge chiare concernenti l'accesso alle informazioni, il GVG è stato informato del fatto che la risposta della pubblica amministrazione alle richieste dei cittadini dipende dallo specifico agente pubblico responsabile della questione, il quale deve valutare se la persona richiedente abbia un interesse legittimo o se la richiesta sia stata presentata in maniera puntuale. Mentre in alcuni casi il rifiuto al rilascio delle informazioni è motivato, altre richieste non ricevono semplicemente alcuna risposta.

154. Inoltre, i pubblici agenti hanno l'obbligo giuridico di rispettare rigorosamente il principio della segretezza delle informazioni se tali informazioni non sono di interesse pubblico (Articolo 29 (b), Legge sul Pubblico Impiego); possono essere applicate sanzioni disciplinari in caso di violazione di tale obbligo. Tuttavia, non vi sono orientamenti per gli agenti pubblici per quanto riguarda ciò che costituisce informazioni di pubblico interesse e ciò che deve essere protetto dalle norme sulla riservatezza e la discrezione professionali (diversi dalle disposizioni applicabili in materia di protezione dei dati personali, come previsto dalla Legge n.70/1995). Inoltre, allorché viene richiesto l'accesso alle informazioni, potrebbe essere necessario un interesse legittimo; secondo il GVG, tale requisito potrebbe essere utilizzato dalle autorità per limitare ulteriormente le possibilità dei cittadini di consultare i documenti amministrativi.
155. Le decisioni della pubblica amministrazione di rifiutare le informazioni possono essere impugnate mediante il ricorso in opposizione (ricorso dinanzi all'autorità che ha adottato la decisione) o mediante il ricorso giurisdizionale (ricorso dinanzi ai tribunali amministrativi). Il GVG ha appreso che il ricorso giurisdizionale non viene solitamente utilizzato nella pratica poiché le procedure in tribunale possono essere lente (alcuni interlocutori hanno parlato di una media di 4-5 mesi per la conclusione di un procedimento amministrativo). Il sistema consente altresì un controllo dell'azione della pubblica amministrazione attraverso le istanze presentate dai cittadini ai Capitani Reggenti, nonché ai Capitani di Castello. Il GVG è stato informato del fatto che questi ultimi canali vengono utilizzati comunemente dai cittadini nella pratica, anche in caso di rifiuto dell'accesso ai documenti amministrativi (o al silenzio dell'amministrazione). Un altro meccanismo utilizzato nella pratica per esercitare pressioni sul Governo affinché rilasci le informazioni è l'utilizzo delle campagne dei media contro le figure politiche che si oppongono al rilascio delle informazioni.
156. L'accesso alle informazioni è uno strumento essenziale per creare i necessari meccanismi di responsabilità e aiutare a prevenire e combattere la corruzione in qualsiasi società democratica. L'assenza di una legge specifica che disciplini questa materia a San Marino ostacola in maniera significativa la capacità della società sammarinese di procedere ad un esame delle azioni delle istituzioni pubbliche e fornire un feedback sostanziale sulle politiche sviluppate in vari enti. Il GVG raccomanda **di adottare un'appropriata legislazione sulla libertà di informazione e di**

introdurre misure adeguate per la sua attuazione. Dopo la visita di valutazione, le autorità sammarinesi hanno segnalato l'avvenuta adozione della Legge n. 160 del 5 ottobre 2011 sul Procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi. Il GVG accoglie favorevolmente tale sviluppo positivo. L'adeguatezza della suddetta nuova legislazione adottata in questo campo, nonché i suoi meccanismi attuativi, verranno esaminati nel quadro della procedura di conformità del GRECO.

157. Per quanto riguarda il reclutamento nella pubblica amministrazione, dal 1998 sono stati organizzati solo alcuni concorsi per ricoprire incarichi nel settore pubblico in posti strategici e settori specifici (per esempio, dirigenti, forze di polizia, carriera diplomatica); da allora, la mobilità interna è stata preferita. La decisione di congelare i concorsi per il pubblico impiego si è basata su ragioni di bilancio. Il GVG è preoccupato del fatto che, nella pubblica amministrazione, si faccia in via preferenziale ricorso ad eccezioni alla regola dei concorsi pubblici (che garantisce una procedura pienamente trasparente, basata sul merito ed equa). Dal 1998, il settore pubblico ha visto la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato senza il superamento di un concorso esterno come da disposizioni statutarie applicabili (ciò si è verificato due volte negli ultimi dieci anni, su richiesta delle organizzazioni sindacali), nonché l'utilizzo delle liste di collocamento pubbliche e dei contratti di consulenza. Poiché gli interlocutori incontrati in loco hanno espresso critiche sulla procedura di assunzione, il GVG ritiene fermamente che la trasparenza del pubblico impiego necessiti di essere rafforzata in maniera significativa per poter ristabilire la fiducia pubblica nel sistema. Per quanto concerne la valutazione della prestazione degli agenti pubblici (compresa la loro integrità), nonché la creazione di un meccanismo di valutazione per l'avanzamento di carriera, deve ancora essere sviluppato un sistema di valutazione delle prestazioni. Il GVG ritiene che un sistema adeguato di valutazione dei pubblici agenti durante la loro carriera, attuato in maniera efficace e che includa l'integrità, migliori le prestazioni del settore pubblico e contribuisca pertanto a ridurre le possibilità di corruzione. Pertanto, il GVG raccomanda **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.**
158. Analogamente, occorre prestare maggiore attenzione alla questione dei potenziali conflitti di interesse per i dipendenti pubblici per garantire che la lista completa di proibizioni e incompatibilità, così come già prevista nella legislazione, venga compresa adeguatamente e applicata nella pratica. Questo è un settore che acquista particolare significato a San Marino per via delle dimensioni ridotte del paese, delle naturali interconnessioni esistenti fra settore pubblico e settore privato e dei potenziali problemi per il pubblico agente che possono certamente sorgere in un tale contesto (ad esempio, situazioni in cui interessi o attività personali/finanziari possono portare ad un caso di conflitto o parzialità relativamente ai doveri e alle responsabilità del pubblico agente). In tale contesto, il GVG ritiene che non si sia prestata sufficiente attenzione a talune forme di conflitto di interesse, benché possano creare un clima di corruzione. Ciò vale, ad esempio, per le situazioni in cui un pubblico agente passa al settore privato in cui determinate informazioni/conoscenze derivanti dal precedente incarico possono essere utilizzate a svantaggio dell'interesse pubblico ("pantouflage"); tale ambito non è ancora regolamentato a San Marino.
159. Inoltre, il GVG nota l'assenza di un codice di condotta per i pubblici agenti a San Marino. Nel corso della visita in loco, le autorità hanno confermato la loro intenzione di emanare un codice di condotta, predisposto sulla base della Raccomandazione n. R (2000) 10 sui Codici di Condotta per i Pubblici Agenti. Quando il GVG ha discusso la questione con i responsabili dell'elaborazione di un tale codice, esso ha sottolineato l'importanza di giungere ad un testo che affronti in maniera pragmatica le questioni deontologiche con cui gli agenti dovranno confrontarsi quotidianamente e

che sia orientato alla realtà di San Marino. Il GVG nota altresì che i requisiti e gli accordi pratici relativi alla formazione iniziale e continua siano piuttosto limitati, in particolare per quanto concerne le questioni deontologiche e relative alla prevenzione della corruzione. Secondo l'esperienza del GRECO, quando nuove misure legislative/istituzionali hanno lo scopo di colmare delle lacune o quando le disposizioni in vigore non vengono sempre comprese in maniera inequivocabile, esse devono essere accompagnate da corsi di formazione, linee guida e da altre misure di sensibilizzazione, destinate non solo agli agenti ma anche al pubblico in generale. Il GVG raccomanda **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.**

