

# GRECO

## *GROUPS OF STATE AGAINST CORRUPTION*

### Tavola rotonda

Negli ultimi decenni sono stati messi a punto diversi ed importanti strumenti di intervento in materia di integrità e di lotta contro la corruzione.

L'elaborazione di solidi quadri anticorruzione ha tratto grande beneficio dall'operato di organizzazioni europee, tra cui il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione), in seno al quale la stessa UE detiene attualmente lo status di osservatore.

Il *GRECO*, organo del Consiglio d'Europa istituito nel 1999 il cui fine è quello di *“monitorare il rispetto da parte degli Stati degli standard anticorruzione dell'organizzazione”* ha dimostrato di essere, nel corso degli ultimi anni, una preziosa fonte di competenze e un motore significativo di riforme.

L'obiettivo di quella che, a tutti gli effetti, può essere considerata l'Agenzia Anticorruzione della grande Europa è di aiutare i soggetti membri a:

1. contrastare la corruzione attraverso il monitoraggio della conformità della normativa interna, primaria e secondaria, agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa per il tramite di un processo dinamico di valutazione reciproca (c.d. *evaluation round*) basato su di un meccanismo di *peer pressure* ovvero di pressione tra pari;
2. identificare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, stimolando le necessarie riforme legislative, istituzionali e pratiche ed in questa direzione adotta, nel contraddittorio della assemblea generale, le proprie raccomandazioni indirizzate agli Stati;
3. condividere le *best practices* nella prevenzione ed individuazione della corruzione nelle sue più diverse forme e manifestazioni;

Il funzionamento del GRECO è disciplinato dal suo Statuto e dal suo Regolamento interno. Ciascuno Stato membro può nominare fino a due rappresentanti (un capo delegazione ed un sostituto) che partecipano alle riunioni plenarie del GRECO, con il solo capo delegazione titolare del diritto di voto.

La costituzione del GRECO è stato il frutto di alcune tappe fondamentali, la prima delle quali risale al 1981, allorché il Comitato dei Ministri raccomandò di adottare misure contro la criminalità economica, compresa, tra l'altro, la lotta alla corruzione.

Nel 1994 i Ministri di Giustizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nel corso della XIX Conferenza tenutasi a La Valletta, hanno convenuto che la corruzione dovesse essere affrontata a livello europeo, poiché rappresentava una seria minaccia alla stabilità delle istituzioni democratiche.

Il Consiglio d'Europa, in quanto principale istituzione europea a difesa della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, decise di creare un gruppo multidisciplinare sulla corruzione (G.M.C.) e ciò al fine di preparare un programma d'azione, di carattere globale, contro la corruzione, caratterizzato da un meccanismo di follow-up utile e necessario per verificare la reale implementazione degli impegni assunti dagli Stati.

Con la creazione del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (G.M.C.) nel settembre 1994, sotto la responsabilità del Comitato Europeo sui Problemi Criminali (CDPC) e del Comitato Europeo per la Cooperazione Legale (CDCJ), la lotta alla corruzione si è affermata saldamente come una delle priorità del Consiglio d'Europa.

Nel novembre 1996, il Comitato dei Ministri decise di adottare il c.d. Programma d'azione contro la corruzione preparato dal G.M.C, fissando quale data di scadenza per la sua attuazione il 31 dicembre 2000, accogliendo, con favore, la prevista elaborazione di una o più convenzioni internazionali per combattere la corruzione.

Nel giugno 1997, i Ministri di Giustizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nel corso della XXI Conferenza di Praga, manifestarono una *“forte preoccupazione per le nuove tendenze della criminalità moderna, in particolare per il carattere organizzato, sofisticato e transnazionale di alcune attività criminali”*, avendo cura e modo di specificare che la lotta alla criminalità organizzata implicasse necessariamente una risposta adeguata anche contro la corruzione, fenomeno criminale in grado di mettere in pericolo sia la stabilità delle istituzioni democratiche che i fondamenti morali della società.

La logica conseguenza fu che i Ministri di Giustizia ritennero doveroso raccomandare la necessità di intensificare gli sforzi necessari a garantire la rapida adozione di una convenzione di diritto penale che prevedesse una criminalizzazione coordinata dei reati di corruzione ed una maggiore cooperazione nel perseguimento dei reati.

