



Adozione: 1 luglio 2016
Pubblicazione: 20 luglio 2016

Pubblico
GrecoRC1/2(2016)3
Addendum

Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti

Addendum al Rapporto di Conformità su San Marino

Adottato dal GRECO
in occasione della sua 72esima Riunione Plenaria
(Strasburgo, 27 giugno -1 luglio 2016)

I. INTRODUZIONE

1. Il GRECO ha adottato il Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti su San Marino in occasione della sua 53esima riunione plenaria (Strasburgo, 5-9 dicembre 2011). Tale Rapporto ([Greco Eval I/II \(2011\) 2E](#)) è stato reso pubblico dal GRECO il 28 febbraio 2012.
2. San Marino ha presentato il Rapporto sulla Situazione richiesto ai sensi della procedura di conformità del GRECO il 28 febbraio e il 9 giugno 2014. Sulla base di tale Rapporto e in seguito a un dibattito in plenaria, il GRECO ha adottato e reso pubblico il Rapporto di Conformità del Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti (Rapporto di Conformità) su San Marino in occasione della sua 64° Riunione Plenaria (20 giugno 2014). Il Rapporto di Conformità ([Greco RC I/II \(2014\) 2E](#)) ha concluso che le Raccomandazioni viii, xii, xiv e xvi erano state attuate in modo soddisfacente, mentre la Raccomandazione vi era stata trattata in maniera soddisfacente. Le Raccomandazioni i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi e xv erano state attuate parzialmente, mentre la Raccomandazione xiii non era stata attuata; il GRECO ha richiesto ulteriori informazioni sulla loro attuazione. Tali informazioni sono state fornite il 29 gennaio 2016 e aggiornate, successivamente, il 27 maggio 2016.
3. Scopo di questo Addendum al Rapporto di Conformità del Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti è, a norma dell'articolo 31, paragrafo 9.1 del Regolamento Interno del GRECO, quello di valutare l'attuazione delle Raccomandazioni i, ii, iii, iv, v, vii, ix, x, xi e xv, alla luce delle informazioni supplementari di cui al paragrafo 2.

II. ANALISI

Raccomandazione i.

4. *Il GRECO ha raccomandato di sviluppare, con la partecipazione della società civile, un programma generale di lavoro in materia di lotta alla corruzione che comprenda i seguenti aspetti: (a) studio generale delle caratteristiche della corruzione nelle sue varie forme e settori esposti al rischio; (b) individuazione e sviluppo delle riforme necessarie nel campo delle licenze 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.*
5. Il GRECO ricorda che, nel Rapporto di Conformità (RC), ha preso atto delle iniziative in corso per soddisfare tutte le diverse componenti della Raccomandazione i e si è compiaciuto nel constatare che sono state compiute azioni determinate per valutare la situazione e le caratteristiche della corruzione nel paese, nonché per sensibilizzare la popolazione su tale questione. In attesa del completamento efficace delle misure previste per soddisfare pienamente la Raccomandazione i, il GRECO ha valutato tale Raccomandazione come attuata parzialmente.
6. Le autorità di San Marino sottolineano che, al fine di affrontare, in maniera strategica, le Raccomandazioni emanate dal GRECO nel Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti, attraverso sia politiche concrete che misure legislative, è stato istituito un Gruppo di Lavoro Interdipartimentale (IDWG)¹. Le autorità evidenziano le numerose misure finora adottate

¹ Attualmente, il Gruppo di Lavoro Interdipartimentale (IDWG) è composto dai rappresentanti di San Marino presso il GRECO, dal direttore della Funzione Pubblica, dal Direttore del Dipartimento Finanze e Bilancio, dal Direttore del Dipartimento Territorio, dal Direttore del Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia e dal Direttore del Dipartimento Economia.

per mettere in atto un pacchetto anticorruzione completo, aumentare il livello di trasparenza nel settore pubblico, nonché sensibilizzare maggiormente la società civile sui rischi di corruzione.

7. Nello specifico, per quanto riguarda le parti a) e c), della Raccomandazione i, nell'estate del 2014 è stato inviato un questionario ad hoc a tutte le famiglie residenti nel territorio nazionale, con un tasso di risposta del 16,6% (superiore al tasso medio abituale di risposta del 10% per questo tipo di consultazione a San Marino)². Negli ultimi anni, il numero crescente di indagini per reati connessi alla corruzione ha suscitato forti preoccupazioni nella popolazione sammarinese riguardo alla corruzione, come dimostrato dal sondaggio pubblico; inoltre, si registra un certo pessimismo relativamente agli strumenti e alle istituzioni pertinenti per affrontare tale problematica. I politici sono percepiti come coloro che sono più a rischio di corruzione, seguiti dagli agenti pubblici; anche le altre categorie elencate nel questionario, vale a dire la Magistratura, le forze di polizia e dipendenti di aziende private non sono considerate esenti dalle minacce di corruzione. Lo scenario della percezione, tuttavia, cambia drasticamente quando il questionario chiede se si è mai stati testimoni o vittime di un episodio di corruzione: oltre l'80% di coloro che hanno risposto dichiara di non essersi mai imbattuto in episodi specifici; oltre il 50% non ha mai denunciato episodi di corruzione e solo il 5-6% ha denunciato uno o più episodi. Sembrerebbe che, nonostante il generale clima di sfiducia, gli intervistati continuino a fare affidamento, in via prioritaria, sull'azione del Governo e della Magistratura per prevenire e combattere la corruzione, con il contributo attivo della società civile e delle forze di polizia. L'indagine è stata diffusa dall'emittente radiotelevisiva di Stato della Repubblica di San Marino (San Marino RTV) ed è stata pubblicata sul sito della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri³. Nel corso di una conferenza stampa, il Gruppo di Lavoro Interdipartimentale ha sottolineato l'importanza della segnalazione di illeciti e del numero verde 800-783797 a disposizione di tutti coloro che desiderano segnalare presunti casi di corruzione.
8. Per quanto riguarda la parte b) della Raccomandazione i, in virtù della Delibera n. 17 del 10 novembre 2015, il Governo ha individuato quattro macro-aree di priorità (ad alto rischio di corruzione) per lo sviluppo di programmi mirati di prevenzione della corruzione, ovvero (i) reclutamento e progressione di carriera degli agenti pubblici; (ii) appalti pubblici; (iii) atti amministrativi con effetto economico diretto e immediato per le persone interessate (ad esempio, la concessione indebita di indennità di disoccupazione a cittadini che non soddisfano i requisiti di legge); e (iv) atti amministrativi privi di effetto economico diretto e immediato per le persone interessate (ad esempio, collocare una richiesta di autorizzazione in cima a una lista d'attesa).
9. Inoltre, è ora in vigore un nuovo quadro legislativo che disciplina gli appalti pubblici. Esso consiste di specifiche misure di trasparenza per la pubblicità e la pubblicazione sul portale dello Stato di future forniture di beni e servizi, bandi di gara, tra cui i criteri di aggiudicazione, decisioni finali, come stabilito nel decreto delegato n. 143/2014. Altri miglioramenti chiave realizzati in questo settore riguardano, tra le altre cose, la creazione di un'autorità unica per gli appalti pubblici e di un registro dei fornitori, l'introduzione di principi di economicità e di correttezza dei prezzi, ecc.