160. Uno strumento importante nella lotta alla corruzione è la consapevolezza dell'obbligo dei pubblici agenti di segnalare i casi di corruzione di cui vengono a conoscenza durante l'esercizio delle proprie funzioni. Benché San Marino abbia una disposizione di legge secondo la quale un agente è tenuto a segnalare i reati penali, non vi sono standard o procedure in vigore che proteggano tale agente da ritorsioni per avere effettuato tale segnalazione; non è prevista alcuna protezione dei soggetti segnalanti (diversa dalla protezione che può essere fornita ai sensi della legislazione penale o in materia di lavoro per molestie). Il GVG ritiene che la segnalazione sia uno strumento indispensabile per aumentare la responsabilità, promuovere una cultura dell'integrità e rafforzare la lotta alla cattiva gestione, in generale, e alla corruzione, in particolare. Occorre sviluppare adeguate disposizioni di legge che garantiscano ai soggetti segnalanti in buona fede una protezione affidabile da qualsiasi forma di ritorsione (quale licenziamento iniquo, molestie o qualsiasi altro trattamento punitivo o discriminatorio) attraverso un meccanismo di attuazione che indaghi sul reclamo del soggetto segnalante e, se necessario, attui gli eventuali correttivi. Pertanto, il GVG raccomanda **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).**
161. Relativamente alle questioni disciplinari, una nuova legge è stata adottata in questo campo, vale a dire la Legge 106/2009. Questa legge ha certamente numerosi aspetti positivi, fra cui l'aumentato livello di responsabilità per i dirigenti, maggiore chiarezza riguardo alle sanzioni e alle pertinenti infrazioni, un coordinamento più efficace dei procedimenti penali e disciplinari, vale a dire prevedendo un sistema di disciplina nei casi di pratiche scorrette nella pubblica amministrazione, indipendentemente da una condanna penale definitiva, e richiedendo ai tribunali di comunicare le loro decisioni al servizio amministrativo interessato. Il GVG è stato informato del fatto che il quadro legislativo relativo ai procedimenti disciplinari è attualmente soggetto a ulteriori emendamenti. Uno degli obiettivi di questa riforma riguarda una certa limitazione dei poteri che i rappresentanti degli impiegati hanno nel processo. Il GVG è stato informato, in questo contesto, del fatto che la composizione della Commissione di Disciplina (vedere paragrafo 147) è attualmente in fase di riconsiderazione al fine di eliminare la partecipazione della parte giudiziaria e dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, così da lasciare tutte le decisioni disciplinari nelle mani della pubblica amministrazione stessa. In particolare, secondo la riforma prevista, le decisioni disciplinari verrebbero adottate dalla Direzione Generale della Pubblica Amministrazione composta da 3 alti funzionari pubblici nominati dal Governo (Congresso di Stato). Il GVG è stato altresì informato del fatto che le attuali procedure disciplinari sono troppo complicate: per una semplicissima sanzione, ad esempio un

richiamo, ci potrebbero volere fino a 3 mesi per adottare una decisione e – ad eccezione di un paio di casi che hanno portato ad una condanna – nella pratica ci sono stati pochi casi di licenziamento (3 dal 2008 ad oggi), nonostante si sia verificata una pratica scorretta. Secondo il parere del GVG, i cambiamenti previsti nella composizione della Commissione di Disciplina sollevano preoccupazioni circa la percezione dell'imparzialità di questo organo. Se tutti i membri verranno nominati dal Governo, e la Commissione dovrà rispondere alla Direzione Generale della Pubblica Amministrazione, verrà a meno il potere dei rappresentanti dei pubblici agenti (organizzazioni sindacali o direttamente eletti). A sua volta, ciò potrebbe portare ad indebite pressioni sugli impiegati nel settore pubblico attraverso la procedura disciplinare. Se ciò viene calato nel contesto degli attuali meccanismi di assunzione, il pericolo di abuso di autorità nei confronti dei pubblici agenti aumenta. Il GVG ha incoraggiato le autorità a riprendere la riflessione sui loro progetti di riformare gli attuali meccanismi disciplinari al fine di trovare un giusto equilibrio tra la necessità di garantire efficienza e responsabilità nel settore pubblico e l'obbligo di garantire sufficiente protezione ai pubblici agenti da una potenziale indebita pressione della stessa pubblica amministrazione. Ciò è del tutto in linea con il principio alla base della raccomandazione x (paragrafo 160) che mira a garantire un'adeguata protezione del soggetto segnalante sia di diritto che di fatto. Al momento dell'adozione del presente rapporto, le autorità sammarinesi hanno indicato che, alla luce delle discussioni avvenute durante la visita e delle preoccupazioni sollevate in tale occasione dal GVG, esse hanno riconsiderato la propria posizione in tale ambito ed hanno adottato una decisione formale al fine di assicurare che la Commissione di Disciplina sia composta, su base paritaria, da rappresentanti della Direzione Generale della Pubblica Amministrazione e delle organizzazioni sindacali, e presieduta dal Direttore della Funzione Pubblica²⁰. Il GVG accoglie favorevolmente tale sviluppo.

162. Infine, relativamente alla concessione delle licenze edilizie, il GVG ha notato che la decisione di concedere una licenza viene adottata dal Dirigente dell'Ufficio Urbanistica sulla base del controllo effettuato dai funzionari dell'Ufficio Urbanistica e della valutazione preliminare da parte del responsabile della supervisione. Una volta approvata la licenza, non vi è alcuna procedura di revisione della decisione adottata dal pertinente funzionario, il quale ha 120 giorni di tempo per rilasciare la licenza. Attualmente non sono in vigore linee guida per la valutazione dei rischi relativamente al processo decisionale e la procedura di revisione potrebbe applicarsi solo in caso di impugnazione di una decisione. La situazione appena descritta e, in particolare, la mancanza di controlli amministrativi effettivi sulle procedure di concessione delle licenze, potrebbero esporre il funzionario incaricato di adottare le decisioni sulla pianificazione territoriale e la concessione di licenze a potenziali rischi di corruzione. Tale situazione dà inoltre adito a dubbi circa la responsabilità del sistema. Il GVG ritiene che sarà importante sviluppare un processo di controllo amministrativo, esterno all'Ufficio Urbanistica e in grado di valutare, in maniera indipendente, la corretta attuazione della procedure applicate nella fase di concessione delle licenze edilizie. Le autorità sammarinesi hanno indicato di attendersi un miglioramento della situazione ed un rafforzamento dei controlli amministrativi grazie alle disposizioni introdotte a tal fine nella Legge sul Procedimento Amministrativo e nella Legge sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica²¹. Pertanto, il GVG raccomanda **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 adeguato meccanismo di controllo.**

20 Legge n. 188 del 5 dicembre 2011 sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica.

²¹ Dopo la visita di valutazione, le autorità sammarinesi hanno segnalato l'avvenuta adozione della Legge n. 160 del 5 ottobre 2011 sul Procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi e della Legge n. 188 del 5 dicembre 2011 sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica. Queste nuove informazioni verranno esaminate nel quadro della procedura di conformità del GRECO.

VI. PERSONE GIURIDICHE E CORRUZIONE

a. Descrizione della situazione

Definizione generale e costituzione

Settore profit

163. Le società sono di norma disciplinate dalla Legge n. 47 del 23 febbraio 2006 (Legge sulle Società), così come modificata. Possono essere istituite in una delle seguenti forme:
- (a) società di persone:
 - società in nome collettivo (tutti i soci rispondono solidalmente ed illimitatamente per le obbligazioni sociali);
 - (b) società di capitali (sia le persone fisiche che giuridiche possono essere socie di società di capitali):
 - società per azioni (un capitale minimo iniziale di € 77.000; soltanto la società è responsabile con il proprio patrimonio degli obblighi societari);
 - società a responsabilità limitata (un capitale minimo iniziale di € 25.000; soltanto la società è responsabile con il proprio patrimonio degli obblighi societari).
164. L'istituzione di una società di capitali e di una società di persone richiede: (i) capitale interamente sottoscritto; (ii) rispetto di tutti i requisiti formali stabiliti dalla legislazione in materia nel caso di società con oggetto sociale speciale; (iii) osservanza delle disposizioni di legge in materia di apporti di capitale; e (iv) che i soci, persone fisiche, non siano "soggetti inidonei"²².
165. In conformità alla Legge n. 98 del 7 giugno 2010 (Articolo 1), le società anonime sono vietate a San Marino.

²² Ai sensi del Decreto Legge n. 179 del 5 novembre 2010, un "soggetto inidoneo" è "una persona fisica che risulti condannata con sentenza penale passata in giudicato a pene restrittive della libertà personale per un tempo superiore a due anni per misfatti contro il patrimonio, contro la fede pubblica, contro l'economia pubblica o per traffico di sostanze stupefacenti, commessi negli ultimi 15 anni; oppure risulti condannata con sentenza penale passata in giudicato per corruzione, utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, frode fiscale, usura, bancarotta fraudolenta o riciclaggio per misfatti commessi negli ultimi 15 anni; oppure abbia riportato condanne anche non definitive o sia stata rinviata a giudizio nell'ambito di un procedimento penale in corso per associazione per delinquere di stampo malavitoso o finanziamento del terrorismo; b) nei 12 mesi precedenti all'atto costitutivo della società o all'atto di acquisto delle quote sociali o all'atto di nomina a cariche sociali, sia stata socio o abbia avuto i poteri di rappresentanza di cui all'Articolo 52 della Legge 23 febbraio 2006 n. 47 in almeno due società sammarinesi messe in liquidazione d'ufficio o coatta ovvero in una società revocata dietro provvedimento del Congresso di Stato. La qualità di socio o l'averne i poteri di rappresentanza di cui all'Articolo 52 della Legge 23 febbraio 2006 n. 47 deve essere contestuale alla messa in liquidazione della società o alla revoca della licenza da parte del Congresso di Stato. Un socio nel caso dimostri che, avendo adottato un comportamento diligente, non ha alcuna responsabilità nelle decisioni o nelle attività della società che hanno portato alla liquidazione coatta o d'ufficio della stessa o alla revoca della licenza, non è Soggetto Inidoneo; c) sia sottoposta ad una procedura di concorso dei creditori ovvero procedura equivalente in ordinamenti stranieri, in corso o conclusa da meno di 5 anni; ovvero una persona giuridica che: i) abbia in corso una procedura di concorso dei creditori o di liquidazione coatta per insolvenza ovvero procedure equivalenti anche in ordinamenti stranieri; ii) sia sottoposta a liquidazione volontaria a seguito del verificarsi di una causa di scioglimento; iii) nei 12 mesi precedenti all'atto costitutivo della società o all'atto di acquisto delle quote sociali, sia stata socio in almeno due società sammarinesi messe in liquidazione d'ufficio o coatta ovvero in una società revocata dietro provvedimento del Congresso di Stato. La qualità di socio deve essere contestuale alla messa in liquidazione della società o alla revoca della licenza da parte del Congresso di Stato. Un socio nel caso dimostri che, avendo adottato un comportamento diligente non ha alcuna responsabilità nelle decisioni o nelle azioni della società che hanno portato alla liquidazione coatta o d'ufficio della stessa o alla revoca della licenza, non è Soggetto Inidoneo.

