



Bruxelles, 19.10.2012
COM(2012) 604 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la
corruzione (GRECO)**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione descrive le modalità con cui la Commissione intende intensificare la cooperazione tra l'Unione europea e il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), a seguito del “pacchetto anticorruzione” presentato dalla Commissione il 6 giugno 2011¹.

Si prevede un approccio in due fasi, la prima caratterizzata da uno status di “partecipante a pieno titolo”² in virtù dell'articolo 220 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che può portare l'Unione a diventare, in una fase successiva, membro a pieno titolo del GRECO.

Grazie a detto approccio, la cooperazione verrà incrementata abbastanza rapidamente sulla base dello status di partecipante a pieno titolo e nell'attesa dell'esame delle modalità con cui verrà organizzata in pratica la piena adesione, che include la valutazione delle istituzioni dell'Unione da parte del GRECO.

2. FORMA DI PARTECIPAZIONE CONSIDERATA E OBIETTIVI SPECIFICI DELLA PARTECIPAZIONE DELL'UE AL GRECO

Il protocollo d'intesa concluso nel 2007³ contiene i principi fondamentali, le priorità condivise e i settori d'interesse della cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. Stando al protocollo d'intesa, la cooperazione giuridica tra le parti sullo Stato di diritto, comprendente la lotta alla corruzione, dovrebbe essere ulteriormente sviluppata per garantire coerenza tra il diritto dell'Unione e le convenzioni del Consiglio d'Europa. Al capitolo “*Cooperazione interistituzionale*”, il protocollo stabilisce inoltre che il Consiglio d'Europa e l'Unione europea approfondiranno la cooperazione utilizzando le possibilità ad essi fornite dagli accordi parziali esistenti⁴.

¹ Comunicazione della Commissione su una politica dell'UE contro la corruzione (COM(2011) 308 definitivo) e Relazione della Commissione sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) (COM(2011) 307 definitivo).

² “Partecipante a pieno titolo” è l'espressione comunemente usata per indicare i casi in cui, nonostante non sia membro a pieno titolo di un'organizzazione, l'Unione europea gode di diritti molto simili a quelli dei membri, fatta eccezione per i diritti di voto (si veda anche lo status dell'Unione europea presso l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Unesco, l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, il Consiglio d'Europa o l'OCSE).

³ CM(2007)74, adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 10 maggio 2007.

⁴ Punto 48.

In questo contesto giuridico, è intenzione della Commissione discutere con il GRECO, in una **prima fase**, lo status di partecipazione a pieno titolo per l'Unione europea. Una volta conclusasi questa fase di discussioni, verrà predisposta dall'Unione un'analisi dell'impatto che può avere l'eventuale assoggettamento delle istituzioni dell'UE alle procedure di valutazione del GRECO. Su ciò si fonderà la decisione dell'UE, in una seconda fase, di richiedere o meno l'adesione a pieno titolo al Gruppo. Allo scopo, sarà costituito un gruppo di lavoro a livello dell'Unione per realizzare detta analisi.

In quanto partecipante a pieno titolo, l'Unione europea prenderebbe parte al GRECO secondo un livello di coinvolgimento nel sistema di valutazione adattato a questa prima fase, senza per questo essere soggetta alla valutazione reciproca e avere diritti di voto o poter nominare un rappresentante presso l'ufficio del Gruppo, che è composto unicamente da membri a pieno titolo. La partecipazione a pieno titolo dell'Unione europea al GRECO dovrebbe tendere a realizzare i seguenti obiettivi specifici:

- coinvolgimento nelle visite che rientrano nella procedura di valutazione degli Stati membri dell'UE e/o i paesi candidati e potenziali candidati (con il consenso di questi ultimi);
- possibilità di formulare suggerimenti sui progetti di relazioni di valutazione e partecipare ai dibattiti delle sessioni plenarie del Gruppo sulle relazioni di valutazione/conformità riguardanti gli Stati membri dell'UE e/o i paesi candidati e potenziali candidati (con il consenso di questi ultimi);
- possibilità di formulare proposte all'ufficio del GRECO⁵, che svolge un ruolo chiave nella preparazione delle valutazioni e nella stesura delle relazioni;
- possibilità di tener conto, nella stesura della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, dell'analisi comparativa⁶ svolta dal GRECO sulla base delle esistenti relazioni di valutazione e conformità relative agli Stati membri;
- possibilità di accedere alle informazioni raccolte ed aggiornate dal GRECO nel quadro del processo di valutazione;
- individuazione delle più importanti raccomandazioni del Gruppo che sono rilevanti per l'Unione europea, alle quali la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione potrebbe fornire un ulteriore impulso affinché ne sia garantito il seguito adeguato.

Durante la prima fase, la Commissione valuterà l'eventuale coinvolgimento di un rappresentante del GRECO nel gruppo di esperti sulla corruzione istituito per supportare la stesura della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, al fine di garantire sinergie tra il

⁵ L'ufficio è composto dal presidente e dal vicepresidente del GRECO, oltre che da cinque altri rappresentanti dei membri del Gruppo con diritto di voto. L'ufficio predispone il progetto di programma annuale di attività e il progetto di relazione annuale di attività, elabora proposte sul progetto di bilancio, organizza le visite ai paesi interessati, propone la composizione delle squadre di valutazione, stila l'ordine del giorno della plenaria del Gruppo e identifica le disposizioni da selezionare per la valutazione.

⁶ L'analisi si basa sulle esistenti relazioni di valutazione e conformità, quindi non comporta procedure aggiuntive, né una tappa ulteriore nella valutazione degli Stati membri dell'UE; semplicemente studia da un punto di vista comparativo ciò che è già stato prodotto dal GRECO.

sistema di valutazione del GRECO e tale relazione dell'UE istituita dalla Commissione mediante il "pacchetto anticorruzione" del 6 giugno 2011⁷.

In una **seconda fase**, al più tardi quattro anni dopo l'inizio della partecipazione dell'Unione europea al GRECO, la forma di tale partecipazione verrà valutata ulteriormente e, a seconda dei risultati della summenzionata analisi svolta dall'Unione, potrà essere presa in considerazione l'adesione a pieno titolo.

Esaminando i risultati delle discussioni preliminari tra la Commissione e il segretariato del GRECO, la plenaria del Gruppo si è espressa sostenendo che la valutazione delle istituzioni dell'UE da parte del GRECO dovrebbe essere uno dei punti principali all'ordine del giorno delle discussioni e che deve essere considerata ben più di una remota possibilità.

Nondimeno, è necessario esaminare ulteriormente i requisiti, la fattibilità e l'impatto potenziale di detta valutazione, dal momento che il sistema di valutazione elaborato dal GRECO è destinato a paesi e non ad organizzazioni: ciò significa che, ad esempio, l'applicabilità all'Unione europea dei Venti Principi guida del Consiglio d'Europa per la lotta contro la corruzione, concepiti come impegni da parte dei paesi, dovrebbe essere valutata.

Le istituzioni dell'Unione hanno loro caratteristiche specifiche che non coincidono con quelle delle classiche istituzioni nazionali e che rappresentano dei limiti alle competenze dell'Unione rispetto a quelle di un paese. Va chiarito inoltre in che modo verrebbero costituite le squadre di valutazione nei riguardi delle istituzioni dell'Unione. Il sistema di valutazione del GRECO dovrebbe pertanto essere adattato alle specificità del quadro giuridico ed istituzionale dell'UE. Poiché questo sistema non è stato ancora sperimentato, entrambe le parti dovrebbero esaminare attentamente gli aspetti pratici e giuridici di un tale processo, cosa che richiede tempo e riflessione, e il fatto che l'Unione sia già coinvolta nelle attività del GRECO dovrebbe rafforzare l'analisi della questione da parte dell'UE.