² Nel febbraio 2016 è stato distribuito anche un questionario relativo alla percezione della corruzione tra gli studenti delle scuole secondarie, i cui risultati, disponibili nel mese di giugno 2016, sono di grande interesse per illustrare la percezione della corruzione tra i più giovani e la loro forte repulsione per questo fenomeno. Le risposte a tale questionario dimostrano, inoltre, quanto è sottile la linea di demarcazione tra ciò che è accettabile e ciò che è illecito, così come l'importanza della formazione continua in tutti i settori della società quale componente indispensabile della strategia anticorruzione.

³ Un'analisi completa dei risultati del questionario sulla percezione della corruzione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.esteri.sm/on-line/home/documentazione/documento1080998.html>.

10. Il GRECO si compiace dei progressi riportati e delle azioni specifiche intraprese per mettere in atto un programma di lavoro anticorruzione in linea con l'obiettivo generale della Raccomandazione i e, più in generale, con le diverse Raccomandazioni emanate dal GRECO nel Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti su San Marino, come sarà illustrato ulteriormente nel presente Rapporto. Più in particolare, per quanto riguarda le specifiche componenti della Raccomandazione i, il GRECO riconosce i miglioramenti segnalati per quanto riguarda la trasparenza degli appalti pubblici. Ritiene, inoltre, che la realizzazione di un sondaggio pubblico per valutare la percezione della corruzione nel paese costituisca una misura positiva per tastare il polso alla popolazione riguardo alla sua sensibilità e aspettative su tale questione. Il GRECO prevede che verranno attuati ulteriori interventi in seguito ai risultati di questo sondaggio. Analogamente, l'individuazione di aree prioritarie per lo sviluppo di programmi mirati per la prevenzione della corruzione sarà accolta con favore. Per la credibilità delle misure anticorruzione già attuate o in corso di attuazione, è fondamentale che i rischi individuati e lo scontento siano affrontati in modo efficiente e che le azioni specifiche adottate a tal riguardo siano comunicate al pubblico in modo tempestivo e adeguato; il GRECO comprende che si tratta di un processo continuo e costante. Sembra che San Marino abbia intrapreso la giusta direzione.
11. Il GRECO conclude che la Raccomandazione i è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione ii.

12. *Il GRECO ha raccomandato di (i) garantire che il livello di specializzazione delle autorità responsabili della fase istruttoria, del perseguimento e del giudizio relativamente ai reati di corruzione sia aumentato e (ii) istituire un programma globale di formazione specializzata per i giudici, le autorità responsabili del perseguimento e gli agenti di polizia, al fine di migliorare e condividere le conoscenze comuni su come trattare i reati di corruzione.*
13. Il GRECO ha concluso nel suo Rapporto di Conformità che la Raccomandazione ii è stata attuata parzialmente, poiché si dovevano compiere sforzi più tangibili sia per la specializzazione che per la formazione continua in servizio delle autorità incaricate dell'attività investigativa, giudiziaria e delle condanne per i reati di corruzione.
14. Le autorità di San Marino evidenziano gli accordi formali stipulati dalla Segreteria di Stato per la Giustizia della Repubblica di San Marino con due principali istituzioni italiane, in particolare, il Memorandum d'Intesa firmato con la Scuola Superiore della Magistratura italiana a giugno 2015 e la Convenzione di cooperazione per lo sviluppo giuridico e iniziative formative in materia di prevenzione e contrasto della corruzione, firmata a giugno 2014 con l'Università di Urbino⁴.
15. A tal riguardo, la Segreteria di Stato per la Giustizia della Repubblica di San Marino ha proseguito il rapporto di collaborazione in essere con la Scuola Superiore della Magistratura Italiana, che ha consentito la più ampia partecipazione dei magistrati sammarinesi ai corsi di formazione organizzati annualmente. Il suddetto Memorandum d'Intesa ora prevede un quadro istituzionalizzato per la partecipazione costante dei magistrati sammarinesi alle attività di formazione della Scuola, che comprendono, tra le altre cose, un'analisi approfondita delle tematiche correlate alle varie fattispecie penali della corruzione. La partecipazione dei magistrati sammarinesi a tutti i futuri corsi avverrà sempre sotto la supervisione del Magistrato Dirigente del Tribunale Unico di San Marino, in ragione delle specifiche esigenze organizzative del Tribunale e dei preminenti settori di competenza dei magistrati.

⁴ Delibera del Congresso di Stato n. 14 del 3 giugno 2014.

