

Adozione: 22 novembre 2024
Publicazione: 2 dicembre 2024

Publico
GrecoEval5Rep(2024)2-

Quinto ciclo di valutazione

Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità
delle alte funzioni esecutive e
delle forze dell'ordine

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

SAN MARINO



Adottato dal GRECO
nella sua 98a Riunione Plenaria (Strasburgo, 18-22 novembre
2024)



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



CONSEIL DE L'EUROPE

INDICE

I. SINTESI.....	4
II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA.....	6
III CONTESTO.....	7
IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ALTE FUNZIONI ESECUTIVE.....	8
STATUS DEL GOVERNO E ALTE FUNZIONI ESECUTIVE.....	8
<i>Sistema di governo</i>	8
<i>Capi di Stato</i>	8
<i>Il Governo</i>	9
<i>Retribuzione delle persone che svolgono alte funzioni esecutive</i>	14
POLITICA ANTICORRUZIONE E DI INTEGRITÀ, QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE.....	16
<i>Politica anticorruzione</i>	16
<i>Quadro normativo ed istituzionale</i>	17
<i>Principi etici e regole di condotta</i>	17
<i>Consapevolezza</i>	20
TRASPARENZA E CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ ESECUTIVE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE.....	22
<i>Accesso alle informazioni</i>	22
<i>Trasparenza del processo legislativo</i>	25
<i>Terze parti e lobbisti</i>	26
<i>Meccanismi di controllo</i>	26
CONFLITTI DI INTERESSE.....	27
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE ATTIVITÀ.....	29
<i>Incompatibilità, attività esterne e interessi finanziari</i>	29
<i>Contratti con autorità statali</i>	31
<i>Omaggi</i>	31
<i>Uso improprio delle risorse pubbliche</i>	33
<i>Uso improprio di informazioni riservate</i>	33
<i>Restrizioni post-impiego</i>	34
DICHIARAZIONE DI ATTIVITÀ, REDDITI, PASSIVITÀ E INTERESSI.....	34
<i>Obblighi di dichiarazione</i>	34
<i>Meccanismi di verifica</i>	36
MECCANISMI DI RESPONSABILITÀ E DI APPLICAZIONE.....	37
<i>Procedimenti penali e immunità</i>	37
<i>Meccanismi di esecuzione non penali</i>	37
V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE FORZE DELL'ORDINE.....	40
ORGANIZZAZIONE E RESPONSABILITÀ DELLE FORZE DELL'ORDINE.....	40
<i>Panoramica delle varie forze dell'ordine</i>	40
<i>Organizzazione e responsabilità delle forze dell'ordine selezionate</i>	40
<i>Sindacati e associazioni di categoria</i>	42
<i>Accesso alle informazioni</i>	42
<i>Fiducia del pubblico nelle forze dell'ordine</i>	43
POLITICA ANTICORRUZIONE E DI INTEGRITÀ, QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE.....	44
<i>Politica anticorruzione e di integrità</i>	44
<i>Misure di gestione del rischio per i settori a rischio di corruzione</i>	44
<i>Gestione delle operazioni sotto copertura e dei contatti con informatori e testimoni</i>	44
<i>Principi etici e norme di comportamento</i>	45
<i>Consulenza, formazione e sensibilizzazione</i>	46
RECLUTAMENTO, CARRIERA E CONDIZIONI DI SERVIZIO.....	47
<i>Requisiti per il reclutamento</i>	47
<i>Procedura di nomina e promozione a un grado superiore</i>	50
<i>Valutazione delle prestazioni</i>	51
<i>Rotazione</i>	52
<i>Cessazione del servizio e revoca dell'incarico</i>	52
<i>Stipendi e benefici</i>	52
CONFLITTI DI INTERESSE.....	55
DIVIETO O LIMITAZIONE DI DETERMINATE ATTIVITÀ.....	56
<i>Incompatibilità e attività esterne</i>	56
<i>Omaggi</i>	56
<i>Uso improprio delle risorse pubbliche</i>	57
<i>Contatti con terzi, informazioni riservate</i>	57

<i>Restrizioni post-impiego</i>	57
DICHIARAZIONE DI ATTIVITÀ, REDDITI, PASSIVITÀ E INTERESSI	58
<i>Requisiti di dichiarazione e meccanismo di revisione</i>	58
SUPERVISIONE E ATTUAZIONE.....	58
<i>Supervisione e controllo interni</i>	58
<i>Supervisione e controllo esterni</i>	59
<i>Sistema dei reclami</i>	59
<i>Obblighi di segnalazione e tutela dei segnalanti</i>	60
<i>Procedimenti disciplinari e altri procedimenti amministrativi</i>	61
<i>Procedimenti penali e immunità</i>	62
VI. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP	65

I. SINTESI

1. Il presente rapporto valuta l'efficacia del quadro vigente a San Marino per prevenire la corruzione tra le persone che esercitano alte funzioni esecutive (membri del Congresso di Stato, Direttori di Dipartimento (compreso il Direttore della Funzione Pubblica), personale politico delle Segreterie di Stato e consulenti con funzioni analoghe (di seguito "PTEF") e membri della Gendarmeria, della Guardia di Rocca e della Polizia Civile (di seguito i "corpi di polizia"). L'obiettivo è incoraggiare una riflessione nel Paese su come rafforzare la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nella vita pubblica.

2. San Marino non dispone di una politica nazionale anticorruzione, ma sono stati adottati piani di prevenzione della corruzione per alcuni settori (ad esempio, permessi edilizi, assunzione di funzionari pubblici e appalti pubblici). Tenuto conto dei poteri esecutivi che i PTEF esercitano, è necessario sviluppare un documento dedicato di politica anticorruzione dopo aver effettuato una valutazione completa dei rischi specifica per tali funzioni. Per prevenire e gestire eventuali conflitti di interesse, i PTEF dovrebbero essere sottoposti a controlli di integrità nell'ambito della loro nomina e assunzione.

3. Dal 1° luglio 2022 è in vigore un Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato, che è accompagnato da un Codice di condotta per gli agenti pubblici, in vigore dal 2014 e applicabile *mutatis mutandis* ai PTEF. Per motivi di coerenza e di maggiore efficacia, le disposizioni di entrambi i codici dovrebbero essere armonizzate (o, se necessario, consolidate) per coprire tutti gli aspetti relativi all'integrità e dovrebbero essere accompagnate da una guida pratica con commenti esplicativi ed esempi concreti. La realizzazione di attività di sensibilizzazione dedicate necessita dell'assegnazione di risorse supplementari (in particolare di personale adeguato) al Comitato etico, che è stato istituito ai sensi del Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato, e alle autorità competenti. Inoltre, a tutti i PTEF dovrebbe essere fornito un meccanismo efficace per ottenere consulenze riservate in relazione a questioni etiche.

4. Dal 2011 è stato sviluppato un quadro giuridico sull'accesso alle informazioni. Tale quadro necessiterebbe di una revisione, per individuare le lacune e adottare le misure legislative e pratiche necessarie per migliorare l'accesso pubblico alle informazioni. Lo svolgimento di consultazioni pubbliche per i progetti di legge presentati dal Congresso di Stato non è regolamentato. Non esistono nemmeno norme che disciplinino l'interazione dei PTEF con soggetti terzi/lobbisti, che cercano di influenzare il processo decisionale del governo. Occorre chiarire e rafforzare le regole in materia di doni, così come quelle sulle restrizioni successive alla conclusione del rapporto di lavoro, che dovrebbero essere inoltre abbinate a un efficace meccanismo di controllo. Infine, l'obbligo di dichiarazione dei beni dovrebbe essere esteso a tutti i PTEF, compresi i Direttori di dipartimento, il personale politico delle Segreterie di Stato e i consulenti con funzioni analoghe.

5. Per quanto riguarda i Corpi di Polizia, ad oggi non è stata effettuata alcuna analisi sui servizi e le situazioni esposte al rischio di corruzione. Alla luce di quanto emerso nel rapporto, è giustificata una valutazione completa dei rischi delle aree soggette a corruzione. I Corpi di Polizia trarrebbero grande beneficio dall'istituzione di un organismo centrale autonomo con poteri di vigilanza e controllo interni.

6. Esiste un Codice di condotta per gli appartenenti ai Corpi di polizia, che tuttavia deve essere aggiornato e non è accompagnato da linee guida specifiche su tutte le questioni rilevanti in materia di integrità. Dovrebbe essere istituito un meccanismo (unico) di consulenza riservata per gli ufficiali delle forze dell'ordine al di fuori della catena di comando.

7. Gli appartenenti ai Corpi di polizia dovrebbero essere sottoposti a regolari controlli di integrità per tutta la durata della loro carriera, cosa che invece non accade. Le donne nei Corpi di polizia sono sottorappresentate e si devono adottare misure specifiche per aumentare il loro numero a tutti i livelli. Il trattamento delle denunce pubbliche contro la cattiva condotta degli appartenenti ai Corpi di polizia dovrebbe essere standardizzato e semplificato. Occorrerebbe rivedere il sistema disciplinare nei confronti della Gendarmeria e della Guardia di Rocca, per prevedere un rimedio giuridico efficace.

8. Si dovrebbero introdurre misure di protezione degli informatori nei Corpi di polizia e si dovrebbe realizzare una formazione specifica, non da ultimo perché non vi sono casi di denunce di irregolarità da parte di informatori interni.

II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA

9. San Marino è entrato a far parte del GRECO nel 2010 ed è stato valutato nell'ambito del Primo e Secondo ciclo di valutazione del GRECO (a giugno 2011), del Terzo (a settembre 2014) e del Quarto (a settembre 2019). I Rapporti di Valutazione risultanti e i successivi Rapporti di Conformità sono disponibili sul sito web del GRECO (www.coe.int/greco). Questo Quinto ciclo di valutazione ha avuto inizio il 1° gennaio 2017.

10. L'obiettivo del presente rapporto è valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità sammarinesi per prevenire la corruzione e promuovere l'integrità delle alte funzioni esecutive dell'amministrazione centrale e delle forze dell'ordine. Il rapporto contiene un'analisi critica della situazione, con una riflessione sugli sforzi compiuti dagli attori coinvolti e i risultati ottenuti. Individua le possibili carenze e formula raccomandazioni per ottenere miglioramenti. In linea con la prassi del GRECO, le raccomandazioni sono indirizzate, tramite il capo delegazione del GRECO, alle autorità sammarinesi, che individuano le istituzioni/organismi nazionali incaricati di adottare le misure necessarie. Entro 18 mesi dall'adozione del presente rapporto, San Marino dovrà riferire sulle azioni intraprese in risposta alle raccomandazioni del GRECO.

11. Per preparare il presente rapporto, un gruppo di valutazione del GRECO (di seguito denominato "GVG") ha effettuato una visita in loco a San Marino dal 24 al 28 giugno 2024, e si è fatto riferimento alle risposte fornite da San Marino al questionario di valutazione e ad altre informazioni ricevute, anche da parte della società civile. Il GVG era composto dalla Sig.ra Panagiota VATIKALOU, Giudice, Corte d'appello di Atene (Grecia), dal Sig. Alexandru CLADCO, Pubblico Ministero, Unità di assistenza e cooperazione giuridica internazionale, Procura generale (Repubblica di Moldavia), dal Sig. Ernst GNAEGI, Ex capo dell'Unità di diritto penale internazionale, Ufficio federale di giustizia (Svizzera), e dal Sig. Seth JAFFE, Capo della divisione di Diritto e Politica Etiche, Ufficio per l'Etica del Governo (Stati Uniti d'America). Il GVG è stato supportato dalla Sig.ra Victoria CHERNIYCHUK e dal Sig. Ylli PECO del Segretariato del GRECO.

12. Il GVG ha incontrato i membri del Congresso di Stato, il Direttore generale della funzione pubblica, i Direttori di dipartimento, il personale politico delle Segreterie di Stato, i membri del Comitato etico del Congresso di Stato, il Dirigente del tribunale, i giudici, i commissari della legge e il Procuratore del Fisco. Ha intervistato alcuni rappresentanti della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, Segreteria di Stato per gli Affari Interni, Segreteria di Stato per il Lavoro, Segreteria di Stato per la Giustizia, dell'Ufficio Segreteria Istituzionale, della Commissione di controllo della finanza pubblica, della Direzione Finanza Pubblica, dell'Autorità Garante per l'Informazione, della Gendarmeria, della Polizia Civile, della Guardia di Rocca e del Congresso Militare. Si sono inoltre tenuti incontri con giornalisti, professori universitari, avvocati e sindacati.

III CONTESTO

13. San Marino è membro del GRECO dal 2010 ed è stato oggetto di quattro cicli di valutazione incentrati su diversi temi legati alla prevenzione e alla lotta alla corruzione. In sintesi, il 100% delle raccomandazioni è stato attuato nel Primo e Secondo ciclo di valutazione congiunti, e l'80% nel Terzo ciclo di valutazione. Per quanto riguarda il Quarto ciclo di valutazione, che riguardava la prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, il 72% di tutte le raccomandazioni è stato pienamente attuato, il 21% parzialmente attuato e il 7% non attuato.

14. San Marino è una repubblica senza sbocco sul mare, con una popolazione di quasi 34.000 abitanti al 30 giugno 2023¹ e una superficie di 61,2 kmq. È una repubblica unitaria pluripartitica, con un parlamento unicamerale. Per la sua posizione geografica, le relazioni istituzionali ed economiche con l'Italia svolgono un ruolo particolarmente importante.

15. San Marino è uno degli Stati membri più piccoli del GRECO. Sebbene possa sembrare che questa caratteristica aumenti i rischi di collusione, nepotismo e favoritismo, in realtà favorisce una certa fiducia reciproca dovuta al costante "controllo morale" da parte della società. Nel Paese non vi sono organizzazioni della società civile che monitorano specificamente la corruzione, e non è classificato negli indici internazionali di percezione della corruzione, come quello di Transparency International. Nel 2022, tuttavia, San Marino ha ottenuto un punteggio di 88,679 (su 100) per l'indicatore sul "controllo della corruzione" sviluppato dalla Banca Mondiale,² più o meno pari al punteggio del 2017. Ha inoltre ottenuto buoni punteggi per la lotta alla corruzione e la trasparenza nelle classifiche annuali di Freedom House.³

16. Il fenomeno della corruzione a San Marino sembra essere limitato, soprattutto dopo il cosiddetto caso *conto Mazzini*, che ha coinvolto un gran numero di ex politici (tra cui ex segretari) che nel 2017 sono stati condannati per corruzione, tangenti, riciclaggio di denaro e acquisto di voti. Il GVG è stato reso edotto del fatto che questo e altri casi analoghi hanno agito da deterrente alla corruzione, in quanto le sentenze pronunciate sono state severe. Questi casi hanno anche sollevato un'attenzione particolare sulla prevenzione della corruzione. Dal 2020, ci sono stati pochissimi casi di corruzione, mentre ci sono ancora diversi procedimenti penali per riciclaggio di denaro.

17. San Marino non è uno Stato membro dell'Unione europea (UE). Dal 2015 l'UE e San Marino hanno negoziato un Accordo di Associazione⁴, che è stato concluso nel dicembre 2023⁵. L'Accordo entrerà in vigore dopo l'accettazione e la firma da parte di tutte le parti interessate. L'Accordo di Associazione prevede la partecipazione di San Marino al mercato interno dell'UE, compresi i servizi finanziari. Istituirà inoltre un quadro per sviluppare e promuovere il dialogo e la cooperazione in settori di interesse comune, quali la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione, la politica sociale, l'ambiente, la tutela dei consumatori, la cultura o la cooperazione regionale.

¹<https://www.visitsanmarino.com/pub1/VisitSM/en/contenuto/About-San-Marino/POPOLAZIONE-E-TERRITORIO.html>

² Banca Mondiale, Indicatori di governance a livello mondiale: [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/indicators/WGI)

³ [San Marino: Freedom in the World 2023 Country Report | Freedom House](https://www.freedomhouse.org/country/san-marino)

⁴ https://www.eeas.europa.eu/un-rome/european-union-and-san-marino_en?s=65

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6522

IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ALTE FUNZIONI ESECUTIVE

Status del governo e alte funzioni esecutive

Sistema di governo

18. San Marino è una repubblica democratica rappresentativa parlamentare. Secondo l'articolo 2 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese⁶ (Dichiarazione dei diritti dei cittadini), "la sovranità della Repubblica risiede nel popolo, che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa.". Il potere legislativo è conferito a un Parlamento monocamerale, il Consiglio Grande e Generale, composto da 60 membri eletti con voto popolare per un periodo di cinque anni. Il Consiglio Grande e Generale determina inoltre l'indirizzo politico ed esercita funzioni di controllo. Il potere esecutivo è esercitato dal Congresso di Stato, che costituisce il Governo. La magistratura è indipendente dal potere esecutivo e legislativo.

Capi di Stato

19. L'articolo 3 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini prevede che la carica di Capo dello Stato sia ricoperta da due Capitani Reggenti⁷, eletti dal Consiglio Grande e Generale, solitamente tra i suoi membri. Il loro mandato dura sei mesi e non possono essere rieletti prima che siano trascorsi tre anni dalla fine del mandato precedente. I Capitani Reggenti esercitano il potere in maniera collegiale, con un diritto di veto reciproco. Rappresentano lo Stato nella sua unità e sono i supremi garanti dell'ordinamento costituzionale. In questa veste, e da una posizione *super partes*, vigilano sul funzionamento dei poteri pubblici e degli organi dello Stato e sulla conformità della loro azione alla legislazione vigente, senza partecipare al processo decisionale. In questo contesto, possono indirizzare messaggi agli organi dello Stato e sollevare eventuali conflitti di attribuzioni con altri organi dello Stato davanti al Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme (si veda anche il paragrafo 83).

20. I Capitani Reggenti promulgano le leggi adottate dal Consiglio Grande e Generale e gli atti normativi adottati dal Congresso di Stato (si veda anche il paragrafo 28). Tuttavia, non hanno il potere di porre il veto sugli atti normativi. Possono anche emettere decreti non normativi che devono essere controfirmati dal Segretario di Stato per gli Affari Interni. I loro compiti principali includono, tra l'altro: convocare le elezioni parlamentari; dirigere e coordinare le procedure che precedono la formazione del Governo (il Congresso di Stato); presiedere gli organi principali (il Consiglio Grande e Generale, il Consiglio dei XII) senza diritto di voto; coordinare i lavori del Congresso di Stato; ricevere le istanze del pubblico; ricevere i reclami riguardanti le attività degli organi dello Stato e indirizzarli alle autorità competenti per le relative verifiche. Entro quindici giorni dalla conclusione del loro mandato, ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali può presentare reclami contro i Capitani Reggenti, che possono essere chiamati a rispondere, davanti al Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, per gli atti compiuti o omessi nell'esercizio delle loro funzioni. Ciò non pregiudica le eventuali responsabilità penali e civili da accertare nelle sedi ordinarie.

⁶ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134126.html>

⁷ Si veda anche la Legge costituzionale n. 185 del 16 dicembre 2005 sui Capitani Reggenti (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134130.html>) e la Legge qualificata n. 186 del 16 dicembre 2005 sui Capitani Reggenti (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134131.html>).

21. Come disposto dal GRECO, la figura del Capo di Stato rientrerebbe nel 5° ciclo di valutazione alla voce “alte funzioni esecutive” se partecipasse attivamente e su base regolare allo sviluppo e/o all'esecuzione delle funzioni governative o fornisse consulenza al governo su tali funzioni. Queste possono includere la determinazione e l'attuazione di politiche, l'applicazione delle leggi, la proposta e/o l'attuazione di leggi, l'adozione e l'attuazione di statuti/decreti normativi, l'adozione di decisioni sulla spesa pubblica, l'adozione di decisioni sulla nomina di persone per ricoprire alte funzioni esecutive.

22. Il GVG nota che i Capitani Reggenti sono eletti dal Consiglio Grande e Generale per un mandato di sei mesi, non rinnovabile. Rappresentano l'unità nazionale e agiscono come garanti della costituzione. Il loro ruolo principale è quello di garantire il rispetto dello stato di diritto e che le varie istituzioni dello Stato collaborino adeguatamente. I Capitani Reggenti non hanno potere decisionale e non possono interferire nella sfera politica. Anche se coordinano le riunioni del Congresso di Stato, non sono Capi né membri del Governo. Non hanno il diritto di voto, o di esprimere un'opinione o di svolgere un ruolo nello sviluppo o nell'attuazione di politiche o funzioni governative, che vengono decise dal Congresso di Stato. Anche se presiedono il Consiglio Grande e Generale, non possono bloccare l'approvazione, l'esame e la promulgazione di un disegno di legge, né proporre emendamenti ad esso, né possono sollevare mozioni d'ordine. Garantiscono che il pubblico sia informato dell'approvazione di un disegno di legge. Quando promulgano un decreto d'urgenza approvato dal Governo, i Capitani Reggenti giudicano solo la necessità di un'azione urgente, non il contenuto del decreto. I decreti emessi dai Capitani Reggenti richiedono la controfirma del Segretario di Stato per gli Affari Interni. Tutte le parti incontrate in loco hanno concordato sul fatto che i Capitani Reggenti hanno un ruolo di alta rappresentanza istituzionale e di coordinamento. Ne consegue che, ai fini della presente valutazione, i Capitani Reggenti non sono considerati come persone con alte funzioni esecutive (PTEF), come definito nel paragrafo precedente.

Il Governo

23. Secondo l'articolo 3 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini, il Congresso di Stato⁸ è titolare del potere esecutivo, che esercita in conformità ai principi di collegialità e responsabilità. Secondo l'articolo 1 della Legge costituzionale n. 183/2005, il Congresso di Stato determina la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, determina la direzione generale dell'azione amministrativa. L'articolo 2 della Legge costituzionale n. 183/2005 stabilisce le principali funzioni del Congresso di Stato⁹.

24. La legge qualificata n. 184/2005 prevede che il Congresso di Stato sia composto da (fino a dieci) ministri (Segretari di Stato). Dopo le elezioni parlamentari, il Consiglio Grande e Generale appena costituito nomina i Segretari di Stato tra i suoi membri. Il mandato parlamentare di un Segretario di Stato nominato viene successivamente sospeso. Possono

⁸ Si veda anche la Legge costituzionale n. 183 del 15 dicembre 2005 sul Congresso di Stato (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134128.html>) e la Legge qualificata n. 184 del 15 dicembre 2005 sul Congresso di Stato (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134129.html>).

⁹Ai fini dell'attuazione del programma di Governo, il Congresso di Stato provvederà, tra l'altro, a (i) attuare collegialmente le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e i progetti di trattati e accordi internazionali relativi a questioni di politica internazionale generale e rilevanti per la sicurezza dello Stato, fatte salve le competenze del Consiglio Grande e Generale; (ii) stabilire le politiche amministrative generali, individuando gli obiettivi e i programmi generali ed emanando le relative direttive generali della Pubblica Amministrazione nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta dalla legge; (iii) risolvere i conflitti di attribuzioni tra i ministri; (iv) esercitare l'iniziativa legislativa deliberando le proposte di legge da sottoporre all'approvazione del Consiglio Grande e Generale; (v) controllare e attuare i piani e i programmi di spesa e ogni singola misura per verificarne la coerenza con i bilanci approvati.

essere nominati Segretari di Stato anche i soggetti non membri del Consiglio Grande e Generale, purché in possesso dei requisiti richiesti¹⁰; tuttavia, questi non devono rappresentare più di un terzo dei membri del Congresso di Stato. Dopo la nomina, i Segretari di Stato prestano giuramento nelle mani della Reggenza. Con la prestazione del giuramento il Congresso di Stato nominato assume la pienezza dei suoi poteri.

25. L'incarico di Segretario di Stato non può superare il massimo di dieci anni (anche non consecutivi) e la successiva nomina non può avvenire se non trascorsi dieci anni dalla conclusione dell'ultimo mandato. Un Segretario di Stato può decadere dal suo incarico per decisione del Consiglio Grande e Generale se non soddisfa più i requisiti per la nomina o se svolge un'attività incompatibile con l'incarico di ministro.

26. Ogni Segretario di Stato ha la responsabilità politica e amministrativa della Segreteria che gli è stata assegnata e risponde individualmente davanti al Consiglio Grande e Generale. Nell'attuazione della politica generale del governo, i Segretari di Stato possono adottare atti e misure amministrative nei rispettivi settori di competenza. Attualmente, nove Segretari di Stato sono uomini e una è donna. A questo proposito, si ricorda che, secondo la Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa¹¹ agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata di donne e uomini ai processi decisionali politici e pubblici, la rappresentanza di donne o uomini in qualsiasi organo decisionale della vita politica o pubblica non dovrebbe essere inferiore al 40%.

27. Il Congresso di Stato è politicamente responsabile, sia collettivamente che individualmente, nei confronti del Consiglio Grande e Generale, che approva il programma di governo. Ai sensi dell'articolo 3 della Legge costituzionale n. 183/2005, il Congresso di Stato rimane in carica per l'intera legislatura, a meno che lo stesso Congresso di Stato non si dimetta. Qualora sia votata e approvata una mozione di sfiducia il Congresso di Stato è tenuto a dimettersi. Un Segretario di Stato è inoltre tenuto a dimettersi se viene approvata una mozione di sfiducia nei suoi confronti. La mozione di sfiducia votata nei confronti di un singolo Segretario di Stato non comporta le dimissioni dell'intero Governo. Un Segretario di Stato decade dal suo incarico se, per qualsiasi motivo, perde i requisiti per la nomina oppure qualora incorra in una delle situazioni di incompatibilità, le quali costituiscono causa di decadenza dalla carica.

28. L'articolo 5 della Legge Qualificata n. 184/2005 stabilisce che le sedute del Congresso di Stato, compresa la prima o quella di insediamento, sono convocate dai Capitani Reggenti che ne fissano l'ordine del giorno sulla base delle proposte dei Segretari di Stato. Pertanto, i Capitani Reggenti coordinano i lavori del Congresso di Stato. Le riunioni sono valide se è presente almeno la metà dei membri del Congresso di Stato. Le funzioni di segreteria sono svolte dal Segretario di Stato per gli Affari Interni che di norma redige il verbale delle sedute. Sotto la supervisione del Segretario di Stato per gli Affari Interni, l'Ufficio di Segreteria Istituzionale (sezione Congresso di Stato) è incaricato di tenere i verbali di ogni riunione, di registrare i temi trattati e di redigere e distribuire le decisioni del Congresso di Stato. Il

¹⁰ I requisiti di ammissibilità sono gli stessi dei membri del Consiglio Grande e Generale. La persona deve avere almeno 21 anni alla data delle elezioni, essere cittadino sammarinese e residente nel territorio della Repubblica.

¹¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848

processo decisionale del Congresso di Stato è collegiale. In virtù dei suoi poteri normativi, il Congresso di Stato adotta decreti delegati¹², decreti d'urgenza¹³ e regolamenti¹⁴.

29. Da queste disposizioni e dalle informazioni ricevute durante la visita in loco emerge chiaramente che i Segretari di Stato sono direttamente coinvolti nell'esercizio delle funzioni esecutive e devono quindi essere oggetto del presente rapporto.