166. Le cooperative sono disciplinate specificatamente dalla Legge n. 149 del 29 novembre 1991 e, più in generale, dalla Legge sulle Società. Le principali caratteristiche delle cooperative sono: un capitale variabile (il capitale varia in relazione all'ingresso di nuovi soci-proprietari, al ritiro, alla morte o all'esclusione di soci, perdite o aumenti di capitale) e lo scopo dell'"auto-assistenza" (in altri termini esse operano a beneficio dei propri soci-proprietari). Le cooperative sono costituite con atto pubblico alla presenza di un notaio che deve depositare una copia autenticata dei regolamenti e dell'atto costitutivo entro 30 giorni presso il Registro delle Cooperative. Le cooperative posseggono i medesimi organi sociali delle società: assemblea dei soci, consiglio di amministrazione e collegio dei sindaci. Sono sottoposte alla vigilanza della Commissione per la Cooperazione, che ha poteri ispettivi e sanzionatori, tra i quali dispone la liquidazione della cooperativa, senza pregiudizio di eventuali altre sanzioni civili, penali o amministrative.
167. Le banche, gli istituti finanziari e gli intermediari assicurativi sono disciplinati dalla Legge n. 165 del 17 novembre 2005, così come modificata.
168. I soggetti giuridici stranieri possono acquistare beni immobili a San Marino solo previa autorizzazione. Possono detenere azioni, pacchetti di azioni o quote di società sammarinesi.

Settore no-profit

169. Le associazioni, fondazioni e altri enti no-profit sono disciplinati ai sensi dell'Articolo 4 della Legge n. 68 del 13 giugno 1990, dagli Articoli 37 e 38 della Legge n. 129 del 23 luglio 2010 e, più in generale, dalla Legge sulle Società.
170. Qualora un'associazione no-profit persegua scopi di interesse più vasto di quelli personali dei singoli associati e disponga di un atto costitutivo e di uno statuto assimilabile alle norme istitutive delle società di persone, può ottenere il riconoscimento giuridico. Anche se riconosciute come aventi personalità giuridica, le fondazioni e le organizzazioni no-profit non possono acquistare beni immobili o accettare donazioni o legati senza l'autorizzazione del Consiglio dei XII²³.
171. L'atto costitutivo di un'associazione no-profit o di una fondazione deve indicare il nome, lo scopo, i patrimoni, la sede legale dell'ente in questione, nonché i suoi criteri di gestione e operativi.
172. Le associazioni no-profit e le fondazioni riconosciute sono elencate in un registro speciale di società private, conservato presso la Cancelleria del Tribunale. Sono soggette al controllo e alla vigilanza del Consiglio dei XII che, se necessario, può nominare un commissario straordinario. Inoltre, un Giudice di Sorveglianza sugli enti no-profit (un Commissario della Legge designato specificatamente dal Magistrato Dirigente) verifica ogni anno la legalità dell'impiego dei fondi, nonché lo scopo dell'associazione no-profit o della fondazione. L'Agenzia di Informazione Finanziaria esercita controlli e verifiche, in relazione alle funzioni ad essa attribuite dalla Legge

²³ Il Consiglio dei XII appare negli statuti di inizio 1600, nelle vesti di organo della giustizia amministrativa; con la Legge n. 13 del 5 giugno 1923 sono state riorganizzate le sue funzioni e competenze. Il Consiglio dei XII è nominato dal Parlamento, che ne designa i componenti, all'inizio di ogni legislatura, scegliendoli tra i suoi membri. La Presidenza è ricoperta dai Capitani Reggenti, che non hanno diritto di voto, a meno che non ne siano membri per nomina diretta. Nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2003, il Consiglio dei XII è stato totalmente privato delle funzioni giurisdizionali. Le competenze attualmente attribuite al Consiglio dei XII sono: autorizzazioni all'acquisto di immobili da parte di stranieri; adizioni di eredità; autorizzazione all'acquisto di immobili da parte di società, da parte di cooperative di abitazione, da parte di banche o società finanziarie e anche per contratti di locazione finanziaria; controllo e vigilanza sull'amministrazione delle società non commerciali e fondazioni; rescritto di sanatoria per le cause civili colpite dalla perenzione; concessione del "gratuito patrocinio".

92/2008, dalla Delibera del Consiglio dei XII del 27 maggio 2009 n. 30 e alla luce del Protocollo d'Intesa sottoscritto con il Consiglio dei XII e il Giudice di Sorveglianza al fine di introdurre meccanismi di coordinamento per assicurare lo scambio di informazioni nazionale ed internazionale sul riciclaggio e sul finanziamento del terrorismo in relazione ad associazioni o fondazioni sammarinesi.

Altri istituti giuridici

173. La legislazione sammarinese prevede, inoltre, istituti giuridici quali fiduciarie e trust.
174. Una fiduciaria è una società autorizzata dalla Banca Centrale di San Marino incaricata dell' "intestazione di beni di terzi in esecuzione di un mandato senza rappresentanza" (Articolo 1, Legge sulle Società e Allegato 1, lettera c) alla Legge n. 165 del 17 novembre 2005 sulle Imprese e i Servizi Bancari, Finanziari e Assicurativi). Di recente è stato emanato un testo legislativo, la Legge n. 98 del 7 giugno 2010, che introduce obblighi di trasparenza negli assetti proprietari delle società sammarinesi. A tal fine, tutte le società anonime sono tenute a trasformarsi in società per azioni depositando l'estratto del libro soci presso la Cancelleria del Tribunale Unico. Le società fiduciarie, anche estere, che detengono partecipazioni, sono tenute a trasmettere alla Banca Centrale ogni informazione utile sui propri fiducianti e sui di loro titolari effettivi, alimentando l'apposito Archivio Partecipazioni Fiduciarie (tale Archivio è tenuto dall'Autorità di Vigilanza della Banca Centrale). Le società fiduciarie estere sono tenute a soddisfare i medesimi obblighi imposti alle società fiduciarie autorizzate e vigilate a San Marino. Non possono stabilire, in territorio sammarinese, rapporti contrattuali o precontrattuali con la clientela. Le fiduciarie (comprese quelle con oggetto creditizio e quelle costituite in forza della legislazione del 1986, in seguito sostituita dalla Legge 165/2005) costituiscono la maggioranza del settore finanziario non bancario di San Marino.
175. I trust sono disciplinati principalmente dalla Legge n. 42 del 1 marzo 2010 (Istituto del Trust) e da alcuni decreti attuativi. Un trust può essere istituito esclusivamente con atto notarile (atto pubblico o scrittura privata autenticata). L'atto istitutivo deve comprendere informazioni riguardanti l'identità del trustee, l'identità dell'agente residente (se il trustee non è residente), la volontà del disponente di istituire il trust, l'individuazione dei beni in trust, l'individuazione dei beneficiari in caso di trust per beneficiari e l'individuazione di un guardiano nei trust di scopo. Vi possono essere tre tipi di trust: il trust per beneficiari (istituito a vantaggio di uno o più beneficiari), il trust di scopo (istituito per perseguire uno o più scopi), il trust per beneficiari e di scopo (istituito a vantaggio di beneficiari e per perseguire uno scopo).

Registrazione

176. Tutti i tipi di società sono tenuti a registrarsi presso il Registro delle Società, conservato dal Cancelliere del Tribunale (Articolo 20, Legge sulle Società). In particolare, il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo che ha dato vita alla società, verificato il rispetto di tutti i requisiti, deve depositare copia conforme dello stesso entro 30 giorni presso il Cancelliere del Tribunale, unitamente alle necessarie prove del rispetto di tutti i requisiti di legge. Il Cancelliere verifica l'adeguatezza formale della documentazione depositata e iscrive la società nel Registro entro 10 giorni dalla richiesta o respinge la richiesta, fornendone ragionevole motivazione al richiedente. Se la richiesta viene respinta, o se l'iscrizione non viene effettuata entro i termini di legge, il richiedente (notaio/amministratore o qualsiasi altro membro della società interessata) può presentare ricorso al Commissario della Legge entro 30 giorni. Il Commissario della Legge, verificato l'adempimento delle condizioni richieste dalla legge, ordina con decreto l'iscrizione della

società nel Registro. In caso di diniego dell'iscrizione della società nel Registro, il decreto del Commissario della Legge è soggetto a reclamo davanti al Giudice d'Appello nei trenta giorni successivi alla notificazione. L'iscrizione è notificata dal Cancelliere del Tribunale all'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio entro i successivi 15 giorni. Qualsiasi modifica dello statuto deve essere effettuata tramite atto pubblico presentato dal notaio al Cancelliere del Tribunale per la dovuta registrazione (Articolo 22, Legge sulle Società).