16. Per quanto riguarda le attività di formazione in collaborazione con l'Università di Urbino, esse comprendono un ampio catalogo di moduli sia sulla prevenzione che sulla repressione della corruzione, esaminando la legislazione applicabile e la sua attuazione nella pratica, tra cui esempi pratici e linee d'intervento. Ad oggi, sono state realizzate le seguenti iniziative: a) formazione per dirigenti e funzionari dell'Amministrazione in materia di etica, conflitti di interesse, trasparenza, reati di corruzione e prevenzione della corruzione; b) formazione per magistrati, membri delle forze di polizia e professionisti riguardante in particolare - ma non solo - la recente riforma sulla responsabilità delle persone giuridiche (legge n. 99 del 29 luglio 2013); c) formazione specialistica per i membri delle forze di polizia sulla prevenzione e repressione dei reati di corruzione.
17. Inoltre, nel corso di un incontro tecnico tenutosi venerdì 11 dicembre 2015 a Roma, presso la sede dell'Autorità Nazionale Italiana Anticorruzione (ANAC), tra una rappresentanza del Gruppo di Lavoro Interdipartimentale e una rappresentanza della delegazione italiana presso il GRECO, sono state gettate le basi per lo svolgimento, a San Marino, in data 8 marzo 2016, di un seminario formativo rivolto ai magistrati e alle forze dell'ordine sammarinesi, nonché agli alti funzionari dell'Amministrazione sammarinese, dedicato ai temi della prevenzione e repressione della corruzione e della tutela dei soggetti segnalanti (whistleblowers). Al seminario formativo hanno partecipato, in qualità di relatori, autorevoli rappresentanti di ANAC e della Scuola Superiore della Magistratura italiana; nell'occasione, il Segretario di Stato per la Giustizia della Repubblica di San Marino e il Presidente di ANAC hanno firmato un Memorandum di Cooperazione. La formazione continua dei magistrati e delle forze di polizia, al fine di migliorare e condividere le conoscenze comuni su come trattare i reati di corruzione, costituisce uno dei settori prioritari di collaborazione individuati dal Memorandum.
18. Il GRECO si compiace dell'azione intrapresa dalle autorità per accrescere le competenze specializzate nello svolgimento delle indagini per corruzione; comprende che si tratta di un processo in corso e che, a tal fine, sono stati conclusi accordi formali con istituzioni italiane partner chiave.
19. Il GRECO conclude che la Raccomandazione ii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione iii.

20. *Il GRECO ha raccomandato di adottare un approccio maggiormente pro-attivo nelle indagini sui casi di corruzione, anche utilizzando nel migliore dei modi il sistema esistente per le tecniche investigative speciali, con le opportune tutele giuridiche e giudiziarie.*
21. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha accolto positivamente le ulteriori disposizioni legislative adottate nel 2013 per consentire l'utilizzo di un ventaglio più ampio di tecniche investigative speciali, con le dovute garanzie giuridiche e giudiziarie. Tuttavia, ha ritenuto che la Raccomandazione iii sia stata parzialmente attuata in considerazione del fatto che era necessario ulteriore tempo per dimostrarne l'operatività nella pratica.
22. Le autorità riferiscono sui progressi compiuti in questo ambito. Al fine di consentire l'uso efficiente delle intercettazioni – una tecnica che non era ancora operativa al momento del Rapporto di Conformità – e in seguito all'adozione di un Regolamento (legislativo) contenente le modalità tecniche per eseguire le intercettazioni (adottato dal Congresso di Stato il 10 giugno 2014), la società AREA (fornitore del servizio) e l'Ufficio Telecomunicazioni di San Marino hanno effettuato tutti gli interventi tecnici e formativi necessari. Pertanto, le intercettazioni telefoniche e ambientali

possono oggi essere disposte ed effettuate, così come previsto dalla legge. Le tecniche investigative speciali diverse dalle intercettazioni sono anche a disposizione delle Autorità Giudiziarie; infatti, ai sensi dell'articolo 15 della legge 26 febbraio 2004 n. 28, il Commissario della Legge può autorizzare il personale specializzato degli organi di Polizia ad effettuare operazioni sotto copertura, ad intervenire nell'attività di intermediazione, all'acquisto simulato di merci, materiali e cose che possono generare proventi illeciti e a prendere parte a qualsiasi iniziativa diretta a reprimere i misfatti di cui alla suddetta legge (compresi quelli correlati alla corruzione). Inoltre, le prove acquisite mediante le descritte procedure possono valere anche per il giudizio relativo a reati connessi a quelli contemplati dalla legge.

23. Il GRECO prende atto degli aggiornamenti presentati per quanto riguarda le disposizioni tecniche e logistiche introdotte per facilitare l'uso di tecniche investigative speciali sotto la supervisione giudiziaria e conclude che la Raccomandazione iii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione iv.

