



Adozione: 18 marzo 2016
Pubblicazione: 12 luglio 2016

Pubblico

Greco Eval3Rep (2016)1
Tema II

Terzo Ciclo di Valutazione

Rapporto di Valutazione su San Marino Trasparenza del finanziamento dei partiti

(Tema II)

Adottato da parte del GRECO
in occasione della sua 71^a Riunione Plenaria
(Strasburgo, 14-18 marzo 2016)

I. INTRODUZIONE

1. San Marino ha aderito al GRECO nel 2010. Il GRECO ha adottato il Rapporto sul Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunti su San Marino (Greco Eval I-II Rep (20011) 2E) in occasione della sua 53^a Riunione Plenaria (9 dicembre 2011). Il Rapporto di Valutazione di cui sopra, così come il suo corrispondente Rapporto di Conformità, è disponibile sulla homepage del GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. L'attuale terzo Ciclo di valutazione del GRECO (lanciato il 1° gennaio 2007) affronta i seguenti temi:
 - **Tema I - Incriminazioni:** Articoli 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 comma 1 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173)¹, articoli 1-6 del suo Protocollo aggiuntivo² (STE 191) e il Principio guida 2 (criminalizzazione della corruzione).
 - **Tema II - Trasparenza del finanziamento dei partiti:** Gli Articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle Norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali e, più in generale, il Principio Guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).
3. Il gruppo di valutazione del GRECO che si è occupato del Tema II (di seguito denominato "GET") ha effettuato una visita in loco a San Marino dal 28 settembre al 2 ottobre 2015 ed era composto da: Fernando JIMENEZ SANCHEZ e Jane LEY, consulente di alto livello sull'anticorruzione, Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, ex vicedirettore, Ufficio di etica pubblica degli Stati Uniti. Il GET è stato supportato da Valentina D'AGOSTINO e da Laura SANZ-LEVIA del Segretariato del GRECO. Prima della visita il GET aveva ricevuto un'esauriente risposta al questionario di valutazione (documento Greco Eval III (2015) 2E REPQUEST, Tema II) e copie della legislazione in materia.
4. Il GET ha incontrato, in apertura di visita, il Segretario di Stato per gli Affari Interni e Giustizia e il Segretario di Stato per l'Industria. Inoltre, il GET ha incontrato i rappresentanti della Segreteria Istituzionale, dell'Ufficio Generale Contabile e del Collegio dei Sindaci Revisori dei Partiti e Movimenti Politici. Il GET ha anche tenuto un colloquio congiunto con i partiti politici, i movimenti politici e i consiglieri indipendenti presenti in Parlamento. Infine, il GET ha incontrato i rappresentanti delle ONG, dei media e del mondo accademico.
5. Il presente rapporto relativo al Tema II del terzo ciclo di valutazione del GRECO sulla trasparenza del finanziamento dei partiti è stato redatto sulla base delle risposte al questionario e delle informazioni fornite durante la visita in loco. L'obiettivo principale del rapporto è quello di valutare le misure adottate dalle autorità di San Marino al fine di soddisfare i requisiti derivanti dalle disposizioni di cui al paragrafo 2. Il rapporto contiene una descrizione della situazione, seguita da un'analisi critica. Le conclusioni contengono una lista di raccomandazioni adottate dal GRECO ed indirizzate a San Marino al fine di migliorare il proprio livello di conformità alle disposizioni pertinenti.
6. Il rapporto sul Tema I - Incriminazioni, è riportato nel documento Greco Eval III Rep (2016)1, Tema I.

¹ San Marino ha firmato la Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) il 15 maggio 2003; non è ancora stata ratificata.

² San Marino ha firmato il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (STE 191) il 15 maggio 2003; non è ancora stato ratificato.

II. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI - PARTE GENERALE

Panoramica del sistema politico/elettorale

7. San Marino è una repubblica parlamentare. Il potere legislativo è esercitato da un parlamento monocamerale, il Consiglio Grande e Generale, composto da 60 membri eletti con voto popolare per un periodo di cinque anni. In particolare i membri sono eletti attraverso un sistema proporzionale di rappresentanza in un'unica circoscrizione nazionale. Il sistema elettorale prevede la possibilità di esprimere voti di preferenza attraverso liste aperte di candidati. Utilizzando un'unica scheda elettorale, gli elettori scelgono una lista di candidati e possono in aggiunta indicare un massimo di tre nomi di candidati preferiti appartenenti a quella lista. Gli elettori che risiedono in maniera permanente fuori San Marino possono solo esprimere il voto per la lista di candidati e non hanno il diritto di indicare preferenze.
8. Il potere esecutivo è esercitato dal Congresso di Stato, un organo collegiale composto da un massimo di dieci Segretari di Stato nominati dal Parlamento fra i suoi membri. La carica di Capo dello Stato è ricoperta congiuntamente da due Capitani Reggenti, nominati per un mandato semestrale dal Parlamento.
9. San Marino è diviso in nove distretti amministrativi (cosiddetti Castelli) ognuno dei quali elegge una giunta locale e un Capitano ogni cinque anni³.

Quadro giuridico e registrazione dei partiti politici

10. Il quadro giuridico che regola le elezioni parlamentari consiste principalmente nella Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese del 1974 (di seguito, la Costituzione), nel Regolamento consiliare (Legge Qualificata n.21/1981) e nella Legge Elettorale del 1996 (emendata nel 2007 e nel 2008), integrata dai decreti e regolamenti governativi.
11. La legislazione non ammette singoli candidati indipendenti, ma solo liste composte da un numero di candidati compreso fra 12 e 60. Il diritto di registrare una lista di candidati è garantito a qualsiasi gruppo, a condizione che la sua lista riceva il sostegno di 90 elettori e che sia presentata 40 giorni prima del giorno delle elezioni. Benché una lista di candidati non debba necessariamente essere presentata da un partito politico, nella pratica le liste vengono solitamente presentate dai partiti politici o movimenti politici, sia separatamente che come parte di una coalizione. Per incoraggiare la rappresentanza politica femminile, la legge prevede che almeno un terzo dei candidati di una lista debba rappresentare ciascun genere. In occasione delle ultime elezioni (2012), le donne erano circa il 37% dei 364 candidati.
12. Per l'assegnazione dei seggi è prevista una soglia minima che va dallo 0,4 al 3,5% a seconda del numero di partiti o movimenti che formano una lista di candidati. I seggi sono assegnati alle liste dei candidati utilizzando il metodo D'Hondt. I seggi sono assegnati ai candidati in base al numero di voti di preferenza che hanno ricevuto. In caso di parità, la preferenza è determinata, nell'ordine, dai seguenti criteri: candidati di genere femminile, anzianità di servizio parlamentare, maggior età anagrafica. Se un membro del Parlamento viene nominato in Congresso di Stato, il

³ I distretti sono: San Marino Città, Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino, Serravalle.

suo mandato è sospeso e lo stesso membro viene sostituito dal successivo candidato nella lista.