177. Le società acquisiscono personalità giuridica al momento della loro iscrizione nel Registro delle Società. Per quanto riguarda le operazioni effettuate prima dell'iscrizione nel Registro delle Società, coloro che le hanno realizzate ne rispondono personalmente, solidalmente e illimitatamente. Qualsiasi emissione o trasferimento di azioni o quote precedente all'iscrizione nel Registro delle Società non è valido.
178. Le informazioni conservate nel Registro delle Società sono pubbliche. Tali informazioni comprendono: dettagli dell'atto costitutivo, la sede legale, il capitale sociale sottoscritto e versato e modifiche successive allo stesso, l'oggetto sociale e sue successive eventuali modificazioni, generalità dei rappresentanti legali della società, degli amministratori, dei sindaci revisori, dei liquidatori ed altre informazioni riguardanti i principali avvenimenti che hanno interessato la società (Articolo 6, Legge sulle Società). Conformemente alle disposizioni specifiche emanate dal Magistrato Dirigente il 20 novembre 2008, l'accesso alle informazioni contenute nel Registro delle Società è gratuito ed immediato (avviene in tempo reale). Al 31 maggio 2011, il Registro delle Società includeva 4.805 società a responsabilità limitata e 144 società per azioni.
179. Il Registro delle Cooperative è conservato dal Cancelliere del Tribunale presso il Registro delle Società. Il suo contenuto e la sua natura pubblica sono identici a quelli del Registro delle Società. Entro 30 giorni dal deposito, il giudice conferisce riconoscimento giuridico e dispone che la cooperativa sia inserita nel Registro, con pubblicazione nel Bollettino Ufficiale.
180. Per quanto riguarda gli enti del settore no-profit, esiste un sistema di registrazione centralizzato per questa tipologia di persona giuridica. Il registro è conservato insieme a quello delle società. Il Registro degli Enti No-Profit contiene informazioni relative alla denominazione dell'ente, i dati essenziali dell'atto costitutivo, la data dell'istituzione, la data del riconoscimento giuridico, la sede legale e successive modifiche, l'oggetto sociale ed eventuali successive modifiche, le generalità dei fondatori, dei membri degli organi dirigenziali e dei sindaci revisori ed eventuali successive modifiche, la data di approvazione dei bilanci e dettagli relativamente alla liquidazione. Le informazioni registrate sono pubbliche.
181. Un Registro dei Trust è conservato presso l'Autorità di Vigilanza della Banca Centrale. Una delle principali novità di questo Registro (rispetto a quello precedentemente istituito nel 2005 e tenuto presso l'Ufficio Industria) è il fatto di contenere le indicazioni afferenti all'identità dei disponenti e dei beneficiari con diritti attuali sul fondo in trust. Le autorità preposte all'applicazione della legge (quali autorità giudiziarie, polizia giudiziaria, AIF, ecc.) possono accedere senza limitazione alcuna al Registro dei Trust; l'accesso viene altresì garantito all'Ufficio Centrale di Collegamento, ai soggetti designati ai sensi della legislazione antiriciclaggio (AML-CFT) per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e ai soggetti diversi dai trustee previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente..
182. L'Articolo 2 della Legge n. 98 del 7 giugno 2010 istituisce un cosiddetto Archivio delle Partecipazioni Fiduciarie presso l'Autorità di Vigilanza della Banca Centrale.

Misure per garantire la trasparenza

183. Oltre agli strumenti disponibili in materia di trasparenza durante la costituzione e la registrazione delle persone giuridiche, esistono altre misure a San Marino per acquisire maggiormente informazioni sulla proprietà e l'identità delle società.
184. Per quanto riguarda le società (sia nazionali che estere), esse, in base alla Legge sulle Società, sono tenute a conservare un libro dei soci con le generalità di coloro che detengono azioni nominative e partecipazioni, nonché qualsiasi trasferimento o obblighi relativi alle stesse. Le generalità registrate comprendono: il nome e cognome dell'azionista e qualsiasi altro dato contenuto nella carta di identità o passaporto, oppure, in caso di persone giuridiche, la denominazione sociale ed i certificati di registrazione presso il Tribunale. Inoltre, con Delibera n. 55 del 2 febbraio 2009, il Congresso di Stato ha istituito un Registro dei Soci, a cui tutti i pubblici agenti, le autorità giudiziarie e l'AIF possono accedere liberamente ed immediatamente su richiesta (da conservarsi in un protocollo riservato). Ulteriori misure di trasparenza e di controllo sono contemplate nella Legge n. 98 del 7 giugno 2010 (Disposizioni per la conoscibilità degli assetti proprietari delle società di diritto sammarinese), nonché nella Legge n. 129 del 23 luglio 2010 (Disciplina delle licenze per l'esercizio delle attività industriali, di servizio, artigianali e commerciali). Ad esempio, ai sensi della Legge 98/2010, tutte le società sono tenute a fornire alla Cancelleria Commerciale del Tribunale Unico, avvalendosi di un notaio, un estratto autentico del proprio libro soci, da cui si evinca la propria compagine proprietaria.
185. Le società fiduciarie, sammarinesi o estere, nei casi in cui siano intestatarie di partecipazioni in società di diritto sammarinese in virtù di un mandato fiduciario, sono tenute a far pervenire al Dipartimento Vigilanza della Banca Centrale una comunicazione scritta contenente le generalità dei fiducianti, la misura della partecipazione a ciascuno ascrivibile nonché, ove diversi da persone fisiche, le generalità dei loro titolari effettivi, così come dovrà formare oggetto di comunicazione ogni eventuale successiva variazione della compagine dei propri fiducianti e/o dei loro titolari effettivi.
186. Ai sensi della legge sui trust, il trustee residente o l'agente residente devono redigere un attestato del trust che dovrà essere autenticato da un notaio che ne accerta la veridicità. L'attestato deve contenere informazioni sul trustee, il guardiano, il disponente ed i beneficiari. Il notaio deve depositare l'attestato presso l'Ufficio del Registro dei Trust.
187. Le fondazioni e le altre associazioni no-profit sono tenute a conservare presso la propria sede legale un registro contenente i nomi dei loro membri e dei beneficiari. Un elenco dei membri deve essere presentato alla Cancelleria Commerciale del Tribunale Unico entro il 31 dicembre di ogni anno, al fine di aggiornare le informazioni presenti nel Registro degli Enti No-Profit. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione, deposito e custodia, possono essere comminate sanzioni amministrative di € 2.000 per ogni singola violazione, irrogata dall'Ufficio Industria, Commercio ed Artigianato su segnalazione della Cancelleria Commerciale del Tribunale Unico.

Limiti imposti all'esercizio delle funzioni da parte delle persone fisiche e giuridiche

188. Come descritto sopra (vedere paragrafo 164 e nota 21), i soggetti inidonei non possono essere soci, né azionisti di una società. La definizione di "soggetto inidoneo" è stata rivista recentemente per comprendere un numero più ampio di casi.

189. Una persona fisica che risulta condannata per corruzione con sentenza penale passata in giudicato non può essere socia di una società (Articolo 16, Legge sulle Società), né essere la beneficiaria di un trasferimento di azioni o quote (Articoli 26 e 28, Legge sulle Società) o essere in possesso di una licenza d'esercizio (Articolo 7, Legge 129/2010).
190. Inoltre, la Legge sulle Società stabilisce i seguenti motivi di inidoneità:
- qualsiasi persona dichiarata soggetto inidoneo o condannata per i fatti di cui all'Articolo 56, comma 9 (vale a dire amministratori sottoposti a procedimento penale per fatti inerenti la propria carica o per altri fatti di grave rilevanza penale) non possono ricoprire la carica di Amministratore e, se eletti, la loro carica decade;
 - le seguenti persone non possono essere elette alla carica di sindaco revisore e, se elette, la loro carica decade: soggetti inidonei; parenti o affini entro il quarto grado degli amministratori della società; qualsiasi persona legata alla società da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo o periodico di consulenza o di prestazione d'opera, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza; chiunque sia stato cancellato o radiato dall'albo professionale; qualsiasi persona che abbia riportato condanna per i fatti previsti dall'Articolo 56, comma 9 della Legge sulle Società; chiunque risulti cancellato o sospeso dal Registro dei Revisori Contabili, qualora l'iscrizione a tale Registro sia per loro requisito per l'elezione alla carica di sindaco di una società; chiunque sia amministratore in società partecipanti o partecipate (Articolo 60);
 - gli amministratori, i sindaci, i revisori, i liquidatori ed i dirigenti sottoposti a procedimento penale per fatti inerenti la propria carica o per altri fatti di grave rilevanza penale possono essere sospesi dalle loro funzioni con provvedimento dello stesso organo o ufficio competente all'assegnazione dell'incarico. La condanna per i fatti di cui al precedente sottoparagrafo comporta la decadenza definitiva dalla carica e l'incapacità ad assumere le funzioni di amministratore, liquidatore, sindaco, revisore o dirigente per il tempo che sarà fissato dalla sentenza (Articolo 56).
191. Inoltre, il diritto penale prevede sanzioni di interdizione professionale (ad esempio, interdizione dalla carica di amministratore, rappresentante legale, revisore interno o esterno, liquidatore o commissario) per alcuni reati, compresa la corruzione.