30. La Segreteria di Stato è composta da personale politico¹⁵ che riferisce direttamente al Segretario. La legge n. 5/1981 sulla Regolamentazione del distacco e permessi per funzioni politiche¹⁶ autorizza i Segretari di Stato ad assumere un Segretario Particolare e un Addetto di Segreteria. Per tali componenti dello staff è previsto un contratto a tempo determinato, e possono essere licenziati dal Segretario di Stato in qualsiasi momento. La nomina è formalizzata da una decisione del Congresso di Stato, pubblicata sul sito web del Congresso. Inoltre, la durata della loro nomina non può superare il mandato del Segretario di Stato. Tuttavia, se un Segretario di Stato si dimette per motivi personali o politici, è possibile che il suo successore rinnovi la nomina del personale politico già nominato dal suo predecessore. I dipendenti della pubblica amministrazione possono anche essere distaccati presso una Segreteria di Stato se sono selezionati dal Segretario¹⁷.

31. Il GVG osserva che il personale politico è nominato sulla fiducia e ha un rapporto fiduciario con il relativo Segretario di Stato. Non ha funzioni indipendenti; agisce sotto la direzione del Segretario interessato e può rappresentarlo e fare le veci in sua assenza¹⁸. Sebbene il personale politico delle Segreterie di Stato non abbia poteri esecutivi *stricto sensu*, svolge comunque funzioni esecutive in quanto può partecipare direttamente al processo decisionale sulle politiche pubbliche o avere un'influenza decisiva sul loro sviluppo. Conformemente alla prassi consolidata del GRECO, anche il personale politico delle Segreterie di Stato è considerato PTEF e dovrebbe rientrare nel presente rapporto.

32. Oltre al personale di Segreteria, un Segretario di Stato può nominare esperti tecnici, indicati quali consulenti temporanei. Ai sensi dell'articolo 73 della legge n. 168 del 21 dicembre 2009, il Congresso di Stato può nominare consulenti temporanei con comprovata specializzazione, ai fini di un progetto o compito specifico non coperto dalle attività della

¹²Ai sensi dell'articolo 3 bis della Dichiarazione dei diritti dei cittadini, "il Consiglio Grande e Generale può, con legge, delegare al Congresso di Stato l'adozione di decreti con forza di legge, soggetti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale". Ai sensi dell'articolo 11 della Legge qualificata n. 184/2005, il testo dei decreti delegati adottati dal Congresso di Stato viene trasmesso ai Capitani Reggenti per la promulgazione.

¹³Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della legge costituzionale n. 183/2005, "il Congresso di Stato in caso di necessità ed urgenza adotta decreti con forza di legge da sottoporre a ratifica del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi, pena la loro decadenza". Il preambolo di tale "decreto legge" indicherà le circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché l'avvenuta deliberazione del Congresso di Stato.

¹⁴Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera h), della Legge costituzionale n. 183/2005, i regolamenti stabiliscono le forme e le modalità di esecuzione delle leggi, nonché le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici. I documenti devono essere presentati dal Congresso di Stato ai Capitani Reggenti per la promulgazione e devono indicare nel preambolo l'avvenuta deliberazione del Congresso di Stato e le disposizioni normative di riferimento.

¹⁵Ad esempio, il personale della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, la Cooperazione Economica Internazionale e le Telecomunicazioni è attualmente composto da un segretario particolare del Segretario di Stato, un addetto di segretario e quattro esperti (<https://www.esteri.sm/pub2/EsteriSM/en/Segreteria/Staff.html>). Allo stesso modo, lo staff della Segreteria di Stato per gli Affari Interni comprende: un segretario particolare del Segretario di Stato, un addetto di segreteria e quattro funzionari (<https://www.interni.sm/pub1/InterniSM/Segreteria-di-Stato/Staff.html>).

¹⁶<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17019707.html>

¹⁷Articolo 49 paragrafo 1 lettera c) della Legge n.188 del 5 dicembre 2011.

¹⁸Un Segretario di Stato, però, non può essere sostituito all'interno delle commissioni e degli organi istituiti e disciplinati da un atto normativo e di cui il Segretario è membro, salvo espressa disposizione.

Pubblica Amministrazione¹⁹. L'attività di questi consulenti è disciplinata da contratti. La spesa per i servizi di consulenza temporanea è soggetta all'approvazione del Congresso di Stato e al controllo di legittimità²⁰ (cfr. paragrafo 84 di seguito).

33. Il GVG ha appreso dagli incontri in loco che l'Istituto Giuridico Sammarinese designa tali consulenti per assistere i gruppi di lavoro istituiti per la preparazione di progetti di legge. In tutti gli altri casi, il Congresso di Stato designa autonomamente i propri consulenti. In generale, non hanno funzioni di alto livello. Come indicato nel paragrafo 52, sono vincolati dal Codice di condotta per gli agenti pubblici. Allo stesso tempo, come i compiti del personale di nomina politica, gli incarichi dei consulenti possono variare e coprire aree sensibili (ad esempio negoziati con l'Unione europea). I loro incarichi possono comprendere, ad esempio, la ricerca e consulenza legali, stesura o aggiornamento di leggi e altri regolamenti e la collaborazione con le autorità nei negoziati internazionali²¹. Il GVG ritiene che i consulenti i cui incarichi sono simili a quelli del personale politico di Segreteria dovrebbero essere assimilati ai PTEF. D'altro canto, però, i consulenti assunti per un periodo di tempo molto limitato e che non forniscono consulenza diretta o non lavorano a stretto contatto con un Segretario di Stato non dovrebbero essere considerati come PTEF.

34. Ogni Segreteria di Stato sovrintende e vigila sul funzionamento degli organi amministrativi e dei settori della pubblica Amministrazione²² di propria competenza (art. 5, paragrafo 3, lettera b) della Legge costituzionale n. 183/2005). Ai sensi dell'articolo 18, ultimo comma, della legge 15 dicembre 2005 n. 184, i dipartimenti della pubblica Amministrazione sono indipendenti dalla sfera di competenza che conseguono alla formazione del Governo (articolo 1 della legge 7 novembre 2011, n. 3). Il Congresso di Stato e i Segretari di Stato, nell'ambito delle rispettive materie di competenza, interagiscono con i dipartimenti e le unità organizzative di cui sono responsabili ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge costituzionale n. 183 del 15 dicembre 2005 (art. Art. della Legge 188/2011) La Pubblica Amministrazione interagisce con il Congresso di Stato sulla base del principio della separazione tra funzioni politiche e amministrative. La Pubblica Amministrazione è quindi investita di responsabilità puramente amministrative e gode di autonomia nell'attuazione dei programmi e delle direttive adottate dal Congresso di Stato.

35. I Direttori dei Dipartimenti²³ della Pubblica Amministrazione sono nominati dal Congresso di Stato per un mandato di tre anni, rinnovabile. Rispondono al Segretario di Stato competente e al Congresso di Stato. Non sono membri del Congresso di Stato. Non hanno competenza in fase di decisioni politiche. I loro poteri decisionali riguardano questioni di

¹⁹Si vedano le linee guida adottate tramite le Delibere del Congresso di Stato n. 8 del 29 giugno 2020, n. 7 del 22 marzo 2021 e n. 12 del 27 settembre 2021. Di norma, gli incarichi di consulenza professionale non devono superare i 12 mesi.

²⁰ Articolo 107, paragrafo 3, lettera d), della legge n. 30 18 febbraio 1998; articolo 44, paragrafi 3, 4, 5 e 6, della legge n. 150 del 21 dicembre 2012.

²¹Si vedano le linee guida adottate tramite le Delibere del Congresso di Stato n. 29 del 8 agosto 2023, n. 23 del 5 settembre 2022 e n. 20 del 28 dicembre 2023.

²²La Legge n. 188/2011 sulla Riforma della struttura e del modello organizzativo dell'Amministrazione Pubblica stabilisce che "per Pubblica Amministrazione si intende unicamente l'insieme degli organi della Funzione Pubblica, nonché dei Dipartimenti, delle Unità Organizzative in cui si articolano e l'Autorità di cui agli altri Titoli dell'Allegato A" alla Legge

(<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17047067.html>). È composta da Dipartimenti, Enti del Settore Pubblico Allargato e da Uffici e Servizi. Attualmente conta otto Dipartimenti: Affari esteri; Affari istituzionali e giustizia; Finanze e Bilancio; Economia; Territorio e Ambiente; Istruzione; Turismo e Cultura; Funzione Pubblica. Ad esempio, la Segreteria di Stato per gli Affari Esteri è responsabile del [Dipartimento Affari Esteri](#). La [Segreteria di Stato per gli Affari Interni](#) è responsabile del Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia e del Dipartimento Funzione Pubblica.

²³Legge n. 188 del 5 dicembre 2011; Legge n. 105 del 31 luglio 2009; Legge n. 108 del 31 luglio 2009

bilancio, risorse umane, gestione amministrativa e attuazione delle attività del Dipartimento. Coordinano il lavoro svolto dalle unità strutturali del Dipartimento, nel rispetto dell'autonomia e della competenza esclusiva dei Dirigenti delle Unità²⁴. I Direttori di Dipartimento convocano e presiedono le riunioni del Consiglio di Dipartimento, un organo consultivo composto dai Dirigenti delle Unità. In ogni caso, il loro mandato termina automaticamente alla fine della legislatura. Qualora venga meno il rapporto fiduciario, il Congresso di Stato può revocare la nomina di un Direttore di Dipartimento con un preavviso di almeno un mese. Un Direttore di Dipartimento può essere rimosso dal suo incarico da parte del Congresso di Stato²⁵ se non soddisfa più i requisiti per la nomina o se svolge un'attività incompatibile con l'incarico stesso.

36. Al GVG è stato comunicato che il Direttore di Dipartimento è un ruolo esecutivo con ampi poteri. Un Direttore di Dipartimento ha una relazione fiduciaria con il Segretario di Stato di riferimento e il suo mandato è solitamente lo stesso del Segretario di Stato di riferimento. I Direttori di Dipartimento possono essere assunti all'interno o all'esterno della pubblica amministrazione e sono soggetti agli obblighi degli agenti pubblici. La loro nomina è pubblicata sul sito web del governo. I Direttori di Dipartimento forniscono supporto tecnico e lavorano a stretto contatto con i Segretari di Stato, i quali possono delegare loro poteri di spesa (con decisione del Congresso di Stato e nei limiti stabiliti dalla legge). Il GVG ritiene che le funzioni svolte dai Direttori di Dipartimento giustificano il fatto di ritenerli strettamente collegati al processo decisionale e quindi di essere considerati PTEF ai fini della presente valutazione.

37. I funzionari e gli agenti diplomatici e consolari sono disciplinati dalla legge n. 14 del 1° febbraio 2023²⁶. Attuano le linee di politica estera espresse dal Consiglio Grande e Generale, dal Congresso di Stato e dalla Segreteria di Stato per gli Affari Esteri. Il GVG non considera questi funzionari come PTEF ai fini del presente rapporto (in quanto mettono in atto decisioni e politiche del governo in un campo molto specifico).

38. In sintesi, il GVG ritiene che ai fini della presente valutazione debbano essere considerati PTEF: i membri del Congresso di Stato (Segretari di Stato), i Direttori di Dipartimento, il personale politico delle Segreterie di Stato e i consulenti i cui compiti sono simili a quelli dei membri del personale politico.

39. Il GVG osserva che lo status giuridico e le condizioni per il reclutamento di alcuni PTEF necessiterebbero di una migliore regolamentazione. Il quadro normativo relativo al personale politico delle Segreterie di Stato non è stato rivisto dal 1981. I loro compiti possono essere diversi (ad esempio, possono includere la preparazione delle agende dei Segretari di Stato, l'elaborazione di leggi e decisioni); tuttavia, non esiste una regolamentazione specifica che definisca i compiti che possono essere loro assegnati. I curriculum vitae del personale politico delle Segreterie di Stato sono di norma disponibili sui siti web delle relative Segreterie. Tuttavia, i siti web delle Segreterie non menzionano le loro responsabilità. Dato che i Segretari di Stato possono affidare al personale politico di Segreteria un'ampia gamma di compiti, possono trattare informazioni riservate e possono essere coinvolti nel processo decisionale politico, il GVG ritiene che sia necessario garantire una maggiore trasparenza del loro status, delle condizioni di assunzione e delle competenze. Lo stesso vale per i consulenti i cui compiti sono simili a quelli del personale politico delle Segreterie di Stato e che forniscono consulenza

²⁴ I Dirigenti delle Unità sono stati oggetto del Secondo ciclo di valutazione del GRECO (si vedano i paragrafi 111, 127, 128, 134, 142, 152 e 161 *in fine* del [Rapporto di Valutazione](#)). Si veda inoltre la Legge n. 108 del 31 luglio 2009.

²⁵ Articolo 20 paragrafo 4 della Legge n.188 del 5 dicembre 2011

²⁶ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17137497.html>

diretta o lavorano a stretto contatto con un Segretario di Stato. Le autorità dovrebbero elaborare un quadro giuridico adeguato e, nell'interesse della trasparenza, garantire che le informazioni sulle attività principali e secondarie dei consulenti politici, sui loro settori di competenza e sulle loro retribuzioni, nonché sui loro curriculum vitae, siano disponibili online.

40. Il GVG osserva inoltre che le persone con alte funzioni esecutive non sono soggette a controlli di integrità specifici al momento della loro nomina o assunzione, ad eccezione della verifica dei carichi pendenti. A questo proposito, alcuni degli interlocutori del GVG hanno menzionato le autodichiarazioni. In effetti, gli agenti pubblici, comprese tutte le categorie di PTEF, sono tenuti a dichiarare la natura e l'entità di eventuali interessi personali o privati che potrebbero essere collegati ai loro doveri ufficiali al momento della loro nomina e a intervalli regolari in seguito. Sono inoltre tenuti a dichiarare qualsiasi appartenenza ad associazioni, fondazioni o organizzazioni che possano dar luogo a un conflitto di interessi. Tali dichiarazioni vengono rese al superiore gerarchico dell'agente pubblico (cfr. Articolo 10 del Codice di condotta per gli agenti pubblici, paragrafo 96). Inoltre, è prassi comune che i Direttori di Dipartimento nominati al di fuori del settore pubblico certifichino l'assenza di incompatibilità al momento della firma del contratto di lavoro. Tuttavia, queste autodichiarazioni non sono rese pubbliche, non coprono tutti i tipi di conflitti di interesse e non sembra esistere alcun meccanismo di verifica.

41. Il GVG ritiene a tale riguardo che i controlli di integrità siano intesi a prevenire la corruzione, consentendo di individuare i conflitti di interesse di potenziali candidati a un determinato incarico pubblico e quindi di rafforzare la fiducia del pubblico in queste posizioni di alto livello. Questo si rivela particolarmente importante nel caso di consulenti ed esperti reclutati a discrezione del Segretario di Stato per cui prestano servizio (alcuni dei quali possono provenire dal settore privato, lavorare con contratti a tempo determinato o di consulenza e possono tornare al settore privato al termine del servizio pubblico). I controlli di integrità dovrebbero essere formalizzati, sulla base di criteri chiari e dovrebbero interessare la situazione finanziaria dei candidati, le attività esterne, i lavori precedenti, i collegamenti con lobbisti o soggetti terzi che potrebbero voler influenzare il processo decisionale, la cerchia ristretta (interessi di familiari stretti) e i legami personali ecc. I controlli di integrità potrebbero anche essere utili per verificare che i candidati soddisfino effettivamente tutti i requisiti per una determinata posizione. Pertanto, **il GRECO raccomanda: i) che siano elaborate e adottate norme dettagliate che stabiliscano le condizioni per la nomina e il reclutamento del personale politico delle Segreterie di Stato e di consulenti con funzioni analoghe, nonché i loro compiti, diritti e obblighi; II) che i loro nomi, funzioni, settori di competenza, retribuzione (per le mansioni svolte per conto del governo) e qualsiasi attività esterna siano resi pubblici e aggiornati; e III) che tutte le persone con alte funzioni esecutive siano sottoposte a controlli di integrità nell'ambito della loro nomina o reclutamento al fine di prevenire conflitti di interesse.**

Retribuzione delle persone che svolgono alte funzioni esecutive

42. La retribuzione dei membri del Congresso di Stato (comprese le indennità speciali) è regolata dalla Legge n. 149 del 28 ottobre 2009 (cfr. Allegato F) e dalla Legge n. 118 del 23 ottobre 1990 (cfr. punto 1 dell'Allegato). La retribuzione e le relative indennità del personale

politico delle Segreterie di Stato sono disciplinate dalla legge n. 149 del 28 ottobre 2009²⁷. Alle indennità o retribuzioni simili versate ai membri del Congresso di Stato e ai funzionari pubblici si applica un'imposizione separata (12%)²⁸.

43. La retribuzione dei Direttori dei Dipartimenti della Pubblica Amministrazione è stabilita dall'articolo 19 della Legge n. 108 del 31 luglio 2009, dal suo decreto attuativo (n. 21 del 6 marzo 2013 aggiornato dal Decreto Delegato n. 38 del 29 febbraio 2024) e dall'articolo 1 della Legge n. 113 del 23 agosto 2016 (e successive modifiche)²⁹. La retribuzione è composta da (i) retribuzione di base (3.100 euro (€) nel 2020); (ii) retribuzione aggiuntiva (di posizione) (550 euro nel 2020); (iii) retribuzione di risultato; (iv) indennità di contratto a termine (un massimo di 500 euro nel 2020). Ci sono dieci scatti di anzianità con una progressione di due anni. La cifra fissa per ogni scatto di anzianità è pari a € 85. In ogni caso, la retribuzione annua (comprese indennità e consulenze ed escluso il trattamento di fine rapporto) non deve superare i 100.000 euro lordi. Il tetto di cui sopra può essere superato solo in relazione alla retribuzione di risultato (se basata su parametri oggettivi), ma in nessun caso tale remunerazione può superare il cinquanta per cento della retribuzione di base.

44. La fascia di stipendi³⁰ delle PTEF (comprese le indennità ed esclusi i bonus di risultato) è la seguente:

PTEF		Stipendio €al mese LORDO	Stipendio €al mese NETTO
Segretario di Stato	Inizio della legislatura	€ 3.585,30 (remunerazione di base) € 5.905,87 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 4.729,60
	Fine della legislatura	€ 3.585,30 (remunerazione di base) € 6.089,11 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 4.858,43
Direttore di Dipartimento della Pubblica Amministrazione	Inizio della legislatura	€ 3.290,00 (remunerazione di base) € 4.340,00 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 3.473,27
	Fine della legislatura	€ 3.290,00 (remunerazione di base) € 4.510,00 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 3.588,57
Segretario particolare di un Segretario di Stato	Inizio della legislatura	€ 2.751,48 (remunerazione di base) € 2.837,44 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 2.379,93
	Fine della legislatura	€ 2.751,48 (remunerazione di base)	

²⁷ Si veda anche il Decreto Delegato n. 38 del 29 febbraio 2024 "Disposizioni relative al trattamento retributivo del personale dello Stato escluso dalla contrattazione collettiva di pubblico impiego e norme di raccordo relative al trattamento retributivo degli avvocati dello Stato, dei Segretari di Stato, del personale politico e dei magistrati".

²⁸ Articolo 13 della Legge n.166 del 16 dicembre 2013.

²⁹ Come modificato dall'articolo 30 della legge n. 113 del 7 luglio 2020.

³⁰ Lo stipendio medio mensile lordo a San Marino ammonta a circa 2.257 euro al mese.

PTEF		Stipendio €al mese LORDO	Stipendio €al mese NETTO
		€ 2.943,34 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 2.460,72
Segretario del Segretario di Stato	Inizio della legislatura	€ 2.005,09 (remunerazione di base) € 2.062,40 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 1.778,43
	Fine della legislatura	€ 2.005,09 (remunerazione di base) € 2.137,12 (importo totale comprensivo di indennità)	€ 1.833,77
Consulente di un Segretario di Stato (esperto ecc.)		“Remunerazione per incarico”, da stabilire in base ai servizi di consulenza, entro il tetto stabilito dalla legge n. 113/2016 e successive modifiche.	

Politica anticorruzione e di integrità, quadro normativo e istituzionale

Politica anticorruzione

45. San Marino non ha una politica generale anticorruzione. A seguito di una raccomandazione di sviluppare un programma generale di lavoro in materia di lotta alla corruzione, formulata dal GRECO nel suo primo e secondo ciclo di valutazione congiunti, il Governo ha identificato quattro aree prioritarie esposte ad alto rischio di corruzione: (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). Il Governo ha inoltre definito i criteri di valutazione del rischio e ha dato mandato ai Dirigenti della Pubblica Amministrazione competenti di sviluppare e attuare programmi di prevenzione della corruzione su misura per queste aree³¹. Ad oggi, sono stati adottati piani di prevenzione della corruzione per le aree delle autorizzazioni e dei permessi edilizi³² e per il reclutamento di agenti pubblici³³. Inoltre, è ora in vigore un nuovo quadro legislativo che disciplina gli appalti pubblici³⁴.

46. Durante le riunioni in loco, il GVG è stato informato del fatto che sono stati elaborati piani di prevenzione della corruzione per individuare e mitigare i rischi di corruzione all'interno e per la Pubblica Amministrazione, ma che non esistono piani di questo tipo incentrati sulle attività politiche e in particolare sui PTEF. In questo contesto, il GVG sottolinea che la

³¹Delibera del Congresso di Stato n. 17 del 10 novembre 2015.

³²Delibera del Congresso di Stato n. 22 del 26 aprile 2016.

³³Delibera del Congresso di Stato n. 13 del 17 aprile 2023.

³⁴Il quadro è composto da specifiche misure di trasparenza per la pubblicità e la pubblicazione sul portale del Governo di previsti bandi di fornitura di beni e servizi, gare d'appalto, inclusi i criteri di aggiudicazione e le 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.

responsabilità dei PTEF è diventata una questione sempre più delicata negli Stati membri del GRECO, considerati i poteri esecutivi di cui dispongono o la loro vicinanza all'esercizio di tali poteri, nonché i rischi specifici di corruzione ai quali sono esposti (ad esempio i rischi di nepotismo, favoritismo o quelli derivanti dall'incontro tra attori economici e politici; i rischi connessi al lobbismo, alla proprietà patrimoniale o all'occupazione al termine di un impiego statale). Affrontare questi rischi specifici in modo trasparente, coordinato e sistematico, in particolare adottando un documento strategico specifico (ad esempio una strategia o un piano d'azione) che interessi tutti i PTEF, fornirebbe chiaramente un valore aggiunto. Tale documento dovrebbe essere oggetto di consultazioni pubbliche e pubblicato (anche su siti web ufficiali). Dovrebbe inoltre basarsi su una valutazione globale dei rischi specifica per i PTEF e dovrebbe includere misure concrete per attenuare i rischi individuati in relazione ad essi. Dovrebbe inoltre essere regolarmente rivisto e aggiornato. Di conseguenza, il **GRECO raccomanda che sia redatto e reso pubblico un documento strategico specifico, basato su un'analisi sistemica dei rischi di corruzione e relativi all'integrità di tutte le persone con alte funzioni esecutive che identifichi le corrispondenti misure correttive.**

Quadro normativo ed istituzionale

47. San Marino non ha una agenzia specializzata anticorruzione. Il Comitato Etico³⁵, istituito ai sensi del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato (articolo 7), fornisce consulenza su questioni etiche dei Segretari di Stato.

48. Ai sensi del Codice di condotta per gli agenti pubblici, la Direzione Generale della Funzione Pubblica (DGFP) è responsabile della promozione dell'integrità e della prevenzione della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione e del Settore Pubblico Allargato.

49. La repressione della corruzione si basa principalmente sulle disposizioni del diritto penale³⁶. Oltre ai codici di condotta descritti di seguito, le regole di condotta etica applicabili agli agenti pubblici sono stabilite nella legislazione seguente: Legge sulla dirigenza, n. 108 del 31 luglio 2009; legge sull'Amministrazione Pubblica, n. 188 del 5 dicembre 2011; Regolamento del Congresso di Stato (Regolamento n. 3 del 22 marzo 2017); Legge Qualificata sul Congresso di Stato", n. 184/2005; legge sulle incompatibilità relative al pubblico impiego, n. 38 dell'8 settembre 1967; legge n. 41 del 22 dicembre 1972 per i dipendenti dello Stato. Alcune regole sono contenute anche nell'accordo collettivo per i dipendenti pubblici.

Principi etici e regole di condotta

50. Dal 1° luglio 2022 è in vigore un Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato. È stato adottato dal Congresso di Stato con Delibera n. 16 del 29 giugno 2022 e modificato con Delibera n. 14 del 14 novembre 2022. Il Codice si applica a tutti i Segretari di Stato e contiene 12 disposizioni riguardanti i principi generali, il ruolo del Comitato Etico e questioni specifiche come i conflitti di interesse, gli obblighi relativi alle dichiarazioni, i doni, il dovere di riservatezza e i doveri dopo la cessazione del mandato del Segretario di Stato. Il Codice è pubblicato e reso accessibile sul sito web del Congresso di Stato³⁷. Ad oggi non è stato redatto alcun rapporto sull'applicazione del Codice.

³⁵ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Il-Comitato-Etico.html>

³⁶ Cfr. [Il rapporto di valutazione](#) del GRECO del primo ciclo (paragrafi 9-13) e [il rapporto di valutazione](#) del terzo ciclo (tema I) (paragrafi 9-57).

³⁷ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Normativa-di-riferimento.html> e <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17136176.html> per la versione inglese.

51. Nel 2014 è stato adottato un Codice di condotta per gli agenti pubblici (Legge 5 settembre 2014 n. 141), a seguito di una raccomandazione formulata dal GRECO nel suo Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti. Il Codice contiene regole relative all'integrità e alla prevenzione della corruzione, anche in relazione, tra l'altro, ai conflitti di interesse, agli omaggi, agli obblighi di dichiarazione, alle incompatibilità, alle attività accessorie e al periodo successivo alla conclusione del rapporto di lavoro. Il Codice è stato pubblicato e reso accessibile sul portale internet del Governo³⁸. Anche la relazione illustrativa al progetto di legge sul Codice di condotta, che ne chiarisce l'ambito di applicazione, è disponibile online³⁹.

52. Il Codice di condotta per gli agenti pubblici si applica, in particolare, ai Direttori di Dipartimento della Pubblica Amministrazione, al personale politico delle Segreterie di Stato, nonché ai consulenti con funzioni analoghe⁴⁰. Il Codice di condotta per gli agenti pubblici si applica anche ai Segretari di Stato, nella misura in cui è compatibile con il Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato e con altre norme specifiche per questa categoria. Il Codice fornisce "principi di riferimento" per la condotta dei Segretari di Stato⁴¹.

53. Il GVG accoglie con favore l'adozione del Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato, in quanto dimostra la volontà delle autorità sammarinesi di tenere conto delle raccomandazioni formulate dal GRECO agli altri Stati membri e di rispettare quindi le norme e le prassi internazionali. A seguito delle riunioni in loco e dopo aver confrontato le disposizioni applicabili alle diverse categorie di PTEF, il GVG desidera formulare le seguenti osservazioni.