13. Affinché i rappresentanti di una lista formino il governo, la lista o coalizione vincente è quella che ottiene il 50% + 1 dei voti validi espressi. Se tale numero non viene raggiunto, la lista o coalizione vincente è quella che ottiene almeno 30 dei 60 seggi in seno al Consiglio Grande e Generale, in base al sistema proporzionale D'Hondt. Se nessuna lista di candidati soddisfa tale requisito, il ballottaggio ha luogo due settimane dopo fra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. La lista di candidati che ottiene la maggioranza dei voti validi espressi nel secondo turno ha il mandato di formare il governo. Per una maggiore stabilità, il governo può essere composto solo dai rappresentanti della lista di candidati che ha ottenuto il maggior numero di seggi alle elezioni. Per garantire la maggioranza di governo chi vince le elezioni deve avere un minimo di 35 seggi in parlamento; pertanto se la lista vincente non ottiene il minimo richiesto di 35 seggi, le viene assegnato il numero necessario di seggi dalla lista o dalle liste che hanno ottenuto la percentuale più bassa di voti (emendamenti 2007-2008 "premio di stabilità")

Partecipazione alle elezioni

14. Hanno diritto di voto tutti i cittadini sammarinesi che hanno almeno 18 anni al giorno delle elezioni. Le uniche eccezioni riguardano i cittadini temporaneamente privati del diritto di voto per infermità mentale o a seguito di una sentenza giudiziaria. Il voto può essere espresso solo il giorno delle elezioni nel seggio elettorale dove risiede l'elettore. Gli elettori che risiedono stabilmente all'estero (circa il 34% dell'elettorato) devono recarsi a San Marino per esprimere il proprio voto di persona.
15. Per essere eletti, i candidati devono avere almeno 21 anni al giorno delle elezioni ed avere domicilio a San Marino. I cittadini temporaneamente privati del diritto di voto per infermità mentale o a seguito di una sentenza giudiziaria non possono presentarsi alle elezioni. Per evitare conflitti di interesse, la legge definisce un lungo elenco di incarichi governativi e non governativi ritenuti incompatibili con la candidatura, come per esempio membri dei corpi di polizia, dei servizi diplomatici, posizioni manageriali in associazioni professionali, sindacati, istituzioni finanziarie, ecc. (articoli 18 e 19 della Legge elettorale). Inoltre, i candidati legati da vincoli di parentela di primo grado o da matrimonio o convivenza *more uxorio* non possono assumere contemporaneamente un incarico in Parlamento; in tal caso, il candidato che ottiene il maggior numero di voti è eletto.
16. Le ultime elezioni parlamentari si sono svolte nel novembre 2012; le prossime sono in programma per il mese di novembre 2017. I partiti politici sono rappresentati come segue (per l'attuale composizione delle coalizioni in Parlamento si veda la nota 4)⁴:

Partito Democratico Cristiano Sammarinese - Noi Sammarinesi	21 consiglieri
Partito dei Socialisti e Democratici	10 consiglieri
Partito socialista	7 consiglieri
Unione per la Repubblica:	5 consiglieri
Alleanza Popolare:	4 consiglieri
Civico 10:	4 consiglieri

⁴ *San Marino Bene Comune* è stata la coalizione uscita vincente dalle elezioni del 2012; comprende i seguenti partiti: Partito Democratico Cristiano Sammarinese (PDCS), Noi Sammarinesi (NS), Partito dei Socialisti e Democratici (PSD) e Alleanza Popolare (AP). *Intesa per il Paese* è composta dal Partito socialista e dall'Unione per la Repubblica (UPR). *Cittadinanza Attiva* è composta da Sinistra Unita (SU) e dal Movimento Civico 10 (Civico 10). RETE (Rinnovamento, Equità, Trasparenza ed Ecosostenibilità) non fa parte di alcuna coalizione.

Sinistra Unita
RETE Movimento Civico:

5 consiglieri
4 consiglieri

17. Inoltre, all'epoca della visita in loco facevano parte del Parlamento 5 consiglieri indipendenti (poiché avevano lasciato le rispettive liste con le quali erano stati inizialmente eletti). I partiti politici e movimenti che hanno presentato liste elettorali alle ultime elezioni generali del 2012 ma che non hanno ottenuto seggi in Parlamento sono: Moderati sammarinesi, San Marino 3.0 e Per San Marino.
18. Il numero di donne in Parlamento è di 11, pari a circa il 18,3% della composizione totale del Parlamento.

Panoramica del sistema di finanziamento politico

Quadro giuridico

19. L'articolo 8 della Costituzione sancisce il diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici. Lo status di partito politico non è definito nella legislazione sammarinese ma, secondo la giurisprudenza, un partito politico è de facto un'associazione la cui attività (compresa l'organizzazione interna e l'amministrazione generale) è disciplinata dal proprio statuto, a patto che questo non contenga disposizioni contrarie alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume.
20. Un regime giuridico specifico si applica ai partiti e movimenti politici che hanno presentato liste elettorali e sono rappresentati in Parlamento, come contenuto nella Legge sul finanziamento dei partiti e movimenti politici (Legge n. 170/2005), di seguito LFPMP.

Finanziamento pubblico

(i) Finanziamento pubblico diretto:

21. Lo Stato garantisce ai partiti politici un finanziamento annuo in proporzione alla loro rappresentanza parlamentare: il 75% di questo contributo è assegnato in proporzione al numero di consiglieri eletti nelle rispettive liste e il 25% in parti uguali e fisse fra i partiti e movimenti che sono rappresentati da almeno tre consiglieri. I partiti e movimenti le cui liste hanno ottenuto meno di tre seggi hanno diritto a un finanziamento fisso di 12.000 euro ciascuno. Nel 2015, il finanziamento annuo per i partiti politici è stato pari a 1.059.177 euro. Il finanziamento annuo è una quota proporzionale fissa del bilancio dello Stato, che viene raddoppiata nell'anno in cui si svolgono le elezioni (Articoli 2 e 5, Legge n. 170/2005). La campagna elettorale inizia ufficialmente 20 giorni prima delle elezioni e cessa a mezzanotte del secondo giorno precedente quello delle elezioni. E' vietato fare campagna elettorale diretta prima di questo periodo. I maggiori partiti spendono generalmente meno di ciò che è stato assegnato loro per le elezioni e dunque restituiscono i fondi in eccesso; i partiti minori tendono a spendere di più e ricorrono a prestiti.
22. Le condizioni per ricevere il finanziamento pubblico, oltre alla rappresentanza parlamentare, sono l'adempimento agli obblighi in materia di gestione contabile, comunicazione e revisione dei conti come precisato di seguito nel presente rapporto. I partiti/movimenti politici hanno visto i loro fondi ridotti del 10% a partire dal 2010, nell'ambito delle misure di austerità attuate dal Governo.