L'approccio in due fasi è peraltro conforme alla posizione della plenaria del GRECO, nella misura in cui stabilisce una scadenza chiara per la rivalutazione della forma di partecipazione dell'UE e subordina l'adozione di una decisione dell'UE a questo riguardo alle effettive conclusioni del gruppo di lavoro istituito a livello dell'UE.

3. FASI GIURIDICHE E PROCEDURALI

La prima fase prevista per la partecipazione dell'Unione europea al GRECO ("status di partecipante a pieno titolo") non equivale all'adesione ad un'organizzazione internazionale o ad un trattato internazionale, che comporta la conclusione di un accordo ai sensi dell'articolo 218 del TFUE⁸. Si tratta piuttosto di definire la forma appropriata di cooperazione con il GRECO, per la quale è applicabile l'articolo 220 del TFUE, che così recita: *'1. L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con (...) il Consiglio d'Europa (...). 2. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la*

⁷ COM(2011) 307 definitivo, Relazione della Commissione sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)

⁸ Nella relazione sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO del 6 giugno 2011 si legge che al Consiglio sarà chiesto di autorizzare l'avvio dei negoziati a nome dell'Unione europea in vista dell'adesione. Tuttavia, l'approccio per il quale la Commissione ha optato in ultima battuta, dopo aver valutato tutte le modalità disponibili, non prevede in un primo tempo la piena adesione dell'UE al GRECO.

Commissione sono incaricati dell'attuazione del presente articolo.” Lo status dell'Unione europea presso il Consiglio d'Europa è parimenti di partecipante a pieno titolo, come stabilito dalla Commissione sin dall'inizio (ex-articolo 302 TCE)⁹. Dal momento che le attività del GRECO non riguardano la politica estera e di sicurezza comune, spetta alla sola Commissione stabilire una forma appropriata di cooperazione con il GRECO ai sensi dell'articolo 220 del TFUE.

La partecipazione dell'UE al GRECO non inciderà sulle competenze dell'Unione, né sui diritti e sugli obblighi degli Stati membri nell'ambito del GRECO.

La partecipazione dell'Unione al GRECO seguirà la procedura che prevede l'invito da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere parte al GRECO, e non già quella di adesione alle convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di corruzione.

Nello statuto del GRECO figura una specifica disposizione – diversa da quella relativa all'adesione – dedicata alla partecipazione della Comunità europea, che così recita: *'The European Community may be invited by the Committee of Ministers to participate in the work of the GRECO. The modalities of its participation shall be determined in the resolution inviting it to participate'* (“La Comunità europea può essere invitata dal Comitato dei Ministri a partecipare ai lavori del GRECO. Le modalità della partecipazione di quest'ultima sono definite mediante la risoluzione con cui è invitata a partecipare”). Detto invito deve essere ufficialmente rivolto all'Unione europea una volta che le modalità di partecipazione dell'Unione al GRECO saranno state convenute tra il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e l'UE sulla base di una proposta presentata dal GRECO e approvata dal Comitato statutario¹⁰.

In altre parole, il testo della risoluzione che il Comitato dei Ministri dovrà adottare per invitare l'Unione europea a partecipare al GRECO sarà di fatto il testo discusso e concordato dal Comitato dei Ministri e dalla Commissione (in nome dell'Unione). La Commissione accetterà detto invito con decisione unilaterale ed informerà il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo del risultato delle discussioni.

4. ASPETTI FINANZIARI

Per realizzare gli obiettivi specifici summenzionati, deve essere previsto un contributo finanziario da parte dell'Unione al bilancio del GRECO pari a 300 000 EUR l'anno, fatti salvi ulteriori negoziati con il GRECO. Il contributo versato dai membri del GRECO è disposto mediante decisione adottata dal Comitato statutario del GRECO e aggiornata periodicamente. Detto contributo dovrebbe corrispondere ai costi generati dalla partecipazione dell'UE al GRECO e che sono a carico del Gruppo, così come al grado di coinvolgimento effettivo dell'UE nelle attività del GRECO (ossia, la mancanza di diritti di voto nella prima fase). Un ulteriore importo di 150 000 EUR verrà destinato alle attività congiunte con il GRECO, come la raccolta di dati e la preparazione di studi di contesto per le relazioni dell'UE sulla lotta alla corruzione.