54. In primo luogo, il GVG rileva alcune lacune nel campo di applicazione materiale del Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato e del Codice di condotta per gli agenti pubblici. Nessuno dei due disciplina la questione dei contatti con soggetti terzi o con lobbisti che cercano di influenzare la politica del governo. Il Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato non tratta il tema delle incompatibilità e delle attività esterne dei Segretari di Stato. Il testo principale che disciplina tali questioni è la Legge Qualificata n. 184/2005 sul Congresso di Stato (Articoli 9 e 10). Tuttavia il GVG sostiene che, in linea con la prassi consolidata, tutte le questioni e gli standard relativi all'integrità dovrebbero essere consolidati in un unico documento. Se le informazioni sono sparse, la probabilità che vengano ignorate è elevata. Il Codice di condotta per gli agenti pubblici affronta le incompatibilità (all'Articolo 11), che sono disciplinate anche da varie altre leggi (cfr. paragrafo 97 seguente). Tuttavia, per motivi di chiarezza e di effettiva attuazione, sarebbe preferibile riunire tutte le disposizioni relative a tali questioni, ad esempio, in una guida pratica da elaborare.

55. A tale riguardo e, in secondo luogo, il GVG ritiene che entrambi i Codici di condotta trarrebbero vantaggio da definizioni, chiarimenti, spiegazioni dettagliate ed esempi concreti di vita reale, che riguardino tutti gli aspetti relativi all'integrità e le aree di rischio specifiche

³⁸<https://gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Atti-di-carattere-normativo-ed-amministrativo-generale/Codici-di-Condotta.html> e <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17134143.html> per la versione inglese.

³⁹<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17065462.html>; [progetto di legge "codice di condotta per gli agenti pubblici" - Consiglio grande e generale](#)

⁴⁰Articolo 2, paragrafi 4 e 5 del Codice di condotta per gli agenti pubblici e paragrafo 8 delle linee guida adottate dal Congresso di Stato con Delibera n. 8 del 29 giugno 2020. Il relativo contratto (ad esempio, un contratto di consulenza) contiene una disposizione in base alla quale il consulente si impegna a rispettare il Codice di condotta di cui sopra.

⁴¹Articolo 2, paragrafo 5 del Codice di condotta per gli Agenti Pubblici.

da individuare, che potrebbero essere compilate in una guida pratica che integri la loro interpretazione e applicazione. Ad esempio, sebbene entrambi i codici forniscano una definizione generale di conflitto di interessi, non spiegano la differenza tra un conflitto di interessi apparente, potenziale e reale (cfr. anche il paragrafo 87). Inoltre, il codice di condotta per i membri del Congresso di Stato utilizza il termine "interesse personale [e] diretto" per definire un conflitto di interessi, che sembra essere più stretto del termine "interesse personale" utilizzato nel codice di condotta per gli agenti pubblici (si vedano, per ulteriori dettagli, i paragrafi 88-89). Inoltre, non esiste alcuna definizione di omaggi che non possono essere rifiutati per questioni di cortesia e di protocollo o di ospitalità convenzionale (si veda il paragrafo 104). A tale riguardo, il GVG sottolinea l'importanza non solo di integrare o chiarire i codici, se necessario, ma anche di tenerli aggiornati. Il Codice di condotta per gli agenti pubblici non è stato aggiornato dal 2014. Il valore di un codice etico risiede in parte nella sua natura aperta e nella sua capacità di adattarsi alle questioni etiche che possono sorgere nel tempo. La revisione e l'aggiornamento periodici di un codice etico sono essenziali per garantire che i principi in essi contenuti si riflettano realmente nel lavoro quotidiano dei suoi destinatari. Tale aggiornamento dovrebbe seguire una valutazione periodica dell'impatto e dell'efficacia di entrambi i Codici e andare di pari passo con l'individuazione delle aree a rischio.

56. Infine, per quanto riguarda il meccanismo di esecuzione, l'articolo 8, paragrafo 4, del Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato conferisce al Congresso di Stato il potere di sanzionare un Segretario di Stato mediante un'ammonizione. A tal proposito, il Congresso di Stato consulta il Comitato Etico e tiene conto del suo parere. Il Congresso di Stato può rendere pubblica l'ammonizione, ove del caso. Il GVG è stato informato del fatto che non è stata ancora formulata alcuna ammonizione. Il GVG è del parere che un'ammonizione pubblica può avere un impatto molto forte sulla carriera dei politici di Stato, simile ad altre forme di sanzioni. Il Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato potrebbe essere rafforzato rendendo pubbliche tutte le ammonizioni o specificando chiaramente i criteri che renderebbero una violazione delle sue disposizioni sufficientemente grave da innescare la pubblicazione dell'ammonizione. Il GVG ritiene inoltre che una grave violazione del Codice da parte di un Segretario di Stato dovrebbe dare luogo a un dibattito di Governo aperto.

57. La supervisione sull'osservanza del Codice di condotta per gli agenti pubblici è affidata ai superiori gerarchici dell'Amministrazione⁴², alla Direzione Generale della Funzione Pubblica (DGFP) e alla Commissione disciplinare. La mancata osservanza del presente codice può comportare un'azione disciplinare nei confronti dei capi dipartimento (ministri, membri del personale politico e consulenti con funzioni simili non sono soggetti alle norme disciplinari applicabili ai funzionari pubblici). In caso di violazione di questo Codice, i contratti del personale politico delle Segreterie di Stato e dei consulenti con funzioni analoghe possono essere rescissi da un Segretario, anche se la cattiva condotta in questione richiederebbe in linea di principio una sanzione meno grave. In tal caso, un Segretario di Stato ha il diritto di ritenere che una violazione delle norme etiche equivale a una violazione di un rapporto di fiducia da parte del personale politico o dell'esperto interessato.

⁴²L'articolo 20 del Codice di condotta per gli agenti pubblici prevede che spetta ai dirigenti garantire che il loro staff rispetti il Codice e che attuino le misure necessarie ad impedire che il personale compia atti di corruzione in relazione al loro incarico. I dirigenti rispondono degli atti e delle omissioni del loro personale che violano il Codice di condotta se non hanno attuato le misure ragionevoli richieste a una persona nell'esercizio del suo incarico per prevenire tali atti o omissioni. A questo proposito, è stato spiegato al GVG che i dirigenti possono essere ritenuti responsabili di un controllo inadeguato del proprio personale; non sono direttamente responsabili di alcun tipo di violazione commessa dai loro subordinati.

58. Il GVG ritiene che, per motivi di coerenza e migliore efficacia, i PTEF dovrebbero essere soggetti a norme di condotta analoghe, e che dovrebbero essere affrontate tutte le lacune, le incoerenze e le altre carenze identificate nel presente rapporto. Tali norme dovrebbero essere integrate da definizioni, chiarimenti dettagliati e materiale esplicativo necessari, nonché da una guida pratica, e la loro effettiva supervisione e applicazione dovrebbe essere rafforzate. **Il GRECO raccomanda (i) che i codici di condotta applicabili alle persone con alte funzioni esecutive vengano armonizzati (o consolidato, se necessario) e aggiornato per contemplare tutte le questioni relative all'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, incompatibilità, omaggi, attività esterne, contatti con terzi, restrizioni post-impiego, dichiarazioni finanziarie, gestione di informazioni riservate e uso improprio delle risorse); (ii) che i codici di condotta vengano integrati da una guida pratica con le necessarie definizioni, i chiarimenti dettagliati, materiale esplicativo ed esempi illustrati su conflitti di interesse e altre questioni relative all'integrità; e (iii) che la supervisione e l'attuazione dei codici di condotta siano rafforzate e diventino efficaci.**

Consapevolezza

59. Il Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato ha istituito un Comitato Etico, le cui funzioni principali comprendono l'organizzazione di attività di sensibilizzazione, la pubblicazione e l'aggiornamento regolare di linee guida (compresi esempi pratici, buone pratiche, ecc.), l'esame di questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del Codice di Condotta⁴³, la fornitura di consulenza riservata su omaggi, potenziali conflitti di interesse e altre questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del Codice di Condotta. È composto da tre membri: il Direttore dell'Ufficio Segreteria Istituzionale, il Direttore dell'Avvocatura dello Stato e un esperto legale nominato dai Capitani Reggenti. I Segretari di Stato sono tenuti a rispettare i pareri del Comitato Etico. Se un Segretario di Stato non è d'accordo con tale parere, ha il diritto di presentare una deduzione motivata. La deduzione sarà pubblicata su un sito web dedicato unitamente al parere del Comitato Etico.

60. Il GVG osserva che il Comitato Etico, pur avendo un numero significativo di responsabilità, è composto da soli tre membri e non dispone di una segreteria o di altre risorse. Sebbene riceva una certa assistenza dall'Ufficio Segreteria Istituzionale per quanto riguarda l'attività amministrativa e collabori con diverse autorità, queste non forniscono un sostegno sufficiente per tutte le sue attività. Durante la visita, il Comitato Etico ha dichiarato di non disporre delle risorse necessarie per svolgere adeguatamente tutti i compiti di sensibilizzazione, consulenza e prevenzione dei conflitti di interesse che rientrano nella sua competenza. A tale proposito, va notato che il Comitato Etico ha emesso una sola raccomandazione dalla sua istituzione e che la relazione annuale richiesta sull'attuazione del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato non è ancora stata emanata. Il GVG sottolinea che la disponibilità di personale dedicato a tempo pieno con le necessarie competenze (ad esempio un ufficio/segreteria permanente a disposizione del Comitato Etico per svolgere i compiti di formazione, consulenza e altri compiti) è essenziale per l'effettiva attuazione di un numero considerevole di raccomandazioni contenute nel presente rapporto. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda che il Comitato Etico sia adeguatamente dotato di risorse (umane, di bilancio e amministrative) sufficienti per svolgere gli importanti compiti ad esso assegnati dalla legge.**

⁴³ Ad esempio, il 24 aprile 2024, il Comitato Etico ha emesso una raccomandazione che chiarisce il requisito della riservatezza.

61. Durante la visita, il Comitato Etico ha riconosciuto che non erano ancora state svolte attività di sensibilizzazione. Sebbene il Codice di Condotta e i documenti correlati (moduli di dichiarazione, ecc.) siano stati distribuiti ai Segretari di Stato, non è stata fornita alcuna istruzione o formazione specifica. Si prevede di avviare tali attività con i nuovi Segretari di Stato (nominati nel luglio 2024). Il Comitato Etico è inoltre autorizzato a fornire consulenza riservata. Durante la visita in loco, il Comitato Etico ha informato il GVG che non era stata richiesta alcuna consulenza riservata e che intendeva fornire consulenza in modo collegiale. I suoi membri non hanno inoltre escluso la possibilità di adottare un approccio proattivo a questo proposito, se necessario. A tale riguardo, il GVG ricorda che il GRECO ha sempre raccomandato che le funzioni di consulenza e di applicazione (o di supervisione) siano affidate a istituzioni diverse, in modo da non ostacolare eventuali richieste di consulenza ed evitare conflitti di interesse da parte dell'organismo che svolge entrambe le funzioni. Il GVG ritiene pertanto che le autorità dovrebbero perfezionare il meccanismo di consulenza riservata messo a disposizione dei Segretari di Stato, dato il ruolo del Comitato Etico nelle questioni di attuazione (si veda il paragrafo 56 precedente).

62. La DGFP fornisce supporto tecnico-giuridico per l'applicazione del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici e funge da punto di riferimento anche per singoli dipendenti⁴⁴. Fornisce inoltre indicazioni sull'applicazione del Codice (attraverso circolari, linee guida⁴⁵ e pagine Intranet) e corsi di formazione annuali su questioni di etica e anticorruzione per tutto il personale del Settore Pubblico Allargato (compresi i Direttori di Dipartimento). In particolare, la DGFP predispone piani di formazione triennali incentrati sulle seguenti aree prioritarie: etica e incompatibilità; trasparenza e prevenzione della corruzione; documenti amministrativi, procedure e provvedimenti amministrativi. Inoltre, è prevista una formazione introduttiva per le persone che si candidano a ricoprire incarichi nel Settore Pubblico Allargato⁴⁶. Questa formazione comprende l'etica professionale, le incompatibilità e il Codice di Condotta. Tale formazione è stata fornita nel 2021 e nel 2024.

63. Diverse disposizioni del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici richiedono agli agenti pubblici di segnalare eventuali problemi ai rispettivi diretti superiori e di chiedere loro consiglio (ad esempio, l'Articolo 14 sugli omaggi e l'Articolo 11 sulle incompatibilità, nonché l'Articolo 23 (1)). Ai sensi dell'Articolo 20 del Codice, i diretti superiori hanno il compito di fornire un'adeguata formazione anticorruzione al proprio staff. I Direttori di Dipartimento possono chiedere indicazioni alla DGFP (in particolare al Dirigente). Ad oggi, la DGFP ha trattato quattro richieste di questo tipo da parte dei Direttori di Dipartimento.

64. Il GVG non ha ricevuto alcun dettaglio sul contenuto del programma di formazione periodica della DGFP, sui suoi tempi e sulle sue modalità. Né gli sono stati forniti i tassi di partecipazione dei PTEF. In particolare, non sembrano essere state fornite istruzioni o formazione sull'integrità per i Direttori di Dipartimento, con particolare attenzione al loro ruolo specifico. Il GVG osserva che ciò potrebbe essere particolarmente importante per i Direttori di Dipartimento nominati al di fuori del Settore Pubblico Allargato. Inoltre, dopo aver sentito diversi membri del personale politico, sembra che essi non siano inclusi nel programma di formazione della DGFP. Il GVG ritiene necessario un programma di formazione

⁴⁴ Articolo 27 § 1(c) della Legge 5 dicembre 2011 n. 188.

⁴⁵<https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Atti-di-carattere-normativo-ed-amministrativo-generale/Direttive-Circolari-Istruzioni-Interpretazioni-di-norme-di-diritto/Area-Gestione-Personale-Pubblico/Deontologia-e-Incompatibilit%C3%A0.html>

⁴⁶ Articolo 67 della Legge 5 dicembre 2011 n. 188.

specificamente concepito per i PTEF e organizzato in modo da garantire la loro piena partecipazione.

65. Il GVG osserva che il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici non prevede un meccanismo formalizzato dedicato per la consulenza riservata su questioni etiche. Il GVG non è stato informato di nessun altro regolamento che istituisca un simile meccanismo per gli agenti pubblici, compresi i PTEF. Durante i colloqui in loco con le autorità, è emerso chiaramente che il personale politico e i consulenti con funzioni analoghe non hanno attualmente la possibilità di richiedere consulenza riservata. In passato ricevevano tale consulenza dalla DGFP, ma dopo l'istituzione del Comitato Etico è emersa la necessità di chiarire i ruoli di queste istituzioni in materia di consulenza etica e di garantirne la coerenza. Nel frattempo, nessuna di esse fornisce consulenza al personale politico. Le autorità hanno inoltre informato il GVG che i Direttori di Dipartimenti possono chiedere una consulenza riservata al Dirigente della DGFP. A questo proposito, il GVG sottolinea che il Dirigente della DGFP può avviare procedimenti disciplinari nei confronti dei Direttori di Dipartimento e può imporre direttamente sanzioni disciplinari meno severe. Il GVG non può che ribadire la propria opinione espressa al paragrafo 61 precedente.

66. Alla luce delle osservazioni di cui sopra, il GVG ritiene che le PTEF debbano ricevere istruzioni iniziali obbligatorie e corsi di aggiornamento periodici sul quadro etico al momento dell'assunzione delle funzioni e a intervalli regolari. Tali istruzioni e corsi dovranno basarsi sulla guida pratica che verrà prodotta in attuazione della raccomandazione formulata al paragrafo 57 precedente. Inoltre, dovrebbero essere messi a loro disposizione canali di consulenza riservati (un canale unico potrebbe essere più appropriato). Il GVG riconosce le difficoltà singolari che un paese - delle dimensioni di San Marino - ha nel fornire risorse e personale adeguati per i meccanismi di prevenzione dei conflitti d'interesse, in particolare nel separare il ruolo della fornitura di consulenza riservata dal ruolo di supervisione e applicazione delle norme. Tuttavia, la divisione di questi ruoli aumenterebbe probabilmente la fiducia di tutte le parti nelle decisioni che vengono adottate in ultima analisi quando si applicano le norme disciplinari. Pertanto, il GVG sottolinea ancora una volta che la disponibilità di personale dedicato a tempo pieno con le competenze necessarie all'interno di tutte le autorità interessate è di importanza cruciale a questo proposito. **Il GRECO raccomanda (i) che le persone con alte funzioni esecutive ricevano effettivamente istruzioni o corsi di formazione dedicati e obbligatori sugli standard di integrità al momento dell'assunzione dell'incarico e successivamente a intervalli regolari, e (ii) che venga sviluppato un meccanismo efficace per fornire una consulenza riservata coerente a tutte le persone con alte funzioni esecutive.**

Trasparenza e controllo delle attività esecutive dell'amministrazione centrale

Accesso alle informazioni

67. San Marino non è parte alla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali (Convenzione di Tromsø). Tuttavia, la Dichiarazione dei Diritti 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. La Legge Qualificata n. 184/2005 sul Congresso di Stato (Articolo 15), il Regolamento Interno n. 11/2010 del Congresso di Stato, nonché il Regolamento n. 3 del 22 marzo 2017 (Articoli 33-35), disciplinano ulteriormente il principio della pubblicità degli atti amministrativi.

68. Le Delibere del Congresso di Stato vengono pubblicate⁴⁷ e divulgate sul sito web della Segreteria di Stato per gli Affari Interni⁴⁸ e su quello del Congresso di Stato⁴⁹. I verbali del Congresso di Stato sono invece riservati (parti selezionate dei verbali possono essere divulgate su richiesta di una parte interessata, previa autorizzazione del Congresso di Stato). Gli atti normativi del Congresso di Stato (decreti delegati, decreti d'urgenza e regolamenti) sono pubblicati sul sito web del Congresso di Stato e su quello del Consiglio Grande e Generale.

69. Il Congresso di Stato dispone di personale addetto alle comunicazioni. Al termine delle sue sessioni vengono organizzate conferenze stampa per illustrare le questioni discusse e le decisioni adottate. Le autorità fanno inoltre 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, curriculum vitae dei Segretari di Stato e del personale politico, stipendi dei Segretari di Stato e di altri agenti pubblici, ecc.

70. La Legge 5 ottobre 2011 n. 160 sul procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi garantisce la trasparenza e la certezza del diritto nei procedimenti amministrativi, prevedendo, tra l'altro, il diritto del pubblico ad accedere alle informazioni amministrative⁵⁰. In particolare, l'Articolo 31 della suddetta Legge prevede che l'Amministrazione pubblica e diffonda i documenti amministrativi da essa prodotti o ricevuti e renda pubblici direttive, circolari, istruzioni e altri documenti che contengono indicazioni interpretative o esplicative di disposizioni di legge, procedimenti amministrativi o organizzazione amministrativa.

71. Il Regolamento n. 16 del 2 dicembre 2015 prevede i requisiti di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte dell'Amministrazione. In particolare, il principio di trasparenza è inteso come accessibilità totale di dati, documenti e informazioni riguardanti l'organizzazione e le attività della Pubblica Amministrazione. L'obbligo di pubblicità si applica a un elenco di documenti e informazioni⁵¹. Le informazioni sono pubblicate in un formato aperto sui siti web istituzionali dell'Amministrazione. Le informazioni non pubblicate possono essere ottenute attraverso l'accesso civico, gratuitamente e senza necessità di motivare la richiesta (Articolo 9 del Regolamento n. 16/2015). Tale richiesta deve essere presentata al funzionario competente responsabile della trasparenza (di norma, un dirigente dell'ufficio o del servizio interessato). Le informazioni richieste devono essere trasmesse entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta. Qualsiasi restrizione o rifiuto dell'accesso civico alle informazioni non riservate può essere impugnato dinanzi al tribunale amministrativo entro 60 giorni. Il

⁴⁷ Le autorità hanno chiarito che le Delibere del Congresso di Stato sono adottate collegialmente e non a maggioranza. Mentre la parte operativa delle Delibere viene resa pubblica, le posizioni politiche dei singoli Segretari di Stato rimangono riservate per proteggerle da influenze esterne.

⁴⁸ www.interni.sm

⁴⁹ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Delibere-del-Congresso-di-Stato/Delibere-del-Congresso-di-Stato-libera.html>

⁵⁰ In una sentenza del 5 ottobre 2022 (causa n. 3/2021), il Tribunale Amministrativo di San Marino ha chiarito che il diritto di accesso è soggetto a due condizioni. In primo luogo, la persona che richiede l'accesso deve avere un interesse personale (ad esempio, le informazioni richieste riguardano un provvedimento amministrativo che incide direttamente sui suoi diritti). In secondo luogo, i documenti richiesti devono essere di natura amministrativa. In particolare, il diritto di accesso si estende non solo ai documenti redatti o ricevuti dalla Pubblica Amministrazione, ma anche a quelli redatti o ricevuti dal Parlamento o dal Congresso di Stato, purché siano di natura amministrativa (ad esempio, i documenti di una commissione parlamentare d'inchiesta sono di natura politica e non amministrativa).

⁵¹ <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente.html>

giudice di primo grado può emettere una decisione entro 30 giorni dalla data dell'udienza. La decisione del giudice di primo grado può essere impugnata entro 30 giorni⁵².

72. L'Articolo 30 della Legge n. 160/2011, tuttavia, prevede diverse limitazioni al diritto di accesso⁵³. Inoltre, l'accesso è limitato, differito o negato anche nei seguenti casi: se può causare la divulgazione di informazioni liberamente fornite da terzi a un'autorità che sia tenuta al segreto⁵⁴; se può causare la rivelazione di segreti professionali, ovvero di segreti inerenti all'attività produttiva, commerciale o industriale o se può ledere la sfera privata di terzi⁵⁵.

73. Il GVG apprezza il quadro giuridico sviluppato e le ulteriori misure adottate per garantire l'accesso alle informazioni di interesse pubblico e per attuare una trasparenza proattiva. Detto ciò, il GVG desidera fare le seguenti osservazioni. In primo luogo, il GVG è stato informato che la trasparenza non è stata pienamente attuata nella pratica e che il lavoro dei giornalisti è stato ostacolato dall'impossibilità di ottenere informazioni. Gli interlocutori del GVG appartenenti ai media hanno inoltre menzionato le difficoltà derivanti da pratiche di pubblicazione irregolari e non strutturate da parte delle autorità (le informazioni su un determinato argomento vengono pubblicate in modo frammentario e a intervalli diversi). Hanno inoltre fatto riferimento a un caso in cui alcuni giornalisti sono stati processati, ma non condannati, per aver pubblicato informazioni di dominio pubblico.

74. In secondo luogo, il GVG osserva che il termine di 30 giorni previsto dalla legge per la fornitura di informazioni da parte delle autorità è piuttosto lungo. Inoltre, i rappresentanti delle autorità giudiziarie con cui il GVG si è incontrato hanno dichiarato che, sebbene venga data priorità ai casi di accesso alle informazioni, la durata complessiva di tutte le procedure giudiziarie richiede tempo. Le autorità hanno fornito tre sentenze del Tribunale Amministrativo, due delle quali si sono pronunciate a favore del denunciante. Il GVG sottolinea che l'accesso alle informazioni deve essere tempestivo; ciò è particolarmente vero ai fini della prevenzione della corruzione. Quando le informazioni arrivano in ritardo, possono perdere la loro rilevanza e avere scarsa utilità.

75. In terzo luogo, non esistono statistiche ufficiali sul numero totale di richieste di informazioni trattate, che potrebbero essere utilmente confrontate con il numero di reclami presentati al tribunale amministrativo. A questo va aggiunto il fatto che l'elenco delle limitazioni al diritto di accesso è molto esteso e redatto in termini piuttosto ampi⁵⁶. Ciò potrebbe impedire la divulgazione di importanti informazioni di interesse pubblico se le

⁵² Articolo 19 della Legge n. 68/1989

⁵³ In particolare, l'accesso è limitato, differito o negato se può pregiudicare l'esercizio della sovranità e della difesa nazionale della Repubblica, la politica estera o le relazioni internazionali; la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone; la corretta applicazione di misure efficaci da parte di un'autorità; la prevenzione dei reati e le attività d'indagine per l'accertamento e la repressione di illeciti di natura penale, amministrativa, fiscale, doganale o valutaria, o comunque derivanti dalla violazione di norme di legge o di regolamento; la politica economica e finanziaria della Repubblica; lo svolgimento di tutte le attività ispettive, di controllo e di vigilanza.

⁵⁴ In una sentenza del 29 settembre 2017 (causa n. 20/2016), il Tribunale Amministrativo di San Marino ha chiarito che l'obbligo di segretezza non può giustificare un rifiuto di accesso ai documenti di tale autorità se la richiesta di accesso è motivata dalla necessità di difendere i propri diritti in sede giudiziaria.

⁵⁵ Nella sentenza citata, il Tribunale Amministrativo di San Marino ha inoltre chiarito che l'obbligo di riservatezza riguarda solo i "dati molto sensibili", vale a dire quelli relativi alla salute, alla vita sessuale e familiare, ecc. Inoltre, se l'accesso a determinati documenti è necessario per difendere i propri diritti in tribunale, questo interesse prevale sulla necessità di proteggere la sfera privata di terzi.

⁵⁶ Ciò è già stato rilevato nella valutazione dell'attuazione della Raccomandazione VII del Primo e Secondo Ciclo di Valutazioni Congiunti del GRECO (si veda il paragrafo 41 del [Rapporto di Conformità](#)).

numerose eccezioni non vengono interpretate e applicate in modo restrittivo, in linea con lo spirito e gli obiettivi generali della legislazione sulla libertà di informazione. Il GVG apprezza l'approccio cauto e approfondito adottato dal giudice amministrativo in questi casi, come dimostrano le tre sentenze presentate dalle autorità dopo la visita in loco.

76. Il GVG ritiene che la legislazione applicabile trarrebbe beneficio da una revisione, non da ultimo perché la normativa in materia risale al 2011, e dallo sviluppo di linee guida pertinenti al fine di supportare meglio i funzionari che si occupano delle richieste di accesso alle informazioni. Il coinvolgimento di esperti indipendenti e rappresentanti dei mass media o della società civile in questo processo potrebbe fornire un significativo valore aggiunto. Ciò è particolarmente importante, poiché un sistema efficiente di accesso ai documenti e alle informazioni pubbliche è uno strumento essenziale per responsabilizzare i governi e combattere la corruzione attraverso la conoscenza. **Il GRECO raccomanda (i) di effettuare una valutazione indipendente del quadro normativo relativo all'accesso alle informazioni e della sua attuazione, con particolare attenzione all'uso delle eccezioni, alla tempestività delle risposte, alla durata dei procedimenti giudiziari e alla pratica della divulgazione proattiva; e (ii) alla luce dei risultati di tale analisi, di adottare le misure legislative e pratiche necessarie per migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni.**

Trasparenza del processo legislativo

77. L'iniziativa legislativa può essere esercitata, tra gli altri, dal Congresso di Stato, che può decidere sui progetti di legge da sottoporre all'approvazione del Consiglio Grande e Generale. Inoltre, il Congresso di Stato può adottare decreti delegati, decreti d'urgenza e regolamenti. Non esistono procedure di consultazione pubblica per gli atti normativi di competenza del Congresso di Stato, né esiste l'obbligo di legge di effettuare consultazioni pubbliche (con la sola eccezione del Piano Regolatore Generale⁵⁷).