23. Per quanto riguarda i referendum, i partiti politici non ricevono finanziamenti. Tuttavia possono formare comitati, a favore o contrari allo scopo del referendum, che ricevono fino a un massimo di 5.000 euro per le spese di propaganda documentate (Legge qualificata n. 1 del 29 maggio 2013).
24. Le liste civiche che partecipano alle elezioni locali, nello specifico le elezioni per i Capitani di Castello e le Giunte di Castello (governi locali), hanno diritto a un contributo fisso il cui ammontare dipende dalla popolazione del Castello, vale a dire 3800 euro per i Castelli con una popolazione superiore a 2000 abitanti e 2500 euro per i Castelli con meno di 2000 abitanti.

(ii) Finanziamento pubblico indiretto

25. In occasione delle elezioni politiche, delle elezioni amministrative o di referendum, sono previsti spazi pubblici per i partiti/movimenti/comitati politici/ liste civiche in cui apporre, gratuitamente e su base equa, manifesti e materiali relativi alle campagne. Allo stesso modo, essi hanno il diritto di utilizzare gratuitamente le strutture statali, limitatamente in fasce orarie specifiche, oltre le quali si applica una tariffa giornaliera simbolica.
26. La Televisione di Stato e i media trasmettono programmi informativi supplementari e complementari, con tempi equamente suddivisi tra i partiti che concorrono alle elezioni - e forniscono ai partiti/movimenti politici accesso ai media a tariffe agevolate.
27. I partiti politici pagano solo il 50% delle spese postali ordinarie.
28. Un altro strumento di finanziamento indiretto è il diritto di un dipendente assunto da un partito/movimento politico al distacco dal posto di lavoro e al reimpiego nella stessa posizione al termine del periodo di distacco, con il riconoscimento giuridico ed economico del servizio prestato. Al momento della visita una sola persona era distaccata presso un partito politico; nel frattempo, tale persona è rientrata al suo posto di lavoro. Attualmente, pertanto, non vi sono distaccati presso i partiti politici.

Finanziamento privato

29. Non vi è alcun tetto per i contributi privati ai partiti politici, o su quanto questi ultimi possano raccogliere da fonti private.
30. Le donazioni anonime sono vietate (Articolo 13 della LFPMP). Detto ciò, esigui contributi anonimi possono essere raccolti in contenitori in materiale trasparente durante convegni, feste ed eventi, e tali importi sono inclusi in una specifica voce di bilancio.

Regime fiscale

31. I partiti politici sono esenti dalle imposte sugli utili percepiti nel corso dell'anno. I donatori hanno diritto a sgravi fiscali per contributi ad associazioni ed enti no profit, tra cui i partiti politici, fino ad un massimo di 1.600 euro (Articolo 14(1)c, Legge n. 166 del 6 dicembre 2013 "Imposta generale sui redditi").

Spese

32. Ogni lista che partecipa alle elezioni è soggetta a un limite di spese che non dovrebbe superare il 100% del contributo dato al gruppo più numeroso in Parlamento (articolo 20(1), legge elettorale). Ad esempio, nelle ultime elezioni, tale soglia è stata pari a circa 600.000 euro.

III. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO DEI PARTITI - PARTE SPECIFICA

(i) Trasparenza (Articoli 11, 12 e 13b della Raccomandazione Rec(2003)4)

Contabilità, tenuta della documentazione e conti

33. I partiti/movimenti politici sono tenuti a redigere bilanci chiari e precisi, in conformità ai principi contabili generali, come stabilito dalla legge n. 47 del 23 febbraio 2006 (che abroga e sostituisce la legge n. 68 del 13 giugno 1990). Più specificatamente, il bilancio comprende: (i) lo stato patrimoniale con l'indicazione delle attività, delle passività e del patrimonio⁵; e (ii) il conto economico con l'indicazione dei costi e dei ricavi per competenza, nonché dell'utile o del disavanzo di esercizio. Il bilancio deve essere corredato da una relazione sull'andamento della gestione e sulle diverse voci che lo compongono e dalla delibera di approvazione del competente organo del partito/movimento. Il bilancio deve essere sottoscritto dal responsabile amministrativo e/o dal segretario del responsabile politico del partito/movimento, che si assumono in solido la responsabilità della completezza e della veridicità dello stesso (articolo 10, LFPMP). I documenti contabili devono essere conservati per cinque anni.
34. I dati identificativi di ogni persona che fornisce una donazione a un partito o movimento politico, indipendentemente dal valore di tale donazione, devono essere iscritti in un apposito registro, che deve essere conservato insieme alle scritture contabili.
35. I contributi di importo superiore a 3.000 euro per ogni anno solare devono risultare da apposito allegato al bilancio contenente anche i dati identificativi dei donatori.
36. Come evidenziato in precedenza, è possibile raccogliere importi di modesta entità da singoli donatori nel corso di convegni, feste, manifestazioni e altri eventi promossi da un partito/movimento politico. In questi casi, sebbene non sia necessario tracciare l'identità del singolo donatore a causa del valore esiguo del proprio contributo, è tuttavia obbligatorio specificare l'ammontare totale delle donazioni anonime raccolte nei bilanci dei partiti (articolo 13, legge 170/2005).
37. Gli obblighi contabili per le fondazioni, associazioni e organizzazioni no-profit (collegate o meno a partiti politici) sono stabiliti, rispettivamente, dagli articoli 37 della Legge n.129/2010 per le associazioni, e dalla Legge n.101/2015 per le fondazioni. In particolare, queste sono tenute a registrare i dati e le informazioni relative al loro finanziamento, compresi i fondi ricevuti, nonché a riferire in merito al loro impiego. Tali informazioni devono essere conservate per cinque anni.

Obblighi di comunicazione e pubblicazione

38. I partiti/movimenti politici sono tenuti a presentare il proprio bilancio alla Segreteria Istituzionale entro il 30 aprile di ogni anno; la Segreteria Istituzionale deve rendere pubbliche tali

⁵ I partiti politici possono solo essere proprietari di beni immobili purché sia stata loro concessa un'autorizzazione da parte dell'organismo dello Stato competente, vale a dire il Consiglio dei XII.

informazioni attraverso la stampa (articolo 8, LFPMP). Nella pratica, è il rappresentante legale del partito politico che consegna il bilancio alla Segreteria Istituzionale. Quest'ultima, ogni qualvolta riceve un bilancio, vi allega poi una ricevuta e lo trasmette all'ufficio stampa del Parlamento per la comunicazione alla stampa. La Segreteria Istituzionale è un ufficio amministrativo che fa parte della pubblica amministrazione e fornisce supporto amministrativo ai Capitani Reggenti, al Consiglio Grande e Generale (Parlamento), alle rispettive commissioni parlamentari e alla Corte Costituzionale. Per quanto riguarda le responsabilità del finanziamento politico, la Segreteria Istituzionale (i) registra, all'avvio di una legislatura, i partiti e movimenti politici che hanno presentato le liste e sono presenti in Parlamento (dati su nome del partito/movimento, indirizzo della sede, informazioni sui rappresentanti legali e amministrativi) e aggiorna tali informazioni, se necessario; (ii) funge da depositario dei bilanci; (iii) comunica al Collegio dei Sindaci Revisori i nomi dei revisori all'atto della loro nomina (si veda paragrafo xx); (iv) funge da depositario delle relazioni annuali del Collegio dei Sindaci Revisori.