Legislazione relativa alla responsabilità delle persone giuridiche, sanzioni e altre misure

192. La Legge n. 6 del 21 gennaio 2010 ha introdotto la responsabilità amministrativa della persona giuridica, anche in relazione ai reati di corruzione e di riciclaggio. In particolare, le persone giuridiche sono responsabili dei reati amministrativi conseguenti a reati commessi, tentati o mancati a San Marino, per loro conto o vantaggio, da parte di uno dei loro organismi o da chiunque vi eserciti funzioni di rappresentanza, direzione e amministrazione. In base alla giurisprudenza sviluppata nel diritto commerciale, vale a dire in relazione ai reati di bancarotta e societari, il concetto di "chiunque svolga funzioni di rappresentanza, gestione e amministrazione" include le persone che lavorano sia all'interno che all'esterno dell'entità (dipendenti o persone esterne) e che hanno poteri per commettere atti volti a vincolare la società. Tali poteri di amministrazione, gestione e rappresentanza non devono necessariamente essere conferiti formalmente ma possono anche derivare da una situazione "de facto".
193. E' possibile decretare la responsabilità della persona giuridica anche qualora non sia stata condannata o identificata nessuna persona fisica (Articolo 2(2), Legge 6/2010).

194. In linea di principio, la responsabilità della persona giuridica è determinata nell'ambito del medesimo procedimento condotto nei confronti dell'autore materiale e viene adottata un'unica decisione. La responsabilità della persona giuridica non esclude la possibilità di avviare un procedimento penale nei confronti dell'autore materiale del reato (Articolo 4(2), Legge 6/2010).
195. Laddove una persona giuridica sia giudicata responsabile a livello amministrativo, si applicano le seguenti sanzioni:
(i) sanzioni pecuniarie da € 3.000 a € 500.000;
(ii) interdizione per un periodo minimo di tre mesi ad un massimo di un anno. L'interdizione comporta (a) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi pubblici; (b) la revoca di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi pubblici già concessi; (c) l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione;
(iii) revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni relative all'attività e dei diritti da esse derivanti;
(iv) confisca.
196. Nel decidere la sanzione da applicare, il giudice deve tenere conto della gravità della condotta, del grado di responsabilità dell'ente e dell'ammontare del danno arrecato. Inoltre, possono essere applicate misure cautelari, ad esempio, sospensione della licenza per l'attività della persona giuridica (Articolo 6, Legge 6/2010).
197. Si può derogare alla responsabilità se viene invocata con successo la cosiddetta "difesa dei modelli organizzativi". Il Decreto Delegato n. 96 del 27 maggio 2010 disciplina il funzionamento dei modelli organizzativi. In particolare, affinché sia possibile derogare alla responsabilità giuridica sulla base del modello organizzativo, la persona giuridica deve dimostrare che: (a) prima della commissione del misfatto ha adottato ed efficacemente attuato un modello organizzativo e di gestione idoneo a prevenire misfatti della specie di quello verificatosi; (b) le persone hanno commesso il misfatto eludendo fraudolentemente il modello di organizzazione e di gestione. I modelli organizzativi devono costituire un codice di condotta per la persona giuridica. Essi devono prevedere un sistema di gestione del rischio e specifici protocolli di controllo, inclusi provvedimenti disciplinari, se necessario. Le società medio-grandi devono nominare un organismo di vigilanza plurisoggettivo; quelle minori possono nominare un organismo monosoggettivo. Qualsiasi atto, condotta o evento che possa comportare una violazione del modello deve essere tempestivamente segnalato all'organismo di vigilanza mediante apposito sistema di comunicazione interna. Il corretto adempimento dell'obbligo di informazione da parte del prestatore di lavoro non può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari.
198. Sono in vigore disposizioni specifiche per impedire che cambiamenti istituzionali (cessione d'azienda, conversione, fusione, scissione, scioglimento e liquidazione della persona giuridica) possano permettere di eludere l'applicazione delle sanzioni (Articolo 5, Legge 6/2010).
199. Le pene inflitte alle persone giuridiche devono essere iscritte nei registri penali del Tribunale e nel Registro delle Società.
200. Ad oggi non è stato avviato nessun procedimento nei confronti di persone giuridiche per reati di corruzione.

Detrazione fiscale

201. La legislazione vigente permette la detraibilità fiscale solo per le operazioni documentate.

Autorità tributarie

202. Le autorità tributarie sono soggette all'obbligo, imposto ai pubblici ufficiali, di segnalare alle autorità preposte all'applicazione della legge i misfatti di cui sono venute a conoscenza nel corso dell'esercizio delle proprie funzioni. La mancata segnalazione è punita con l'arresto di primo grado, vale a dire da 5 giorni a 1 mese (Articolo 350 del CP).
203. Non vi sono particolari meccanismi in atto relativamente all'accesso delle autorità preposte all'applicazione della legge ai registri fiscali, tuttavia alle autorità giudiziarie è permesso accedere alle informazioni di cui hanno bisogno per accertare i reati. Il Decreto Delegato 36/2011 contiene specifiche misure volte a migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni fra le autorità responsabili in materia fiscale (ad esempio, protocolli di intesa in materia di collaborazione fra gli Uffici di Vigilanza sulle Attività Economiche, la Banca Centrale e l'Agenzia di Informazione Finanziaria).

Norme contabili

204. Le società sono tenute a conservare le scritture ed i libri contabili, anche in versione elettronica, vale a dire il libro giornale, il libro degli inventari ed il libro dei beni ammortizzabili, presso la loro sede (Articolo 72, Legge sulle Società). Per ciascuna operazione, devono essere conservati gli originali della corrispondenza e delle fatture inviate e ricevute. Le società sono altresì tenute a conservare: un libro dei soci, un libro delle obbligazioni, un libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'assemblea, un libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio d'amministrazione, del comitato esecutivo e del collegio sindacale/sindaco unico, un libro del controllo contabile (solo se il controllo contabile non compete all'organo sindacale). Le società sono tenute a compilare il bilancio (lo stato patrimoniale ed il conto economico) al termine dell'esercizio finanziario, nonché a fornire una nota integrativa. Il bilancio, la relazione del sindaco (quando applicabile, vedere paragrafo 210) ed i verbali dell'assemblea della società che ne approva il bilancio devono essere depositati dagli amministratori presso la Cancelleria (Articolo 84, Legge sulle Società).
205. Le scritture ed i libri della società devono essere conservati per 5 anni presso la sede della società. Nel caso in cui siano in corso delle indagini, i libri devono essere conservati fintanto che non si conclude la pertinente indagine. I documenti fiscali devono essere conservati per almeno 5 anni.
206. La mancata osservanza degli obblighi relativi alla tenuta della contabilità è punita con sanzioni pecuniarie da € 2.000 a € 25.000. Le sanzioni (a seconda del tipo di violazione) sono applicate dall'Ufficio Tributario o dall'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio. L'ammontare delle sanzioni è determinato dall'Ufficio di Controllo e Vigilanza sulle Attività Economiche. In caso di recidività delle violazioni amministrative, la sanzione pecuniaria amministrativa può essere aumentata fino ad un massimo di tre volte (Articolo 10, Decreto Legge n. 36 del 24 febbraio 2011).
207. Per quanto riguarda le associazioni e fondazioni, queste devono conservare un registro con i nomi dei loro associati e membri (vedere paragrafo 187). La delibera del Consiglio dei XII n. 30 del 27 maggio 2009 e la Legge 129/2010 hanno introdotto l'obbligo di conservare i documenti contabili per un periodo di 5 anni. La violazione dell'obbligo di tenere la contabilità è punita con una sanzione pecuniaria di € 2.000; la pena è applicata dall'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio.

208. Ai sensi della Legge sulle Società, nessuna persona giuridica è esente dall'obbligo di conservare le scritture o i libri contabili.
209. Ulteriori disposizioni concernenti l'utilizzo di fatture e altri documenti contabili contenenti informazioni false o incomplete sono contenute nel Codice Penale (Articoli 214, 316 e 317 del CP) e nella Legge n. 99 del 7 giugno 2010 sull'evasione fiscale. Le sanzioni comportano la prigionia (fino a 6 anni in presenza di aggravanti) e l'interdizione professionale. La Legge n. 91 del 13 ottobre 1984 relativa all'Imposta Generale sui Redditi prevede altresì sanzioni amministrative in caso di violazione degli obblighi contabili e fiscali.

