



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adozione: 21 giugno 2024
Pubblicazione: 5 luglio 2024

Pubblico
GrecoRC4(2024)8

QUARTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione nei confronti di
parlamentari, giudici e pubblici ministeri

SECONDO RAPPORTO DI SAN MARINO

Adottato dal GRECO in occasione della sua
97a Riunione Plenaria
(Strasburgo, 17-21 giugno 2024)

I. INTRODUZIONE

1. Il secondo Rapporto sulla Conformità valuta le misure adottate dalle autorità di San Marino per attuare le raccomandazioni formulate nel [Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione su San Marino](#), che si occupa di "Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri". Il Rapporto di Valutazione su San Marino è stato adottato in occasione della 85ª sessione plenaria del GRECO (25 settembre 2020) e reso pubblico il 29 settembre 2020, previa autorizzazione di San Marino.
2. Il [Rapporto di Conformità](#) è stato adottato dal GRECO nella sua 91ª riunione plenaria (Strasburgo, 13-17 giugno 2022) e reso pubblico il 17 giugno 2022, previa autorizzazione di San Marino.
3. In conformità al Regolamento Interno del GRECO, le autorità sammarinesi hanno presentato un Rapporto sulla Situazione riguardante le misure adottate per attuare le raccomandazioni del GRECO. Tale rapporto è stato ricevuto il 1º febbraio 2024 ed, unitamente alle informazioni fornite successivamente, è servito come base per il secondo Rapporto di Conformità.
4. Il GRECO ha selezionato il Montenegro (per quanto riguarda le assemblee parlamentari) e la Svizzera (per quanto riguarda le istituzioni giudiziarie) per nominare i relatori per la procedura di conformità. I relatori nominati sono stati Dušan DRAKIC, per conto del Montenegro, e Olivier GONIN, per conto della Svizzera. Sono stati assistiti dal Segretariato del GRECO nella stesura del presente Secondo Rapporto di Conformità.

II. ANALISI

5. Il GRECO ha rivolto 14 raccomandazioni a San Marino nel Rapporto di Valutazione. Nel suo Rapporto sulla Conformità, il GRECO ha concluso che San Marino ha attuato o trattato in modo soddisfacente dieci delle quattordici raccomandazioni contenute nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione (ossia le raccomandazioni I, III, IV, VII, VIII), IX, X, XI, XII e XIV). Delle restanti raccomandazioni, tre sono state parzialmente attuate (ossia le raccomandazioni II, VI e XIII) e una non è stata attuata (vale a dire la raccomandazione V). La conformità delle quattro raccomandazioni in sospenso è esaminata di seguito.

Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari

Raccomandazione ii.

6. *Il GRECO ha raccomandato l'adozione di un codice di condotta, accompagnato da commenti esplicativi e/o da esempi concreti (inclusi disposizioni e orientamenti riguardanti, per esempio, conflitti di interesse, omaggi e altri vantaggi, abuso di informazioni e di risorse pubbliche, contatti con terze parti e lobbisti, preservazione della reputazione, nonché limiti a determinate attività) per i membri del Consiglio Grande e Generale e la sua divulgazione al pubblico.*
7. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione è stata parzialmente attuata. Il Consiglio Grande e Generale ha adottato un Codice di Condotta per i propri membri, che è stato ampiamente pubblicato. Un Allegato al Codice di Condotta fornisce orientamenti sui conflitti di interesse mentre il Comitato Consultivo, una volta entrato in funzione, si rifarà alla propria esperienza per sviluppare ulteriori orientamenti sull'interpretazione e l'applicazione del Codice di Condotta.
8. Le autorità di San Marino fanno riferimento all'Allegato del Codice di Condotta, che fornisce osservazioni esplicative ed esempi di conflitti di interesse. Finora sono state segnalate due situazioni di conflitto di interessi, che rientrano negli esempi descritti nell'Allegato. In un caso, i Consiglieri impiegati presso la Banca Centrale si sono astenuti dal voto per la nomina del Presidente della Banca Centrale.

In un altro caso, il Comitato Consultivo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 del Codice di Condotta, ha ritenuto che non vi fosse conflitto di interessi quando un Consigliere, impiegato nel settore privato, ha partecipato al voto di delibere riguardanti aspetti economici e pensionistici dei dipendenti del settore privato, in quanto le discussioni riguardavano un'ampia categoria di persone.