39. Per quanto concerne le fondazioni/associazioni legate a partiti/movimenti politici, i loro bilanci devono essere allegati al bilancio del relativo partito/movimento. Inoltre, ai sensi degli obblighi in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro, ognuna è tenuta a presentare annualmente al Commissario della Legge il proprio bilancio e una sintesi del finanziamento e degli impieghi; questa informazione è pubblica e può essere acquisita su richiesta. Inoltre, le informazioni finanziarie devono essere fornite al Commissario della Legge e all'Agenzia di Informazione Finanziaria se richiesto. Ognuna è, inoltre, tenuta a indicare i conferimenti iniziali che costituiscono il fondo di dotazione e a depositare presso la Cancelleria Commerciale tutti i documenti pertinenti che attestano tali conferimenti entro 60 giorni dalla data della loro ricezione, nonché ogni ulteriore atto relativo ad aumenti del fondo di dotazione entro il medesimo termine di 60 giorni. Analogamente, alla Cancelleria Commerciale devono essere comunicate le informazioni sulle adesioni, comprese le informazioni aggiornate sui nomi degli associati e dei membri.
40. I candidati alle elezioni politiche devono presentare al momento della candidatura la copia della propria dichiarazione dei redditi del periodo d'imposta precedente a quello delle consultazioni elettorali, nonché una dichiarazione circa loro eventuali ulteriori redditi o partecipazioni in società. Tali documenti, unitamente alla candidatura, sono presentati presso l'Ufficio di Stato Civile. I documenti sono visibili presso il suddetto Ufficio e on-line (www.elezioni.sm).

ii) Vigilanza (Articolo 14 della Raccomandazione Rec(2003)4)

41. Non vi è alcun obbligo giuridico per i partiti/movimenti politici/entità collegate di prevedere revisioni interne. Assumere revisori o prevedere qualsiasi altro meccanismo che rafforza la disciplina finanziaria è a loro discrezione. Generalmente i partiti più rappresentati e storici di San Marino prevedono un collegio sindacale o un revisore contabile, i cui poteri e doveri sono disciplinati dalla Legge 19 novembre 2004 n. 162.
42. Per quanto concerne il controllo pubblico dei partiti/movimenti politici ai sensi dell'articolo 11 della LFPMP, ogni anno i bilanci dei partiti e movimenti vengono sottoposti a revisione contabile al fine di verificare se sono stati redatti con chiarezza ed in maniera corretta e se rappresentano in modo completo e veritiero la situazione patrimoniale ed i costi ed i ricavi intervenuti nell'anno. Tale revisione viene effettuata da un Collegio dei Sindaci Revisori, composto da tre revisori contabili iscritti nel Registro dei Revisori Contabili, istituito presso la Segreteria di Stato per l'Industria (sono iscritti circa 100 revisori). I membri del Collegio dei Sindaci Revisori sono scelti a maggioranza dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale nel mese di maggio di

ogni anno; l'Ufficio di Presidenza deve rappresentare almeno i due terzi dei componenti del Consiglio Grande e Generale. L'Ufficio di Presidenza è composto dai presidenti dei vari gruppi parlamentari ed è presieduto dai Capitani Reggenti.

43. Il Collegio ha diritto di ottenere dai responsabili amministrativi e politici dei partiti e movimenti, ovvero da chiunque del partito ne sia in possesso, tutte le informazioni ed i documenti necessari o utili ai fini della revisione. Inoltre, il Collegio può procedere ad accertamenti, ispezioni e controlli presso le sedi dei partiti o movimenti. Il Collegio dei Sindaci Revisori deve segnalare all'autorità competente (tribunale) qualsiasi presunto reato individuato a seguito dell'esame dei documenti contabili. In genere, ai revisori occorrono circa 20 giorni lavorativi nell'arco di un periodo di otto mesi per controllare i conti dei partiti/movimenti politici.
44. Le autorità sottolineano che, dall'adozione della LFPMP un decennio fa, il Collegio si è focalizzato su come aiutare i destinatari della legge a comprendere e soddisfare i rispettivi obblighi. A tale scopo, ha fornito orientamenti e ha emanato circolari informative e istruzioni in un clima di reciproca collaborazione, al fine di ottenere una sostanziale uniformità di criteri di redazione dei bilanci ed un sostanziale medesimo grado di specificità delle rilevazioni contabili.
45. La relazione conclusiva del Collegio viene notificata alla Segreteria Istituzionale ed al partito o movimento interessato al quale è riconosciuta la facoltà di avanzare ricorso entro dieci giorni alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica. La Commissione decide inappellabilmente entro i successivi venti giorni. Non è stato mai avanzato nessun ricorso.
46. La relazione conclusiva del Collegio e l'eventuale pronuncia della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica vengono rese pubbliche a cura della Segreteria Istituzionale. L'Ufficio Stampa dello Stato distribuisce una sola volta alla stampa (in genere verso il 10 maggio di ogni anno) una copia dei bilanci di tutti i partiti politici, compresi gli allegati.

iii) Sanzioni (Articolo 16 della Raccomandazione Rec(2003) 4)

47. Qualora il Collegio dei Sindaci Revisori rilevi gravi violazioni della normativa, ovvero stabilisca che il bilancio non rappresenti in modo completo e veritiero la situazione patrimoniale ed i costi ed i ricavi intervenuti nell'anno, il finanziamento pubblico può essere ridotto della metà per i successivi dodici mesi. In caso di recidiva nell'arco della stessa legislatura, il finanziamento non sarà erogato per i dodici mesi successivi alla notifica della relazione conclusiva del Collegio dei Sindaci Revisori. Il Collegio ha il potere di irrogare le sanzioni di cui sopra. La presentazione del ricorso sospende l'applicazione della sanzione fino alla decisione sul ricorso pronunciata dalla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica (articolo 12 della LFPMP).
48. Inoltre, le violazioni del divieto di donazioni anonime sono punite con sanzioni penali costituite da: multa a giorni di terzo grado, da venti a sessanta giorni⁶, e interdizione di quarto grado dai diritti politici, da due a cinque anni. In caso di ammissione spontanea di colpa da parte di colui che ha offerto contributi o utilità in violazione delle disposizioni sui contributi anonimi, è prevista un'attenuazione della pena stabilita nella multa a giorni di secondo grado da dieci a quaranta giorni (articolo 15 della LFPMP).

⁶ La somma di denaro corrispondente al giorno di multa è determinata dal giudice sulla base di quanto il condannato può risparmiare giornalmente, vivendo con frugalità e adempiendo agli eventuali oneri per il mantenimento della famiglia (art. 85 CP).

Prescrizione

49. La prescrizione per le violazioni relative ai reati in materia di finanziamento politico si compie tre anni dopo la commissione del reato.