Nell'ottobre 1997, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nel corso del II Vertice di Strasburgo, decisero di ricercare risposte comuni alle sfide poste dalla crescita della corruzione e della criminalità organizzata, incaricando il Comitato dei Ministri di adottare principi guida da

applicare nello sviluppo della legislazione e della pratica nazionale, e ciò al fine di garantire il rapido completamento degli strumenti giuridici internazionali conformemente al Programma di azione contro la corruzione e per stabilire, senza indugio, un meccanismo appropriato ed efficiente per monitorare il rispetto dei principi guida e l'attuazione dei relativi strumenti internazionali.

Nel novembre 1997 il Comitato dei Ministri, nel corso della 101 Sessione tenutasi a Strasburgo, ha adottato la Risoluzione 24 sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione, incaricando il G.M.C. di presentare senza indugio un progetto di testo che proponesse l'istituzione di un meccanismo adeguato ed efficiente per monitorare il rispetto e l'attuazione degli strumenti di definizione degli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa.

Nel marzo 1998, il G.M.C., alla luce dei pareri del CDCJ e del CDPC, approvò un progetto di accordo che istituiva il “Gruppo di Stati contro la corruzione”, il cd. GRECO.

Nel maggio 1998, il Comitato dei Ministri, nel corso della 102 Sessione tenutasi a Strasburgo, autorizzò la creazione del “Gruppo di Stati contro la corruzione – GRECO” sotto forma di accordo parziale allargato.

Il 1° maggio 1999 viene istituito il GRECO, fondato dai seguenti 17 membri fondatori: Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia.

Da allora, il suo numero di membri è cresciuto notevolmente fino ad arrivare a quello attuale di 49.

Nasce, quindi, uno dei più importanti organi di controllo in materia di anticorruzione di cui la grande Europa è oggi dotata.

In ragione della importanza che il GRECO ha assunto nel tempo hanno chiesto ed ottenuto di assumere lo *status* di osservatore sia l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che le Nazioni Unite – rappresentate dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC).

Tre sono i documenti costituenti la base normativa per individuare gli standard normativi cui gli Stati membri devono conformarsi: la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173), la Convenzione di diritto civile sulla corruzione (STE n. 174) ed il Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 191).

La Convenzione penale sulla corruzione è uno strumento che mira alla criminalizzazione coordinata di un gran numero di pratiche corruttive, prevedendo,

inoltre, misure complementari di diritto penale e una migliore cooperazione internazionale nel perseguimento dei reati di corruzione.

La convenzione civile sulla corruzione, viceversa, è stato il primo tentativo di definire regole internazionali comuni nel campo del diritto civile e della corruzione.

Essa impone alle Parti contraenti di prevedere nel loro diritto interno "*rimedi effettivi per le persone che hanno subito un danno a causa di atti di corruzione, per consentire loro di difendere i loro diritti e interessi, compresa la possibilità di ottenere il risarcimento del danno*".

La Convenzione è suddivisa in tre capitoli: le misure da adottare a livello nazionale, la cooperazione internazionale e relativo controllo di attuazione, nonché le clausole finali.

Il Protocollo estende l'ambito di applicazione della Convenzione (STE n. 173) agli arbitrati in materia commerciale, civile e di altro tipo, nonché ai giurati, integrando così le disposizioni della Convenzione volte a proteggere le autorità giudiziarie dalla corruzione.

Decisamente interessanti le procedure attraverso le quali il GRECO avvia e definisce le procedure di valutazione.

È prevista, infatti, dapprima una raccolta di informazioni tramite questionari, anche molto complessi, che vengono inviati allo Stato sottoposto a valutazione; segue una o più visite in loco (c.d. *on site visit*) ad opera dei gruppi di valutazione (c.d. G.E.T.: *GRECO evaluation group*) il cui scopo è quello di sollecitare ulteriori informazioni nel corso di riunioni cui partecipano i principali attori nazionali interessati dalla specifica tematica affrontato nel *round* valutativo in corso.

Segue la stesura del rapporto di valutazione, il quale, una volta adottato, contiene raccomandazioni indirizzate al paese sottoposto a valutazione.