9. Il GRECO si compiace del fatto che i Consiglieri abbiano segnalato situazioni di conflitto di interessi e riconosce il coinvolgimento del Comitato Consultivo e i pareri espressi dallo stesso. Come previsto dall'articolo 7, paragrafo 7 del Codice di Condotta, il GRECO incoraggia il Comitato Consultivo ad attingere dalla propria esperienza, attuale e futura, e a elaborare orientamenti sull'applicazione e l'interpretazione del Codice di Condotta da distribuire a ciascun Consigliere. In tali circostanze, il GRECO ritiene che questa raccomandazione rimanga parzialmente soddisfatta.
10. Il GRECO conclude che la raccomandazione II rimane parzialmente attuata.

Raccomandazione v

11. *Il GRECO ha raccomandato l'adozione di misure che garantiscano una vigilanza e un'applicazione efficaci delle norme in materia di integrità (requisiti di dichiarazione e norme di condotta) per i parlamentari.*
12. Il GRECO ricorda che questa raccomandazione non è stata attuata. Le autorità hanno deciso che, nel contesto nazionale, data la stretta relazione tra i rappresentanti eletti e i loro elettori, la responsabilità politica sarebbe stata sufficientemente efficace per garantire il rispetto delle norme relative all'integrità.
13. Le autorità di San Marino riferiscono che gli strumenti di autoregolamentazione, come il Codice di Condotta, stabiliscono una serie di principi morali che costituirebbero un modello di condotta per i membri del Consiglio Grande e Generale. Il Codice di Condotta è uno strumento dinamico che può essere modificato e aggiornato facilmente per rispondere a qualsiasi criticità, eliminare eventuali ostacoli alla sua applicazione e garantire una maggiore efficacia. Qualora lo ritenga necessario il Consiglio Grande e Generale, alla luce dell'esperienza acquisita in questo settore, può prontamente introdurre sanzioni nel Codice di Condotta, che si applicherebbero in caso di inosservanza delle sue disposizioni.
14. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite dalle autorità e ritiene che la situazione sia rimasta invariata. Sottolinea l'importanza di definire procedure chiare e coerenti per monitorare eventuali violazioni delle norme in materia di integrità, per svolgere indagini in caso di cattiva condotta e punire i trasgressori in caso di violazioni inerenti all'integrità. L'introduzione e l'applicazione di sanzioni promuovrebbero il senso di responsabilità nei parlamentari e la fiducia nei cittadini riguardo al fatto che qualsiasi illecito sia rivelato e punito secondo sanzioni appropriate.
15. Il GRECO conclude che la raccomandazione V rimane non attuata.

Raccomandazione vi

16. *Il GRECO ha raccomandato (i) l'introduzione di misure di formazione e di sensibilizzazione per i parlamentari sulla prevenzione della corruzione e sulle questioni legate all'integrità e (ii) l'istituzione di una fonte dedicata di consulenza riservata per fornire consulenza su questioni etiche e possibili conflitti di interesse in relazione alle loro funzioni e ai loro compiti.*

17. Il GRECO ricorda che tale raccomandazione è stata in parte attuata in seguito alla creazione di un sistema di sensibilizzazione e consulenza, la cui operatività sarebbe garantita dal futuro Comitato Consultivo.
18. Le autorità di San Marino riferiscono che il Comitato Consultivo è stato istituito il 4 luglio 2022, composto da tre membri titolari e due supplenti. Il Comitato ha adottato i moduli per la dichiarazione di interessi che i Consiglieri devono rendere. Dalla sua prima riunione, il Comitato Consultivo è stato consultato una sola volta, il 15 marzo 2023, quando ha confermato all'unanimità che se un Consigliere trae un vantaggio in quanto membro di un'ampia categoria di persone, ciò non rappresenta un conflitto di interessi (cfr. anche il paragrafo 8 precedente)
19. Il GRECO accoglie con favore la costituzione del Comitato Consultivo. Ritiene tuttavia che rimanga inalterata la necessità di fornire formazione e sensibilizzazione ai Consiglieri. Con tali attività, infatti, i Consiglieri sarebbero informati riguardo a questioni inerenti all'integrità e alla possibilità di chiedere consulenza riservata, anche perché il Comitato Consultivo ha fornito consulenza a un membro del Consiglio Grande e Generale una sola volta. In tali circostanze, questa raccomandazione rimane parzialmente soddisfatta.
20. Il GRECO conclude che la raccomandazione VI rimane parzialmente attuata.