Immunità

50. Non è previsto nessun sistema di immunità per i partiti politici o entità collegate, né per i candidati alle elezioni o i parlamentari, che consentirebbe loro di evitare procedimenti o sanzioni per la violazione di leggi e regolamenti, anche per quanto riguarda il finanziamento politico. Infatti, nell'Ordinamento sammarinese soltanto la Suprema Magistratura dello Stato (i Capitani Reggenti) godono di immunità. I Capitani Reggenti non sono perseguibili in alcun modo e per alcuna ragione durante i sei mesi del loro mandato. Tale immunità cessa alla fine del mandato, quando i Capitani Reggenti sono perseguibili dal Tribunale ordinario.

III. ANALISI

51. San Marino ha adottato la legge sul finanziamento dei partiti e movimenti politici, qui di seguito LFPMP, nel 2005. Nei successivi dieci anni, sono stati compiuti passi importanti per attuare sistemi contabili e gestire i conti dedicati, consentendo in tal modo il rigore finanziario nel funzionamento quotidiano dei partiti politici. Nei colloqui tenuti sul posto dal GET, nessun interlocutore ha identificato il finanziamento elettorale/dei partiti politici come un canale per pagamenti discutibili a pubblici ufficiali, e tale questione non è tra le principali preoccupazioni dei cittadini sammarinesi⁷. Secondo quanto affermato dagli interlocutori e sulla base dei recenti procedimenti giudiziari, vi è la percezione che i pagamenti diretti ai pubblici ufficiali e la compravendita di voti siano più problematici, soprattutto alla luce di una recente indagine penale su vasta scala (cd *Conto Mazzini*).
52. A San Marino, la principale fonte di finanziamento dei partiti è il finanziamento pubblico, seguita dalle quote di iscrizione. Le donazioni private sono rare e nella maggior parte dei casi non esistono. Per contestualizzare le cose, al momento della visita del GET il finanziamento pubblico dei partiti politici con rappresentanza in Parlamento rappresentava circa l'80% - 90% delle loro entrate. Si noti che i partiti più piccoli, senza seggi in Parlamento, non ricevono finanziamenti pubblici. Anche se la questione dell'equità riguardo ai criteri per la ripartizione del sostegno pubblico non rientra nell'ambito della presente valutazione, il GET desidera richiamare l'attenzione delle autorità sammarinesi sulla Raccomandazione 1516(2001) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sul Finanziamento dei Partiti Politici, in base alla quale i contributi finanziari pubblici dovrebbero, da una parte, essere calcolati in rapporto al sostegno politico di cui i partiti beneficiano, valutati sulla base di criteri oggettivi quali il numero dei voti espressi o il numero dei seggi parlamentari ottenuti, e, dall'altra parte, dovrebbero consentire ai nuovi partiti di fare ingresso sulla scena politica e di competere in condizioni eque con i partiti più consolidati. La questione delle pari opportunità in materia di finanziamento pubblico dei partiti o delle campagne è stata anche riconosciuta più volte dalla Commissione di Venezia, ad esempio nelle Linee Guida per il Finanziamento dei Partiti Politici (CDL-PP (2000)6), Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale (CDL-AD(2002)23), in cui si sottolinea che il finanziamento pubblico non può essere limitato solo ai partiti rappresentati in Parlamento, ma deve piuttosto essere esteso agli organi politici che rappresentano una parte significativa del corpo elettorale e che presentano dei candidati alle elezioni.
53. Durante la valutazione in loco, il GET è rimasto colpito dalla serietà con cui i partiti politici incontrati si assumono le proprie responsabilità contabili. Diversi commercialisti dei partiti e i consiglieri indipendenti hanno indicato di fornire in realtà (anche nei rispettivi siti web) informazioni molto più dettagliate sui propri redditi e spese rispetto a quanto la legge richieda per i loro bilanci d'esercizio ufficiali. Questo atteggiamento proattivo dei partiti politici e dei consiglieri indipendenti deve essere lodato e incoraggiato. Il GET è rimasto colpito anche dalla disponibilità dei rappresentanti delle istituzioni responsabili dell'attuazione della LFPMP (cioè la Segreteria Istituzionale e il Collegio dei Sindaci Revisori) a condividere l'esperienza e le lezioni apprese in un ambiente più costruttivo, nonché ad identificare carenze per un opportuno miglioramento. Il GET ritiene che la mentalità positiva dimostrata sul posto sia sicuramente una risorsa per l'effettiva attuazione delle raccomandazioni contenute nel presente rapporto.
54. Pur riconoscendo che il finanziamento dei partiti non sia oggi un argomento scottante a San Marino, poiché è la potenziale condotta criminosa dei singoli responsabili politici piuttosto che i

⁷ Gli esiti del questionario hanno ricevuto ampia copertura mediatica e sono stati pubblicati sul portale della Segreteria di Stato Affari Esteri (<http://www.esteri.sm/on-line/home/news/articolo1009214.html>) e <http://www.esteri.sm/on-line/home/news/documento1080716.html>).

partiti politici stessi, che costituisce la preoccupazione pubblica più immediata, il GET ritiene tuttavia che l'attuale quadro legislativo debba essere revisionato, soprattutto in considerazione delle lezioni apprese nel corso degli ultimi dieci anni. Regole adeguate ed efficaci in materia di finanziamento politico sono importanti per aiutare a salvaguardare l'onestà delle istituzioni politiche composte da individui onesti, nonché per evitare di alimentare la percezione che l'intera classe politica sia corrotta.

55. Infine, il GET desidera sottolineare che San Marino è lo Stato meno popoloso d'Europa e pertanto, sebbene debbano esistere le basi per la trasparenza del finanziamento politico, la struttura amministrativa deve essere proporzionata alle circostanze. Le raccomandazioni che seguono sono formulate e devono essere intese tenendo presente la considerazione di cui sopra. Esse riflettono le osservazioni presentate dalle autorità riguardo alle lacune percepite attualmente e propongono diversi cambiamenti che potrebbero essere apportati, senza ulteriori spese sproporzionate, a vantaggio di un sistema più agile e lungimirante.