78. I rappresentanti dei sindacati hanno dichiarato al GVG che, sebbene non vi sia alcun obbligo legale in tal senso, i progetti di legge possono essere sottoposti a loro per consultazione. Questo non avviene in modo sistematico: il Congresso di Stato ha un'ampia discrezionalità nel decidere se un determinato atto richiede una consultazione. Le consultazioni possono essere organizzate se è necessaria l'approvazione pubblica per una particolare misura. Allo stesso tempo, non si tengono consultazioni se il Congresso di Stato preferisce agire in modo rapido, anche nel caso in cui un determinato decreto possa essere di particolare interesse per i sindacati. Hanno anche affermato che, secondo la loro esperienza, il progetto di legge che viene adottato alla fine può differire in modo significativo dalla versione che era stata presentata in precedenza per i commenti, senza alcuna possibilità di presentare ulteriori commenti sulla versione modificata.

79. Secondo il GVG, la trasparenza del processo legislativo è una componente fondamentale di una politica anticorruzione. Il principio guida delle consultazioni pubbliche è la proporzionalità tra il tipo e la portata della consultazione e l'impatto potenziale che la proposta o la decisione potrebbero avere. Dovrebbero essere adottate regole e procedure che introducano tempi e modalità adeguate (ad esempio una piattaforma dedicata) per condurre consultazioni pubbliche significative. Sarebbero opportuni anche dei criteri per individuare i

⁵⁷ Dopo la prima lettura da parte del Consiglio Grande e Generale, il progetto può essere visionato presso l'Ufficio Urbanistica per 40 giorni. Eventuali osservazioni possono essere presentate alla Commissione Urbanistica entro i successivi 60 giorni (art. 3 della Legge n. 87 del 19 luglio 1995).

progetti di legge da sottoporre a consultazione pubblica. Infine, la trasparenza dovrebbe estendersi alle proposte avanzate dal pubblico e al loro esito. I contributi ricevuti e le parti coinvolte devono essere documentati e l'esito delle consultazioni pubbliche deve essere reso pubblico in modo tempestivo. Pertanto **il GRECO raccomanda di (i) stabilire norme e procedure che regolino lo svolgimento di una consultazione pubblica significativa ed efficace per i progetti di legge emanati dal Congresso di Stato e (ii) introdurre l'obbligo stabilito per legge di pubblicare l'esito delle procedure di consultazione pubblica in modo tempestivo e facilmente accessibile** (paragrafo 79);

Terze parti e lobbisti

80. Pare che a San Marino non vi sia un'attività di lobbismo istituzionalizzata. Non esistono norme o procedure che regolino la divulgazione dei contatti tra i PTEF e le terze parti o i lobbisti che cercano di influenzare il processo decisionale. Non esiste inoltre una prassi di divulgazione dei contatti con terzi da parte dei Segretari di Stato o della pubblica amministrazione. Inoltre, non esistono regole o indicazioni su come i PTEF debbano interagire con tali soggetti.

81. I diversi interlocutori del GVG hanno riconosciuto l'esistenza di gruppi di interesse de facto (sia economici che politici) e la mancanza di trasparenza sulle loro attività. Come possibile esempio di tale attività, hanno fatto riferimento a una recente concessione di benefici sostanziali a un operatore economico straniero che opera a San Marino. Il GVG osserva che le autorità sammarinesi sono già state incoraggiate a tenere d'occhio la questione del lobbismo per potervi rispondere quando necessario⁵⁸. Il GVG sottolinea l'importanza di regolamentare le attività di lobbismo per evitare un'influenza indebita sui PTEF. Sebbene i PTEF possano talvolta ritenere che i loro contatti con i terzi siano puramente privati, il GRECO ha sempre chiesto che vengano fornite indicazioni adeguate ai PTEF, in modo da distinguere chiaramente ciò che viene considerato uno scambio strettamente privato dalle riunioni che possono influenzare, o che possono essere viste come un tentativo di influenzare, il processo decisionale. Queste ultime dovrebbero essere debitamente riportate e rese accessibili al pubblico. Pertanto, **il GRECO raccomanda (i) l'introduzione di regole dettagliate sulle modalità con cui le persone con alte funzioni esecutive stabiliscono contatti con lobbisti e altre terze parti che cercano di influenzare il processo decisionale, le decisioni e altre attività del governo; e (ii) la divulgazione di informazioni sufficienti sullo scopo di questi contatti, come l'identità della persona o delle persone con le quali (o per conto delle quali) si sono svolti gli incontri e l'oggetto specifico della discussione**. Il Comitato Etico sarà determinante nel fornire una guida per individuare o definire i lobbisti e le attività di lobbismo.

Meccanismi di controllo

82. Ai sensi dell'articolo 3 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini, il Consiglio Grande e Generale esercita funzioni di controllo sul Congresso di Stato in uno dei seguenti modi⁵⁹: (i) interrogazioni (che vengono rivolte al Governo per richiedere dati, documenti e informazioni o per verificarne la veridicità e l'accuratezza); (ii) interpellanze (per richiedere spiegazioni su una specifica attività di politica interna o estera); (iii) mozioni (per avviare una discussione dopo aver ricevuto una risposta a un'interpellanza); (iv) decisioni (per formulare una posizione; non si tratta di atti legislativi, ma di strumenti di controllo e di indirizzo politico che

⁵⁸Si veda il paragrafo 33 del [Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione](#) del GRECO.

⁵⁹Articoli 41-52 e 97 della Legge Qualificata n. 3 del 3 agosto 2018 sul Regolamento del Consiglio Grande e Generale.

vincolano politicamente il Congresso di Stato o un altro organo competente; il Congresso di Stato è tenuto a presentare una relazione sull'attuazione di una decisione entro 20 giorni); (v) indagini, anche attraverso le commissioni parlamentari; e (vi) una mozione di sfiducia (un progetto di mozione può essere presentato contro il Congresso di Stato o un particolare Segretario di Stato - si veda anche il paragrafo 27 precedente).

83. Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme (la Corte Costituzionale) è stato istituito dall'articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini. Ha il compito, tra l'altro, di verificare la rispondenza delle leggi, degli atti aventi forza di legge a contenuto normativo, nonché delle norme anche consuetudinarie aventi forza di legge, ai principi fondamentali dell'ordinamento di cui alla Dichiarazione dei diritti dei cittadini; di decidere sull'ammissibilità dei referendum; di decidere sui conflitti tra organi costituzionali; di determinare e valutare eventuali responsabilità istituzionali relative ad atti o omissioni commessi dai Capitani Reggenti durante il loro mandato semestrale, ecc. Come indicato nei paragrafi 19-20 precedenti, i Capitani Reggenti possono portare i conflitti di attribuzioni con altri organi costituzionali davanti al Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme. Possono anche ordinare verifiche a seguito di reclami di privati cittadini contro l'operato di organi dello Stato e di uffici ed enti della pubblica amministrazione⁶⁰.

84. La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica⁶¹ funge da organo centrale di revisione interna (non esistono unità di revisione interna nei dipartimenti della Pubblica Amministrazione). La Commissione effettua controlli di legittimità sulla gestione del bilancio e sull'attuazione di piani e programmi di spesa. Tali controlli vengono effettuati sia come misura preventiva (ex ante) sia dopo l'atto amministrativo in questione (ex post). Sono di natura amministrativo-contabile e non politica o istituzionale. Sono finalizzati a valutare la regolarità, l'efficacia e l'economicità della gestione, nonché la funzionalità dell'intera struttura contabile e organizzativa. La Commissione ha il potere di dichiarare illegittima una transazione e di sospendere un pagamento. Il mancato rispetto delle regole in materia di contabilità può comportare azioni disciplinari e altre forme di responsabilità. Durante la visita in loco, il GVG ha appreso che la Direzione della Finanza Pubblica, responsabile del supporto tecnico e amministrativo delle attività della Commissione, sarà accorpata alla Contabilità di Stato e le saranno affidate ulteriori responsabilità. Il suo personale verrà aumentato di conseguenza.

85. Il controllo preventivo di legittimità⁶² viene effettuato dai Commissari della Legge⁶³ sulle decisioni del Congresso di Stato e sugli atti della Pubblica Amministrazione, quando il loro contenuto è soggetto ad esso per esplicita disposizione di legge.

86. A San Marino non esiste nessun Ombudsman.

Conflitti di interesse

87. Una definizione di conflitto di interessi è contenuta nell'articolo 4 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato e nell'articolo 9 del Codice di condotta per gli Agenti Pubblici. Il Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato riguarda i conflitti

⁶⁰Articoli 2 e 6 della Legge Costituzionale [n. 185/2005](#)

⁶¹Legge n. 30 del 18 febbraio 1998 sulle Norme Generali sull'Ordinamento Contabile dello Stato. Un controllo pertinente è svolto anche dalla Ragioneria Generale dello Stato e dalla Direzione della Finanza Pubblica.

⁶²Articolo 24 del Regolamento n. 3 del 22 marzo 2017; articoli 22-27 della Legge n. 68 del 28 giugno 1989. Si veda anche la Legge Qualificata n. 2 del 16 settembre 2011 "Nuove norme in materia di ordinamento giudiziario", articolo 10 (*Norme transitorie e di coordinamento*).

⁶³Il Commissario della Legge ha funzioni giurisdizionali nel tribunale di prima istanza, nelle cause civili, amministrative e penali. In riferimento alla materia penale, il Commissario della Legge ha funzioni inquirenti e decide in prima istanza.

di interesse reali o potenziali, mentre il Codice di condotta per gli Agenti Pubblici si riferisce ai conflitti di interesse reali, potenziali o apparenti. Come osservato al paragrafo 55 precedente, i codici non forniscono alcuna definizione o chiarimento al riguardo. Entrambi i Codici di Condotta impongono agli agenti pubblici di evitare qualsiasi situazione di questo tipo e di non lasciarsi influenzare da interessi personali⁶⁴.

88. I Segretari di Stato si trovano in una situazione di conflitto di interesse se, nell'esercizio dei loro poteri, hanno un interesse *diretto* [e] personale che può influenzare l'esercizio imparziale e obiettivo delle loro funzioni; non c'è conflitto di interessi se un Segretario di Stato è coinvolto esclusivamente come membro di un'ampia classe di persone. Il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici definisce un conflitto di interessi come una situazione in cui l'agente pubblico ha un interesse personale⁶⁵ tale da influenzare, o che sembra influenzare, l'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni. In tale contesto, per interesse personale si intende un beneficio per un agente pubblico e/o a favore del coniuge, del convivente, dei consanguinei e dei parenti per affinità fino al quarto grado, delle persone con cui l'agente interessato ha - o ha avuto - rapporti d'affari o politici negli ultimi anni precedenti, delle organizzazioni in cui ricopre - o ha ricoperto - posizioni di gestione o di controllo negli ultimi due anni.

89. Nel definire un "interesse personale", a differenza del Codice di condotta per gli Agenti Pubblici, il Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato non include le seguenti categorie di beneficiari: persone con cui l'agente interessato ha - o ha avuto - rapporti d'affari o politici negli ultimi anni precedenti, le organizzazioni in cui ricopre - o ha ricoperto - posizioni di gestione o di controllo negli ultimi due anni. L'articolo 5 del Regolamento del Congresso di Stato, che disciplina l'astensione di un Segretario di Stato dalla partecipazione a una seduta, fornisce una definizione di interesse personale ancora più restrittiva di quella del Codice di condotta per i membri del Congresso di Stato: infatti non include i partner registrati⁶⁶ o non registrati tra le categorie di beneficiari. Il GVG ritiene importante chiarire quale definizione viene utilizzata per determinare la necessità di astensione dalla partecipazione alla seduta. Il GVG rimanda alla raccomandazione di cui al paragrafo 57 precedente, che invita le autorità a integrare entrambi i codici con i necessari chiarimenti, definizioni, materiale esplicativo e indicazioni pratiche.

90. Se un Segretario di Stato viene a conoscenza di un conflitto di interesse prima di un incontro, deve informare il Congresso di Stato, che rinvierà la questione a un altro Segretario o la esaminerà in modo collegiale. In caso di dubbio sull'esistenza di un conflitto di interessi, il Segretario di Stato deve consultare il Comitato Etico⁶⁷, dopo aver informato il Congresso di Stato. Se il Comitato Etico conferma l'esistenza di un conflitto di interessi, la questione viene riassegnata o esaminata in maniera collegiale. Nel caso in cui un Segretario di Stato rilevi l'insorgere di un conflitto di interessi nel corso della seduta del Congresso di Stato deve adottare senza ritardo tutti i provvedimenti del caso per rimuoverlo. Se il Segretario di Stato non è in grado di farlo, deve informare il Congresso di Stato e astenersi dal partecipare alla seduta in cui viene discussa la questione. La sua astensione dalla partecipazione viene

⁶⁴L'articolo 3 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato e l'articolo 8 del Codice di condotta per gli agenti pubblici, nonché il paragrafo 2 dell'articolo 16 della legge "sulla Dirigenza" n. 108 del 31 luglio 2009.

⁶⁵A differenza del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato, il Codice di condotta per gli Agenti Pubblici non fa riferimento a un interesse personale "diretto".

⁶⁶Le autorità chiariscono che questa disposizione deve essere intesa come comprendente i partner registrati per analogia con i coniugi, in virtù dell'articolo 12 della legge n. 147 del 20 novembre 2018 che regola le unioni civili.

⁶⁷Ad oggi, al Comitato Etico del Congresso di Stato non è stato richiesto un parere sull'esistenza di un conflitto di interessi.

registrata nel verbale della seduta e annunciata sul sito web dedicato⁶⁸ o nel preambolo della relativa decisione⁶⁹. In caso di dubbio, un Segretario di Stato deve informare il Congresso di Stato e chiedere consiglio al Comitato Etico, se quest'ultimo non ha ancora fornito linee guida su questioni simili. In attesa del parere del Comitato Etico, la discussione sull'argomento in questione viene rinviata, a meno che non sia impossibile farlo. Il GVG ritiene che il Codice di Condotta potrebbe trarre beneficio dal chiarire se il Segretario di Stato interessato possa comunque partecipare o assistere alla discussione, senza avere diritto di voto, quando la questione è esaminata in maniera collegiale.

91. I Direttori di Dipartimento devono informare la DGFP⁷⁰ di un conflitto di interessi e rispettare qualsiasi decisione presa in relazione al conflitto di interessi in cui si trovano. Tale decisione può imporre loro di ritirarsi da una situazione di conflitto di interessi e/o di astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione in relazione al procedimento o all'attività amministrativa in relazione alla quale è stato individuato il conflitto di interessi. Ciò può includere l'obbligo di non partecipare in tutto o in parte a una riunione di un comitato o di un organo decisionale che si occupa di una questione in cui essi hanno un interesse personale.⁷¹

92. Per quanto riguarda il personale politico e i consulenti con funzioni simili, il GVG non è stato in grado di capire chiaramente quale funzionario o organismo questa categoria di PTEF debba informare in caso di conflitto di interessi. Al GVG non sono state fornite informazioni o statistiche sul monitoraggio di tali situazioni. Ciò è particolarmente importante, dato che il personale politico e i consulenti con funzioni simili non sono soggetti a regole disciplinari (cfr. paragrafo 57). A questo proposito, il GVG rimanda alle raccomandazioni formulate nei paragrafi 41, 57 e 66 precedenti in merito alla necessità di regolamentare le condizioni di impiego e gli obblighi di questa categoria, di rafforzare la supervisione e l'applicazione delle regole di condotta e di istituire un meccanismo di consulenza unico per tutti i PTEF.

Divieto o limitazione di determinate attività

Incompatibilità, attività esterne e interessi finanziari

93. Il testo principale che regola le incompatibilità dei membri del Congresso di Stato è la Legge Qualificata n. 184/2005 (articoli 9 e 10). La carica di Segretario di Stato è incompatibile con: qualsiasi carica in sindacati o in associazioni professionali, industriali, artigianali o commerciali; attività di liberi professionisti; attività imprenditoriali nel settore dell'industria, dell'artigianato o del commercio; possesso di qualsiasi licenza di esercizio; qualsiasi posizione di presidente, legale rappresentante, amministratore, membro del consiglio di amministrazione, liquidatore, revisore, direttore generale, consulente legale o amministrativo di qualsiasi società o associazione esercente l'industria, l'artigianato o il commercio, rapporti d'affari, anche occasionali, con la Pubblica Amministrazione, sotto qualunque forma, anche mediante persone associate in attività professionali, commerciali, artigianali ed industriali. La carica di Segretario di Stato è inoltre incompatibile con l'appartenenza ad associazioni segrete.

⁶⁸ Dal 1° luglio 2022, si sono verificati sette astensioni dalla partecipazione alle sedute per conflitto di interessi, secondo il sito web del Congresso di Stato.

⁶⁹ Articolo 4 paragrafo 4 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato. Ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (Regolamento n. 3 del 22 marzo 2017), i Segretari di Stato sono tenuti ad astenersi dalla partecipazione alla seduta qualora vengano posti in discussione argomenti in relazione ai quali abbiano un interesse personale e diretto o che riguardino il coniuge, parenti e affini fino al quarto grado.

⁷⁰ Ad oggi, la DGFP non ha ancora ricevuto alcun rapporto di questo tipo dai Direttori di Dipartimento.

⁷¹ Finora non si sono verificati casi in cui un Direttore di Dipartimento si è astenuto dal prendere provvedimenti a causa di un conflitto di interessi. Inoltre, non sono stati riscontrati casi di violazione del dovere di astensione.

Al momento dell'assunzione dell'incarico, il Segretario di Stato deve presentare all'Ufficio Segreteria istituzionale una dichiarazione di non appartenenza ad associazioni segrete (sia attuale che precedente). La presentazione di una falsa dichiarazione comporta una responsabilità penale⁷². Inoltre, nei confronti dei membri del Congresso di Stato restano ferme tutte le incompatibilità previste per l'incarico di Consigliere⁷³.

94. Non esistono misure che vietino o limitino la partecipazione di interessi finanziari da parte dei Segretari di Stato, tuttavia essi sono soggetti a obblighi di dichiarazione⁷⁴. I Segretari di Stato che, al momento della nomina, sono liberi professionisti o esercitano attività industriali, artigianali o commerciali, devono cessare di esercitare tali attività entro 30 giorni dal giuramento. Se al momento della nomina ricoprono una delle suddette cariche (cfr. paragrafo precedente), sono tenuti a dimettersi entro cinque giorni dal giuramento, pena la decadenza dall'incarico.

95. I Direttori di Dipartimento esercitano le loro funzioni a tempo pieno ed in modo esclusivo. Ai sensi dell'articolo 16 della Legge "sulla Dirigenza" n. 108 del 31 luglio 2009, ai Direttori di Dipartimento è fatto divieto di svolgere le seguenti attività: l'esercizio di attività libero professionali, commerciali, artigianali o industriali, o lo svolgimento di prestazioni in via subordinata in imprese private; la consulenza o qualsiasi altra attività retribuita, in proprio o per conto di persone fisiche e giuridiche di diritto privato; i rapporti d'affari diretti o indiretti con lo Stato e gli enti pubblici; l'assunzione di cariche di amministrazione e controllo in imprese ed enti privati aventi fine di lucro o che abbiano per scopo l'esercizio di attività economiche; qualsiasi prestazione o incarico, anche di natura occasionale, in forma gratuita o retribuita, per conto di imprese ed enti privati aventi fine di lucro o che comunque esercitano attività economica; la detenzione diretta o indiretta di partecipazioni nel capitale di società con scopo di lucro operanti in settori che rientrino nella sfera di competenza del dipartimento a cui è preposto o che entrino in rapporti d'affari con la Pubblica Amministrazione⁷⁵ la difesa dei diritti di terzi nei confronti dello Stato.

96. L'incarico di Direttore di Dipartimento è incompatibile con il mandato di membro del Consiglio Grande e Generale, con cariche in organismi direttivi di associazioni di categoria e libero-professionali, organizzazioni sindacali e partiti e movimenti politici⁷⁶. I Direttori di Dipartimento sono tenuti a comunicare tempestivamente alla DGFP eventuali incompatibilità e potenziali conflitti di interesse. Il Congresso di Stato può rimuoverli dall'incarico⁷⁷ se svolgono un'attività incompatibile con tale incarico. La carica di Direttore di Dipartimento è inoltre incompatibile con l'appartenenza ad associazioni segrete. Al momento dell'assunzione dell'incarico, i Direttori di Dipartimento devono presentare all'Ufficio Segreteria istituzionale

⁷² Articoli 1 e 4 della Legge Qualificata n. 2 del 18 giugno 2015 sulle norme di incompatibilità per l'appartenenza ad associazioni segrete (<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17076280.html>).

⁷³ Paragrafo 49 del [Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione su San Marino](#) del GRECO; articoli 18bis e 19 della Legge Elettorale e articolo 10 della Legge Qualificata n. 1 dell'11 maggio 2007, articolo 19 della Legge n.158 del 24 settembre 2020.

⁷⁴ Per maggiori dettagli, consultare la sezione "Obblighi di dichiarazione" sotto.

⁷⁵ Più in generale, è vietato loro detenere più del 25% delle quote o azioni o, comunque, partecipazioni significative in qualsiasi società, nonché ricoprire cariche societarie e detenere licenze/autorizzazioni per l'esercizio di attività imprenditoriali, autonome o professionali (art. 15, paragrafo 6 dell'Accordo tra il Governo e le Organizzazioni Sindacali per il rinnovo del Contratto Collettivo di Lavoro del Pubblico Impiego per il biennio 2022 - 2024; art. 99 del Decreto Legge n. 139 dell'11 dicembre 2017; art. 30, paragrafo 2 della Legge n. 41 del 22 dicembre 1972)

⁷⁶ Articolo 20 paragrafo 5 della Legge n.188 del 5 dicembre 2011.

⁷⁷ Articolo 20 paragrafo 4 della Legge n.188 del 5 dicembre 2011.

una dichiarazione di non appartenenza a tali associazioni (sia attuale che precedente). La presentazione di una falsa dichiarazione comporta una responsabilità penale⁷⁸.

97. I Segretari di Stato e i Direttori di Dipartimento sono inoltre soggetti alle incompatibilità che si applicano a tutti gli agenti pubblici, come stabilito dagli articoli 1 della Legge n. 38 dell'8 settembre 1967 sulle "Incompatibilità relative al pubblico impiego", dall'articolo 30 della Legge n. 41 del 22 dicembre 1972⁷⁹ "Legge organica per i dipendenti dello Stato" e dal Contratto collettivo di Lavoro del Pubblico Impiego per il biennio 2022-2024 (paragrafo 6 dell'articolo 15). Infine, fatte salve le incompatibilità previste per i ministri e i Direttori di Dipartimento (di cui sopra), tutti i PTEF sono soggetti alle incompatibilità che si applicano a tutti gli agenti pubblici, contemplate dall'articolo 11 del Codice di condotta dedicato (legge n. 141/2014). I superiori gerarchici hanno il compito di fornire consulenza, in particolare quando non è chiaro se una determinata attività sia compatibile con i doveri istituzionali di un agente pubblico.

98. I consulenti delle Segreterie possono lavorare part-time e impegnarsi in attività parallele. Durante gli incontri in loco, il GVG è stato informato del fatto che questa categoria di PTEF non è soggetta a un rigido regime di incompatibilità. Sebbene l'articolo 11 del Codice di condotta per gli agenti pubblici sia in linea di principio applicabile a questi ultimi, nella pratica i relativi divieti non vengono applicati in modo rigoroso. Questa mancanza di chiarezza è aggravata dal fatto che non viene specificato quale funzionario o autorità debba essere considerato il "superiore gerarchico" di questa categoria di PTEF e chi debba essere consultato in caso di dubbi. A questo proposito, il GVG fa riferimento alla sua raccomandazione di cui al paragrafo 41 precedente e ritiene che le incompatibilità applicabili ai consulenti debbano essere chiarite, al momento dell'elaborazione dei regolamenti sulle loro condizioni di impiego e sui loro obblighi. Inoltre, facendo riferimento alla raccomandazione di cui al paragrafo 66, il GVG sottolinea che a questo proposito è necessaria un'adeguata formazione e consulenza da parte di personale dedicato a tempo pieno.

Contratti con autorità statali

99. Come già detto, ai PTEF è vietato intrattenere rapporti commerciali con la pubblica amministrazione, sia direttamente che indirettamente. Durante gli incontri in loco con le autorità, al GVG è stato detto che non esiste un elenco ufficiale delle aziende che intrattengono rapporti commerciali con la Pubblica Amministrazione. Tuttavia, tutti i contratti assegnati dalla Pubblica Amministrazione sono pubblicati sul portale web del Governo.

Omaggi

100. Ai sensi degli articoli 14-16 del Codice di condotta per gli agenti pubblici, un PTEF non deve permettere ad altri di obbligarlo o farlo apparire obbligato a restituire un favore a una persona fisica o giuridica. I PTEF non possono inoltre richiedere o accettare alcun beneficio che possa influenzare o sembrare influenzare l'imparzialità con cui svolgono i loro compiti, o che possa costituire, o sembrare costituire, una ricompensa in relazione ai loro compiti. Ai Segretari di Stato è espressamente vietato sollecitare o accettare alcun vantaggio indebito o

⁷⁸ Articoli 1 e 4 della Legge Qualificata n.2 del 18 giugno 2015.

⁷⁹ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17019030.html>

utilità non dovuta in cambio della disponibilità a influire su un atto legislativo o amministrativo del Congresso di Stato⁸⁰.

101. Il divieto riguarda omaggi, favori, inviti o qualsiasi altro vantaggio destinato a un PTEF o al suo coniuge, al suo convivente, ai suoi parenti fino al quarto grado, alle persone con cui il PTEF interessato ha - o ha avuto - relazioni commerciali o politiche negli ultimi anni; alle organizzazioni in cui ricopre - o ha ricoperto - posizioni di gestione o di controllo negli ultimi due anni. Il divieto di cui sopra non si applica all'ospitalità tradizionale o agli omaggi di valore inferiore a 100 euro, che devono sempre avere natura occasionale. Per quanto riguarda i Segretari di Stato, tale limite si applica anche quale sommatoria di valore per omaggi, regali o benefici plurimi dello stesso genere o comunque riconducibili allo stesso soggetto donatore nel corso dello stesso anno solare.

102. Ai sensi dell'articolo 6 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato, i Segretari di Stato sono autorizzati ad accettare i seguenti benefici: omaggi o benefici analoghi offerti in conformità alle consuetudini di cortesia o per dovere di ospitalità in qualità di rappresentanti del Congresso di Stato in veste ufficiale (entro i limiti sopra menzionati); offerte di ospitalità in conformità agli usi diplomatici e di cortesia; rimborsi da parte di terze parti delle spese relative alla partecipazione dei Segretari di Stato, nell'esercizio delle loro funzioni, a eventi organizzati da tali soggetti (spese di viaggio, vitto, alloggio e soggiorno).

103. Gli omaggi, il cui valore supera il limite stabilito e che non possono essere rifiutati per una questione di cortesia, devono essere consegnati allo Stato (i beni deperibili devono essere consegnati alle unità della pubblica amministrazione o donati a organizzazioni senza scopo di lucro)⁸¹. I Segretari di Stato devono informare il Comitato Etico, che deciderà in merito a tali omaggi. Gli altri PTEF devono consegnarli al proprio diretto superiore. In tutti i casi in cui un PTEF accetta un invito o un beneficio che non può essere rifiutato o restituito, deve informare per iscritto il proprio diretto superiore. Se viene offerto un vantaggio indebito, gli agenti pubblici devono: rifiutare l'offerta; informare il prima possibile il proprio diretto superiore o direttamente l'autorità penale competente; trattare il caso in cui è stato offerto il vantaggio indebito come qualsiasi altro caso e seguire le istruzioni impartite dal diretto superiore.