Norme di revisione contabile

210. Tutte le società per azioni sono tenute a nominare dei sindaci revisori. In caso di società a responsabilità limitata, la nomina di un sindaco è necessaria quando il capitale della società supera € 77.000, oppure i ricavi delle vendite e delle prestazioni sono maggiori di € 2.000.000 per due esercizi consecutivi. Un collegio sindacale è nominato quando le vendite e le prestazioni della società hanno superato il valore di € 7.300.000 per due esercizi consecutivi. I sindaci sono tenuti ad assicurare che il bilancio annuale corrisponda ai risultati contabili (Articolo 58, Legge sulle Società).

Ruolo dei revisori contabili, commercialisti e altri professionisti

211. La Legge n. 92 del 17 giugno 2008 ha introdotto obblighi specifici di segnalazione per i revisori contabili, commercialisti/ragionieri e professionisti in campo legale al fine di prevenire e combattere il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo (Articoli 20 e 36, Legge 92/2008). Ai sensi dell'Articolo 11 della Legge 92/2008 e dell'Articolo 2 del Decreto Legge 36/2011, è richiesto a queste categorie di persone di collaborare con le autorità preposte all'applicazione della legge.
212. Il segreto professionale e la riservatezza delle informazioni sono disciplinati dai rispettivi statuti degli avvocati, dei notai (Decreto n. 56 del 26 aprile 1995), dei commercialisti/ragionieri (Decreto n. 57 del 26 aprile 1995) e dei revisori contabili (Legge n. 146 del 27 ottobre 2004). In base a tali norme, queste categorie di professionisti devono mantenere il riserbo sulle attività condotte e sulle questioni affrontate. Agli avvocati è altresì vietato testimoniare su fatti o atti di cui sono venuti a conoscenza nel corso della propria attività professionale. Detto ciò, in relazione a reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, il segreto professionale può essere opposto alle autorità giudiziarie, all'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF), alla Polizia e all'Ufficio Centrale di Collegamento solamente relativamente alle informazioni acquisite in difesa o rappresentanza di un cliente durante un procedimento giudiziario o amministrativo o in relazione ad un procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso (Articolo 38 della Legge 92/2008). Nell'ambito della cooperazione internazionale e dello scambio di informazioni in materia fiscale, gli iscritti all'albo dei commercialisti/ragionieri e dei revisori contabili non possono opporre il segreto professionale all'Ufficio Centrale di Collegamento se non sulle informazioni che essi ricevono nell'espletamento dei compiti di rappresentanza del loro cliente in un procedimento giudiziario o amministrativo (Articolo 2 del Decreto Legge 36/2011).

b. Analisi

213. In generale, il sistema in vigore a San Marino relativamente alla costituzione e alla registrazione delle persone giuridiche appare adeguato. La legislazione prevede diversi tipi di persone giuridiche; la loro natura, scopo e funzionamento sono ben definiti. I requisiti per la costituzione delle persone giuridiche dipende dalla loro forma, tuttavia tutte sono tenute alla registrazione.
214. Vi sono vari registri a seconda della forma della persona giuridica. Vengono effettuati diversi controlli al fine di garantire l'accuratezza delle informazioni inserite durante la procedura di registrazione, nonché la conformità con i requisiti di legge; in primo luogo, le informazioni presentate dai richiedenti vengono controllate e certificate da un notaio; in seguito, i cancellieri verificano l'adeguatezza formale della documentazione presentata e, se tutte le condizioni previste dalla legge sono state soddisfatte, la persona giuridica viene registrata dal cancelliere competente. Inoltre, il GVG è stato informato del fatto che tutte le nuove società vengono sottoposte a controlli preliminari in loco, effettuati dalla Polizia Civile, prima che venga loro consegnata la licenza d'esercizio da parte dell'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio. Le modifiche dei dati registrati devono essere comunicate ai cancellieri. Le informazioni contenute nei Registri delle Società, delle Cooperative e degli Enti no-Profit sono pubbliche; i dati contenuti nel Registro dei Trust sono accessibili alle autorità preposte all'applicazione della legge, ad altri organi pubblici e alle parti interessate.
215. Oltre agli strumenti disponibili in materia di trasparenza durante le procedure di costituzione e registrazione, sono state recentemente introdotte alcune riforme nel campo delle persone giuridiche, in particolare al fine di acquisire maggiormente informazioni sulla proprietà delle società sammarinesi. Conformemente alla Legge 98/2010, le società anonime sono attualmente proibite a San Marino. Secondo i dati forniti dai servizi di registrazione, dall'emanazione della suddetta Legge solamente 10 delle 152 società iniziali erano ancora operative al momento della visita sul posto del GVG; tuttavia esse erano tutte sottoposte alle procedure di liquidazione previste per legge. Inoltre, oltre agli obblighi contenuti nella Legge sulle Società per garantire la trasparenza delle persone giuridiche, come l'obbligo per le società di tenere un libro dei soci che includa le generalità dei detentori delle azioni nominative e partecipazioni, nonché qualsiasi trasferimento o obblighi relativi alle stesse, la recente legislazione (emanata nel 2009, 2010 e 2011) ha previsto ulteriori misure relative all'identificazione dei beneficiari effettivi delle società, in particolare attraverso la creazione di un registro centralizzato degli azionisti. Altre misure sono state altresì introdotte per migliorare l'identificazione dei fondatori, dei beneficiari o dei soci che stanno dietro ad altri tipi di persone giuridiche (ad esempio, fondazioni e altre associazioni no-profit, società fiduciarie, ecc.). Il GVG riconosce, e valuta positivamente, gli sforzi compiuti da San Marino per aumentare la trasparenza degli assetti proprietari delle persone giuridiche sammarinesi.
216. La legislazione contiene diverse limitazioni relativamente all'esercizio delle funzioni nell'ambito di persone giuridiche o alla detenzione di azioni. Tali limitazioni sono state inoltre recentemente rafforzate, in particolare attraverso la nozione di "soggetto inidoneo", vale a dire una persona alla quale è preclusa, per via di una condanna penale (anche per reati collegati alla corruzione) o del coinvolgimento in una persona giuridica soggetta a bancarotta o liquidazione coatta, la possibilità di ricoprire incarichi dirigenziali o di detenere azioni.
217. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati penali è stata introdotta con la Legge 6/2010. La responsabilità delle persone giuridiche copre soltanto i reati previsti dalla suddetta legge, compresa la corruzione nel settore pubblico e il riciclaggio. Tuttavia, poiché il traffico di influenza e la corruzione nel settore privato non vengono considerati reati penali a San Marino, la responsabilità delle persone giuridiche non è possibile in relazione a tali reati. Ciò si

discosta dagli obblighi previsti dall'Articolo 18 della Convenzione. Considerato che San Marino ha firmato, ma non ancora ratificato, la Convenzione (e che San Marino può formulare delle riserve, come previsto dall'Articolo 37 della Convenzione), il GVG si astiene dal fornire una raccomandazione formale riguardo a tale questione. Tuttavia, il GVG nota che questa situazione deve necessariamente essere presa in considerazione nel momento in cui le autorità conformano la legislazione interna alla Convenzione nell'ambito del pertinente processo di ratifica.

218. Inoltre, il regime della responsabilità delle persone giuridiche a San Marino non copre esplicitamente le situazioni previste dall'Articolo 18 (2) della Convenzione, vale a dire le situazioni in cui i reati di corruzione commessi da persone giuridiche sono il risultato di una mancata vigilanza o del mancato controllo da parte di una persona fisica. A tale riguardo, l'Articolo 1 della Legge 6/2010 prevede che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili per misfatti consumati, tentati o mancati, per loro conto o a loro vantaggio, da uno dei loro organi o da coloro che hanno funzioni di rappresentanza, direzione e amministrazione. Durante la visita in loco, il GVG è stato informato del fatto che la questione della mancata vigilanza è ritenuta collegata alla possibilità della persona giuridica di adottare un modello organizzativo volto ad evitare che i misfatti vengano commessi. In questi casi, la persona giuridica può essere esente dalla responsabilità se dimostra l'adeguatezza del modello organizzativo, adottato prima che il misfatto fosse commesso, e che la persona che ha commesso il misfatto ha eluso fraudolentemente il modello. Tuttavia, il GVG nota che la creazione di un modello organizzativo è solamente una possibilità (e non un obbligo) che viene offerta ad una persona giuridica per derogare potenzialmente alla propria responsabilità. Il GVG ritiene difficile comprendere come tale possibilità colmi il vuoto nella Legge n. 6/2010 identificato in precedenza relativamente ai casi in cui il misfatto sia commesso da un lavoratore subordinato e sia reso possibile dalla mancata vigilanza o dal mancato controllo. Il GVG nota che, mentre la Legge n. 6/2010 non fa alcun riferimento alla questione della mancata vigilanza o del mancato controllo (*culpa in vigilando*), la Legge sulle Società contempla specificatamente tale situazione per l'attribuzione della responsabilità nel caso degli amministratori (Articolo 56, Legge sulle Società) e dei revisori contabili (Articolo 64, Legge sulle Società), a seconda delle necessità. Non vi è alcuna giurisprudenza relativamente alle disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche che possa aver contribuito a fornire una risposta alle suddette perplessità del GVG e, pertanto, a dimostrare in maniera sufficiente che i tribunali sono in grado di attribuire, nella pratica, la responsabilità delle persone giuridiche per mancanza di vigilanza. Pertanto, il GVG raccomanda **di chiarire le disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche al fine di garantire che tale responsabilità si applichi anche 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.**
219. Le sanzioni previste dalla Legge 6/2010 sembrano essere in linea con i requisiti stabiliti dall'Articolo 19(2) della Convenzione. Detto ciò, come già notato in precedenza, la responsabilità delle persone giuridiche è stata introdotta soltanto nel 2010 e finora non sono stati conclusi procedimenti nei confronti di persone giuridiche per reati di corruzione. La legge deve essere ancora testata e sottoposta a interpretazione da parte dei tribunali. Ciò a sua volta significa che il GVG non è in grado di valutare se le sanzioni previste dalla legge siano efficaci, proporzionate e dissuasive anche nella pratica. Il GVG ritiene che si dovrebbe continuare a seguire la situazione al fine di garantire in maniera effettiva un'adeguata attuazione delle pertinenti disposizioni. In ogni caso, è risultata chiara al GVG la necessità di aumentare il livello di consapevolezza relativamente alla responsabilità delle persone giuridiche da parte degli organi preposti all'applicazione della legge e delle autorità giudiziarie. Ciò presuppone che le suddette autorità ricevano adeguate informazioni e la necessaria formazione. Alla luce di quanto sopra, il GVG