Quadro normativo

56. La LFPMP presenta poche caratteristiche di base per affrontare alcune delle svariate sfide che possono emergere nel finanziamento della politica. Praticamente, tutti gli interlocutori incontrati dal GET hanno ammesso che è giunto il momento di compiere progressi in questo ambito. Sia le autorità di vigilanza che gli stessi vigilati (partiti politici e consiglieri indipendenti) sembrano ben consapevoli delle lacune esistenti nella legislazione, alcune delle quali erano evidenti fin dall'inizio, mentre altre sono state apprese con l'esperienza nell'attuazione della legge. A questo proposito, sebbene molte lacune procedurali siano state colmate attraverso l'attività del Collegio dei Sindaci Revisori, permangono alcuni punti di diritto sostanziale che devono essere affrontati. Il GET ritiene che vi sia una buona base per sviluppare un consenso nel paese sui cambiamenti necessari da apportare all'attuale quadro normativo.
57. La LFPMP prevede ben poche restrizioni sulle fonti e gli importi delle donazioni politiche: le donazioni anonime sono vietate (solo importi contenuti di denaro contante sono permessi se raccolti nel corso di un evento del partito e gli importi totali sono monitorati con efficacia dal sistema contabile del partito) e la spesa elettorale non può superare il contributo complessivo conferito dallo Stato al maggiore gruppo in Parlamento. Come accennato in precedenza, praticamente tutto il denaro che entra nelle casse dei partiti politici proviene da finanziamenti pubblici e gli importi limitati provenienti da finanziamenti privati originano quasi esclusivamente da quote di iscrizione, eventi di partito e contributi dei Consiglieri ai loro rispettivi partiti. Gli statuti di tutti i partiti politici prevedono norme dettagliate su come stabilire e contabilizzare i contributi in denaro degli iscritti. Molti hanno anche assunto revisori esterni per verificare i loro conti. Il GET comprende che il finanziamento privato non costituisce un problema in questo momento, ma ciò non significa che non rappresenti una sfida per il futuro. Il Collegio dei Sindaci Revisori, che si occupa di monitorare il finanziamento dei partiti, ha compiuto lodevoli sforzi per sensibilizzare i partiti politici sui loro obblighi giuridici, e, più specificatamente, sui loro obblighi contabili e di tenuta dei libri contabili, ma i rappresentanti incontrati hanno ammesso che vi sono diverse disposizioni della legge che sono vaghe e che necessitano di ulteriori chiarimenti.
58. Nello specifico, la LFPMP non prevede disposizioni su come debbano essere contabilizzate le donazioni diverse da quelle in denaro. Non vi è alcuna disposizione, ad esempio, sulle donazioni in natura, sui prestiti a tassi preferenziali, sugli sconti dei media, ecc. Durante l'approfondimento di queste questioni sul posto, il GET non ha ricevuto risposte inequivocabili dagli interlocutori; ad esempio, gran parte dei partiti politici valutano i contributi in natura come contributi in denaro, impedendo così al Collegio dei Sindaci Revisori di venire a conoscenza della semplice esistenza

di contributi in natura ricevuti dai partiti. Un'altra questione che si è dimostrata impegnativa per il Collegio dei Sindaci Revisori nella sua funzione di vigilanza riguarda il modo in cui contabilizzare il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma che si uniscono o si fondono con altri partiti, nonché il modo in cui contabilizzare il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma hanno ancora alcuni finanziamenti pubblici residui a loro disposizione. Non vi sono norme che affrontano queste situazioni e le risposte effettive fornite dai partiti politici a tal riguardo sono state varie nella pratica: alcuni di loro hanno effettuato donazioni in beneficenza, altri hanno messo in comune tali somme al momento della fusione, ecc. Il Collegio dei Sindaci Revisori, nelle sue relazioni annuali, ha raccomandato di affrontare tale questione in modo specifico nella legge, ma non è stata ancora intrapresa nessuna azione. Benché in base all'articolo 9 della LFPMP, tale legge contempli anche i consiglieri indipendenti presenti in Parlamento (consiglieri che hanno abbandonato la rispettiva lista in cui erano stati eletti inizialmente – ad oggi cinque), l'effettiva applicazione di tali disposizioni a detti consiglieri indipendenti non è chiara per via della terminologia utilizzata in altre disposizioni “partiti e movimenti”. È emerso dagli incontri sul posto che i consiglieri di cui sopra tengono nella pratica la contabilità e hanno aperto conti dedicati, anche se solo dietro consiglio (non vincolante) del Collegio dei Sindaci Revisori.

59. Infatti, il Collegio dei Sindaci Revisori non ha l'autorità di fornire un orientamento interpretativo vincolante attraverso regolamenti, circolari, ecc. Ad oggi, ha preso atto dei propri risultati e ha emanato linee guida per numerose delle questioni di cui sopra nella sua relazione annuale, ma quest'ultima ha un carattere non vincolante. A giudizio del GET, si tratta di una situazione che richiede un miglioramento rapido; il GET ritiene che il Collegio dei Sindaci Revisori debba avere il potere di emanare un orientamento in maniera sistematica (se non viene integrato nella legge) su come valutare i contributi in natura, su come indicare i tassi preferenziali per la pubblicità o i prestiti, sulle misure da adottare in caso di fusioni, scissioni o chiusura di partiti/movimenti politici e su quali relazioni debbano essere trasmesse dai consiglieri indipendenti. Tale orientamento dovrebbe essere scritto e disponibile al pubblico su un sito web. Alla luce delle lacune individuate in precedenza, **il GRECO raccomanda di conferire l'autorità giuridica che permetterebbe di: (i) sviluppare orientamenti/norme interpretative sistematiche e vincolanti su come contabilizzare (a) i finanziamenti privati diversi dalle donazioni in denaro (ad esempio, donazioni in natura, prestiti a tassi preferenziali, sconti dei media, ecc), (b) il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma che si uniscono o si fondono con altri partiti, e (c) denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma hanno ancora alcuni finanziamenti pubblici residui a loro disposizione; e (ii) chiarire che gli obblighi di conservazione dei documenti e di comunicazione contabile previsti dalla legislazione sul finanziamento dei partiti politici si applicano ai consiglieri indipendenti.**
60. Il GET osserva che, anche se non vi è alcun obbligo di fornire una contabilità consolidata degli enti correlati, è possibile accedere a tale contabilità, che contiene voci dettagliate sul reddito e le spese, ed è soggetta a severi obblighi in materia di trasparenza delle operazioni, proprietà effettiva e fonti di finanziamento, in virtù delle recenti normative antiriciclaggio. Il GET ha anche appreso che le donazioni alle fondazioni devono essere autorizzate dal Consiglio dei XII⁸; di conseguenza molte fondazioni hanno chiuso.

⁸ Il Consiglio dei XII, “Consilium duodecim virorum”, è un organo collegiale, composto da dodici membri. E' nominato all'inizio di ogni legislatura dal Consiglio Grande e Generale tra i suoi membri in misura proporzionale ai Gruppi consiliari che lo compongono. È presieduto dai Capitani Reggenti.