104. A seguito degli incontri con le autorità, il GVG rileva che il quadro giuridico presenta alcune lacune. Dovrebbero essere forniti i chiarimenti necessari e le definizioni chiare dei termini chiave, ad esempio in relazione all'ospitalità convenzionale, e agli omaggi che non possono essere rifiutati per questioni di cortesia e protocollo. Non è previsto l'obbligo di segnalare gli omaggi o i benefici ammissibili ricevuti (tale obbligo si applica solo agli omaggi vietati che non possono essere rifiutati per qualche motivo e che quindi vengono consegnati allo Stato). Non esiste un registro interno o pubblico degli omaggi ricevuti. Anche se alcuni omaggi vengono segnalati (ad esempio alla DGFP), non vi è alcun obbligo di informare il pubblico. Il GVG sottolinea l'importanza della trasparenza a questo proposito. Infatti, il pubblico dovrebbe essere regolarmente informato sugli omaggi fatti ai PTEF e sull'identità dei donatori. Il GVG ritiene quindi che sia necessario introdurre un sistema di dichiarazione e registrazione degli omaggi fatti ai PTEF nell'esercizio delle loro funzioni. Non esiste una procedura per determinare la natura e il valore di un omaggio. Il GVG è stato informato del

⁸⁰ Articolo 3 paragrafo 3 del Codice di Condotta per i Membri del Congresso di Stato.

⁸¹ Dall'entrata in vigore del Codice di Condotta, si è verificato un caso di donazione di un monitor TV a un Segretario di Stato: il bene è stato consegnato alla Contabilità di Stato - Settore Patrimonio, inserito in un inventario e catalogato tra i beni dello Stato.

fatto che la DGFP può, su richiesta, consultare la Sezione Contabilità sul valore di un omaggio considerato elevato. Ciò significa fondamentalmente che il valore degli omaggi è stimato principalmente dagli stessi PTEF e non viene verificato. Durante gli incontri in loco, le autorità, pur rilevando che i casi di omaggi non sono frequenti, hanno riconosciuto la necessità di indicazioni più precise in materia e di un migliore coordinamento tra le istituzioni che se ne occupano. Facendo riferimento alle raccomandazioni di cui ai precedenti paragrafi 60 e 66, il GVG ribadisce che è necessario disporre di personale adeguato presso le autorità competenti per fornire le indicazioni necessarie e tempestive.

105. Tenendo conto degli elementi di cui sopra, il GRECO raccomanda che (i) le norme sugli omaggi applicabili a tutte le persone con alte funzioni esecutive siano chiarite e rafforzate; e (ii) che le informazioni sul ricevimento di omaggi, inviti e altri vantaggi da parte di persone con alte funzioni esecutive siano inserite in un registro centrale e rese disponibili al pubblico in modo tempestivo;

Usa improprio delle risorse pubbliche

106. Ai sensi dell'articolo 19 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici e dell'articolo 9 del Codice di Condotta per i Membri del Congresso di Stato, i PTEF devono garantire che il personale, i beni, le strutture, i servizi e le risorse finanziarie loro affidati siano gestiti e utilizzati in modo efficace, efficiente ed economico e non per scopi privati o personali, salvo quanto autorizzato dalla legge. Ai PTEF si applicano le disposizioni generali del Codice Penale sui reati economici come il furto, la frode e la malversazione.

Usa improprio di informazioni riservate

107. L'articolo 18 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici stabilisce un obbligo primario di riservatezza. I PTEF sono tenuti, tra l'altro, a divulgare le informazioni solo in conformità alle norme pertinenti, ad adottare misure adeguate per garantirne la sicurezza, a non cercare di accedere alle informazioni che non siano appropriate o giustificate dalle loro funzioni e ad evitare l'uso improprio delle informazioni che possono ottenere nell'esercizio delle loro funzioni. I Segretari di Stato sono specificamente tenuti a non divulgare il contenuto dei dibattiti del Congresso di Stato, così come qualsiasi informazione che possa mettere a rischio la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali dello Stato (articolo 9 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato).

108. In una raccomandazione generale emanata il 24 aprile 2024⁸², il Comitato Etico ha chiarito che i Segretari di Stato sono tenuti a non rivelare a terzi, né mettere loro a disposizione, notizie o elementi su fatti e circostanze appresi nel corso delle sedute del Congresso di Stato; a non comunicare o trasmettere informazioni e documenti acquisiti nello svolgimento dell'attività di istruzione, lavorazione delle pratiche e relativo dibattito; non fare un uso improprio delle informazioni che possono ottenere nell'esercizio, o come risultato dell'esercizio, delle proprie funzioni, a farne uso conforme ai doveri d'ufficio ed a consentirne l'accesso a coloro che ne abbiano titolo; prestare la dovuta diligenza e attenzione per evitare la divulgazione involontaria di informazioni in loro possesso.

⁸²<https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/dam/jcr:f01145a1-c499-4919-bbae-439df3f60d9b/Delibera%20n.1%20del%2024-04-2024%20-%20Comitato%20Etico.pdf>

109. I PTEF rimangono vincolati all'obbligo di riservatezza anche dopo la fine del loro mandato⁸³. Inoltre, sono applicabili le seguenti disposizioni del Codice Penale: Si applicano gli Articoli 192 e 377 sulla violazione del segreto professionale, nonché l'Articolo 305 sull'aggiotaggio.

Restrizioni post-impiego

110. Ai PTEF è vietato trarre indebitamente vantaggio dalla loro posizione ufficiale per ottenere un impiego al di fuori del servizio pubblico. Non devono permettere che la prospettiva di un altro impiego crei per loro un conflitto di interessi reale, potenziale o apparente. Un PTEF deve informare immediatamente il proprio superiore di qualsiasi offerta concreta di lavoro che potrebbe dare origine a un tale conflitto, nonché della sua accettazione. Per un periodo di due anni dopo aver lasciato l'incarico, un PTEF non può agire per conto di un soggetto o di un'organizzazione in relazione a una questione che è stata influenzata dalle sue decisioni e che conferirebbe un vantaggio speciale a tale soggetto o organizzazione. I contratti conclusi e gli incarichi assegnati in violazione del suddetto divieto sono nulli. Inoltre, ai soggetti privati che hanno stipulato questi contratti o assegnato questi incarichi sarà vietato contrattare con l'Amministrazione per i due anni successivi, con l'obbligo di restituire qualsiasi compenso ricevuto e identificato come pertinente⁸⁴.

111. Durante gli incontri in loco, il GVG è stato informato del fatto che ci sono pochi casi di “porte girevoli” e che non esiste un meccanismo istituzionalizzato per monitorare le attività post-impiego degli ex PTEF. A ciò il GVG desidera aggiungere che il divieto della durata di due anni di agire per conto di qualsiasi soggetto o organizzazione in relazione a questioni influenzate da decisioni prese da un ex PTEF ha una portata limitata. Non copre, ad esempio, l'attività di lobbying del Congresso di Stato subito dopo aver lasciato l'incarico. Inoltre, ci sono poche indicazioni su come interpretare i concetti rilevanti dell'articolo 21 § 3 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici (in particolare “questioni interessate dalla decisione” della persona coinvolta, “attività che procurerebbero un particolare vantaggio” a una particolare persona o organizzazione). Il fatto che i PTEF rimangano vincolati all'obbligo di riservatezza e discrezione, anche dopo la fine del loro mandato, non riduce l'importanza e il potenziale utilizzo di qualsiasi informazione “privilegiata” acquisita durante il mandato e il suo utilizzo dopo la cessazione dell'incarico. Si potrebbero prevedere varie misure per rafforzare il sistema, come la limitazione/divieto temporaneo di alcuni tipi di attività (es. lobbismo), lo sviluppo di una procedura specifica per richiedere l'approvazione preventiva e/o l'obbligo di riferire le attività pianificate o in corso dopo aver lasciato l'incarico pubblico e la garanzia che personale dedicato sia tenuto a fornire una consulenza adeguata dopo l'impiego pubblico e una supervisione sicura. **Il GRECO raccomanda che (i) le norme sulle restrizioni post-impiego vengano rafforzate e ampliate, nonché applicate a tutte le persone con alte funzioni esecutive e che (ii) venga istituito un meccanismo di supervisione efficace di tali norme.**

Dichiarazione di attività, redditi, passività e interessi

Obblighi di dichiarazione

⁸³ Articolo 21 paragrafo 4 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici; articolo 11 paragrafo 2 del Codice di Condotta per i Membri del Congresso di Stato.

⁸⁴ Articoli 21 e 23 paragrafo 4 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici; articolo 11 paragrafo 3 del Codice di Condotta per i Membri del Congresso di Stato.

112. Ai sensi dell'articolo 5 del Codice di Condotta per i membri del Congresso di Stato, i Segretari di Stato sono tenuti a divulgare e inviare per la pubblicazione quanto segue su base annuale: la dichiarazione dei redditi; la dichiarazione DAPEF (relativa ai beni immobili e alle attività finanziarie detenute all'estero e alle partecipazioni in società detenute all'estero); i dati relativi all'esposizione debitoria nei confronti di banche o istituti di credito (con esclusivo riferimento all'eventuale stato di sofferenza), iscritti nella Centrale dei Rischi della Banca Centrale della Repubblica di San Marino⁸⁵; l'eventuale possesso di azioni o quote in società residenti; l'eventuale posizione di disponente o beneficiario di beni in trust⁸⁶. L'Ufficio di Segreteria Istituzionale assicura la pubblicazione delle informazioni di cui sopra sul sito web dedicato⁸⁷. Le informazioni vengono rimosse dal sito web due anni dopo che il Segretario di Stato ha lasciato l'incarico.

113. I Segretari di Stato sono tenuti a fornire le stesse informazioni anche per quanto riguarda il coniuge, il convivente registrato o non registrato ed eventuali familiari a carico (sempre su base annuale). Tuttavia, queste informazioni non vengono pubblicate, ma vengono messe a disposizione di tutti i Segretari di Stato e del Comitato Etico. Il Comitato Etico ha il compito di fornire indicazioni ai Segretari di Stato in merito agli obblighi di dichiarazione di cui sopra. I suoi pareri saranno pubblicati sul sito web dedicato⁸⁸.

114. A differenza dei membri del Congresso di Stato, i Direttori di Dipartimento e il personale politico non sono obbligati a presentare per la pubblicazione annuale la dichiarazione dei redditi, che comprende anche le proprietà detenute a San Marino. Non sono neppure obbligati a rendere pubblica la dichiarazione DAPEF presentata relativamente ai beni immobili e alle attività finanziarie detenute all'estero e alle partecipazioni in società detenute all'estero. Non divulgano i dati relativi all'esposizione debitoria nei confronti di banche o istituti di credito (con esclusivo riferimento all'eventuale stato di sofferenza), iscritti nella Centrale dei Rischi della Banca Centrale della Repubblica di San Marino. I Direttori di Dipartimento e il personale politico, come tutti i contribuenti, sono tenuti a presentare ogni anno una dichiarazione dei redditi generale per i redditi percepiti durante l'anno solare precedente. Tuttavia, tali dichiarazioni dei redditi non sono pubbliche, ma sono a disposizione dell'Ufficio Tributario per essere esaminate e valutate. A seconda dell'importo dell'imposta non pagata, l'omessa o falsa dichiarazione dei redditi è punita o con la reclusione e delle multe (ai sensi dell'articolo 389 del codice penale del 1974) o con sanzioni amministrative ai sensi degli articoli 139-142 della Legge n. 166 del 16 dicembre 2013.

115. I Direttori di Dipartimento che non erano impiegati nel Settore Pubblico Allargato prima della loro nomina devono certificare l'assenza di incompatibilità (relative a partecipazioni azionarie, attività esterne, ecc.) al momento della firma del contratto di lavoro. Tuttavia, tale dichiarazione non viene né registrata né resa pubblica.

116. Inoltre, l'articolo 10 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici richiede agli agenti pubblici, compresi i PTEF, di dichiarare la natura e la portata degli interessi personali o privati,

⁸⁵Sono comprese le informazioni trasmesse da tutte le istituzioni bancarie e finanziarie che partecipano al servizio di centralizzazione delle informazioni sui rischi creditizi (articolo 42 della legge n. 94 del 24 giugno 2022).

⁸⁶I relativi moduli di dichiarazione, così come le questioni procedurali, sono stati approvati dal Comitato Etico del Congresso di Stato nella riunione del 7 dicembre 2022.

⁸⁷ <https://www.congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Curriculum-e-dichiarazioni-dei-Segretari-di-Stato.html>

⁸⁸ Ad oggi, il Comitato Etico non ha ancora adottato alcun parere (<https://congressodistato.sm/pub1/CongressoSM/Codice-di-condotta/Il-Comitato-Etico.html>).

che potrebbero essere collegati ai loro doveri ufficiali, al loro superiore gerarchico, al momento della nomina e, successivamente, a intervalli regolari. Inoltre, i PTEF sono tenuti a informare per iscritto i loro superiori gerarchici della loro adesione o appartenenza ad associazioni, fondazioni o organizzazioni, le cui aree di interesse potrebbero creare situazioni di conflitto o influenzare lo svolgimento dell'attività pubblica.

117. Il GVG osserva che, a differenza dei Segretari di Stato, i Direttori di Dipartimento, il personale politico e i consulenti con funzioni analoghe sono tenuti a presentare una dichiarazione dei redditi annuale, che non viene resa pubblica. Inoltre, presentano la dichiarazione DAPEF in relazione alle proprietà e alle attività finanziarie detenute all'estero e alle partecipazioni in società detenute all'estero. Tuttavia, non dichiarano i dati relativi all'esposizione debitoria nei confronti di banche o istituti di credito. Dato il ruolo di questi PTEF nel processo decisionale, l'obbligo di dichiarare i debiti e le passività dovrebbe essere esteso anche a loro. Per garantire la trasparenza, tutte le dichiarazioni relative ad attività, interessi e passività dovrebbero essere oggetto di adeguata verifica e rese pubbliche. Inoltre, in linea con la posizione consolidata del GRECO, si raccomanda alle autorità di prendere in considerazione l'inclusione dell'obbligo di dichiarare passività, attività e interessi (detenuti a San Marino o all'estero) per i coniugi, partner, figli e qualsiasi altra persona a carico dei PTEF, anche se questi non dovessero essere successivamente resi pubblici per preservare la loro privacy. Alla luce di quanto sopra, **il GRECO raccomanda (i) che tutte le persone con alte funzioni esecutive siano obbligate a presentare dichiarazioni su attività, interessi e passività che devono essere rese accessibili al pubblico, e (ii) di prendere in considerazione l'estensione dell'obbligo per le persone con alte funzioni esecutive di presentare dichiarazioni su attività, interessi e passività anche ai loro coniugi, partner e persone a carico (fermo restando che tali informazioni non dovrebbero necessariamente essere rese pubbliche).**

Meccanismi di verifica

118. La DGFP e l'Ufficio Gestione del Personale sono tenuti a verificare la veridicità della dichiarazione presentata dai Direttori di Dipartimento per attestare l'assenza di incompatibilità.

119. Il Comitato Etico del Congresso di Stato fornisce consulenza ai Segretari di Stato in merito agli obblighi di dichiarazione. Durante gli incontri in loco, il GVG è stato informato del fatto che il Comitato Etico avrebbe effettuato alcuni controlli sulla veridicità delle dichiarazioni dei Segretari di Stato (in particolare, su discrepanze, differenze non giustificate tra le dichiarazioni di due anni consecutivi). Questo compito è svolto in parte anche dalle autorità fiscali. A questo proposito, il GVG osserva che i rispettivi ruoli di queste istituzioni non sono definiti e anche la portata delle verifiche non è chiara. Inoltre, la verifica stessa non sembra essere formalizzata in alcun modo. Non è nemmeno specificato a quali sanzioni può andare incontro un Segretario di Stato per aver presentato una dichiarazione falsa o incompleta. A questo proposito, il Comitato Etico ha fatto riferimento alla possibilità di presentare una denuncia penale in un caso del genere.

120. Il GVG ritiene che il meccanismo di verifica delle dichiarazioni dei ministri debba essere significativamente rafforzato. Il GVG ricorda la sua precedente raccomandazione (al paragrafo 60 precedente) di dotare il Comitato Etico di personale adeguato e di altre risorse per consentirgli di svolgere tutte le sue funzioni, compresa la verifica delle dichiarazioni. Il GVG ritiene importante integrare questa raccomandazione specificando i requisiti per tale verifica.

In effetti, le dichiarazioni dovrebbero essere sistematicamente e accuratamente verificate. A questo proposito, il GVG sottolinea che l'obiettivo di tali verifiche va oltre l'accertamento della conformità alla legislazione fiscale. Tali controlli mirano a individuare correttamente i conflitti di interesse, a rilevare patrimoni inspiegabili e a mantenere la fiducia pubblica nelle autorità, il che dovrebbe riflettersi nella metodologia utilizzata. Il meccanismo di verifica dovrebbe essere formalizzato e accompagnato da sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per garantire l'accuratezza delle informazioni fornite e l'effettivo rilascio delle dichiarazioni. Le autorità competenti dovrebbero anche avere il potere di rinviare i casi all'autorità competente per le indagini, se del caso. Infine, il GRECO osserva che è necessario istituire un meccanismo equivalente con personale dedicato per la verifica delle dichiarazioni che devono essere presentate da altri PTEF (Direttori di Dipartimento, personale politico e consulenti con funzioni simili). Di conseguenza, il **GRECO raccomanda che le dichiarazioni di attività, interessi e passività di tutte le persone con alte funzioni esecutive siano soggette a regolari verifiche sostanziali, e che vengano applicate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione.**

Meccanismi di responsabilità e di applicazione

Procedimenti penali e immunità

121. I PTEF non godono di immunità né di altri privilegi procedurali. Le indagini e il perseguimento dei reati di corruzione si basano sulle disposizioni del Codice di Procedura Penale (come modificato dalla Legge n. 24 del 2 marzo 2022). Il termine di prescrizione per la conclusione di un'azione penale con sentenza definitiva dipende dalla durata massima delle sanzioni che possono essere comminate per il reato in questione (Articolo 54 del Codice Penale)⁸⁹. Il termine di prescrizione per perseguire il reato di corruzione (articolo 373 del Codice penale) è di cinque anni.

122. Tra il 2019 e il 2023 sono stati avviati procedimenti penali per quattro casi di corruzione, un caso di estorsione e 27 casi di interesse privato in atti d'ufficio. Due casi di corruzione sono stati archiviati, mentre i procedimenti nei restanti due casi sono ancora in corso. Anche il caso di estorsione è in corso. Per quanto riguarda i casi di interesse privato in atti d'ufficio, i procedimenti sono stati archiviati in 17 casi; 9 casi sono in corso e un caso si è concluso con una condanna penale. Non ci sono stati casi in cui un PTEF sia decaduto dall'incarico per corruzione o reati correlati, o in cui le pubbliche accuse abbiano portato alle dimissioni di un PTEF.

Meccanismi di esecuzione non penali

123. I membri del Congresso di Stato hanno responsabilità politiche, sia collettive che individuali. La forma più estrema di responsabilità politica è la mozione di sfiducia del Parlamento. Se tale votazione viene approvata, il governo nel suo complesso o il Segretario di Stato interessato devono dimettersi. I Segretari di Stato possono essere citati in giudizio in procedimenti civili, penali e amministrativi.

124. Come indicato nel paragrafo 56 precedente, la violazione del Codice di Condotta dedicato da parte di un Segretario di Stato sarà sanzionata con una ammonizione emessa dal

⁸⁹ Per maggiori dettagli, si veda il [Rapporto sul Terzo Ciclo di Valutazione](#) del GRECO, (Tema I)(paragrafi 58-61).

Congresso di Stato, tenendo conto del parere del Comitato Etico. Se del caso, il Congresso di Stato può rendere pubblica l'ammonizione⁹⁰. Una dichiarazione del Segretario di Stato in disaccordo con il parere del Comitato Etico sarà pubblicata sul sito web dedicato del Congresso di Stato insieme al parere. Finora non è stata emessa alcuna ammonizione di questo tipo.

125. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 3 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici, l'inosservanza del Codice comporta una responsabilità disciplinare. I procedimenti disciplinari e l'imposizione di sanzioni sono regolati dalla Legge n. 145 "Riforma delle norme di disciplina per i dipendenti pubblici" del 21 ottobre 2022. Per quanto riguarda i PTEF, questa legge si applica ai Direttori di Dipartimento, ma non ai Segretari di Stato e al personale politico (compresi gli esperti).⁹¹

126. In base alla legge, a seconda della gravità della cattiva condotta, possono essere comminate quattro sanzioni: ammonizione, censura (rimprovero), sospensione e licenziamento. L'avvio di un procedimento disciplinare e la relativa indagine sono di norma di competenza del Direttore del servizio interessato, che ha la facoltà di emettere un'ammonizione e, con l'approvazione del Direttore Risorse Umane, una censura (rimprovero). Un'ammonizione o una censura (rimprovero) nei confronti di un Direttore di Dipartimento viene emessa dal Direttore della DGFP. La sospensione e il licenziamento sono imposti da una decisione della Commissione di Disciplina. Il termine di prescrizione dipende dalla durata massima delle sanzioni che possono essere comminate per la cattiva condotta in questione. L'azione disciplinare si prescrive in due anni se comporta le sanzioni dell'ammonizione o della censura, e in cinque anni se comporta la sospensione dal servizio o il licenziamento (Articolo 4 della Legge n. 145/2022).

127. La Commissione di Disciplina è nominata dal Consiglio Grande e Generale. È composta da membri in rappresentanza dei sindacati (un membro per ciascuno) e da un numero uguale di membri in rappresentanza della Pubblica Amministrazione, tra cui il Direttore Generale della Funzione Pubblica, che presiede la Commissione di Disciplina. La Commissione di Disciplina prende decisioni in base alla maggioranza dei voti e, in caso di parità, prevale il voto del Presidente. Per ciascuno dei membri effettivi viene nominato un membro supplente; il membro supplente sostituisce il membro effettivo in caso di impedimento o conflitto di interessi di quest'ultimo, oppure se il membro effettivo ha promosso l'azione disciplinare oggetto di esame da parte della Commissione. Il supplente del Direttore della Funzione Pubblica è nominato dal Consiglio Grande e Generale, su proposta del Congresso di Stato, tra i Dirigenti con funzione di Capo del Personale (Articolo 13 paragrafo 3 delle legge n.145/2022). Le riunioni della Commissione di Disciplina sono valide se sono presenti almeno due terzi dei suoi membri (compreso il Presidente o il suo sostituto).

128. Le sanzioni disciplinari sono immediatamente esecutive. Tuttavia, possono essere impugnate in tribunale. Le decisioni che impongono sanzioni disciplinari non vengono pubblicate. Sono soggette a norme di accesso stabilite dalla Legge n. 160 "Sul procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi" del 5 ottobre 2011. Il trasferimento o la sospensione possono essere imposti anche come misura cautelare nei confronti di un

⁹⁰ Articolo 8, paragrafo 4 del Codice di Condotta per i Membri del Congresso di Stato.

⁹¹ Si veda il paragrafo 57.

agente pubblico sottoposto a sanzioni disciplinari di sospensione o licenziamento o ad accuse penali⁹², in attesa dell'esito del procedimento disciplinare o penale.

129. I procedimenti disciplinari e penali possono svolgersi in parallelo. 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 una sanzione disciplinare se la condotta dell'agente pubblico comporta una violazione di disposizioni sia disciplinari che penali. 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 (Articolo 3 delle Legge 145/2022).

130. Finora non si sono verificati casi di azioni disciplinari nei confronti dei Direttori di Dipartimento per violazioni del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici.

131. Il GVG osserva che il Direttore della DGFP, che avvia un procedimento disciplinare contro un Direttore di Dipartimento, non presiede la commissione di disciplina che esamina il caso, ma è sostituito da un membro supplente. Tuttavia, il Direttore della DGFP può sanzionare un Direttore di Dipartimento da solo, emettendo un'ammonizione o una censura. Al GVG non sono pervenute critiche sullo svolgimento dei procedimenti disciplinari, sulla mancanza di imparzialità o sull'uso dei poteri da parte del Direttore della DGFP nell'imporre una sanzione. In ogni caso, e nonostante il fatto che tale decisione sia impugnabile davanti al tribunale amministrativo che effettua una verifica completa in fatto e in diritto in un caso disciplinare, il GVG incoraggia le autorità a valutare la disposizione di legge in base alla quale il direttore della DGFP decide l'avvio di un procedimento disciplinare e l'imposizione di un'ammonizione o di una censura, al fine di introdurre ulteriori garanzie, se del caso.

⁹²Accuse relative a un reato punibile con l'interdizione dai pubblici uffici o con la reclusione per un periodo di almeno un anno.

V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE FORZE DELL'ORDINE

Organizzazione e responsabilità delle forze dell'ordine

Panoramica delle varie forze dell'ordine

132. Le forze dell'ordine, che saranno oggetto del presente rapporto, comprendono il Corpo della Gendarmeria (Gendarmeria), il Nucleo Unificato della Guardia di Rocca (Guardia di Rocca) e il Corpo di Polizia Civile (Polizia Civile). La Gendarmeria e la Guardia di Rocca appartengono ai Corpi Militari della Repubblica di San Marino. Ai fini del presente rapporto, l'espressione "forze dell'ordine - LEA" e/o "corpi di polizia" è stata utilizzata per indicare congiuntamente la Gendarmeria, la Guardia di Rocca e la Polizia Civile, mentre l'espressione "funzionari delle forze dell'ordine - LEO" è stata utilizzata per indicare tutti i membri del personale/impiegati/funzionari delle LEA.

133. Con Legge 17 marzo 1994 n. 30 e successive modifiche è stato istituito un Dipartimento di Polizia, organo tecnico-organizzativo e amministrativo, a cui afferiscono le tre LEA, per rendere operative le linee guida emanate dal Congresso di Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico, per aumentare l'efficienza delle LEA e per favorire un'efficace azione di contrasto alla criminalità attraverso un'adeguata organizzazione delle risorse professionali disponibili. Inoltre, il Dipartimento di Polizia organizza corsi di formazione professionale per le LEA. È stato istituito un Consiglio di Dipartimento, composto dai Comandanti delle LEA, per condurre le operazioni di polizia.

Organizzazione e responsabilità delle forze dell'ordine selezionate

134. La Gendarmeria è disciplinata dal proprio Regolamento, adottato con Legge 12 novembre 1987 n. 131⁹³ e successive modifiche (Regolamento della Gendarmeria). Ai sensi dell'Articolo 2, la sua missione è, tra l'altro, prevenire e reprimere i reati, mantenere l'ordine pubblico, garantire la sicurezza dei cittadini e tutelare la proprietà. Inoltre, la Gendarmeria è responsabile della scorta, dell'accompagnamento e dell'assistenza ai detenuti, su richiesta dell'autorità giudiziaria. Risponde ai Capitani Reggenti per quanto riguarda l'ordine pubblico e la sicurezza, al Segretario di Stato per gli Affari Esteri per quanto riguarda il reclutamento, l'amministrazione, l'equipaggiamento, ecc., alla Magistratura per i compiti di polizia giudiziaria e al Congresso Militare per tutto ciò che riguarda la disciplina militare.