⁹ Lo stesso vale ad esempio nei riguardi dell'Unesco e dell'OCSE in conformità a quanto prevede l'articolo 220 del TFUE.

¹⁰ Si veda l'articolo 2 del regolamento interno del GRECO.

Tenendo conto del quadro giuridico nel quale sarà definito lo status di partecipante a pieno titolo per l'Unione europea (cioè l'articolo 220 TFUE), la Commissione considererà il pagamento del proprio contributo finanziario attraverso la firma di programmi congiunti con il Consiglio d'Europa. L'importo necessario sarà assicurato dal Fondo Sicurezza interna¹¹.

5. CONCLUSIONE

La Commissione avvierà le discussioni sullo status di partecipante a pieno titolo dell'UE al GRECO sulla base della presente comunicazione ed informerà il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo sui relativi esiti.

¹¹ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (COM(2011) 753 definitivo).

Allegato

AMBITO DELLE DISCUSSIONI SULLO STATUS DI PARTECIPANTE A PIENO TITOLO

La Commissione discuterà a nome dell'Unione le modalità di partecipazione dell'Unione europea al GRECO. L'esito di tali discussioni sarà riversato in una risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invita l'Unione a prendere parte al GRECO (di seguito "la risoluzione"). La risoluzione (comprese le sue appendici) dovrebbe contenere dichiarazioni chiare sui diritti e sugli obblighi dell'UE nell'ambito del GRECO e sugli accordi pratici in vista della partecipazione dell'UE in quanto entità giuridica distinta, dotata di poteri autonomi rispetto a tutti i suoi Stati membri.

La partecipazione dell'UE al GRECO dovrebbe essere retta dai seguenti **principi** di base che la risoluzione dovrebbe, ove necessario, menzionare:

- la partecipazione deve tener conto della specificità dell'Unione e dei limiti alle sue competenze. Deve consentire all'UE di garantire standard più elevati sul suo territorio. Essa non deve pertanto incidere sulle competenze dell'Unione o sui poteri delle sue istituzioni, organi o organismi. Speciale considerazione va accordata alla ripartizione delle competenze tra l'Unione ed i suoi Stati membri, nonché alla preservazione del diritto dell'Unione e del suo quadro giuridico unico (principio di neutralità rispetto alle competenze dell'Unione);
- la partecipazione non incide sui diritti e sugli obblighi degli Stati membri nel quadro del GRECO (principio di neutralità rispetto agli obblighi degli Stati membri);
- la partecipazione non incide sul principio dell'attribuzione delle competenze sancito dall'articolo 13, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea e sul principio di equilibrio istituzionale definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- il GRECO e i suoi specifici organismi, il Comitato statutario e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa non devono essere chiamati ad interpretare, sia pur implicitamente o incidentalmente, il diritto dell'Unione ed in particolare le norme relative alle competenze delle istituzioni, organi e organismi dell'UE, nonché le norme relative al contenuto e portata degli obblighi degli Stati membri derivanti dal diritto dell'Unione (principio dell'interpretazione autonoma del diritto dell'Unione);
- nella misura in cui le attività di altri organismi del Consiglio d'Europa sono legate alla missione del GRECO, e proporzionalmente al livello di partecipazione dell'Unione, il rappresentante dell'Unione europea cerca di ottenere il diritto di partecipare ai suddetti altri organismi.