raccomanda **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.**

220. Poiché la legislazione sulla responsabilità delle persone giuridiche è molto recente, il GVG non ha potuto valutare come sono state applicate nella pratica le disposizioni sui modelli organizzativi (vale a dire i sistemi organizzativi e gestionali creati dalle società per evitare che vengano commessi i reati). Durante la visita in loco è emerso chiaramente che l'esperienza maturata dalle autorità giudiziarie e dal settore privato relativamente a tali modelli è estremamente limitata. In linea di principio, i modelli organizzativi possono operare come una sorta di difesa che potrebbe esonerare la persona giuridica interessata. Pertanto, secondo il GVG, è importante garantire che questo tipo di difesa sia soggetto a rigorose condizioni ai fini di una protezione da potenziali abusi. Detto ciò, il GVG ritiene altresì che i modelli organizzativi possano svolgere un ruolo positivo creando una struttura di prevenzione per combattere i casi di pratiche scorrette e corruzione nel settore privato. La questione dei modelli organizzativi e, in particolare, il modo in cui essi possono essere interpretati e, in ultima analisi, accettati dai tribunali per derogare alla responsabilità, nonché il loro utilizzo benefico nella prevenzione della corruzione relativamente alle attività commerciali, merita una riflessione congiunta da parte delle autorità e dei rappresentanti del settore privato.
221. La legislazione in vigore non prevede una lista delle spese fiscalmente deducibili per quanto concerne la tassazione dei redditi societari. Secondo le disposizioni in vigore, la deducibilità fiscale è consentita solamente in relazione alle operazioni documentate. Non vi è alcuna disposizione specifica che proibisca espressamente la deducibilità fiscale di pagamenti illeciti o di spese o costi sostenuti a seguito di un reato penale. Durante la visita in loco, le autorità tributarie hanno affermato che, per via della segretezza dei reati di corruzione, le relative spese non sono, in linea di principio, supportate da un'adeguata documentazione e pertanto non possono, nella pratica, essere dedotte. Tuttavia, secondo il GVG, le disposizioni in vigore non sono sufficienti per garantire appieno che le tangenti o altre spese collegate ai reati di corruzione non siano fiscalmente deducibili. Al fine di garantire in maniera inequivocabile che la legislazione tributaria contribuisca efficacemente alla lotta alla corruzione, il regime necessita di essere maggiormente assertivo e preciso. Inoltre, il GVG è stato informato dell'intenzione delle autorità di procedere con le riforme in campo fiscale nella seconda metà del 2011; è stato comunicato al GVG che, nell'ambito di tale riforma, le autorità prevedono l'introduzione di una lista di spese che non sono fiscalmente deducibili, compresi i pagamenti di facilitazione. Alla luce di quanto sopra, il GVG raccomanda **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.**
222. I funzionari tributari sono soggetti all'obbligo generale, che vale per tutti i pubblici agenti, di segnalare agli organi preposti all'applicazione della legge i reati penali di cui vengono a conoscenza nello svolgimento delle loro funzioni. Tuttavia, non vi è alcun obbligo specifico per le autorità tributarie di segnalare le attività finanziarie sospette e i documenti contabili che potrebbero celare reati di corruzione. Il GVG ha notato come le autorità tributarie non sembrano sufficientemente consapevoli del ruolo importante che potrebbero svolgere nella prevenzione, identificazione e segnalazione dei reati di corruzione. In questo campo, i funzionari tributari non hanno ricevuto alcuna formazione specifica o apposite linee guida. Il GVG ritiene fermamente che il coinvolgimento delle autorità tributarie in relazione alle attività operative anticorruzione potrebbe essere potenziato. Inoltre, durante la visita in loco, al GVG sono state espresse preoccupazioni da parte di alcuni rappresentanti delle ONG e del settore privato circa l'esistenza

di società che non svolgono in realtà alcuna attività. Il GVG ha notato che a tutt'oggi non sono state sviluppate da parte delle autorità tributarie analisi dei rischi o linee guida adeguate al fine di meglio identificare e controllare la suddetta categoria di contribuenti, vale a dire le società fittizie. Ancora una volta, secondo il GVG, le autorità tributarie possono svolgere un ruolo cruciale nell'individuazione e prevenzione dell'utilizzo irregolare di società per coprire attività illecite, in particolare attraverso la corruzione e altri reati ad essa collegati. Infine, il GVG ha notato che le autorità tributarie solitamente non effettuano ispezioni dei contribuenti sul posto, probabilmente per via della mancanza di sufficienti risorse. Tali ispezioni vengono effettuate dalla Polizia Civile, su richiesta delle autorità tributarie o su iniziativa della Polizia Civile stessa. È pertanto importante che le autorità tributarie siano in grado di effettuare ispezioni sul posto per proprio conto, allorquando lo ritengano necessario per svolgere la propria attività di controllo e, pertanto, che dispongano degli strumenti indispensabili a tal fine. Alla luce di quanto sopra, il GVG raccomanda **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.**

223. Il rilascio e l'utilizzo di fatture contenenti informazioni false o incomplete è considerato reato penale a San Marino (Articoli 2 e 3, Legge 99/2010). L'omissione illecita relativamente alle scritture contabili, come la distruzione o l'occultamento dei libri contabili o di altri documenti contabili, implica una responsabilità penale solamente in relazione a talune situazioni, quali: omessa tenuta delle scritture contabili, irregolare e falsa tenuta delle scritture contabili da parte di un imprenditore se è aperta la procedura concorsuale dei creditori (Articolo 214, Codice Penale); esposizione fraudolenta ai soci o all'assemblea sociale di fatti non rispondenti al vero sulla situazione economica o patrimoniale della società (Articolo 316, Codice Penale); e distrazione di utili societari per costituire riserve occulte (Articolo 317, Codice Penale). Il GVG non ha potuto farsi un'idea precisa relativamente alla mancanza di una disposizione nel Codice Penale che riguardi la distruzione o l'occultamento di documenti contabili in generale, vale a dire non limitatamente ai suddetti tipi di situazione. Ciò risulta in due diversi regimi sanzionatori: (i) sanzioni penali che includono la prigionia e l'interdizione professionale (se l'omissione relativa ai documenti contabili avviene nelle specifiche situazioni previste dagli Articoli 214, 316 e 317 del Codice Penale); (ii) sanzioni amministrative pecuniarie da € 2.000 a € 25.000 (omissione relativa ai documenti contabili in tutti gli altri casi, conformemente alle disposizioni applicabili della Legge sulle Società). Secondo il GVG, le sanzioni pecuniarie previste per l'ultimo tipo di situazione non possono essere un deterrente sufficiente per prevenire che le omissioni illecite relativamente ai documenti contabili avvengano nella pratica in modo da occultare operazioni di corruzione. Ulteriori sanzioni amministrative sono previste dalla Legge 91/1984 (Legge sull'Imposta Generale sui Redditi) e da altre leggi relative alle violazioni degli obblighi contabili e fiscali. Il livello applicabile di sanzioni è stato recentemente aumentato attraverso il Decreto Legge 36/2011. Tuttavia, alcune violazioni rimangono soggette ad un livello molto basso di sanzioni pecuniarie. Questo è il caso, ad esempio, del mancato rispetto di ordinanze, richieste e convocazioni effettuate dai cosiddetti "Comitati di Valutazione", che sono responsabili delle attività di valutazione, controllo e sanzionatorie relativamente alle dichiarazioni dei redditi presentate dalle persone fisiche e giuridiche al fine di ottenere i pertinenti dati e documenti o di esaminare i documenti contabili necessari ai fini della vigilanza e dell'accertamento fiscale. Tali violazioni, conformemente all'Articolo 71 della Legge sull'Imposta Generale sui Redditi, sono soggette ad una sanzione pecuniaria da € 25,82 a € 154,94. Secondo il GVG, tali limiti ridotti non possono comportare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Pertanto, il GVG raccomanda **di rivedere e rafforzare le sanzioni applicabili per i reati contabili al fine di garantire che siano efficaci, proporzionali e dissuasive.**