135. La Gendarmeria è composta da Reparti, Uffici, Nuclei e Brigate. I Reparti sono direzioni operative, rispondono direttamente al Comandante della Gendarmeria e sono dirette da Ufficiali. I Reparti sono quattro: il Reparto Comando, il Reparto Operativo e di Polizia Giudiziaria, il Reparto Servizi di Prevenzione e Controllo del Territorio e il Reparto di Polizia Amministrativa, Polizia Sociale, Studi e Statistiche. Gli Uffici ed i Nuclei sono le unità operative di base che assolvono ai compiti inerenti alle funzioni della Gendarmeria, al fine di perseguire nelle materie di competenza gli obiettivi del Corpo. Rispondono a uno dei quattro Reparti e, a seconda della loro rilevanza, sono guidati da Marescialli, Brigadieri o Vice Brigadieri. Il coordinamento generale è affidato al Reparto Comando. Attualmente sono stati istituiti l'Ufficio Violenza di Genere e Contro Minori, l'Ufficio Stranieri e l'Ufficio Armi. Per esigenze organizzative, gli uffici possono essere accorpati. Le Brigate sono unità operative di base che

⁹⁶<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021094.html>

svolgono i propri compiti in specifiche aree territoriali periferiche e, a seconda della loro rilevanza, sono guidate da Marescialli, Brigadieri o Vice Brigadieri. Ad esclusione del Comandante, i membri del personale della Gendarmeria hanno lo status di ufficiali di polizia giudiziaria.

136. La Guardia di Rocca è disciplinata dal proprio Regolamento, adottato con Legge 13 novembre 1987 n. 132⁹⁴ e modificato con Legge 5 settembre 1997 n. 99 e successive modifiche⁹⁵ (Regolamento della Guardia di Rocca). Conformemente all'Articolo 2, ha il compito di garantire l'osservanza delle leggi, dei decreti e dei regolamenti sammarinesi, nonché di sorvegliare i confini dello Stato, il Palazzo Pubblico, la sede delle varie Segreterie di Stato, ecc. La Guardia di Rocca contribuisce, tra l'altro, alla prevenzione e alla repressione dei reati, alla tutela dell'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla regolamentazione doganale, alla normativa valutaria e finanziaria. Svolge inoltre servizi di rappresentanza presso edifici statali, uffici pubblici, in occasione di cerimonie civili e religiose o eventi di interesse pubblico. La Guardia di Rocca è composta dal Comando Centrale, dalle Sezioni (le unità operative di base che assolvono ai compiti inerenti alle funzioni della Guardia di Rocca, al fine di perseguire nelle materie di competenza gli obiettivi del Corpo) e dagli Uffici. Risponde ai Capitani Reggenti per quanto riguarda l'ordine pubblico e la sicurezza, al Segretario di Stato per gli Affari Esteri per quanto riguarda il reclutamento, l'amministrazione, l'equipaggiamento, l'armamento, ecc., alla Magistratura per i compiti di polizia giudiziaria e al Congresso Militare per tutto ciò che riguarda la disciplina militare. I membri del personale della Guardia di Rocca sono militari a tutti gli effetti e hanno lo status di ufficiali di polizia giudiziaria.

137. La Polizia Civile è disciplinata dal proprio Regolamento, adottato con Legge 21 novembre 1990 n. 142 e successive modifiche⁹⁶ (Regolamento della Polizia Civile), e, a differenza della Gendarmeria e della Guardia di Rocca, è un corpo civile. Il Corpo di Polizia Civile è incaricato, tra le altre cose, di tutelare l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, vigilare sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti emanati dall'autorità pubblica, tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, prevenire e reprimere i reati, prestare soccorso in caso di calamità e incidenti. Tutti i membri del personale della Polizia Civile sono ufficiali di polizia giudiziaria. Si articola in settori: sicurezza stradale, tutela della vita, dell'ambiente e degli insediamenti, indagini e controllo delle attività economiche e finanziarie, settore informativo ed investigativo di polizia giudiziaria. La Segreteria di Stato per gli Affari Interni ha competenza per la Polizia Civile.

138. Il GVG osserva che è piuttosto insolito per un paese come San Marino avere tre LEA distinte, in quanto potrebbero verificarsi sovrapposizioni e una definizione poco chiara delle responsabilità. I rappresentanti delle LEA hanno infatti riconosciuto che, nella pratica, si sono verificate situazioni di sovrapposizione delle competenze delle LEA. Hanno affermato che l'autorità giudiziaria decide quale LEA è competente per una determinata indagine nel caso in cui siano state presentate più segnalazioni alle LEA in merito allo stesso procedimento. Inoltre, hanno affermato di aver coordinato le proprie operazioni, attraverso il Dipartimento di Polizia, durante la pandemia di Covid-19, in occasione del controllo congiunto degli spostamenti di persone da e verso il paese. Il GVG ha inoltre appreso che il Governo ha tempo per tempo discusso la possibilità di consolidare o riformare i Corpi di Polizia, senza giungere a un risultato definitivo. In considerazione della situazione specifica prevalente a San Marino, il GVG

⁹⁴<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17020661.html>

⁹⁵<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021996.html>

⁹⁶<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17021094.html>

incoraggia le autorità ad affrontare la questione dell'esistenza e dell'operatività incrociata di diverse LEA, consolidandole in qualche modo, garantendo un maggior grado di coordinamento, cooperazione e specializzazione, stabilendo chiaramente le competenze al fine di garantire una maggiore razionalizzazione delle risorse ed efficacia operativa.

139. In virtù delle funzioni di polizia giudiziaria che svolgono, i LEO sono responsabili dell'esecuzione di indagini penali, che possono essere avviate di propria iniziativa, a condizione che ne informino successivamente l'autorità giudiziaria competente (vale a dire il Commissario della Legge), oppure possono essere delegate sulla base di un provvedimento specifico dell'autorità giudiziaria competente. Dagli incontri con i sindacati e le autorità è emerso che, nella misura disposta dall'autorità giudiziaria, le tre LEA godono di autonomia operativa nello svolgimento delle indagini penali; tuttavia, se l'esito delle indagini porta a un potenziale procedimento penale (*notitia criminis*), le LEA sono tenute a informare l'autorità giudiziaria, che avvierà le procedure successive. Sono direttamente subordinate e rispondono all'autorità giudiziaria competente, e nessuna di esse ha mai ricevuto istruzioni politiche o subito pressioni di alcun tipo da parte di un Segretario di Stato o di un Comandante. I rappresentanti delle LEA incontrati in loco hanno ribadito che l'autorità giudiziaria competente è responsabile della risoluzione di eventuali questioni di giurisdizione concorrente tra le LEA per la conduzione di indagini penali.

140. Le tre LEA sono finanziate esclusivamente dal bilancio dello Stato e non vi sono finanziamenti privati. La Gendarmeria e la Guardia di Rocca hanno affermato di non aver mai ricevuto donazioni. Eventuali donazioni in natura alla Polizia Civile, se ciò dovesse verificarsi, dovrebbero passare attraverso la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica e le donazioni sarebbero registrate come beni/proprietà dello Stato. Le relazioni contabili sono messe a disposizione della Direzione della Finanza Pubblica e della Contabilità di Stato. Tutte le spese di bilancio sono sottoposte a controlli *ex ante* ed *ex post* da parte della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica (si veda anche il paragrafo 84 precedente).

Sindacati e associazioni di categoria

141. La Gendarmeria non dispone di un sindacato dedicato. L'Articolo 26 del suo Regolamento prevede che eleggerà cinque delegati che costituiranno il suo organo di rappresentanza di base. Neppure la Guardia di Rocca dispone di un sindacato dedicato. Tuttavia, l'Articolo 27 del suo Regolamento prevede che la Guardia Rocca eleggerà tre delegati che costituiranno il suo organo di rappresentanza di base. I membri della Polizia Civile possono invece iscriversi a uno dei tre sindacati esistenti: Confederazione Democratica dei Lavoratori Sammarinesi, Confederazione Sammarinese del Lavoro e Unione Sammarinese dei Lavoratori (USL).

Accesso alle informazioni

142. La legge n. 160/2011 sull'accesso ai documenti amministrativi si applica a ciascuna LEA (per maggiori informazioni si veda il paragrafo 70 precedente).

143. Per quanto riguarda la divulgazione di informazioni al pubblico e alla stampa/media, il GVG desidera evidenziare le seguenti tre questioni. In primo luogo, la Gendarmeria e la Polizia Civile hanno designato un addetto stampa (anche se non a tempo pieno) per divulgare le informazioni ai media, mentre la Guardia di Rocca non ha nominato un responsabile della

comunicazione con il pubblico e i media. Un tale incarico part-time difficilmente corrisponde alla funzione di un vero e proprio addetto stampa/media che dovrebbe essere il principale punto di riferimento per la stampa/media su qualsiasi questione, nonostante l'urgenza, non da ultimo per via delle preoccupazioni sollevate dai giornalisti circa gli ostacoli nel ricevere informazioni da un punto di contatto specificamente designato. In secondo luogo, le informazioni su operazioni specifiche vengono divulgate tramite comunicati stampa, conferenze stampa o social media dall'addetto stampa interessato, che le raccoglie dal reparto specifico che ha gestito l'operazione, dopo aver consultato il Comandante. I giornalisti incontrati dal GVG hanno evidenziato la difficoltà nell'ottenere informazioni dai Corpi di Polizia su casi sensibili. Pertanto, non sembra esistere una politica coerente in tutte le LEA riguardo alla divulgazione delle informazioni in modo proattivo (in luogo di una comunicazione reattiva), senza limitarla a specifici casi/operazioni. In terzo luogo, la Gendarmeria ha un sito web dedicato⁹⁷, con contenuti limitati a disposizione del pubblico, mentre le informazioni sulla composizione, la missione e le funzioni della Polizia Civile e della Guardia di Rocca sono reperibili sulle pagine dei social media del portale del Governo sammarinese⁹⁸, in quanto questi due Corpi non hanno siti web dedicati⁹⁹.

144. Alla luce di quanto sopra, il GVG ritiene che le autorità dovrebbero migliorare l'accesso alle informazioni attraverso un punto di contatto dedicato (unico), la creazione di siti web dedicati contenenti informazioni regolarmente aggiornate e la divulgazione proattiva (anziché reattiva) delle informazioni al pubblico e alla stampa/media. **Il GRECO raccomanda di progettare e attuare misure dedicate per migliorare la trasparenza e rafforzare la divulgazione proattiva di informazioni da parte delle forze dell'ordine.**

Fiducia del pubblico nelle forze dell'ordine

145. Non esistono indagini o altri strumenti di analisi comparativa che misurino il livello di fiducia del pubblico nei confronti delle LEA. Alla domanda se il pubblico avesse un livello di fiducia alto, medio o basso nei loro servizi, i rappresentanti delle LEA hanno potuto fare solo ipotesi basate sulle interazioni individuali che hanno avuto con il pubblico, compresi gli scolari. Inoltre, hanno ritenuto che le attività di sensibilizzazione della comunità condotte, anche con gli scolari, fossero sufficienti a creare un adeguato livello di fiducia nell'integrità dei loro servizi. In assenza di dati, non spetta comunque al GVG stimare il livello di fiducia dei cittadini nei confronti dei Corpi di Polizia. Per superare quello che sembra essere un senso percepito di compiacimento, il GVG incoraggia comunque le autorità a svolgere tempo per tempo sondaggi/indagini di opinione su scala nazionale, in quanto i risultati potrebbero rivelarsi utili per identificare i rischi, formulare piani/campagne per aumentare la fiducia dei cittadini nelle LEA, migliorare i rapporti con la stampa/media e attuare le raccomandazioni contenute nel presente rapporto.

Politica anticorruzione e di integrità, quadro normativo e istituzionale

Politica anticorruzione e di integrità

146. Non esiste una politica anticorruzione o di integrità nei confronti delle LEA.

⁹⁷ <https://www.gendarmeria.sm/on-line/home.html>

⁹⁸ (<https://www.gov.sm/pub1/GovSM/poliziacivile/> and <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/guardiadirocca/>)

⁹⁹ Le autorità sostengono che le informazioni vengono pubblicate sulle pagine dei social media e sui siti web rispettivamente della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri per quanto riguarda i Corpi Militari e della Segreteria di Stato per gli Affari Interni per quanto riguarda la Polizia Civile.

Misure di gestione del rischio per i settori a rischio di corruzione

147. Le LEA non intraprendono alcuna valutazione formale del rischio, né ad hoc né su base regolare, per identificare i servizi o le attività maggiormente a rischio di corruzione e violazione dell'integrità. Non esistono procedure o linee guida a tale scopo. Di fronte a questa situazione, e data l'assenza di indagini che misurino il livello di fiducia del pubblico nei Corpi di Polizia, nonché altre lacune individuate nel presente rapporto (ad esempio, in materia di controlli di integrità, conflitti di interesse e restrizioni post-impiego), il GVG ritiene che le autorità dovrebbero prestare particolare attenzione allo sviluppo di una procedura per effettuare una mappatura dei rischi in relazione alla corruzione e alle violazioni dell'integrità. Ciò servirebbe come base per identificare le corrispondenti misure di gestione del rischio e dovrebbe essere aggiornata regolarmente in linea con i rischi emergenti e le violazioni dell'integrità. Tale mappatura potrebbe costituire la base di una strategia (per l'integrità) a sé stante o come parte di una futura strategia generale anticorruzione che potrebbe essere resa nota ai LEO e pubblicata. Per queste ragioni, **il GRECO raccomanda che (i) venga effettuata una valutazione completa dei rischi delle aree e delle attività a rischio di corruzione per individuare le sfide e le minacce emergenti, e (ii) alla luce dei risultati, venga sviluppata una strategia che coinvolga tutte le forze dell'ordine, che dovrebbe essere comunicata ai LEO e al pubblico.**

Gestione delle operazioni sotto copertura e dei contatti con informatori e testimoni

148. Conformemente alla Legge 26 febbraio 2004 n. 28¹⁰⁰, il Commissario della Legge può autorizzare il personale specializzato dei Corpi di Polizia a svolgere operazioni sotto copertura. Il personale specializzato deve informare immediatamente ed esclusivamente il Commissario della Legge dell'esito delle attività svolte e non può estrarre copie e duplicati dei documenti relativi alle attività svolte, salvo espressa autorizzazione del Commissario della Legge. La violazione di tali disposizioni, ovvero la divulgazione delle informazioni apprese nell'ambito dell'esecuzione delle operazioni sotto copertura, è punita con la prigionia (di secondo grado), congiuntamente all'interdizione (di secondo grado) dai pubblici uffici e dai diritti politici. Le prove ottenute mediante operazioni sotto copertura possono essere valide per i processi relativi ai reati connessi allo svolgimento delle operazioni sotto copertura.

149. I rappresentanti della magistratura hanno spiegato al GVG che le autorità non hanno incontrato ostacoli nel perseguire vari casi penali e hanno fatto uso delle tecniche investigative disponibili. Tuttavia, le intercettazioni telefoniche, che sono regolate dalla Legge n. 98/2009¹⁰¹, non sono state utilizzate a causa delle difficoltà tecniche nel richiedere l'assistenza e la collaborazione dei fornitori di servizi di telecomunicazione italiani che operano a San Marino, che non è uno Stato membro dell'UE. La situazione migliorerà con l'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione (si veda il paragrafo 17 precedente). Detto ciò, le intercettazioni ambientali, come la videosorveglianza, sono state utilizzate per perseguire reati presumibilmente commessi dai LEO.

Principi etici e norme di comportamento

¹⁰⁰ Legge n. 28/2004 sulle disposizioni in materia di contrasto del terrorismo, del riciclaggio del denaro di provenienza illecita ed abuso di informazioni privilegiate.

¹⁰¹ <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17024291.html>

150. Il Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia è stato adottato con Decreto Delegato 29 aprile 2015 n. 59¹⁰² (Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia). L'Articolo 1 prevede che si applichi alle tre LEA. Si compone di 12 Articoli che riguardano i requisiti di integrità civile e morale, le qualifiche e il reclutamento, la formazione, la prevenzione e il contrasto alla corruzione, i conflitti di interesse e le incompatibilità, la segnalazione, il rispetto delle istituzioni e la neutralità. Il contenuto di alcune disposizioni è stato illustrato nei paragrafi 151, 155, 162, 167, 179, 183, 184, 186-188 seguenti. Inoltre, fa espresso riferimento a diverse disposizioni del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici (con particolare riferimento agli Articoli 4, 7-11, 14-17, 19 e 21-22), adottato con Legge n. 141/2014, che diventa direttamente applicabile ai LEO.

151. Conformemente all'Articolo 6, i LEO agiscono con integrità e rispetto nei confronti dei cittadini, osservando i principi di legalità, massima correttezza, imparzialità, riservatezza, cortesia e senso di responsabilità. L'Articolo 7 prevede l'istituzione di modalità organizzative, basate sulla trasparenza e sul controllo sistematico, per prevenire e contrastare la corruzione. A tal fine, saranno promosse e definite metodologie per la prevenzione della corruzione e saranno definiti criteri, procedure e altre misure.

152. La mancata osservanza delle disposizioni del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia può comportare l'applicazione di sanzioni disciplinari. La Polizia Civile ha informato che, negli ultimi tre anni, si sono verificati tre casi disciplinari non legati a reati di corruzione: nel primo caso è stato inflitto un ammonizione/rimprovero, nel secondo caso è stata inflitta una sospensione di 20 giorni dal lavoro per mancanza di imparzialità e nel terzo caso un LEO è stato sospeso dalle sue funzioni in attesa dell'esito del procedimento penale. I LEO possono rivolgersi al proprio superiore gerarchico in caso di dubbi sulle procedure da attuare per l'applicazione delle disposizioni contenute nel Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia. Inoltre, il Consiglio di Dipartimento del Dipartimento di Polizia può emanare istruzioni per la sua applicazione.

153. Durante la visita in loco, il GVG ha ricevuto conferma che le LEA sono vincolate sia dal Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia che dal Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici, disponibili online. Ritiene che le disposizioni ivi contenute affrontino questioni complementari (ad esempio, il Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici contiene disposizioni relative agli omaggi (Articolo 14), all'uso di risorse pubbliche e ufficiali (Articolo 19), alle restrizioni post-impiego (Articolo 21), per citarne solo alcune, che non sono contemplate dal Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia - si veda anche il paragrafo 187 successivo per quanto riguarda i contatti con i terzi e il trattamento delle informazioni riservate). Il GVG ritiene che sarebbe più vantaggioso consolidare/aggiornare tutte le disposizioni pertinenti nel Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia (invece di fare riferimenti incrociati al Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici), non da ultimo perché entrambi i Codici sono stati adottati più di nove anni fa.

154. L'aspetto più critico è che, come riconosciuto dalle autorità, entrambi i Codici non sono accompagnati da una guida pratica, contenente esempi quotidiani tratti da scenari reali di violazione delle disposizioni, che aiuterebbero i LEO ad applicare i codici etici nel loro lavoro quotidiano. Tale guida, che deve essere elaborata con il coinvolgimento dei rappresentanti di ciascuna LEA (non da ultimo perché la Gendarmeria e la Guardia di Rocca non sono associati ad alcun sindacato), dovrebbe servire anche come base per la formazione iniziale e periodica

¹⁰² <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17144621.html>

in servizio dei LEO. Ciò è tanto più necessario se si considera che le LEA occupano una posizione unica tra le autorità pubbliche: sono in contatto quotidiano con i cittadini, hanno l'autorità di impartire istruzioni e, in caso di inosservanza delle stesse, sono autorizzate a ricorrere a misure coercitive per la loro esecuzione. **Il GRECO raccomanda che (i) i codici di condotta applicabili ai funzionari delle forze dell'ordine vengano armonizzati (o consolidati, se necessario) e aggiornati in modo da contemplare tutte le questioni relative all'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, incompatibilità, omaggi, attività esterne, contatti con terzi, restrizioni post-impiego, gestione di informazioni riservate e uso improprio delle risorse) e (ii) il Codice di Condotta aggiornato per gli appartenenti ai Corpi di Polizia venga integrato con linee guida specifiche, basate su esempi pratici che coprano tutte le questioni rilevanti per l'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, omaggi, contratti con terzi, attività esterne, gestione di informazioni riservate, ecc.), che dovrebbero essere rese note agli agenti di polizia e utilizzate nella formazione iniziale e in servizio.**

Consulenza, formazione e sensibilizzazione

155. L'Articolo 5 del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia prevede che i LEO seguano corsi di formazione sul posto di lavoro e a corsi di formazione specialistica, che saranno mirati anche alle funzioni dirigenziali ed esecutive. La DGFP organizza corsi di formazione per tutti i dipendenti della pubblica amministrazione in materia di etica e prevenzione della corruzione. Inoltre, il Dipartimento di Polizia organizza corsi di formazione professionale per le LEA.

156. Il GVG ha appreso in loco che tutti i nuovi assunti seguono un corso di formazione introduttivo, che copre, tra l'altro, questioni relative a entrambi i codici di condotta. Corsi di formazione in servizio, riguardanti questioni etiche e di integrità, sembrano essere organizzati per i LEO, *inter alia*, dalla DGFP. Ogni anno viene elaborato e condiviso con le LEA un piano di formazione e il relativo calendario. Il GVG sostiene comunque che, alla luce della raccomandazione contenuta nel paragrafo 154 precedente, la formazione iniziale e quella in servizio dovrebbero essere erogate sulla base del Codice di Condotta aggiornato per gli appartenenti ai Corpi di Polizia e della guida pratica che sarà prodotta per integrarlo e spiegarlo.

157. Non esiste un meccanismo dedicato per fornire consulenza riservata in materia di etica e integrità nella pratica. Detto ciò, i LEO possono richiedere consulenza al superiore gerarchico, ai Comandanti o alla DGFP. Il GVG ritiene che, sebbene un superiore debba dare l'esempio, non dovrebbe avere un ruolo diretto nella consulenza riservata, poiché ciò potrebbe scoraggiare le richieste di consulenza da parte dei LEO, non da ultimo perché i superiori sono coinvolti in procedimenti disciplinari. Questa lacuna dovrebbe essere colmata designando una persona di fiducia, indipendente dalla catena di comando del LEO. Per i LEO possono esistere altri organi a cui rivolgersi, nel caso in cui si trovino ad affrontare dilemmi etici nel loro lavoro quotidiano (ad esempio, un organismo di esperti o un'associazione). Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di istituire un meccanismo di consulenza riservata sull'etica e sulle questioni di condotta professionale per le forze dell'ordine al di fuori della catena di comando.**

Reclutamento, carriera e condizioni di servizio

Requisiti per il reclutamento

158. Il personale delle LEA si divide in tre categorie: ufficiali, sottufficiali e truppe. Tali categorie sono costituite da gradi (di gestione) che definiscono le relazioni gerarchiche nell'organizzazione delle LEA, come mostrato nella tabella seguente.

Gendarmeria	Guardia di Rocca	Polizia Civile
<u>Ufficiali</u> - Generale - Colonnello - Tenente Colonnello - Maggiore - Capitano - Tenente - Sottotenente	<u>Ufficiali</u> - Generale - Colonnello - Tenente Colonnello - Maggiore - Capitano - Tenente - Sottotenente	<u>Ufficiali</u> - Comandante - Ufficiali
<u>Sottufficiali</u> - Marescialli - Brigadieri - Vice Brigadieri	<u>Sottufficiali</u> - Sergenti Maggiori Aiutanti - Sergenti Maggiori - Sergenti	<u>Sottufficiali</u> - Ispettori - Sovrintendenti
<u>Truppa</u> - Appuntato - Gendarme	<u>Truppa</u> - Caporali Maggiori - Guardie	<u>Truppa</u> - Assistenti - Agenti Ausiliari - Agenti

159. Il reclutamento dei LEO è disciplinato dal Decreto Delegato 31 agosto 2021 n. 159, che stabilisce procedure e requisiti comuni. Il reclutamento per i gradi militari di Gendarme e Guardia e per il profilo di ruolo di Agente è disposto dal Congresso di Stato, su richiesta dei Comandanti delle LEA, attraverso la pubblicazione di un bando di reclutamento per un corso-concorso pubblico. Il bando di reclutamento indica i requisiti per il reclutamento, le modalità di presentazione delle domande, i documenti da presentare, il corso e la procedura di concorso. Il corso di formazione ha una durata minima di 60 ore. Il reclutamento si basa esclusivamente su criteri oggettivi e non discriminatori e tiene conto delle qualifiche personali e dell'esperienza di ciascun candidato.

160. Al termine del concorso pubblico, viene stilata una graduatoria finale di candidati, che rimane valida per tre anni. I vincitori del concorso devono superare un periodo di prova di dodici mesi, durante il quale le reclute sono tenute a frequentare corsi di formazione teorici e pratici. Dopo sei mesi di servizio vengono sottoposti a una valutazione intermedia e al termine dei dodici mesi a un esame finale. Se la recluta non supera il periodo di prova, viene esclusa dalla graduatoria di merito. Dopo il superamento del periodo di prova, il Comandante delle rispettive LEA nomina le reclute in qualità di Gendarmi nel caso della Gendarmeria, Agenti nel caso della Polizia Civile e Guardie nel caso della Guardia di Rocca.

161. Possono presentare domanda di partecipazione al concorso pubblico i cittadini o i residenti sammarinesi, a condizione che: abbiano un'età compresa tra i 18 e i 35 anni nel caso di reclutamento di Agenti, Gendarmi e Guardie; siano in possesso dei requisiti di integrità civile e morale (si veda paragrafo 162 successivo); siano psicologicamente e fisicamente idonei al servizio e alla detenzione e all'uso delle armi; non siano stati sottoposti a provvedimenti disciplinari di espulsione dalle LEA o di licenziamento ai sensi delle norme sui pubblici agenti;

non si trovino in situazioni di incompatibilità di cui al Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia e al Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici (si veda paragrafo 183 successivo), ecc.

162. I requisiti di integrità civile e morale che i LEO devono soddisfare sono stabiliti nell'Articolo 3 del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia. Pertanto, i LEO non devono essere stati condannati in via definitiva per un reato penale doloso o colposo, per il quale sia stata comminata una pena che comporti la restrizione della libertà personale o l'interdizione dai pubblici uffici non inferiore a uno o due anni; inoltre, devono comportarsi in modo irreprensibile in ogni circostanza. Inoltre, ai sensi dell'Articolo 4, vengono effettuati controlli periodici sui LEO per verificare che continuino a soddisfare i requisiti di integrità.