24. *Il GRECO ha raccomandato di agevolare la segnalazione dei casi sospetti di corruzione agli organi preposti all'applicazione della legge (i) istituendo una linea di assistenza telefonica e (ii) sviluppando dei meccanismi legislativi e pratici per la tutela dei testimoni.*
25. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha accolto con favore la creazione di un numero verde per la segnalazione di sospetti di corruzione, in linea con la prima parte della Raccomandazione. Per quanto riguarda la seconda parte della Raccomandazione e in attesa dello sviluppo di meccanismi legislativi e pratici per la protezione dei testimoni, la Raccomandazione iv è stata considerata come parzialmente attuata.
26. Le autorità di San Marino confermano che la linea telefonica (il numero verde gratuito 800-783797), istituita con Delibera del Congresso di Stato n. 6 del 3 giugno 2014 presso la Centrale Operativa della Gendarmeria, è pienamente operativa. Nonostante l'ampia pubblicità, il numero verde gratuito ha finora ricevuto una sola chiamata da giugno 2014. Le istituzioni di San Marino ricordano periodicamente alla popolazione che esiste il numero verde, pubblicizzato dai media in ogni occasione, come ad esempio durante la conferenza stampa del Gruppo di Lavoro Interdipartimentale per il sondaggio sulla percezione della corruzione, effettuato per soddisfare la Raccomandazione i (si veda anche il paragrafo 6).
27. Per quanto riguarda la seconda parte della Raccomandazione, ai sensi del decreto legge n. 79 sulla protezione dei testimoni di reati di corruzione e trasparenza dell'Amministrazione, adottato il 29 giugno 2016 ed entrato in vigore il giorno stesso, sono state introdotte nuove norme di procedura penale per proteggere i testimoni ed evitare ritorsioni nei loro confronti. Le disposizioni sono volte a bilanciare il valore probatorio della testimonianza, garantendo al contempo il diritto alla difesa dell'imputato. La segretezza degli atti istruttori e dell'identità del testimone sono garantiti nella fase istruttoria e, successivamente, durante il rinvio a giudizio, a discrezione del giudice, se indispensabile per l'azione penale. Al fine di tutelare, nella fase dibattimentale del processo, la riservatezza sull'identità del testimone che debba essere escusso, il dibattimento può aver luogo a porte chiuse. Il giudice del dibattimento può disporre provvedimenti supplementari, qualora ritenuto necessario, per garantire la protezione e la sicurezza del testimone e dei suoi prossimi congiunti (ad esempio, il divieto di diffusione delle generalità e dell'immagine del testimone). Sono stati stabiliti contatti con l'Italia per ricevere consigli e conoscere le sue esperienze sugli aspetti pratici dei meccanismi di protezione dei testimoni.

28. Il GRECO prende atto del recente decreto legge n. 79 del 29 giugno 2016 che è stato adottato, tra le altre cose, per prevedere misure volte a proteggere i testimoni nel corso dei procedimenti penali. Si devono ancora raccogliere esperienze sulle relative modalità pratiche.
29. Il GRECO conclude che la Raccomandazione iv è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione v.

30. *Il GRECO raccomandava, 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.*
31. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha valutato la Raccomandazione v come parzialmente attuata e ha auspicato ulteriori interventi per migliorare l'interazione fra le autorità antiriciclaggio e l'opinione pubblica e i media, da una parte, e i professionisti legali e contabili dall'altra, al fine di sensibilizzare sulle dimensioni nazionali e sulla specificità dei reati di corruzione e di riciclaggio a San Marino.
32. Le autorità di San Marino fanno riferimento a diverse misure per costruire ponti di comunicazione tra i cittadini sammarinesi e le istituzioni pubbliche per quanto riguarda la piaga della corruzione e del riciclaggio di denaro sul territorio nazionale, in particolare identificando aree prioritarie di interesse (si veda, per esempio, le misure elencate in relazione alla Raccomandazione i), migliorando la legislazione e assicurando un quadro istituzionale e pratico per la sua attuazione (ad esempio, l'adozione di standard internazionali, cooperazione e scambio di dati con paesi terzi, formazione mirata e specializzazione delle autorità preposte all'applicazione della legge, disposizioni logistiche per l'utilizzo di tecniche investigative speciali sotto la supervisione giudiziaria, attivazione di un numero verde per segnalare casi sospetti, ecc.), nonché divulgando informazioni sulle attività di contrasto alla corruzione e al riciclaggio già intraprese e in corso. Ci si attende che vengano condotte maggiori attività di comunicazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in seguito all'adozione della prima Valutazione del Rischio nazionale, che è ora in fase di ultimazione da parte delle autorità, e nel quadro di una strategia e di un piano d'azione antiriciclaggio da sviluppare successivamente.
33. Sono state adottate diverse misure per una maggiore conoscenza e sensibilizzazione dei professionisti tenuti a segnalare le operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio. In particolare, dopo l'adozione del Rapporto di Conformità, sono state organizzate le seguenti attività formative: (1) un corso di formazione organizzato dalla Fondazione Banca Centrale della Repubblica di San Marino e rivolto agli agenti immobiliari professionisti (novembre-dicembre 2014); (2) la quarta edizione del corso di alta formazione sull'applicazione della normativa antiriciclaggio nel sistema economico nazionale e internazionale (novembre-dicembre 2015), organizzato dall'Università di Bologna e dalla Segreteria di Stato (Ministero) per l'Istruzione, Cultura e Università della Repubblica di San Marino, con il patrocinio dell'Associazione Italiana Responsabili Antiriciclaggio, l'Associazione italiana Servizi Fiduciari e la Federazione delle Banche di Credito Cooperativo dell'Emilia Romagna; (3) un corso organizzato dall'Ordine sammarinese dei Commercialisti il 25 settembre 2015 riguardo all'evoluzione della normativa antiriciclaggio di San Marino. Analisi e spunti di riflessione sulla legge 17 giugno 2008 n. 92 e

successive modifiche ed integrazioni, raffrontata alla disciplina italiana. Focus sull'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte dei professionisti e sui profili applicativi maggiormente critici. Al presente corso hanno partecipato, in veste di relatori, sia il Direttore che il Vice Direttore dell'Agenzia d'Informazione Finanziaria (AIF) della Repubblica di San Marino, i quali hanno trattato l'argomento della segnalazione delle operazioni sospette, anche in connessione con il reato di corruzione.