224. Non è previsto alcun obbligo specifico in capo ai commercialisti/ragionieri, ai revisori contabili e ai professionisti in campo legale di segnalare i presunti reati di corruzione. Ai sensi della Legge 92/2008, detti professionisti hanno tuttavia specifici obblighi di segnalazione ai fini della prevenzione e della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'AIF ha svolto un importante lavoro attraverso l'emanazione di istruzioni sull'applicazione del quadro per la lotta al riciclaggio (AML-CFT). Tuttavia, durante la visita in loco, il GVG ha avuto l'impressione che i professionisti non fossero sufficientemente consapevoli delle specificità dei reati di corruzione e che potrebbe essere fatto di più per accrescere il loro ruolo relativamente all'individuazione e alla segnalazione dei sospetti relativi a questi particolari reati. D'altro canto, queste categorie di persone sono soggette alle norme sul segreto professionale, così come regolamentato dai rispettivi statuti. Il segreto professionale non può essere opposto relativamente alle indagini per riciclaggio, o relativamente all'attività svolta dall'Ufficio Centrale di Collegamento nell'ambito della cooperazione internazionale e dello scambio di informazioni in materia fiscale, a meno che le informazioni non siano ottenute nell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di un cliente durante un procedimento giudiziario (o in relazione a tale procedimento) (Articolo 38 della Legge 92/2008 e Articolo 2 del Decreto Legge 36/2011). Il GVG nutre alcune perplessità circa la comprensione degli obblighi relativi al segreto professionale da parte dei revisori contabili, dei commercialisti/ragionieri e dei professionisti in campo legale. In primo luogo, il GVG nota che la legislazione prevede che il segreto professionale non possa essere opposto solamente in relazione a talune indagini penali, come menzionato in precedenza. In secondo luogo, la disposizione applicabile a tale riguardo concerne in senso ampio i notai, gli avvocati e i commercialisti/ragionieri, senza tener conto delle particolarità delle rispettive professioni e dei vari aspetti delle loro attività, che potrebbero essere interpretati dai rispettivi professionisti come compresi nel segreto professionale e pertanto non soggetti all'obbligo di segnalazione ai sensi della legislazione sull'antiriciclaggio. Come già menzionato, il GVG ritiene che il coinvolgimento dei commercialisti/ragionieri, dei revisori contabili e dei professionisti in campo legale nell'individuazione dei casi di corruzione in generale (al di là del riciclaggio o della cooperazione internazionale in materia fiscale) necessita di un ulteriore sostegno e rafforzamento; l'attuazione della raccomandazione v (e più in particolare della sua seconda componente) del presente rapporto (paragrafo 105) potrebbe dimostrarsi fondamentale a tale proposito. Inoltre, il GVG ritiene che la necessità di trovare un giusto equilibrio fra segreto professionale e obblighi di segnalazione dei commercialisti/ragionieri, revisori contabili e professionisti in campo legale sia una questione che merita maggiore attenzione. Benché si astenga dall'emettere una raccomandazione formale a questo riguardo, il GVG riterrebbe opportuno, al momento dell'attuazione della raccomandazione v (ii), che le autorità considerassero attentamente questa questione così da meglio chiarire la portata del segreto professionale, ad esempio delimitandola più esplicitamente a seconda delle specificità di ciascuna professione.

CONCLUSIONI

225. San Marino ha compiuto importanti sforzi per quando riguarda la creazione di un quadro per la lotta al riciclaggio; l'impegno profuso dalle autorità sammarinesi e le misure adottate in maniera determinata verso la trasparenza sono lodevoli.

226. Se da un lato grande attenzione è stata prestata al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il paese si trova ancora in una fase iniziale per quanto concerne la lotta alla corruzione. La natura e la portata della corruzione a San Marino non sono state fino ad ora oggetto di indagine e non vi sono praticamente informazioni definitive in merito. Sono state pronunciate pochissime condanne legate alla corruzione e il problema non sembra essere

percepito come una delle principali preoccupazioni dei cittadini sammarinesi. La percezione che San Marino abbia un livello molto basso di corruzione potrebbe avere un impatto negativo sul grado di allerta delle autorità circa possibili casi di corruzione attuali o futuri: una valutazione completa della corruzione e misure volte ad aumentare la consapevolezza nei confronti dei nuovi provvedimenti anticorruzione, compresa la necessità di segnalare i casi sospetti, saranno pertanto necessari. Inoltre, è indispensabile che le autorità preposte all'applicazione della legge si specializzino in modo da poter svolgere un'attività di lotta alla corruzione effettiva, proattiva ed efficace.

227. San Marino è attualmente impegnato in una riforma generale volta in maniera specifica a modernizzare la pubblica amministrazione, un settore di attività che svolge un ruolo considerevole nell'economia del paese. Nell'ambito della riforma in corso, è essenziale prestare maggiore attenzione alle questioni relative all'integrità e alla prevenzione della corruzione nel settore pubblico. Alcuni miglioramenti mirati devono essere apportati in questo campo in via prioritaria: essi dovrebbero riguardare, fra l'altro, le procedure di assunzione dei pubblici agenti, l'adozione di un codice di condotta e la creazione di un sistema adeguato di protezione del personale che segnala in buona fede casi di corruzione e pratiche scorrette (soggetti segnalanti). Il tessuto sociale a maglie strette di San Marino fa sì che accordi volti a prevenire conflitti di interesse siano cruciali.
228. Per quanto concerne il settore privato, la normativa e la trasparenza in questo ambito sono state significativamente rafforzate: le società anonime e i conti anonimi sono proibiti, un'ampia gamma di obblighi di identificazione della clientela è attualmente in vigore, il segreto bancario non è più opponibile alle autorità preposte all'applicazione della legge, ecc. Nel 2010, San Marino ha introdotto la nozione di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche; alcune misure dovranno essere ancora attuate per facilitare la sua applicazione, ad esempio far sì che i professionisti e i rappresentanti delle società prendano confidenza con le nuove norme. I professionisti quali commercialisti/ragionieri e revisori contabili dovrebbero altresì essere maggiormente coinvolti nell'identificazione e segnalazione dei reati di corruzione. Anche le autorità tributarie sammarinesi dovrebbero prestare maggiore attenzione al problema della corruzione.
229. Infine, sembra esserci fra le autorità sammarinesi un forte consenso circa l'opportunità di introdurre sostanziali misure contro la corruzione. Il presente rapporto e le sue raccomandazioni dovrebbero pertanto essere considerati come un utile contributo a tale processo. Analogamente, la tempestiva ratifica dei pertinenti strumenti del Consiglio d'Europa in questo campo, vale a dire la Convenzione Penale sulla Corruzione (STE 173) e il relativo Protocollo Addizionale (STE 191), nonché la Convenzione Civile sulla Corruzione (STE 174) – alle quali San Marino non è attualmente parte – contribuirebbe certamente ad allineare la legislazione e le pratiche interne agli standard internazionali in materia di lotta alla corruzione.
230. Considerando quanto sopra riportato, il GRECO indirizza a San Marino le raccomandazioni seguenti:
- i) **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 degli 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 (paragrafo 24);

- ii) (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 (paragrafo 66)
- iii) 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 (paragrafo 68);
- iv) 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 (paragrafo 69);
- v) 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 consigli 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. (paragrafo 105);
- vi) redigere dei documenti di orientamento chiari riguardanti le migliori pratiche per la gestione ed il controllo del sequestro/confisca di denaro da parte degli organi di Polizia (soprattutto la Guardia di Rocca) (paragrafo 107);
- vii) adottare un'appropriata legislazione sulla libertà di informazione e introdurre misure adeguate per la sua attuazione (paragrafo 156);
- viii) 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 (paragrafo 157);
- ix) (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. (paragrafo 159);

- x) **creare un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (soggetti segnalanti) (paragrafo 160);**
- xi) **valutare adeguatamente, in termini di rischi, il processo decisionale nel campo della concessione delle licenze edilizie ai fini della lotta alla corruzione e sottoporre tale processo ad un adeguato meccanismo di controllo (paragrafo 162);**
- xii) **chiarire le disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche al fine di garantire che tale responsabilità si applichi anche 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 (paragrafo 218);**
- xiii) **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 (paragrafo 219);**
- xiv) **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 (paragrafo 221);**
- xv) **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 (paragrafo 222);**
- xvi) **rivedere e rafforzare le sanzioni applicabili per i reati contabili al fine di garantire che siano efficaci, proporzionali e dissuasive (paragrafo 223).**

231. Conformemente alla Norma 30.2 delle Regole di Procedura, il GRECO invita le autorità sammarinesi a presentare un rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni sopra citate entro e non oltre il 30 giugno 2013.

232. Infine, il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurre il rapporto nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.