163. Il GVG ha appreso in loco che, nell'ambito del processo iniziale di reclutamento mediante concorso, le LEA effettuano controlli sull'integrità civile e morale (vale a dire, verificano il casellario giudiziario, i procedimenti pendenti nei confronti delle nuove reclute, le autodichiarazioni presentate nell'ambito della candidatura, i certificati di godimento dei diritti civili, le incompatibilità, ecc.). Questo compito viene svolto nella pratica dalla DGFP nel caso della Polizia Civile, o dai Comandanti della Gendarmeria e della Guardia di Rocca. Detto ciò, e anche se la legislazione prevede verifiche periodiche dei requisiti di integrità - così come il modulo di valutazione annuale che contiene una sezione concernente le qualità morali e caratteriali (si veda il paragrafo 174 successivo), dagli incontri con le autorità è emerso chiaramente che nella pratica questo compito non viene svolto sistematicamente. Il GVG ritiene inoltre che le verifiche iniziali e periodiche dell'integrità debbano andare oltre la verifica del casellario giudiziale e includere la situazione finanziaria dei LEO e dei loro parenti stretti/persone a loro affiliate. Ciò è ancora più importante nel caso di promozioni ad incarichi superiori, poiché le circostanze personali potrebbero cambiare nel tempo e, in alcuni casi, esporre i LEO a possibili rischi di corruzione. Le verifiche sull'integrità possono includere anche test antidroga casuali e auto-segnalazioni per prevenire e valutare eventuali rischi. Un controllo regolare durante la carriera dei LEO è pertanto uno strumento indispensabile per la prevenzione della corruzione per l'intera catena di comando. **Il GRECO raccomanda che tutti i LEO siano sottoposti a regolari verifiche sull'integrità nel corso della loro carriera, in particolare nel contesto di promozioni o cambi di incarichi, secondo una procedura chiara che dovrebbe essere pubblicata.**

164. Ai sensi dell'Articolo 10 del Regolamento della Gendarmeria, il suo personale è composto da ufficiali (un Comandante e un Vice Comandante), sottufficiali (tra cui Marescialli, Brigadieri, Vice Brigadieri) e dalla truppa (composta da Appuntati e Gendarmi), quali *Comandante, Vice Comandante, Marescialli, Brigadieri, Vice Brigadieri, Appuntati e Gendarmi*). Non vi sono limiti al numero di Vice Brigadieri, Appuntati e Gendarmi. L'Articolo 4 del Regolamento della Guardia di Rocca prevede che l'organico sia composto da ufficiali (un Comandante e un Vice Comandante), sottufficiali (Sergenti Maggiori Aiutanti, Sergenti Maggiori, Sergenti) e dalla truppa (un Caporale Maggiore e Guardie). Ai sensi dell'Articolo 5 del Regolamento della Polizia Civile e successive modifiche, il Corpo è composto da ufficiali (un Comandante), sottufficiali (Ispettori e Sovrintendenti) e dalla truppa (Assistenti, Agenti Ausiliari e Agenti).

165. Di seguito è riportato il numero dei LEO in ciascuna LEA.

Gendarmeria

Incarico	Uomini	Donne	Totale
Comandante (Generale)	1	-	1
Capitani	4	-	4
Marescialli	2	-	2
Brigadieri	12	-	12
Vice Brigadieri	34 (92%)	3 (8%)	37
Appuntati	5	-	5
Gendarmi	17 (74%)	6 (26%)	23
Totale	75 (89%)	9 (11%)	84

Guardia di Rocca			
Incarico	Uomini	Donne	Totale
Comandante	1	-	1
Ufficiali	-	-	-
Sergenti Maggiori Aiutanti	-	-	-
Sergenti Maggiori	6	-	6
Sergenti	17	-	17
Caporali Maggiori		-	
Guardie	9	2	11
Totale	33 (94,28%)	2 (6%)	35

Polizia			
Posizione	Uomini	Donne	Totale
Comandante	1	-	1
Ufficiale	4	-	4
Ispettore	2 (40%)	3 (60%)	5
Sovrintendente	15 (94%)	1 (6%)	16
Assistente	30 (94%)	2 (6%)	32
Agente	14 (61%)	9 (39%)	23
Totale	66 (81,5%)	15 (18,5%)	81

166. Considerato che il Comandante della Polizia Civile è stato una donna dal 1996 al 2019 e che attualmente vi sono due Ispettori donna a capo del Nucleo Antifrode e della Sezione Pronto Intervento della Polizia Civile, nonché un Vice Brigadiere donna a capo dell'Ufficio Violenza di Genere e Contro Minori della Gendarmeria, il GVG ritiene che le cifre sopra indicate richiedano misure volte ad affrontare la rappresentanza complessiva delle donne nelle LEA, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali. Le autorità hanno riconosciuto durante la visita in loco che si sta valutando la possibilità di aumentare il livello delle donne nelle LEA. Hanno sottolineato che il processo di reclutamento è equo e aperto a uomini e donne e che alcuni requisiti di idoneità sono stati adattati alle particolarità delle donne (ad esempio, il requisito dell'altezza per tutti i candidati uomini e donne da reclutare nei Corpi di Polizia è stato ridotto da 1,70 a 1,60 metri). In seguito al recente concorso di reclutamento, due donne si sono unite alla Guardia di Rocca. Il GVG sottolinea l'importanza di promuovere l'equilibrio di genere nelle LEA e di aumentare la rappresentanza femminile, in quanto ciò contribuisce a evitare il pensiero di gruppo e, di conseguenza, la corruzione. Di conseguenza, le autorità dovrebbero impegnarsi a rendere la professione più attraente e a promuovere il reclutamento

di donne, con l'obiettivo di creare un ambiente più inclusivo. **Il GRECO raccomanda di adottare misure dedicate per aumentare la rappresentanza femminile in ciascuna LEA, a tutti i livelli.**

Procedura di nomina e promozione a un grado superiore

167. Il Comandante della Gendarmeria viene nominato per chiamata dal Consiglio Grande e Generale, su proposta del Congresso di Stato, una volta valutati il curriculum vitae, le competenze professionali e la specializzazione del candidato. Trascorso il periodo di prova di un anno, con esito favorevole espresso dal Segretario di Stato per gli Affari Esteri, l'Ufficiale Comandante è soggetto a rafferme quinquennali. Non rivestirà il ruolo di ufficiale di polizia giudiziaria. Ai sensi dell'Articolo 13-bis, l'Ufficiale Vice Comandante è scelto tra gli Ufficiali della Gendarmeria e viene nominato mediante Delibera del Congresso di Stato, su proposta del Segretario di Stato per gli Affari Esteri, previa valutazione di una relazione redatta dal Comandante.

168. Il GVG è stato informato che i Comandanti della Polizia Civile e della Guardia di Rocca vengono nominati dal Congresso di Stato, previo esame delle candidature da parte di una commissione, a seguito di un concorso pubblico. Anche il Comandante della Guardia di Rocca può essere nominato su chiamata.

169. Il Decreto Delegato n.159/2021 (si veda il paragrafo 159 precedente) stabilisce procedure e requisiti comuni per l'avanzamento di carriera dei LEO, che avviene in base all'anzianità o ai concorsi interni. Ai fini dell'avanzamento per anzianità per specifici gradi, un LEO deve: (i) aver superato tutti i corsi di formazione tenuti su richiesta del Comandante (Ufficiale Comandante); (ii) non essere stato soggetto a sanzioni disciplinari superiori all'ammonizione per i membri della Polizia o al richiamo per i membri militari negli ultimi cinque anni; e (iii) aver ottenuto negli ultimi cinque anni una valutazione media delle prestazioni almeno pari a "buono". Agenti e Guardie devono rimanere in servizio per otto anni prima di rivendicare il diritto al primo avanzamento di carriera.

170. Un concorso interno per gradi specifici si basa su qualifiche ed esami¹⁰³ (come per i gradi militari di Brigadiere, Maresciallo e Tenente nella Gendarmeria, per i gradi militari di Sergente Maggiore, Sergente Maggiore Aiutante e Tenente nella Guardia di Rocca, per i profili di ruolo di Sovrintendente, Ispettore e Ufficiale nella Polizia Civile). I requisiti per l'assegnazione di un determinato grado tramite concorso interno variano e dipendono dall'anzianità di servizio maturata in un grado precedente, dal livello di istruzione, dal punteggio ottenuto nella valutazione annuale delle prestazioni e dall'esistenza di eventuali sanzioni disciplinari.

171. In caso di promozione a ufficiale, un LEO è tenuto a frequentare un corso di formazione, che può essere organizzato internamente o esternamente, su indicazione della rispettiva LEA.

172. Ai sensi dell'Articolo 8, se l'avanzamento di carriera per concorso interno non consente di ricoprire i posti vacanti, questi possono essere ricoperti mediante un corso di formazione seguito da un concorso pubblico. I candidati devono aver conseguito una laurea triennale o magistrale in ambito amministrativo, contabile o tecnico attinente al settore o al reparto

¹⁰³ Gli Articoli 5 e 6 del Decreto Delegato n. 159/2021 stabiliscono la procedura dettagliata per il concorso interno.

operativo individuati nel bando di reclutamento o, in alternativa, devono aver maturato almeno dieci anni di esperienza presso le LEA e/o società che si occupano di sicurezza. La durata e la struttura della formazione saranno definite da un protocollo redatto dai Comandanti e approvato dai Segretari di Stato per gli Affari Esteri e per gli Affari Interni. Ad oggi non è stato prodotto alcun protocollo di questo tipo, poiché l'avanzamento di carriera è sempre avvenuto mediante concorsi interni.

173. L'articolo 8-bis prevede la procedura di "reclutamento a chiamata" per specifici profili con competenze particolari/eccezionali (ad esempio un professionista altamente qualificato), in base alla quale il Congresso di Stato, su richiesta del Comandante della Gendarmeria e della Guardia di Rocca, può reclutare temporaneamente "a chiamata" un ufficiale professionista con incarico triennale rinnovabile per un ulteriore mandato, fermo restando il superamento di un periodo di prova di dodici mesi. La persona individuata deve essere in possesso di ottima preparazione tecnico-professionale, eccellenti qualità e comprovata esperienza maturata presso Accademie Militari o Corpi di Polizia, nonché presso società che si occupano di sicurezza, anche all'estero. Può essere reclutata "a chiamata" al massimo una persona per ogni grado militare. La persona individuata formerà i LEO nelle materie specialistiche di cui è responsabile. Dall'entrata in vigore del Decreto Delegato n. 159/2021 non si sono verificate "assunzioni a chiamata".

Valutazione delle prestazioni

174. Le valutazioni delle prestazioni per i LEO vengono effettuate annualmente sulla base di una scheda di valutazione. Ai sensi del Regolamento n. 3 del 24 febbraio 2022¹⁰⁴, la scheda di valutazione si compone di tre parti. La prima parte valuta le qualità fisiche, morali e caratteriali, come l'aspetto esteriore, la forza fisica, la forza mentale e la capacità di concentrazione, l'integrità, la forza di carattere e la determinazione, la capacità di affrontare i rischi e la lealtà. La seconda parte riguarda le competenze intellettuali e la consapevolezza culturale, come la capacità di risolvere problemi, la capacità di comunicazione, l'aggiornamento culturale e l'impegno ad apprendere e utilizzare le lingue straniere. La terza parte riguarda le competenze professionali, come la preparazione professionale, la gestione del personale, la capacità organizzativa, la capacità di lavorare in gruppo, le competenze interpersonali, la motivazione e la dedizione al lavoro, l'affidabilità, l'iniziativa, il processo decisionale, la riservatezza e il senso della disciplina. Un'ultima sezione, che deve essere compilata dal Comandante, sulla base delle relazioni dei responsabili dei reparti operativi presso cui sono in servizio i LEO, include le seguenti valutazioni, che devono essere riportate sulla scheda di valutazione: eccellente, molto buono, buono, sufficiente e insufficiente. La scheda di valutazione viene inserita nel fascicolo personale del LEO. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3 bis del Decreto Delegato n. 159/2021, un LEO può presentare ricorso avverso la scheda di valutazione al giudice amministrativo.

175. Il GVG ha appreso in loco che la scheda di valutazione è piuttosto recente e che sono stati organizzati incontri con i LEO per discuterne il contenuto. La scheda è piuttosto dettagliata e contiene componenti che un superiore dovrebbe saper valutare in modo efficace. Poiché la valutazione annuale delle prestazioni influisce sull'avanzamento di carriera dei LEO, affinché sia credibile ed efficace, sarebbe necessario che i superiori ricevessero indicazioni su come condurre le valutazioni, in particolare su come valutare oggettivamente

¹⁰⁴<https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17130681.html>

le componenti delle schede di valutazione, tra cui etica e integrità, e compilare la scheda in modo coerente. A sua volta, ciò aumenterebbe la fiducia dei LEO nel fatto che le decisioni riguardanti la loro valutazione e promozione si basano sugli stessi criteri oggettivi applicati ai loro pari. Il GVG incoraggia le autorità a sviluppare una guida sulla conduzione della valutazione annuale delle prestazioni e sulla compilazione delle schede di valutazione, che dovrebbe essere resa pubblica a tutti i LEO.

Rotazione

176. Il Comandante della Gendarmeria, per esigenze di servizio o per altri giustificati motivi, può trasferire il personale di qualsiasi grado in qualsiasi altra sede dipendente, conformemente all'Articolo 17 del Regolamento della Gendarmeria. La rotazione nella Gendarmeria avviene periodicamente. Per quanto riguarda la Guardia di Rocca, la rotazione non è automatica ma viene decisa in base alla necessità. Poiché i membri del personale appartenenti a una sezione o a un ufficio sono spesso chiamati a prestare servizio in altre sezioni a causa di sopravvenute esigenze, ciò può costituire una forma di rotazione. Per quanto riguarda la Polizia Civile, gli ufficiali lavorano in coppia e ruotano di volta in volta. La rotazione delle squadre nelle auto di pattuglia avviene ogni mese. Il GVG incoraggia le autorità a considerare l'introduzione della rotazione per determinati incarichi a rischio, che saranno identificati a seguito della valutazione completa del rischio di aree e attività soggette a corruzione, da svolgere in attuazione della raccomandazione formulata nel paragrafo 147 precedente.

Cessazione del servizio e revoca dell'incarico

177. L'Articolo 8 della Legge 18 marzo 2008 n. 47 disciplina il pensionamento dei membri dei Corpi di Polizia. Dal 2007, i LEO vanno in pensione al raggiungimento di una determinata età indicata in un meccanismo stabilito in tale disposizione. A partire dal 1° aprile 2025, andranno normalmente in pensione al raggiungimento del 65° anno di età. In qualsiasi momento possono rassegnare le proprie dimissioni volontarie per iscritto. Le dimissioni dai Corpi Militari vengono notificate al Congresso di Stato, che può ordinare al membro del personale dimissionario di rimanere in servizio per un periodo di tempo che va da uno a sei mesi, mentre le dimissioni dei membri del Corpo della Polizia Civile sono notificate all'Ufficio Gestione del Personale.

Stipendi e benefici

178. I livelli retributivi per ogni LEA sono indicati di seguito. I LEO possono avere diritto a quanto segue: indennità derivante dal proprio grado, indennità di funzione, indennità per responsabilità di comando, compenso per lavoro straordinario, compenso per servizio ordinario prestato nelle ore notturne e festive, assegni familiari, indennità di contingenza, tredicesima mensilità e trattamento di fine rapporto, in conformità con la legge.

Gendarmeria		
Incarico	Retribuzione di base mensile	Gamma di indennità mensili
Comandante (Generale)	livello 10 € 3.043,65 + scatti di anzianità	Indennità fissa € 381,75

		Indennità progressiva € 76,35 per scatto di anzianità/massimo 8 scatti Indennità militare € 23,24 Indennità di funzione € 69,72
Vice Comandante	livello 9 € 2.751,48 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Tenente Speciale € 309,65
Ufficiali	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Tenente Speciale € 309,65
Maresciallo	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Brigadiere	livello 7 € 2.341,09 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Vice Brigadiere	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Vice Brigadiere Speciale € 37,19
Appuntato	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Gendarme	livello 5 € 2.005,09 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72

		- Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Militare € 23,24
--	--	---

Guardia di Rocca		
Incarico	Retribuzione di base mensile	Gamma di indennità mensili
Comandante	livello 10 € 3.043,65 + scatti di anzianità	Indennità fissa € 381,75 Indennità progressiva € 76,35 per scatto di anzianità/massimo 8 scatti Indennità militare € 23,24 Indennità di funzione € 69,72
Vice Comandante	livello 9 € 2.751,48 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Tenente Speciale € 309,65
Ufficiale	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Ufficiale Speciale € 309,65
Sergente Maggiore Aiutante	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Sergente Maggiore	livello 7 € 2.341,09 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Sergente	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24 - Sergente Speciale € 37,19

Guardia di Rocca		
Incarico	Retribuzione di base mensile	Gamma di indennità mensili
Caporale Maggiore	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Responsabilità di comando correlata al grado € 18,59 - Militare € 23,24
Guardia	livello 5 € 2.005,09 + scatti di anzianità	- Funzione € 69,72 - Responsabilità effettiva di comando € 27,89 - Militare € 23,24

Polizia Civile		
Incarico	Retribuzione di base mensile	Gamma di indennità mensili
Comandante	Retribuzione di base € 3.075,00 + scatti di anzianità (€ 85 per scatto)	€ 1.100,00 retribuzione di posizione parametro 3 (Decreto Delegato n. 21 del 6/3/2013).
Ufficiale	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 309,65
Ispettore	livello 8 € 2.532,38 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 92,96
Sovrintendente	livello 7 € 2.341,09 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 92,96
Assistente	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 92,96 Indennità dell'Assistente € 37,19
Agente Ausiliario	livello 6 € 2.167,25 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 92,96
Agente	livello 5 € 2.005,09 + scatti di anzianità	Indennità di funzione € 92,96

Conflitti di interesse

179. In base all'Articolo 8 del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia, i LEO hanno il dovere di segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali conflitti di interesse. Fa inoltre riferimento all'Articolo 9 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici (si vedano anche i paragrafi 87 e 88 precedenti).

180. Gli agenti pubblici sono personalmente responsabili dell'individuazione di eventuali conflitti di interesse reali, potenziali o apparenti, di informare il loro diretto superiore gerarchico per iscritto in merito a qualsiasi conflitto di interessi dal momento in cui ne vengono a conoscenza e di rispettare ogni decisione definitiva che impone loro di uscire dalla situazione in cui si trovano, compresa, eventualmente, l'indicazione di astenersi dal compiere

atti inerenti al procedimento o all'attività amministrativa in relazione a cui sia stato ravvisato un conflitto di interessi.

181. L'articolo 10 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici si applica anche ai LEO (si veda anche il paragrafo 116 precedente). Di conseguenza, l'Ufficiale Comandante della Gendarmeria ha emesso la Direttiva n. 29 dell'11 luglio 2018, in base alla quale tutto il personale militare è tenuto a compilare una dichiarazione in tal senso. Le dichiarazioni non vengono rese pubbliche.

182. Il GVG accoglie con favore l'esistenza di norme sui conflitti di interesse all'interno dei Corpi di Polizia. Ritiene che tale ambito, in particolare allorché i conflitti di interesse possono incidere sul processo decisionale e sugli interessi finanziari, dovrebbe essere contemplato nella guida pratica da adottare in attuazione della raccomandazione formulata al paragrafo 154 precedente. Tale ambito dovrebbe inoltre beneficiare della formazione iniziale e continua che sarà fornita sulla base della guida pratica (si veda anche il paragrafo 156 precedente), non da ultimo perché al GVG non sono state fornite informazioni o statistiche relative al monitoraggio delle situazioni di conflitto di interessi, compreso l'avvio di eventuali inchieste/indagini disciplinari e l'imposizione di sanzioni disciplinari.

Divieto o limitazione di determinate attività

Incompatibilità e attività esterne

183. Per quanto riguarda le incompatibilità, ai sensi dell'articolo 8 del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia, i LEO non possono avere partecipazioni in società di persone e in società di capitali, ad eccezione delle partecipazioni in società quotate in borsa o in società che esercitano le attività riservate di cui alla legislazione nazionale, purché tale partecipazione sia esclusivamente a fini di risparmio. Si fa inoltre riferimento all'articolo 11 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici, che si applica ai LEO (si veda il paragrafo 97 precedente), in base al quale gli agenti pubblici non saranno coinvolti in alcuna attività od operazione, non ricopriranno cariche e non svolgeranno funzioni, indipendentemente dal fatto che siano retribuite o meno, che siano incompatibili con il corretto esercizio delle loro funzioni pubbliche o che possano pregiudicare tale esercizio. In caso di dubbio, gli agenti pubblici riferiranno la situazione al loro diretto superiore gerarchico, che ha la facoltà di adottare una decisione. Anche l'articolo 30 della Legge n. 41/1972 si applica ai LEO (si veda il paragrafo 97 precedente).

Omaggi

184. Il Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia non contiene disposizioni specifiche circa la ricezione e l'accettazione di omaggi. Tuttavia, le disposizioni che disciplinano la ricezione e l'accettazione di omaggi contenute nel Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici si applicano anche ai LEO (si vedano i paragrafi 100-101 precedenti). Inoltre, l'articolo 374 del Codice Penale prevede che l'accettazione di un compenso da parte di un agente pubblico per un atto d'ufficio già compiuto sia punibile con la reclusione o con una multa.

185. Il GVG ritiene che, come nel caso delle norme sui conflitti di interesse all'interno dei Corpi di Polizia, questo ambito dovrebbe essere contemplato dalla guida pratica da adottare a complemento del Codice Etico, che dovrebbero includere esempi specifici e

sufficientemente dettagliati al riguardo, nonché dalla formazione iniziale e in servizio che sarà impartita ai LEO (si veda anche il paragrafo 156 precedente). Inoltre, le norme applicabili dovrebbero essere chiarite e rafforzate, come raccomandato nel paragrafo 105 precedente. A questo proposito, il GVG osserva che i rappresentanti della Polizia Civile hanno dichiarato che la soglia di 100 euro prevista dalla legge per gli omaggi non è accettabile per loro (essi sono favorevoli a una politica di zero omaggi).

Uso improprio delle risorse pubbliche

186. Il Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia non contiene disposizioni specifiche circa l'uso improprio delle risorse pubbliche; tuttavia, l'Articolo 19 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici si applica anche ai LEO (si veda il paragrafo 106 precedente). Inoltre, il Codice Penale prevede il reato di appropriazione indebita.

Contatti con terzi, informazioni riservate

187. Il Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia non contiene disposizioni dettagliate che regolino i contatti con terzi e l'uso di informazioni riservate, se non un riferimento sommario al rispetto del principio di riservatezza da parte dei LEO all'Articolo 6 (5) (si veda anche il paragrafo 151 precedente). Mentre l'Articolo 18 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici disciplina il trattamento delle informazioni riservate (si veda il paragrafo 107 precedente), detta disposizione non si applica espressamente ai LEO, che, in riferimento all'Articolo 6 (6) del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia, sono tenuti a rispettare le norme di procedura penale. Il GVG ritiene che tale omissione dovrà essere affrontata nel processo di aggiornamento del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia (si veda la raccomandazione contenuta nel paragrafo 154 precedente). Inoltre, la divulgazione di segreti costituisce un reato ai sensi degli Articoli 192 e 377 del Codice Penale ed è punibile con la reclusione.

Restrizioni post-impiego

188. Il Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia non contiene disposizioni specifiche relative a restrizioni post-impiego; tuttavia, l'Articolo 21 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici si applica anche ai LEO (si veda il paragrafo 153 precedente). Inoltre, gli agenti pubblici riferiranno prontamente al proprio diretto superiore qualsiasi offerta concreta di impiego che potrebbe creare un conflitto di interessi reale, potenziale o apparente.

189. Il GVG ha appreso che raramente i LEO lasciano il loro lavoro per entrare in un'azienda privata. Nel paese si sono verificati sporadici casi di "porte girevoli". Tuttavia, non può essere negata categoricamente la possibilità per i LEO dimissionari o in pensione di lavorare o di offrire servizi nel settore della sicurezza privata. Ciò aumenta la probabilità di rischi che i LEO dimissionari o in pensione possano utilizzare informazioni sensibili o addirittura segrete ottenute durante la loro carriera mentre ricoprono il loro incarico. Resta il fatto che non è stato raccolto alcun dato sul numero di LEO che accettano un impiego nel settore privato una volta lasciato il Corpo di Polizia. Non vi è alcun obbligo per i LEO di segnalare un eventuale impiego futuro dopo aver lasciato il proprio incarico. Non esiste neppure un meccanismo di applicazione efficace per verificare eventuali conflitti di interesse potenziali o esistenti e monitorare i periodi di riflessione. In tale contesto, **il GRECO raccomanda di condurre uno studio sulle attività dei LEO dopo che hanno lasciato il Corpo di Polizia e, se necessario, alla**

luce dei risultati, di stabilire norme specifiche per garantire la trasparenza e mitigare i rischi di eventuali conflitti di interesse.

Dichiarazione di attività, redditi, passività e interessi

Requisiti di dichiarazione e meccanismo di revisione

190. Non vi è alcun obbligo per i LEO di dichiarare attività, redditi e passività, se non quello di indicare interessi personali o privati che potrebbero essere collegati ai loro doveri ufficiali, al loro diretto superiore, al momento della nomina e, successivamente, a intervalli regolari (si veda il paragrafo 181 precedente). A seguito di uno specifico ordine impartito dai Comandanti, gli appartenenti ai Corpi di Polizia interessati compilano una dichiarazione ad hoc, che verrà ripetuta su base regolare. Qualsiasi falsa dichiarazione è soggetta a sanzioni penali e disciplinari.

191. Il soggetto responsabile della verifica delle dichiarazioni di interesse è il Comandante della pertinente LEA. Per quanto riguarda la Gendarmeria, nonostante la mancanza di risorse finanziarie, sono stati effettuati due cicli di verifica delle dichiarazioni.

192. Il GVG ritiene che gli obblighi di comunicazione delle informazioni finanziarie possano contribuire a prevenire i rischi di corruzione nei Corpi di Polizia, ad esempio per gli incarichi di alto livello (come i Comandanti), per altri incarichi di alto livello o per coloro che sono vulnerabili ai conflitti di interesse o possono essere esposti a un maggiore rischio di corruzione. A tali LEO può essere richiesto di presentare una dichiarazione della propria situazione patrimoniale all'inizio e alla fine del loro impiego, e di aggiornarla a intervalli regolari o quando si verificano cambiamenti significativi nel loro patrimonio. L'introduzione dell'obbligo di comunicare attività, redditi e passività potrebbe rivelarsi ulteriormente determinante nell'attuazione della raccomandazione sulla conduzione di una valutazione del rischio delle aree soggette a corruzione e lo sviluppo di una strategia per i Corpi di Polizia (si veda il paragrafo 147 precedente), nonché sullo svolgimento di controlli periodici per i LEO (si veda il paragrafo 163 precedente) e potrebbe promuovere ulteriormente la fiducia del pubblico nei confronti dei Corpi di Polizia. Pertanto, il GVG incoraggia le autorità a valutare la necessità di introdurre l'obbligo per determinati LEO (incarichi di alto livello e/o posizioni vulnerabili al rischio di corruzione) di dichiarare regolarmente le attività e gli interessi finanziari.

Supervisione e attuazione

Supervisione e controllo interni

193. I superiori gerarchici devono garantire che i LEO appartenenti ai propri reparti rispettino i principi etici stabiliti in entrambi i Codici di Condotta. I LEO sono obbligati a segnalare i comportamenti scorretti.