34. Inoltre, il Gruppo di Lavoro Interdipartimentale ha incontrato ad ottobre e novembre 2015 i rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati e Notai e i rappresentanti dell'Ordine dei Commercialisti, nonché la direzione dell'Agenzia di Informazione Finanziaria (AIF), al fine di identificare come migliorare e attuare le procedure per la segnalazione da parte dei professionisti di presunti casi di corruzione agli organi competenti, come richiesto nella seconda parte della Raccomandazione v. La proposta emersa è quella di abbinare la procedura di segnalazione per presunti casi di corruzione a quella già esistente e ampiamente consolidata per la segnalazione dei reati di riciclaggio, integrando debitamente i moduli di segnalazione già esistenti e assegnando all'AIF il compito di raccogliere le segnalazioni. La suddetta proposta è stata finalizzata e divenuta operativa il 13 gennaio 2016, data in cui l'AIF ha diramato un'informativa a tutti i soggetti designati di cui agli artt. 19 e 20 della legge 17 giugno 2008 n. 92 (soggetti non finanziari e professionisti), i quali, d'ora in avanti, dispongono di un campo nel pertinente modulo di segnalazione di operazioni sospette per identificare i reati presupposti della corruzione. Ciò, indubbiamente, faciliterà la raccolta di dati statistici per i reati di riciclaggio perpetrati in relazione alla corruzione e contribuirà a stabilire se siano necessarie ulteriori azioni per migliorare le segnalazioni di sospetti di corruzione e riciclaggio presentate dai commercialisti, revisori e consulenti/professionisti legali.
35. Il GRECO prende atto delle misure adottate per rafforzare il contributo del regime antiriciclaggio alla lotta contro la corruzione e per coinvolgere in questa lotta tutte le parti interessate nazionali. Il GRECO rileva che l'organo responsabile del controllo degli obblighi antiriciclaggio in seno al Consiglio d'Europa, vale a dire il MONEYVAL, ha riconosciuto, nel suo ultimo rapporto di aprile 2015, gli sforzi compiuti e i progressi conseguiti da San Marino per mettere in atto un sistema efficace di contrasto al riciclaggio⁵. In seguito al suddetto rapporto, San Marino è stato rimosso dal regolare processo di follow-up e alle autorità è stato chiesto di presentare un aggiornamento sulla situazione ad aprile 2017 (vale a dire nel quadro del regolare processo di redazione del rapporto da parte del MONEYVAL a cadenza biennale).
36. Il GRECO conclude che la Raccomandazione v è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione vii.

37. *Il GRECO ha raccomandato di adottare una legislazione sulla libertà di informazione e di introdurre misure adeguate per la sua attuazione.*
38. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha notato diverse lacune nella legge n. 160 del 5 ottobre 2011 sulla libertà di informazione. La Raccomandazione vii è stata valutata come parzialmente attuata e il GRECO ha invitato San Marino ad adottare un'azione più risoluta per garantire in modo chiaro a tutte le persone un accesso generale alle informazioni senza dover giustificare un interesse personale diretto.

⁵ Comitato di esperti per la valutazione delle misure contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL), [2° Rapporto sui Progressi di Follow-up Regolare, 4° ciclo di valutazione reciproca di San Marino](#).

39. Le autorità di San Marino comunicano di aver attuato il Regolamento n. 16 del 2 dicembre 2015, che amplia ulteriormente le disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi della legge n. 160 del 5 ottobre 2011. In particolare, tale Regolamento comprende una lunga lista di detti documenti e informazioni detenuti dalla Pubblica Amministrazione, che devono essere resi accessibili al pubblico (articolo 2 sulle informazioni relative all'attività e all'organizzazione della Pubblica Amministrazione; articolo 3 relativo agli atti concernenti l'uso delle risorse pubbliche; articolo 4 relativo agli atti e procedure in settori speciali, ad esempio gli appalti pubblici, la pianificazione territoriale; articolo 5 sui procedimenti e provvedimenti amministrativi). Il Regolamento impone ai dirigenti l'obbligo di assicurare la pubblicazione delle suddette informazioni in un formato aperto che non richieda la legittimazione del singolo istante. La Direzione Generale della Funzione Pubblica è responsabile di monitorare l'attuazione efficace degli obblighi in materia di accesso alle informazioni.
40. Le autorità hanno aggiunto che, il decreto legge n. 79 del 29 giugno 2016 sulla protezione dei testimoni di reati di corruzione e trasparenza dell'Amministrazione introduce importanti modifiche alla legge n. 160/2011, al fine di facilitare l'accesso alle informazioni; in particolare, non sono più necessarie richieste motivate ed è stato rivisto l'elenco delle eccezioni al principio del libero accesso.
41. Il GRECO accoglie favorevolmente gli ulteriori requisiti adottati a dicembre 2015 e giugno 2016 per facilitare l'accesso pubblico alle informazioni amministrative.
42. Il GRECO conclude che la Raccomandazione vii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione ix.

43. *Il GRECO ha raccomandato di (i) adottare un codice di condotta per i pubblici agenti; (ii) migliorare la gestione dei conflitti di interesse e regolamentare il passaggio dei pubblici agenti al settore privato ("pantouflage"); (iii) promuovere la formazione e creare meccanismi per fornire ai pubblici agenti linee guida a livello individuale su questioni relative alla deontologia, alla corruzione e alla sua prevenzione; e (iv) far sì che la società civile e i media prendano confidenza con tali iniziative così da essere pienamente al corrente della condotta che ci si deve attendere dai pubblici agenti.*
44. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha valutato la Raccomandazione ix come parzialmente attuata, in attesa dell'adozione efficace del progetto di codice di condotta per gli agenti pubblici.
45. Le autorità sammarinesi dichiarano che il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici è entrato in vigore il 10 settembre 2014. Il suddetto Codice comprende disposizioni specifiche su come prevenire la corruzione, attraverso la gestione operativa dei conflitti di interesse (definizione del conflitto - reale o potenziale - e conseguente azione da adottare, articolo 9), segnalazione dei conflitti al superiore gerarchico (articolo 10), incompatibilità nell'accesso alle pubbliche funzioni come misura preventiva (articolo 11), disciplina degli omaggi (articolo 14) e indicazioni di reazione degli agenti pubblici davanti alla proposta di vantaggi indebiti (articolo 15).
46. Il Codice di Condotta disciplina anche il cosiddetto "pantouflage" (alla cessazione dalle funzioni pubbliche, articolo 21) prescrivendo in particolare che per la durata di 2 anni dalla cessazione del rapporto di lavoro, l'ex agente pubblico che abbia esercitato un potere decisionale non può operare per conto di alcuna persona o organizzazione interessata in misura determinante da tale decisione. In casi di mancato rispetto delle disposizioni di cui sopra, i contratti firmati e gli

incarichi assegnati in violazione delle disposizioni dell'articolo 21, comma 3, sono da ritenere nulli e privi di effetto. Inoltre, ai soggetti privati che hanno concluso tali contratti o hanno conferito tali incarichi è vietato di contrattare con l'Amministrazione per i successivi due anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti. Resta inoltre salva la facoltà di esercitare azione di risarcimento per il danno causato all'immagine dell'Amministrazione, ai sensi delle vigenti norme in materia di procedura civile (articolo 23).