Prevenzione della corruzione nei confronti dei giudici e/o dei pubblici ministeri¹

Raccomandazione xiii

21. *Il GRECO ha raccomandato che (i) venga adottato e reso facilmente accessibile al pubblico un codice di condotta per i giudici, accompagnato da commenti esplicativi e/o esempi pratici (con particolare attenzione ai conflitti di interesse e alle incompatibilità), (ii) che venga accompagnato da misure di sostegno per la sua supervisione e applicazione; e che (iii) venga offerta una formazione dedicata in materia di etica e integrità al momento dell'assunzione e successivamente a intervalli regolari.*
22. Il GRECO ricorda che la prima e la seconda parte della presente raccomandazione sono state attuate in seguito all'adozione di un Codice Etico e della previsione di una responsabilità disciplinare in caso di violazione delle sue disposizioni. Tuttavia, per quanto riguarda la terza parte della raccomandazione, la formazione e i servizi di consulenza devono ancora essere attuati in maniera efficace.
23. Le autorità di San Marino riferiscono che il programma di formazione per il 2024, approvato con delibera n. 1/2024 del Consiglio Giudiziario, prevede la necessità che i magistrati, in particolare gli *Uditori Commissariali*², partecipino a corsi dedicati in materia di etica professionale. Inoltre, nel 2024 tutti i magistrati dovranno partecipare a due seminari teorici e pratici dedicati all'etica, organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura italiana e dall'Istituto Giuridico Sammarinese. Il primo seminario dal titolo "Una panoramica del nuovo Codice etico dei magistrati sammarinesi" si terrà il 23 ottobre 2024 e vedrà come relatori il Dirigente del Tribunale e il Direttore scientifico dell'Istituto Giuridico Sammarinese. Il secondo seminario su "Procedimenti disciplinari: casi e problemi" sarà organizzato l'11 dicembre 2024 e i relatori saranno un giudice per i rimedi straordinari in materia penale e un giudice d'appello per la responsabilità civile dei magistrati.

¹ Si ricorda che a San Marino pubblici ministeri e giudici appartengono allo stesso ordine professionale dei "magistrati".

² Ai sensi della Legge costituzionale n. 1/2021, gli Uditori Commissariali sono magistrati in formazione.

24. Inoltre, il Consiglio Giudiziario, su raccomandazione del Magistrato Dirigente, ha avviato quattro procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati per presunte violazioni del Codice Etico. Nel primo procedimento, il magistrato interessato è stato sanzionato con un rimprovero; nel secondo con una censura, contro la quale è stato presentato ricorso presso la Corte Costituzionale (il Collegio Garante della costituzionalità delle norme). Per i due restanti procedimenti, sono in corso le relative indagini.
25. Il GRECO osserva che il fatto che siano stati avviati dei procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati per presunte violazioni del Codice Etico dimostra il controllo e l'applicazione dello stesso da parte del Consiglio Giudiziario nonché l'importanza delle regole etiche. Riconosce che nel dicembre 2024 sono stati programmati corsi di formazione dedicati all'integrità e all'etica per i magistrati, mentre non risulta che siano stati organizzati corsi simili nel 2023. Il GRECO incoraggia le autorità a procedere con forza nell'organizzazione di corsi di formazione per magistrati al momento dell'entrata in servizio e a intervalli più regolari in futuro. In tali circostanze, il GRECO ritiene che questa raccomandazione rimanga parzialmente soddisfatta.
26. Il GRECO conclude che la raccomandazione xiii rimane in parte attuata.

III. CONCLUSIONI

27. **Alla luce di quanto precede, il GRECO conclude che San Marino ha attuato in modo soddisfacente o ha affrontato in modo soddisfacente dieci delle quattordici raccomandazioni contenute nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione.** Delle restanti raccomandazioni, tre sono state attuate in parte e una non è stata attuata.
28. Più precisamente, le raccomandazioni iii, vii, ix, x, xi e xiv sono state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni i, iv, viii e xii sono state affrontate in modo soddisfacente, le raccomandazioni ii, vi e xiii sono state attuate parzialmente e la raccomandazione v non è stata attuata.
29. Per quanto riguarda i Consiglieri, è apprezzabile che il Comitato Consultivo sia stato costituito e abbia iniziato a formulare pareri su situazioni di conflitto di interessi. Il GRECO si aspetta che il Comitato Consultivo, traendo dalla propria esperienza, pubblichi orientamenti sull'interpretazione e l'applicazione delle norme in materia di etica e di integrità e organizzi attività di formazione e sensibilizzazione per i Consiglieri. Non è ancora stato stabilito un controllo e un'applicazione efficaci delle norme in materia di integrità, compresa l'introduzione di sanzioni.
30. Per quanto riguarda i magistrati, rimane in sospeso solo una raccomandazione, che richiede una maggiore formazione in materia di etica e integrità da offrire al momento dell'entrata in servizio e a intervalli regolari.
31. L'adozione del Secondo Rapporto di Conformità conclude la procedura il Quarto Ciclo di Conformità nei confronti di San Marino. Le autorità di San Marino possono tuttavia informare il GRECO, qualora lo desiderino, in merito agli ulteriori sviluppi relativi all'attuazione delle raccomandazioni II, V, VI e XII in sospeso.
32. Infine, il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurlo nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.