Le discussioni garantiscono che la partecipazione dell'UE al GRECO assicuri un rapporto di lavoro speciale che mantenga un approccio coordinato verso la corruzione a livello europeo. Per l'UE sono estremamente importanti l'accesso alle prime fasi degli esercizi di valutazione, alla preparazione delle relazioni per paese e alle informazioni aggiornate raccolte nel contesto della procedura di valutazione, la partecipazione alla plenaria del GRECO, oltre all'analisi comparativa delle valutazioni degli Stati membri e l'individuazione delle più importanti raccomandazioni.

Le discussioni devono assicurare che la partecipazione al GRECO crei sinergie con la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione. Deve essere evitato qualunque onere aggiuntivo che pesi ingiustificatamente sulle amministrazioni degli Stati membri nonché la duplicazione delle attività.

Le discussioni devono garantire che la partecipazione dell'UE al GRECO non interferisca con le competenze della Commissione rispetto alla relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione e che gli obiettivi specifici menzionati alla sezione 2 della presente comunicazione siano, per quanto possibile, realizzati.

Le discussioni in merito alla status di partecipante a pieno titolo dell'UE al GRECO devono altresì comportare l'impegno da parte dell'Unione di svolgere un'analisi dei requisiti, della fattibilità e del potenziale impatto dell'eventuale assoggettamento delle istituzioni dell'UE alle procedure di valutazione del GRECO. In base ai suoi esiti, detta analisi può portare alla piena adesione dell'UE al GRECO. L'analisi deve tener conto delle specificità del quadro giuridico ed istituzionale dell'UE e delle competenze dell'Unione quali sancite dai trattati. Una forma nuova di partecipazione dell'UE al GRECO necessiterebbe una procedura di negoziato.

In virtù dello status di partecipante a pieno titolo, l'UE deve essere ammessa a prendere parte alle sedute plenarie del GRECO.

Le discussioni devono garantire che l'UE possa nominare una delegazione di al massimo due rappresentanti presso il GRECO e, ove opportuno, un sostituto per rappresentante.

Le discussioni devono assicurare che i rappresentanti dell'UE godano dei privilegi e delle immunità applicabili ai sensi dell'articolo 2 del protocollo allegato all'accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa, a parità di condizioni con i membri del GRECO.

Le discussioni sono tese ad assicurare che all'UE sia consentito nominare fino ad un massimo di cinque esperti in grado di svolgere i compiti previsti dallo statuto e dal regolamento di procedura del GRECO relativamente al processo di valutazione, entro i limiti della forma di partecipazione dell'UE.

Le discussioni sono tese a garantire che agli esperti dell'UE sia consentito il coinvolgimento nel processo di valutazione degli Stati membri ed eventualmente dei paesi candidati o potenziali candidati (con il consenso di questi ultimi), quanto meno a titolo di osservatori, e che possano formulare osservazioni, commenti e proposte riguardanti la preparazione delle valutazioni e le relative procedure. Le discussioni devono altresì garantire che l'UE abbia accesso sin dalle prime fasi ai progetti di relazioni di valutazione e conformità, nonché agli addenda alle relazioni di conformità che riguardano gli Stati membri e, con il loro consenso, i paesi candidati o potenziali candidati.

La partecipazione dell'UE al GRECO non deve incidere sulla rappresentanza diretta dei singoli Stati membri, né sul loro diritto di partecipare a titolo individuale alle votazioni durante le sedute plenarie del GRECO.

Le discussioni devono garantire che, al più tardi entro quattro anni dall'inizio della partecipazione dell'UE al GRECO, la forma di tale partecipazione sia rivalutata.

Le discussioni devono tenere presente le possibilità per l'UE di partecipare alle riunioni del Comitato statutario e a quelle del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa quando si occupa di questioni legate al GRECO.

La direzione generale per gli Affari interni designerà tra i propri funzionari la persona incaricata di discutere le modalità della forma di cooperazione opportuna. L'esito delle discussioni sarà sottoposto ad approvazione da parte del collegio dei commissari e confermato da una decisione della Commissione.