47. L'adozione del Codice di Condotta è stata annunciata attraverso un comunicato stampa pubblicato sul portale ufficiale della Repubblica di San Marino e sul sito web della Segreteria di Stato per gli Affari Interni e Giustizia⁶. E' stato consegnato in formato cartaceo a tutti gli agenti pubblici attraverso una circolare del Direttore Generale della Funzione Pubblica inviata a tutti i Direttori di Dipartimento e Dirigenti della Pubblica Amministrazione. Sessioni di formazione si sono svolte ad ottobre 2015 (si veda anche il paragrafo 15) e si stanno svolgendo nel quadro del programma di formazione in corso per l'anno 2016 (i corsi sono programmati da aprile a ottobre 2016). E' in fase di ulteriore sviluppo un calendario pluriennale (2016-2018) di formazione periodica in materia di etica e sana gestione della funzione pubblica; esso prevede i seguenti moduli: (a) prevenzione e contrasto della corruzione, codice di condotta e trasparenza dell'Amministrazione; (b) procedura amministrativa, documentazione e semplificazione amministrativa; (c) qualità del rapporto con gli utenti; (d) revisione del progetto "Servizio Tutor Informatico della Pubblica Amministrazione" (STIPA); (e) pari opportunità e misure per la promozione e protezione dei diritti umani; (f) sistema di protocollo informatico e gestione documentale; (g) formazione specifica per i dirigenti. A un servizio dedicato della Direzione Generale della Funzione Pubblica (Servizio Comunicazione Interna ed Esterna) è stato affidato il compito di monitorare le misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione (ad esempio, accesso alle informazioni, protezione dei soggetti segnalanti).
48. Il GRECO accoglie con favore l'adozione del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici e le misure ad esso associate per garantire l'osservanza dei suoi principi e per promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Il GRECO ricorda che le questioni etiche e di integrità riguardanti, da una parte, i membri del Parlamento, i giudici e i pubblici ministeri e, d'altra parte, i vertici esecutivi e le autorità preposte all'applicazione della legge saranno trattate in dettaglio, rispettivamente, nel suo Quarto e Quinto Ciclo di Valutazione.
49. Il GRECO conclude che la Raccomandazione ix è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione x.

50. *Il GRECO ha raccomandato la creazione di un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione (soggetti segnalanti).*
51. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha preso atto della disposizione introdotta nel progetto di Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici in materia di protezione dei soggetti segnalanti; in attesa della sua approvazione, ha valutato la Raccomandazione x come parzialmente attuata.
52. Le autorità di San Marino indicano che il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici introduce l'obbligo per i pubblici agenti di presentare denunce e segnalazioni al loro superiore gerarchico,

⁶ Il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.interni.segreteria.sm/online/home/articolo25007703.html>

all'autorità giudiziaria o alla polizia, allorquando venga chiesto loro di agire illegalmente o in contrasto con i principi di etica e di buona amministrazione, nel caso in cui vengano a conoscenza di violazioni del Codice da parte di altri agenti o altrimenti sospettino o sappiano di un'attività illegale o penale relativa alla funzione pubblica (articolo 7, commi 1, 2 e 3 del Codice di Condotta). A sua volta, l'Amministrazione è tenuta a (i) garantire che il soggetto segnalante non subisca alcuno svantaggio a seguito di una segnalazione o denuncia; eventuali sanzioni o provvedimenti disciplinari adottati come ritorsione nei confronti del soggetto segnalante sono nulli (articolo 7, comma 4); e (ii) adottare misure appropriate per garantire la riservatezza del soggetto segnalante; l'identità può essere rivelata solo se indispensabile a garantire compiutamente il diritto di difesa del soggetto segnalato (articolo 7, comma 5, Codice di Condotta). In caso di comunicazione, denuncia o rapporto all'Autorità giudiziaria, l'identità dell'agente pubblico che ha segnalato il fatto può essere rivelata solo quando l'Autorità giudiziaria, con decreto motivato, lo dichiara indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali procede (articolo 7, comma 6, Codice di Condotta). L'obbligo di protezione della riservatezza dell'agente pubblico viene ribadito anche all'articolo 13 del Codice di Condotta. Le autorità, inoltre, aggiungono che sono state emanate delle linee guida relative ai soggetti segnalanti a giugno 2016; si riferiscono a canali e procedure interne per facilitare la segnalazione di sospetti di illeciti e di corruzione, a misure a tutela dei soggetti segnalanti (ad esempio, l'anonimato) nonché alla prevenzione di atti di ritorsione, ecc.