194. Il GVG rileva che non esiste un reparto specializzato di controllo e supervisione interni, un ispettorato o personale in loco per quanto riguarda i Corpi di Polizia. Si tratta di una lacuna fondamentale che deve essere colmata in via prioritaria, istituendo un meccanismo interno e di supervisione comune per tutte le LEA, che deve svolgere controlli proattivi e reattivi. È possibile trarre ispirazione da altri Stati membri del GRECO per quanto riguarda il ruolo, i

compiti, l'organizzazione e il funzionamento. Ad esempio, tale meccanismo può essere autorizzato a svolgere indagini interne per garantire il rispetto delle regole di condotta ed etiche e per prevenire casi di corruzione interna o altri comportamenti scorretti correlati. Inoltre, può effettuare valutazioni/audit oggettivi dei processi di governance e di gestione dei rischi, monitorare il rispetto dei requisiti di trasparenza, degli obblighi di pubblicazione, della legislazione sulla libertà di informazione. Inoltre, può verificare l'attuazione e il rispetto delle procedure amministrative e operative e predisporre studi indipendenti che valutino o contribuiscano a migliorare l'organizzazione e il funzionamento delle LEA. Deve essere dotato di risorse e competenze sufficienti e godere di indipendenza organizzativa per svolgere un ruolo efficace, proattivo e di primo piano nelle politiche di integrità interna, gestione del rischio e supervisione. Di conseguenza, **il GRECO raccomanda di istituire o designare un organismo centrale autonomo per i Corpi di Polizia con poteri di supervisione e controllo interni sulle LEA.**

Supervisione e controllo esterni

195. La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica effettua controlli *ex ante* ed *ex post* sulle spese finanziarie delle LEA.

Sistema dei reclami

196. Un cittadino può presentare un reclamo a qualsiasi LEA. Non si accettano reclami anonimi. Il reclamo costituisce il motivo per l'apertura di un'indagine formale e i LEO predispongono una relazione in risposta. Un reclamo contro le azioni o le omissioni di una LEA può essere presentato a un'altra LEA o direttamente al tribunale. Un numero gratuito anticorruzione (800 783 797) della Centrale Operativa interforze per segnalare comportamenti scorretti o corruzione.

197. Il GVG è stato informato che i reclami (non penali) vengono registrati separatamente da ciascuna LEA, che li tratta in modo indipendente. I rappresentanti della Polizia Civile hanno riferito che i cittadini presentano il reclamo al Comandante, il quale avvia un'indagine sulla questione. È emerso che, nella pratica, non esistono procedure operative standardizzate per trattare i reclami non penali, non da ultimo perché manca un controllo interno o un meccanismo di supervisione indipendente sui Corpi di Polizia (si veda il paragrafo 194 precedente). Ciò ostacola l'efficacia del sistema. Il pubblico ha fatto ricorso a canali informali di reclamo. In questo contesto, il GVG ritiene che, al fine di aumentare la fiducia del pubblico e il coordinamento all'interno dei Corpi di Polizia, le autorità dovrebbero standardizzare il processo e le procedure di accettazione e trattamento dei reclami da parte del pubblico. Potrebbero prendere in considerazione l'idea di avere un unico punto di accesso per i reclami al fine di garantire il coordinamento tra le LEA. Inoltre, dovrebbero informare il pubblico riguardo ai canali formali di presentazione dei reclami e all'esito dei reclami al fine di aumentare la trasparenza e la responsabilità per il proprio operato. **Il GRECO raccomanda (i) di adottare misure proattive per standardizzare e snellire le procedure di registrazione e gestione dei reclami pubblici sui comportamenti scorretti da parte dei LEO al fine di garantire il coordinamento e la cooperazione all'interno dei Corpi di Polizia; (ii) di condurre campagne di informazione pubblica sull'esistenza di canali formali di reclamo nei confronti dei LEO; e (iii) di fornire statistiche sull'esito dei reclami presentati nei confronti dei LEO a intervalli regolari, comprese le azioni intraprese e le sanzioni imposte (nel rispetto dell'anonimato delle persone interessate).**

Obblighi di segnalazione e tutela dei segnalanti

198. L'articolo 9 del Codice di Condotta per gli appartenenti ai Corpi di Polizia stabilisce che gli appartenenti alle LEA sono tenuti a segnalare tutte le forme di corruzione, criminalità e attività illecite (ciò è ulteriormente rafforzato dall'articolo 7 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici¹⁰⁵). La denuncia o la segnalazione verranno indirizzate per iscritto o in altra forma al superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o di polizia. Le LEA garantiranno la riservatezza dell'identità del denunciante. L'identità sarà rivelata solo quando l'autorità giudiziaria lo riterrà indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati perseguiti.

199. Inoltre, chiunque, compreso un agente pubblico, può, anche in forma anonima, segnalare la corruzione compilando un modulo online¹⁰⁶, che viene inviato alla DGFP. Se la segnalazione non riguarda il Dirigente dell'Ufficio in cui lavora il segnalante, la DGFP la trasmette al Dirigente dell'Ufficio interessato, che provvede tempestivamente a svolgere un'indagine, avendo cura di accertarne per quanto possibile la fondatezza e la veridicità. Se la segnalazione riguarda direttamente il Dirigente dell'Ufficio, la DGFP predispone il fascicolo, mantenendo la riservatezza del segnalante. La segnalazione viene archiviata (mantenendone la riservatezza) se non è sufficientemente fondata o se non vi è la reale possibilità di verificarne la validità. Se la segnalazione è manifestamente fondata, il dirigente avvia le procedure per le sanzioni disciplinari previste dalla legge e trasmette la segnalazione alla DGFP. Se vi sono i presupposti per un reato penale, trasmette la stessa segnalazione anche alla Cancelleria del Tribunale per l'avvio delle procedure previste dalla legge.

200. Non vi sono stati casi di segnalazioni di condotte illecite all'interno dei Corpi di Polizia.

201. Dagli incontri in loco è emerso che, a parte quanto descritto nei paragrafi precedenti, non esiste una legislazione specifica dedicata alla protezione dei segnalanti, né altre disposizioni dettagliate che regolino la questione. Canali di segnalazione appropriati per i segnalanti sono assenti nei Corpi di Polizia. Segnalare un illecito al superiore gerarchico è controproducente in quanto ciò dà luogo a un problema di protezione dell'identità. Non viene inoltre identificato il tipo di misure di sostegno su cui i segnalanti possono fare affidamento. Inoltre, manca una formazione su misura sulla segnalazione di condotte illecite e sulla protezione dei segnalanti. Gli accademici hanno affermato che vi è confusione all'interno delle LEA tra la protezione dei segnalanti e la protezione dei testimoni.

202. Il GVG riconosce che un sistema di segnalazioni di condotte illecite rappresenta una sfida specifica in un paese delle dimensioni di San Marino, in cui quasi tutti conoscono tutti e possono verificarsi fughe di notizie riservate. Secondo il GVG, potrebbe essere istituito un unico canale per la segnalazione di condotte illecite nei Corpi di Polizia. Occorrerebbe prestare

¹⁰⁵ L'articolo 7 del Codice di Condotta per gli Agenti Pubblici prevede che questi ultimi effettuino denunce e segnalazioni nel caso in cui ritengano o vengano a conoscenza del fatto che (i) hanno agito in maniera contraria ai principi etici e di buon andamento o altrimenti in contraddizione con il Codice di Condotta, (ii) altri agenti pubblici hanno commesso una violazione del Codice di Condotta o hanno commesso una violazione della legge o (iii) vi è un elemento, un'indicazione o un ragionevole sospetto di attività illecita o criminale concernente la funzione pubblica. La denuncia o segnalazione deve essere indirizzata in forma scritta o con le ulteriori specifiche forme prescritte dalle norme vigenti al diretto superiore, all'autorità giudiziaria o di polizia. L'autorità pubblica vigilerà affinché le persone che effettuano una denuncia o segnalazione sulla base di ragionevoli sospetti e in buona fede, non subiscano alcun pregiudizio. L'autorità pubblica deve adottare misure adeguate a garantire la riservatezza sull'identità del segnalante.

¹⁰⁶ <https://www.gov.sm/pub1/GovSM/Amministrazione-Trasparente/Prevenzione-della-corruzione/Prevenzione-alla-corruzione-Form-segnalazione.html>

particolare attenzione a garantire la riservatezza dei segnalanti, compresa l'istituzione di una linea di assistenza telefonica anonima. Le autorità potrebbero prendere in considerazione la possibilità di autorizzare un'istituzione indipendente a gestire il canale di segnalazione o di affidare brevemente questo ruolo a una terza parte che abbia il minor numero possibile di collegamenti con la società sammarinese. I segnalanti dovrebbero ricevere supporto e protezione contro le ritorsioni. L'assenza di segnalazioni è un invito a condurre corsi di formazione mirati per i LEO in materia di segnalazione di condotte illecite. **Il GRECO raccomanda (i) di rivedere il quadro giuridico esistente sulla protezione dei segnalanti al fine di adottare e attuare misure di protezione dei segnalanti all'interno dei Corpi di Polizia (ad esempio, l'istituzione di canali di segnalazione di condotte illecite, la ricezione e l'elaborazione delle segnalazioni di condotte illecite, la garanzia della protezione dell'identità dei segnalanti, il supporto ai segnalanti, ecc.), e (ii) di sviluppare attività di formazione e sensibilizzazione dedicate a tutti i LEO e alle catene di comando nei Corpi di Polizia.**

Procedimenti disciplinari e altri procedimenti amministrativi

203. Per quanto riguarda la Polizia Civile, il cui personale è costituito da dipendenti pubblici, la violazione delle norme di condotta, delle norme sui conflitti di interesse, dei relativi divieti/restrizioni e degli obblighi di dichiarazione è sanzionabile ai sensi della Legge n. 145/2022 e della procedura di cui ai paragrafi 125-128 precedenti. Come indicato in precedenza, l'avvio di un'azione disciplinare e la relativa indagine sono di competenza del Comandante, che può anche comminare la sanzione dell'ammonizione (un rimprovero scritto e motivato per la commissione di una violazione di lieve entità) e della censura (un rimprovero solenne rimprovero scritto e motivato al dipendente, previo parere positivo vincolante del Direttore delle Risorse Umane). La sospensione dal servizio o il licenziamento sono imposti esclusivamente dalla Commissione di Disciplina.

204. Il GVG osserva che il diritto interno prevede garanzie nell'imposizione della sospensione dai servizi e del licenziamento (vale a dire che la decisione viene adottata dalla Commissione di Disciplina). Tuttavia, il Comandante può sanzionare un LEO autonomamente emanando un'ammonizione o una censura. Al GVG non sono state riferite critiche sullo svolgimento dei procedimenti disciplinari, sulla mancanza di imparzialità o sull'uso dei poteri da parte del Comandante nell'imporre una sanzione. In ogni caso, e nonostante il fatto che tale decisione sia impugnabile dinanzi al tribunale amministrativo, che ha facoltà di svolgere una revisione completa e di esaminare sia le questioni di fatto che quelle di diritto, il GVG incoraggia le autorità a valutare la disposizione di legge in base alla quale il Comandante della Polizia Civile decide l'avvio di un procedimento disciplinare e l'imposizione di un'ammonizione o di una censura, al fine di introdurre ulteriori garanzie, se del caso.

205. I procedimenti disciplinari nella Gendarmeria e nella Guardia di Rocca sono previsti dalla Legge n. 15/1990 che disciplina il personale militare e la disciplina, il cui Articolo 79 stabilisce le violazioni disciplinari. Vengono imposte sanzioni più lievi in caso di condotte meno gravi, e sanzioni più severe in caso di cattiva condotta che abbia causato danni alla disciplina o in caso di recidiva. Conformemente all'Articolo 81, le sanzioni disciplinari consistono in: ammonizione; multa nella misura stabilita dal regolamento speciale del singolo Corpo Militare o, in mancanza, dal Congresso Militare; rimprovero; rimprovero solenne; arresto; prigionia; sospensione dalle funzioni del grado; perdita del grado militare; e radiazione dai ruoli delle Milizie. Gli Articoli 82-90 prevedono diversi casi per l'imposizione di ciascuna sanzione

disciplinare. Non è possibile presentare ricorso contro l'imposizione di un'ammonizione. Ai sensi dell'Articolo 93, le sanzioni disciplinari della multa e del rimprovero inflitte dalla catena di comando possono essere impugnate, entro 20 giorni dalla notifica, dinanzi al Congresso Militare, che decide sul caso con decisione definitiva. Le sanzioni disciplinari del rimprovero solenne (censura), dell'arresto, della prigionia, della sospensione, della perdita del grado militare e della radiazione possono essere impugnate, entro 30 giorni dalla notifica, dinanzi ai Capitani Reggenti, che decidono sul caso con decisione definitiva.

206. Il GVG ha appreso in loco che la disposizione in base alla quale i Capitani Reggenti decidono sull'imposizione di una sanzione militare con una decisione definitiva deriva da tradizioni che risalgono al 1600. In virtù della loro nomina, del loro mandato, del loro ruolo e dei loro doveri, come descritti nei paragrafi 19-20 precedenti, il GVG ritiene che i Capitani Reggenti non possano essere considerati "un tribunale", né siano in grado di fornire le garanzie di un "giusto processo", ai sensi dell'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁰⁷ di cui San Marino è parte. Lo stesso vale per il Congresso Militare. In tali circostanze, l'Articolo 93 della Legge n. 15/1990 dovrebbe essere modificato. **Il GRECO raccomanda di rivedere il sistema disciplinare relativo alla Gendarmeria e alla Guardia di Rocca al fine di (i) prevedere un rimedio giuridico efficace nei confronti di tutte le sanzioni disciplinari, in conformità con i requisiti della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e (ii) di escludere la possibilità che i Capitani Reggenti e il Congresso Militare adottino una decisione definitiva sui procedimenti disciplinari.**

Procedimenti penali e immunità

207. I LEO non godono di alcuna immunità o privilegio contro le azioni penali. I reati penali commessi da agenti pubblici sono perseguiti d'ufficio. Le segnalazioni possono essere indirizzate alle autorità giudiziarie o alle LEA, che sono tenute a trasmetterle al Commissario della Legge, che ha il diritto e l'obbligo di perseguire tutti i tipi di reato. Inoltre, il Codice Penale prevede circostanze aggravanti per i reati commessi da agenti pubblici.

208. Dal 2020 al 2023, sono stati avviati tredici procedimenti penali nei confronti dei LEO, il cui esito è riportato nella tabella seguente.

N.	Procedimento penale	Esito
2020		
1.	Articolo 376 del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato perché il fatto non sussiste. Infatti, dal procedimento è emerso che l'indagato non è mai stato in servizio nel luogo in cui è avvenuto il presunto reato.
2.	Art. 181-bis del Codice Penale	Sei mesi di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale. Si precisa che il reato non è stato commesso nell'esercizio delle funzioni di LEO.

¹⁰⁷ Cfr., tra molti altri esempi, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda* [GC], n. 26274/18, 1 dicembre 2020.

2021		
1.	Legge n. 139/1997 sugli stupefacenti	Il procedimento nei confronti del LEO è stato archiviato in seguito al completamento positivo dell'esperienza probatorio. Si precisa che il procedimento è ora in fase processuale solo per quanto riguarda la posizione del coimputato, un civile che è stato incriminato.
2.	Articoli 362, 73 e 90 n. 2 del Codice Penale	Il procedimento è pendente dinanzi al giudice di prima istanza e coinvolge un LEO e un civile.
2022		
1.	Articolo 376 del Codice Penale	I procedimenti sono stati archiviati per mancanza di <i>actus reus e mens rea</i> .
2.	Articolo 378 del Codice Penale	I procedimenti sono pendenti dinanzi al giudice di primo grado.
3.	Articoli 362 (Favoreggiamento) e 199 (Ricettazione) del Codice Penale	I procedimenti sono pendenti dinanzi al giudice di primo grado.
4.	Art. 184(1) del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato in quanto il Giudice ha affermato che la ricostruzione fatta dal denunciante non era attendibile e ha rilevato, invece, che nel caso in cui il reato di minaccia si fosse effettivamente verificato, sarebbe stata applicabile l'esimente della provocazione.
2023		
1.	Articolo 376 del Codice Penale	Il procedimento si è concluso con una condanna penale.
2.	Articolo 377 del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato perché il fatto non sussiste.
3.	Articolo 378 del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato. In particolare, il giudice ha rilevato che la denuncia - difficile da comprendere e confusa - è stata presentata molti anni dopo i presunti fatti.
4.	Articolo 377 del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato. Il Giudice ha rilevato l'assoluta mancanza di elementi a sostegno della denuncia presentata dalla sedicente parte lesa, evidenziando anche l'estrema vaghezza delle circostanze riportate.
5.	Articolo 376 del Codice Penale	Il procedimento è stato archiviato. Il Giudice ha ritenuto che i fatti fossero piuttosto legati al reato di percosse (Articolo 157 del Codice Penale) e non al presunto reato di abuso d'ufficio. Pertanto, poiché negli atti, ovvero nella denuncia della parte lesa, non sussistevano le condizioni di procedibilità del reato, il procedimento è stato archiviato.

VI. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP

209. Considerando quanto emerso dal presente rapporto, il GRECO indirizza a San Marino le seguenti raccomandazioni:

Riguardo all'amministrazione centrale (persone con alte funzioni esecutive)

- i. (i) che siano elaborate e adottate norme dettagliate che stabiliscano le condizioni per la nomina e il reclutamento del personale politico delle Segreterie di Stato e di consulenti con funzioni analoghe, nonché i loro compiti, diritti e obblighi; (ii) che i loro nomi, funzioni, settori di competenza, retribuzione (per le mansioni svolte per conto del governo) e qualsiasi attività esterna siano resi pubblici e aggiornati; e (iii) che tutte le persone con alte funzioni esecutive siano sottoposte a controlli di integrità nell'ambito della loro nomina o reclutamento al fine di prevenire conflitti di interesse (paragrafo 41);**
- ii. che sia redatto e reso pubblico un documento strategico specifico, basato su un'analisi sistemica dei rischi di corruzione e relativi all'integrità di tutte le persone con alte funzioni esecutive che identifichi le corrispondenti misure correttive (paragrafo 46);**
- iii. (i) che i codici di condotta applicabili alle persone con alte funzioni esecutive vengano armonizzati (o consolidati, se necessario) e aggiornati per contemplare tutte le questioni relative all'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, incompatibilità, omaggi, attività esterne, contatti con terzi, restrizioni post-impiego, dichiarazioni finanziarie, gestione di informazioni riservate e uso improprio delle risorse); (ii) che i codici di condotta vengano integrati da una guida pratica con le necessarie definizioni, i chiarimenti dettagliati, materiale esplicativo ed esempi illustrati su conflitti di interesse e altre questioni relative all'integrità; e (iii) che la supervisione e l'attuazione dei codici di condotta siano rafforzate e diventino efficaci (paragrafo 58);**
- iv. che il Comitato Etico sia adeguatamente dotato di risorse (umane, di bilancio e amministrative) sufficienti per svolgere gli importanti compiti ad esso assegnati dalla legge (paragrafo 60);**
- v. (i) che le persone con alte funzioni esecutive ricevano effettivamente istruzioni o corsi di formazione dedicati e obbligatori sugli standard di integrità al momento dell'assunzione dell'incarico e successivamente a intervalli regolari, e (ii) che venga sviluppato un meccanismo efficace per fornire una consulenza riservata coerente a tutte le persone con alte funzioni esecutive (paragrafo 66);**
- vi. (i) effettuare una valutazione indipendente del quadro normativo relativo all'accesso alle informazioni e della sua attuazione, con particolare attenzione all'uso delle eccezioni, alla tempestività delle risposte, alla durata dei procedimenti giudiziari e alla pratica della divulgazione proattiva; e (ii) alla luce dei risultati di tale analisi, adottare le misure legislative e pratiche necessarie per migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni (paragrafo 76);**

- vii. **(i) stabilire norme e procedure che regolino lo svolgimento di una consultazione pubblica significativa ed efficace per i progetti di legge emanati dal Congresso di Stato e (ii) introdurre l'obbligo stabilito per legge di pubblicare i risultati delle procedure di consultazione pubblica in modo tempestivo e facilmente accessibile (paragrafo 79);**
- viii. **(i) che vengano introdotte norme sulle modalità con cui le persone con alte funzioni esecutive stabiliscono contatti con lobbisti e altre terze parti che cercano di influenzare i processi decisionali, le decisioni e altre attività del governo; e (ii) che vengano divulgate informazioni sufficienti sullo scopo di questi contatti, nonché sull'identità della persona o delle persone con le quali (o per conto delle quali) si sono svolti gli incontri e l'oggetto specifico della discussione (paragrafo 81);**
- ix. **che (i) le norme sugli omaggi applicabili a tutte le persone con alte funzioni esecutive siano chiarite e rafforzate; e (ii) che le informazioni sul ricevimento di omaggi, inviti e altri vantaggi da parte di persone con alte funzioni esecutive siano inserite in un registro centrale e rese disponibili al pubblico in modo tempestivo (paragrafo 105);**
- x. **(i) che le norme sulle restrizioni post-impiego vengano rafforzate e ampliate, nonché applicate a tutte le persone con alte funzioni esecutive, e che (ii) venga istituito un meccanismo di supervisione efficace di tali norme (paragrafo 111);**
- xi. **(i) che tutte le persone con alte funzioni esecutive siano obbligate a presentare dichiarazioni su attività, interessi e passività, che devono essere rese accessibili al pubblico, e (ii) di prendere in considerazione l'estensione dell'obbligo per le persone con alte funzioni esecutive di presentare dichiarazioni su attività, interessi e passività anche ai loro coniugi, partner e persone a carico (fermo restando che tali informazioni non dovrebbero necessariamente essere rese pubbliche) (paragrafo 117);**
- xii. **che le dichiarazioni di attività, interessi e passività di tutte le persone con alte funzioni esecutive siano soggette a regolari verifiche sostanziali, e che vengano applicate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione (paragrafo 120);**

Per quanto riguarda le forze dell'ordine (Gendarmeria, Guardia di Rocca e Polizia Civile)

- xiii. **di progettare e attuare misure dedicate per migliorare la trasparenza e rafforzare la divulgazione proattiva di informazioni da parte delle forze dell'ordine (paragrafo 144);**
- xiv. **che (i) venga effettuata una valutazione completa dei rischi delle aree e delle attività a rischio di corruzione per individuare le sfide e le minacce emergenti, e (ii) alla luce dei risultati, venga sviluppata una strategia che coinvolga tutte le forze dell'ordine, che dovrebbe essere comunicata ai LEO e al pubblico (paragrafo 147);**

- xv. **raccomanda che (i) i codici di condotta applicabili ai funzionari delle forze dell'ordine vengano armonizzati (o consolidati, se necessario) e aggiornati in modo da contemplare tutte le questioni relative all'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, incompatibilità, omaggi, attività esterne, contatti con terzi, restrizioni post-impiego, gestione di informazioni riservate e uso improprio delle risorse) e (ii) il Codice di Condotta aggiornato per gli appartenenti ai Corpi di Polizia venga integrato con linee guida specifiche, basate su esempi pratici che coprano tutte le questioni rilevanti per l'integrità (ad esempio, conflitti di interesse, omaggi, contratti con terzi, attività esterne, gestione di informazioni riservate, ecc.), che dovrebbero essere rese note agli agenti di polizia e utilizzate nella formazione iniziale e in servizio (paragrafo 154);**
- xvi. **di istituire un meccanismo di consulenza riservata sull'etica e sulle questioni di condotta professionale per le forze dell'ordine al di fuori della catena di comando (paragrafo 157);**
- xvii. **che tutti i LEO siano sottoposti a regolari verifiche sull'integrità nel corso della loro carriera, in particolare nel contesto di promozioni o cambi di incarichi, secondo una procedura chiara che dovrebbe essere pubblicata (paragrafo 163);**
- xviii. **di adottare misure dedicate per aumentare la rappresentanza femminile in ciascuna LEA, a tutti i livelli (paragrafo 166);**
- xix. **di condurre uno studio sulle attività dei LEO dopo che hanno lasciato il Corpo di Polizia e, se necessario, alla luce dei risultati, di stabilire norme specifiche per garantire la trasparenza e mitigare i rischi di eventuali conflitti di interesse (paragrafo 189);**
- xx. **di istituire o designare un organismo centrale autonomo per i Corpi di Polizia con poteri di supervisione e controllo interni sulle LEA (paragrafo 194);**
- xxi. **(i) di adottare misure proattive per standardizzare e snellire le procedure di registrazione e gestione dei reclami pubblici sui comportamenti scorretti da parte dei LEO al fine di garantire il coordinamento e la cooperazione all'interno dei Corpi di Polizia; (ii) di condurre campagne di informazione pubblica sull'esistenza di canali formali di reclamo nei confronti dei LEO; e (iii) di fornire statistiche sull'esito dei reclami presentati nei confronti dei LEO a intervalli regolari, comprese le azioni intraprese e le sanzioni imposte (nel rispetto dell'anonimato delle persone interessate) (paragrafo 197);**
- xxii. **(i) di rivedere il quadro giuridico esistente sulla protezione dei segnalanti al fine di adottare e attuare misure di protezione dei segnalanti all'interno dei Corpi di Polizia (ad esempio, l'istituzione di canali di segnalazione di condotte illecite, la ricezione e l'elaborazione delle segnalazioni dei segnalanti, la garanzia della protezione dell'identità dei segnalanti, il supporto ai segnalanti, ecc.), e (ii) di sviluppare attività di formazione e sensibilizzazione dedicate a tutti i LEO e alle catene di comando nei Corpi di Polizia (paragrafo 202);**

xxiii. di rivedere il sistema disciplinare relativo alla Gendarmeria e alla Guardia di Rocca al fine di (i) prevedere un rimedio giuridico efficace nei confronti di tutte le sanzioni disciplinari, in conformità con i requisiti della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e (ii) di escludere la possibilità che i Capitani Reggenti e il Congresso Militare adottino una decisione definitiva sui procedimenti disciplinari (paragrafo 206).

210. Ai sensi dell'Articolo 30.2 del Regolamento Interno, il GRECO invita le autorità di San Marino a presentare entro il 31 maggio 2026 una relazione sulle misure adottate per attuare le suddette raccomandazioni. Le misure saranno valutate dal GRECO attraverso una specifica procedura di conformità.

211. Il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del presente rapporto appena possibile, nonché a tradurlo nella lingua nazionale disponibile al pubblico.

Informazioni sul GRECO

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) monitora la conformità dei suoi Stati membri agli strumenti anticorruzione del Consiglio d'Europa. L'attività di monitoraggio del GRECO prevede una «procedura di valutazione», che si basa sulle risposte date dal paese a un questionario e su visite in loco, seguite da una valutazione di impatto («procedura di conformità»), in cui si esaminano le misure adottate per attuare le raccomandazioni formulate in sede di valutazione del paese. Si applica un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressione tra pari, che associa la competenza dei professionisti che fungono da valutatori e la presenza di rappresentanti degli Stati che siedono in plenaria.

Il lavoro svolto dal GRECO ha portato all'adozione di un numero considerevole di rapporti che contengono una grande quantità di informazioni fattuali sulle politiche e le pratiche europee contro la corruzione. Tali relazioni identificano i successi e le carenze della legislazione, delle normative, delle politiche e degli assetti istituzionali nazionali e formulano raccomandazioni intese a rafforzare la capacità degli Stati di combattere la corruzione e promuovere l'integrità.

L'adesione al GRECO è aperta, a parità di condizioni, agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati terzi. I rapporti di valutazione e di conformità adottati dal GRECO, così come altre informazioni sul GRECO, sono disponibili all'indirizzo: www.coe.int/greco.