Trasparenza

61. Attualmente, vi è una mancanza nella pratica di trasparenza pubblica nei bilanci d'esercizio dei partiti. La LFPMP richiede che tali documenti siano messi a disposizione della stampa (non del pubblico, cosa abbastanza interessante). Non appena la Segreteria Istituzionale riceve tali bilanci dai diversi partiti, li distribuisce alla stampa tutti in una volta attraverso l'Ufficio Stampa di Stato⁹. La Segreteria Istituzionale ha spiegato che se qualcuno volesse acquisire una copia del bilancio d'esercizio di un qualsivoglia partito, questo gli verrebbe fornito dietro il pagamento di un contributo per la copia. Molti dei partiti hanno dichiarato di pubblicare il loro bilancio sui propri siti web, alcuni fornendo maggiori dettagli rispetto a quanto richiesto per il bilancio d'esercizio presentato alla Segreteria Istituzionale. Tuttavia, sembra che non sia fornito alcun orientamento al pubblico su come ottenere una copia dalla Segreteria Istituzionale o che non vi sia alcuna indicazione sul sito della Segreteria Istituzionale sul fatto che tali copie possano essere disponibili sul sito Internet del partito politico. È emerso dai colloqui sul posto che il pubblico non viene sufficientemente sensibilizzato (attraverso la stampa, il settore delle ONG) sulla questione dei bilanci d'esercizio presentati dai partiti politici alla Segreteria Istituzionale. Se queste informazioni sono trasmesse alla stampa solo una volta all'anno e se anche la stampa non è a conoscenza di ciò che potrebbe contenere il bilancio d'esercizio, le informazioni sul finanziamento dei partiti non sono propriamente pubbliche nella pratica. La stessa situazione si verifica per quanto riguarda le relazioni annuali redatte dal Collegio dei Sindaci Revisori in merito alla sua attività di vigilanza sulle finanze dei partiti. Si è verificato raramente nella pratica che una persona si sia rivolta alla Segreteria Istituzionale per chiedere il bilancio d'esercizio di un partito politico.
62. Il GET ritiene inoltre che, nel tentativo di diffondere una maggiore trasparenza nel sistema, sarebbe utile che la Segreteria Istituzionale fornisse informazioni precise sul limite di spesa per i partiti politici, non appena tale cifra viene determinata in seguito all'approvazione del bilancio annuale dello Stato e della legge annuale di assestamento di bilancio. Secondo il GET, non dovrebbe spettare ai partiti (e al pubblico) stabilire da soli tale importo, come accade oggi. Pertanto, **il GRECO raccomanda di (i) fornire alla Segreteria Istituzionale l'autorità giuridica e gli orientamenti per pubblicare, in modo tempestivo, i bilanci d'esercizio dei partiti politici, nonché le relazioni del Collegio dei Sindaci Revisori (e le linee guida) sul suo sito web e di trovare le modalità adeguate per garantire che il pubblico sia consapevole del fatto che tali documenti sono effettivamente disponibili; e di (ii) pubblicare le informazioni sul limite di spesa per i partiti politici non appena tale limite viene fissato.**

Vigilanza

63. Benché sembri che la struttura del Collegio dei Sindaci Revisori abbia inizialmente agito in generale affinché i partiti si abituassero a redigere rapporti sulle loro finanze, è chiaro che tale sistema non conferisce ai singoli revisori del Collegio dei Sindaci Revisori il tipo di autorità di cui necessitano per una vigilanza concreta sufficiente, né garantisce che i revisori scelti siano sufficientemente indipendenti.
64. Per quanto riguarda la loro attività effettiva di revisione, i revisori che operano in seno al Collegio dei Sindaci Revisori non hanno il potere di accedere alle informazioni bancarie o ad altre

⁹ Dopo la visita in loco, la Segreteria Istituzionale sta pubblicando online i bilanci dei partiti (<http://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/composizione/bilanci-partiti.html>). Ad oggi sono stati caricati i bilanci dal 2013 al 2015, ma la Segreteria Istituzionale intende pubblicare online tutti i bilanci disponibili che risalgono all'adozione della LFPMP nel 2010. Tutti i bilanci saranno sempre disponibili online per essere consultati dal pubblico.

informazioni per verificare l'esattezza dei bilanci; si affidano unicamente alle informazioni contenute nel bilancio. Non hanno nemmeno a disposizione gli strumenti per assicurare la repressione di tutte le possibili violazioni della LFPMP, per esempio, non vi è nulla che possano fare in caso di mancato rispetto dei termini per la presentazione del bilancio. Per quanto riguarda la selezione dei revisori del Collegio dei Sindaci Revisori, San Marino ha cercato di stabilire una procedura ragionevole a tale riguardo: i tre revisori che compongono il Collegio dei Sindaci Revisori sono scelti ogni anno di Presidenza del Parlamento, dalla lista dei revisori iscritti al Registro dei Revisori Contabili, con una maggioranza rappresentante almeno due terzi dei consiglieri. Ciò significa che è necessario l'accordo di 39 consiglieri per selezionare i revisori del Collegio dei Sindaci Revisori; benché il GET capisca che questa sia realmente una maggioranza qualificata volta a introdurre la neutralità, è altresì vero che in fin dei conti sono i membri dei partiti politici che scelgono coloro che li controlleranno. Pertanto, l'unico requisito per i revisori affinché siano scelti come membri del Collegio dei Sindaci Revisori è di essere abilitati e iscritti; non vi è nessuna disposizione nella legge sul FPMP che prevenga potenziali conflitti di interesse a causa di un rapporto diretto o indiretto del revisore con un partito politico. Al GET è stato assicurato che le norme deontologiche del codice dei revisori contabili si applicherebbero a tale riguardo; il GET non ritiene che questa sia una questione che rientri esclusivamente nella sfera della deontologia, ma deve essere disciplinata nella legge stessa. Inoltre, la nomina annuale di tutti e tre i membri, piuttosto che, ad esempio, nomine scaglionate pluriennali, non garantisce una grande continuità nell'approccio del Collegio dei Sindaci Revisori nella vigilanza del finanziamento politico. Benché oggi non vi sia alcuna limitazione nella legge per quanto concerne il numero di nomine consecutive che un revisore può accettare (infatti, la prassi in passato dimostra che almeno uno dei tre revisori è stato riconfermato per garantire una certa continuità nell'approccio del Collegio dei Sindaci Revisori nella vigilanza del finanziamento politico), si tratta semplicemente di una pratica che non deve essere più applicata nel prosieguo. Ciò, così come altri fattori discussi sopra, dimostra i rischi sia per l'indipendenza che la continuità all'interno di un tale sistema. Il GET ritiene che la natura stessa dell'attuale sistema non fornisca garanzie sufficienti per assicurare, per quanto possibile, che il sistema di monitoraggio sia libero, e percepito come libero, da influenze improprie esterne che, in ultima analisi, possono minare la credibilità del sistema stesso. Il **GRECO raccomanda di (i) adottare ulteriori misure volte a garantire il funzionamento indipendente e imparziale del Collegio dei Sindaci Revisori; e (ii) assicurare che esso disponga di poteri e risorse adeguate per indagare le irregolarità e per attuare le norme sul finanziamento politico, a seconda dei casi.**

Sanzioni

65. Il Collegio dei Sindaci Revisori, nelle sue relazioni annuali, ha ripetutamente esortato una maggiore chiarezza e specificità nel regime sanzionatorio in materia di finanziamento dei partiti. Il GET ritiene che questo sia un aspetto fondamentale di qualsiasi futura riforma legislativa in tale ambito. La LFPMP prevede una diminuzione dell'importo relativo ai finanziamenti pubblici ricevuti in caso di "grave" violazione delle sue disposizioni; la diminuzione aumenta se la violazione viene reiterata nel tempo. Tuttavia, non vi è alcuna disposizione che stabilisca ciò che può essere considerato una grave violazione. La stessa sanzione si applica in caso di falso in bilancio per il finanziamento politico. Il Collegio dei Sindaci Revisori ha il potere di imporre sanzioni in questi casi. Inoltre, le sanzioni penali si applicano in caso di violazioni del divieto di donazioni anonime, purché applicate da un tribunale. Il GET osserva come sia chiaro dalla descrizione di cui sopra che la LFPMP non preveda sanzioni per tutte le possibili violazioni indicate nelle sue disposizioni e come l'attuale formulazione sia troppo vaga affinché il sistema sanzionatorio sia efficace nella pratica. È stato dimostrato, infatti, che questa situazione rende difficili i compiti di monitoraggio del Collegio dei Sindaci Revisori. Ad esempio, come accennato prima, non sono previste sanzioni in caso di presentazione tardiva dei bilanci e la Segreteria