53. Il GRECO accoglie con favore il riferimento specifico alla protezione dei soggetti segnalanti nel Codice di Condotta, anche stabilendo un obbligo generale per gli agenti pubblici di segnalare sospetti di corruzione e imponendo all'Amministrazione Pubblica l'obbligo di proteggere i soggetti segnalanti e di garantire la riservatezza delle loro segnalazioni. Il GRECO prende inoltre atto degli sforzi compiuti per articolare ulteriormente tale questione attraverso le Linee Guida sui Soggetti Segnalanti recentemente adottate. Questi sono tutti segnali positivi che dovranno essere rafforzati e perfezionati a mano a mano che l'esperienza evolve. Infatti, l'efficacia della protezione dipende in gran parte da come viene attuata e inculcata nella mentalità organizzativa della Pubblica Amministrazione. Il GRECO invita le autorità a tenere a mente tale questione, rivedere periodicamente e valutare l'efficacia degli accordi istituzionali in atto per proteggere i soggetti segnalanti, applicare in modo rigoroso rimedi e sanzioni in caso di potenziale ritorsione nei confronti dei soggetti segnalanti, intraprendere attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione in questo delicato settore e, in ultima analisi, garantire che la politica adottata riguardo ai soggetti segnalanti goda della fiducia dell'opinione pubblica.
54. Il GRECO conclude che la Raccomandazione x è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione xi.

55. *Il GRECO ha raccomandato un'adeguata valutazione, in termini di rischi, del processo decisionale nel campo della pianificazione e della concessione di licenze edilizie ai fini della lotta alla corruzione e di sottoporre tale processo ad un meccanismo di revisione adeguato.*
56. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha accolto con favore le responsabilità di revisione affidate alla Direzione Generale della Funzione Pubblica, in linea con l'ultima parte della Raccomandazione xi. Tuttavia, ha ritenuto che affinché questa Raccomandazione fosse pienamente attuata, era necessario condurre una valutazione dei rischi del processo decisionale per la concessione delle licenze edilizie.

57. Le autorità di San Marino comunicano che è stata attribuita priorità a questo ambito per lo sviluppo di un pacchetto mirato per la prevenzione della corruzione. Il Piano di Valutazione del Rischio Anticorruzione elaborato dall'Ufficio Urbanistica - responsabile per le autorizzazioni e le concessioni edilizie - è stato adottato il 22 aprile 2016. Esso contiene una mappatura dei processi a maggior rischio, un'analisi del rischio per ogni processo e le eventuali misure necessarie per la prevenzione dei rischi.
58. Il GRECO accoglie positivamente il percorso seguito dagli organi responsabili per la concessione delle licenze edilizie al fine di individuare le aree a rischio nelle diverse fasi del processo decisionale, come raccomandato. Inoltre, accoglie con favore lo specifico Piano adottato; il GRECO confida che quest'ultimo documento chiave venga attuato con tempestività ed efficacia.
59. Il GRECO conclude che la Raccomandazione xi è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione xiii.

60. *Il GRECO ha raccomandato di garantire che i funzionari di polizia, i pubblici ministeri e i giudici ricevano la necessaria formazione al fine di applicare appieno le disposizioni in vigore sulla responsabilità delle persone giuridiche.*
61. Il GRECO, nel suo Rapporto di Conformità, ha ritenuto che questa Raccomandazione non fosse stata attuata, perché non era stata svolta nessuna formazione.
62. Le autorità di San Marino riferiscono ora di attività di formazione per gli agenti di polizia, i pubblici ministeri e i giudici, condotte dall'Istituto Giuridico sammarinese in stretta collaborazione con l'Università di Urbino e la Scuola Superiore della Magistratura italiana. Queste attività sono state svolte nel quadro della formazione mirata in materia di anticorruzione, già menzionata in riferimento alla Raccomandazione ii (paragrafi da 11 a 18), che ha compreso, tra le altre cose, moduli sulla responsabilità delle persone giuridiche e ha riguardato non solo la teoria, ma anche aspetti pratici.
63. Il GRECO è lieto di constatare l'azione intrapresa per soddisfare le raccomandazioni formulate in materia di formazione; comprende che si tratta di un processo in corso e che, a tal fine, sono stati stanziati fondi per un programma pluriennale. Pertanto, il GRECO conclude che la Raccomandazione xiii è stata attuata in modo soddisfacente.

Raccomandazione xv.

64. *Il GRECO ha raccomandato che le autorità tributarie prestino maggiore attenzione al problema della corruzione, in particolare sviluppando direttive o linee guida adeguate, nonché promuovendo una specifica formazione relativamente all'individuazione di presunti reati di corruzione e relativa segnalazione alle competenti autorità preposte all'applicazione della legge.*
65. Il GRECO ha concluso, nel suo Rapporto di Conformità, che la Raccomandazione xv era stata parzialmente attuata. In particolare, il GRECO è stato lieto di constatare che sono state apportate modifiche normative nel 2013 per rafforzare la funzione di controllo delle autorità tributarie. La formazione sulle nuove disposizioni era appena iniziata e il GRECO ha chiesto ulteriori informazioni a questo riguardo.

66. Le autorità sammarinesi indicano che, il 5 giugno 2014, il Dipartimento Finanze e Bilancio ha formalmente adottato le Linee Guida Operativo-Applicative per i Verificatori Sammarinesi per contrastare la corruzione; i funzionari dell'Ufficio tributario responsabili dei controlli nel corso degli accertamenti fiscali (di cui al titolo IX della legge n. 166 del 16 dicembre 2013) sono tenuti ad applicare tali Linee Guida nell'esercizio delle loro funzioni. Queste Linee Guida si attengono rigorosamente al Manuale dell'OCSE sulla Sensibilizzazione alla Corruzione ad Uso dei Verificatori e hanno lo scopo di facilitare l'individuazione dei casi di corruzione da parte dei servizi tributari. I verificatori sammarinesi devono effettuare verifiche e identificare eventuali casi di corruzione.
67. Dopo una giornata di formazione iniziale (il 12 giugno 2014), pochi giorni dopo l'adozione delle Linee Guida di cui sopra, sono state organizzate ulteriori sessioni mensili di formazione a maggio, giugno, settembre, ottobre e novembre 2015 dal Centro Studi Internazionali GEB Partners S.r.l., con cui il Congresso di Stato ha stipulato un apposito contratto di consulenza e assistenza per le questioni tributarie internazionali, al fine di affrontare specificamente la Raccomandazione xv del GRECO. Tali sessioni formative hanno avuto luogo presso l'Ufficio Tributario e si sono incentrate sull'approfondimento dei contenuti delle Linee Guida ai fini della tempestiva individuazione dei casi di corruzione nel corso delle verifiche fiscali. In particolare, gli incontri di maggio, giugno e settembre 2015 hanno avuto carattere principalmente teorico, mentre quelli effettuati nei mesi di ottobre e novembre 2015 hanno avuto ad oggetto l'analisi di casi pratici. Durante gli incontri formativi a carattere teorico (maggio, giugno, settembre 2015) sono state ampiamente illustrate ai funzionari dell'Ufficio Tributario le tecniche di individuazione e segnalazione, nel corso dell'attività di verifica fiscale, di possibili casi di corruzione. L'attività di formazione è stata condotta tenendo conto delle più aggiornate indicazioni in materia da parte dell'OCSE. Più nel dettaglio, è stata evidenziata l'importanza di svolgere le seguenti attività:
- test analitici, quali l'analisi di voci del bilancio per l'identificazione di scritture contabili di una certa entità o che presentano criticità;
 - esame della documentazione, quali i libri e i documenti del contribuente per determinarne contenuto ed esattezza, nonché per confermare la correttezza delle voci indicate nella dichiarazione dei redditi;
 - acquisizione di informazioni da parte di terzi indipendenti, a riscontro delle dichiarazioni effettuate dal contribuente;
 - test di controllo, diretti a verificare se le operazioni sono state registrate correttamente nei libri e nella documentazione contabile del contribuente;
 - colloqui con i soggetti informati della situazione finanziaria complessiva della società-contribuente sottoposta a verifica;
 - valutazione dei controlli interni del contribuente, al fine di determinare il grado di attendibilità dei libri e della documentazione contabile;
 - indagini approfondite sul conto, o sui conti, che con più probabilità rivelano operazioni con imprese che tradizionalmente corrispondono a tangenti;
 - verifica dell'assolvimento degli obblighi tributari da utilizzare per l'identificazione e l'analisi di "fondi neri" di una società;
 - individuazione di procedure irregolari di pagamento da parte della società-contribuente verificata.
68. Ai funzionari dell'Ufficio Tributario è stata altresì illustrata l'importanza di redigere, con riferimento a ciascuna delle suindicate attività, apposito verbale da inoltrare all'autorità competente sammarinese in ipotesi di sospetto sulla sussistenza di uno o più casi di corruzione. Durante gli incontri formativi tenutisi nei mesi di ottobre e novembre 2015, dopo un breve excursus di carattere teorico, si è proceduto all'esame di casi pratici, prendendo a riferimento verifiche fiscali

in corso o già effettuate da parte dell'Ufficio Tributario. Il ciclo formativo a carattere pratico-applicativo ha avuto ad oggetto, in particolare, l'esame di casi concreti di verifiche fiscali, ai quali sono stati applicati, nelle diverse fasi e tenendo conto della documentazione acquisita dai funzionari, principi e linee-guida sulle tecniche di individuazione delle tangenti, illustrati nel corso della sessione formativa a carattere teorico. L'analisi dei casi pratici ha permesso di rilevare una buona conoscenza da parte dei funzionari tributari sammarinesi delle modalità di applicazione delle suindicate Linee Guida.

69. Il GRECO è lieto di constatare l'impegno profuso da San Marino per sensibilizzare le autorità tributarie sul ruolo importante che devono svolgere nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei reati di corruzione. Le autorità sono da elogiare per le specifiche azioni adottate a tal riguardo.
70. Il GRECO conclude che la Raccomandazione xv è stata attuata in modo soddisfacente.

III. CONCLUSIONI

71. **Con l'adozione di questo Addendum al Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti su San Marino, il GRECO conclude che delle sedici Raccomandazioni emanate nei confronti di San Marino, ad oggi tutte sono state attuate o affrontate in modo soddisfacente.**
72. Il GRECO si congratula con San Marino per il suo impegno proattivo e i suoi continui sforzi volti a perfezionare il proprio quadro legislativo e istituzionale per la lotta alla corruzione. Il GRECO apprezza particolarmente le varie misure attuate su tutti i fronti trattati nel Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti, tra cui, in particolare, l'adozione di un Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici, l'introduzione di norme per la pubblicità dei processi relativi agli appalti pubblici, l'emanazione di disposizioni a tutela dei testimoni, l'attivazione di una linea telefonica per la segnalazione anonima di sospetti di corruzione e le disposizioni logistiche per consentire le intercettazioni, sotto la supervisione giudiziaria, in relazione ai reati connessi alla corruzione, nonché lo sviluppo di una formazione mirata in materia di etica e integrità per gli agenti pubblici, ecc. Sono state adottate anche misure importanti per promuovere la specializzazione e incrementare le competenze delle autorità inquirenti, responsabili dell'azione penale e giudicanti affinché affrontino con efficacia i casi di corruzione e di riciclaggio di denaro. Allo stesso modo, sono stati sviluppati orientamenti e formazione specifici nei confronti dei servizi tributari per rafforzare il proprio ruolo nella lotta alla corruzione. E' giusto affermare che San Marino ha fatto il possibile per soddisfare le Raccomandazioni del GRECO e per gettare le basi per una politica anticorruzione globale; resta fondamentale che la legislazione sia associata a procedure e istituzioni adeguate a renderla applicabile (ad esempio, per quanto riguarda l'accesso alle informazioni amministrative, i meccanismi di protezione dei soggetti segnalanti e dei testimoni). Le aspettative dell'opinione pubblica sull'effettiva attuazione delle misure anticorruzione di recente introduzione sono alte, soprattutto in un momento in cui gravi casi di corruzione riempiono le cronache; resta fondamentale che San Marino continui a impegnarsi e a compiere sforzi efficaci contro la corruzione.
73. L'adozione del presente Addendum al Rapporto di Conformità termina la procedura di conformità del Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti nei confronti di San Marino.
74. Il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurlo nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.