Istituzionale, dunque, si trova a dover ricordare ai partiti dei loro obblighi di presentazione, cosa fastidiosa e complessa. Alla luce di queste condizioni, il GET non è rimasto sorpreso del fatto che alcuna sanzione sia stata mai elevata a carico di partiti o movimenti politici o enti collegati per violazioni delle norme sul finanziamento politico.

66. Inoltre, gli interlocutori hanno sottolineato che i termini di prescrizione per questo tipo di reato sono brevi, vale a dire tre anni. Il GET condivide tale punto di vista, in quanto teme che questo potrebbe essere un lasso di tempo molto breve, tenendo conto, in particolare, della complessità di alcuni di questi reati e delle difficoltà delle relative indagini. Inoltre, il GET osserva che a volte le informazioni sulle irregolarità del finanziamento non vengono alla luce fino alle successive elezioni che, in generale, si tengono cinque anni più tardi. Le violazioni della normativa possono così rimanere impunte a causa della scadenza del termine pertinente indicato nel periodo di prescrizione. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, il **GRECO raccomanda di (i) definire chiaramente le violazioni delle norme in materia di finanziamento politico e associarle a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; e (ii) assicurare che i corrispondenti termini di prescrizione siano sufficientemente lunghi per consentire un'efficacia vigilanza e indagine del finanziamento politico.**

IV. CONCLUSIONI

67. San Marino ha adottato la legge sul finanziamento dei partiti e movimenti politici nel 2005. Sono passati dieci anni da allora e importanti misure sono state adottate per istituire sistemi contabili in tutti i partiti politici. A questo proposito, il Collegio dei Sindaci Revisori, che si occupa di monitorare il finanziamento dei partiti, ha intrapreso lodevoli sforzi per sensibilizzare i partiti politici sui loro obblighi giuridici, in particolare gli obblighi di contabilità e di tenuta dei libri contabili. Questo, a sua volta, ha di fatto determinato una sana disciplina finanziaria nelle operazioni quotidiane dei partiti politici. Detto questo, ora è il momento di compiere passi in avanti in questo ambito; la legge deve essere riformata al fine di ovviare alle carenze riconosciute e di fornire la necessaria chiarezza.
68. Attualmente, la principale fonte di reddito dei partiti proviene dai finanziamenti pubblici e il limitato denaro ricevuto dai finanziamenti privati deriva quasi esclusivamente da quote di iscrizione, eventi dei partiti e contributi dei consiglieri ai propri partiti, tutti aspetti disciplinati nello statuto dei rispettivi partiti. Detto ciò, le fonti di finanziamento potrebbero variare in futuro e, per questo motivo, sarà necessario introdurre criteri su come contabilizzare le altre potenziali fonti di finanziamento privato, comprese le donazioni in natura, prestiti a tassi preferenziali, sconti dei media, ecc. Molte delle carenze dell'attuale legge sono state risolte attraverso la prassi: per esempio, non vi è nessuna disposizione che stabilisca come contabilizzare i fondi rimanenti dei partiti/movimenti politici quando si verificano fusioni, scissioni o chiusure. Occorre una maggiore chiarezza sulla modalità con cui si applicano gli obblighi di contabilità e di tenuta dei libri contabili previsti dalla legge ai consiglieri indipendenti. Inoltre, si può fare di più per fornire una maggiore pubblicità e un più facile accesso alla contabilità dei partiti, in particolare attraverso la pubblicazione sui siti Internet. Allo stesso modo, devono esserci maggiori garanzie di indipendenza (struttura, poteri e risorse) dell'organismo responsabile della supervisione dei conti politici. Infine, il sistema sanzionatorio necessita di una revisione completa, definendo meglio le violazioni e associandole a sanzioni adeguate e altresì rivedendo i termini di prescrizione attuali, che possono rivelarsi troppo brevi per consentire l'effettivo accertamento dei casi complessi di finanziamento illecito.
69. Considerando quanto sopra riportato, il GRECO indirizza a San Marino le raccomandazioni seguenti:

- i. conferire l'autorità giuridica che permetterebbe di: (i) sviluppare orientamenti/norme interpretative sistematiche e vincolanti su come contabilizzare (a) i finanziamenti privati diversi dalle donazioni in denaro (ad esempio, donazioni in natura, prestiti a tassi preferenziali, sconti dei media, ecc), (b) il denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma che si uniscono o si fondono con altri partiti, e (c) denaro dei partiti/movimenti politici che cessano la loro attività, ma hanno ancora alcuni finanziamenti pubblici residui a loro disposizione; e (ii) chiarire che gli obblighi di conservazione dei documenti e di comunicazione contabile previsti dalla legislazione sul finanziamento dei partiti politici si applicano ai consiglieri indipendenti (paragrafo 59);
 - ii. (i) fornire alla Segreteria Istituzionale l'autorità giuridica e gli orientamenti per pubblicare, in modo tempestivo, i bilanci d'esercizio dei partiti politici, nonché le relazioni del Collegio dei Sindaci Revisori (e le linee guida) sul suo sito web e di trovare le modalità adeguate per garantire che il pubblico sia consapevole del fatto che tali documenti sono effettivamente disponibili; e di (ii) pubblicare le informazioni sul limite di spesa per i partiti politici non appena tale limite viene fissato (paragrafo 62);
 - iii. (i) adottare ulteriori misure volte a garantire il funzionamento indipendente e imparziale del Collegio dei Sindaci Revisori; e (ii) assicurare che esso disponga di poteri e risorse adeguate per indagare le irregolarità e per attuare le norme sul finanziamento politico, a seconda dei casi (paragrafo 64);
 - iv. (i) definire chiaramente le violazioni delle norme in materia di finanziamento politico e associarle a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; e (ii) assicurare che i corrispondenti termini di prescrizione siano sufficientemente lunghi per consentire un'efficace vigilanza e indagine del finanziamento politico (paragrafo 66);
70. Conformemente alla Norma 30.2 delle Regole di Procedura, il GRECO invita le autorità sammarinesi a presentare un rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni sopra citate entro e non oltre il 30 settembre 2017.
71. Infine, il GRECO invita le autorità sammarinesi ad autorizzare la pubblicazione del rapporto appena possibile, nonché a tradurre il rapporto nella lingua nazionale e a rendere pubblica tale traduzione.