Viene, quindi assegnato un termine entro il quale lo Stato deve implementare e/o realizzare le misure idonee a consentire alla propria delegazione di riferire sullo stato di avanzamento delle misure interne e ciò previa redazione di una specifica relazione denominata *situation report* da trasmettere al Segretariato.

Depositato il *preliminary report* si apre la procedura di conformità (*compliance procedure*); nello specifico l'art. 31 delle regole Statutarie prevede che se almeno i 2/3 delle raccomandazioni sono state attuate in modo soddisfacente o trattate in modo soddisfacente, il GRECO pone fine all'obbligo di procedura con l'adozione di una II relazione, a meno che il GRECO non richieda ulteriori informazioni, che devono essere, tuttavia, incluse in un *addendum* o al massimo in un secondo *addendum* alla Seconda Relazione di Conformità.

L'adozione del secondo *addendum* alla II Relazione di Conformità porrà fine alla Procedura di Conformità. In via eccezionale il GRECO potrà concludere la procedura di conformità con una soglia leggermente inferiore ai 2/3 delle raccomandazioni, attuate in modo soddisfacente o trattate in modo soddisfacente, tenendo in debita considerazione l'effetto delle misure adottate per attuare le raccomandazioni del GRECO stesso nonché l'importanza delle raccomandazioni nel contesto di fatto e di diritto del membro interessato. Se nessuna delle condizioni precedenti dovesse attuarsi, il GRECO decide di applicare l'art. 32 dello Statuto.

L'articolo 32 disciplina, infatti, le misure da adottare nei confronti dei membri del GRECO che risultino non conformi alle raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione.

In tal caso il GRECO imporrà al capo delegazione del membro inadempiente di presentare una o più relazioni periodiche sui progressi compiuti nell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni entro un periodo di tempo prestabilito.

Se si riscontra che il membro interessato continua a non rispettare le raccomandazioni, il Presidente del GRECO invierà, dapprima, una lettera al capo delegazione interessato e ciò al fine di richiamare la sua attenzione sul mancato rispetto delle pertinenti raccomandazioni; successivamente invierà una lettera al Rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa del paese interessato, richiamando la sua attenzione sull'inosservanza delle raccomandazioni non attuate; ed infine una lettera al ministro degli Affari esteri dello Stato membro interessato, richiamando la sua attenzione sul mancato rispetto delle raccomandazioni non attuate.

In ogni caso in qualsiasi fase della procedura di non conformità, il GRECO potrà chiedere al membro interessato di ospitare una missione definita di "alto livello" - in quanto composta dal Presidente e dal Segretario esecutivo del GRECO, dal Direttore generale dei diritti umani e da alcuni capi delegazione - e ciò al fine di rafforzare l'importanza della necessità di conformarsi alle raccomandazioni non adempiute.

Il GRECO potrà chiudere la procedura pubblicando una dichiarazione di non conformità unitamente a un verbale di "*Azioni intraprese dal membro interessato in risposta alle raccomandazioni formulate nella relazione di valutazione*".

Finora il GRECO ha avviato cinque cicli di valutazione riguardanti disposizioni specifiche collegati ai Venti Principi Guida (e disposizioni associate) della Convenzione sul diritto penale.

Il *I round* valutativo è stato varato il 1° gennaio 2000 ed ha trattato il tema della indipendenza, specializzazione e mezzi a disposizione degli organismi nazionali

impegnati nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione nonché la portata delle immunità.

Il *II round* è stato inaugurato il 1° gennaio 2003 ed ha avuto ad oggetto l'individuazione, il sequestro e la confisca dei proventi di corruzione, nonché i meccanismi anticorruzione nella P.A (quali i meccanismi di *auditing* e di controllo e gestione dei conflitti di interesse), la prevenzione nell'uso di persone giuridiche come scudo per la corruzione, la legislazione fiscale e finanziaria per contrastare la corruzione ed i legami tra corruzione, la criminalità organizzata ed il riciclaggio di denaro.

Il *III round* è stato lanciato il 1° gennaio 2007 ed ha avuto ad oggetto le incriminazioni previste dalla Convenzione penale sulla corruzione (STE 173), dal relativo Protocollo addizionale (STE 191) e dal Principio guida n.2, nonché la trasparenza del finanziamento dei partiti con riferimento alla raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri relativa a norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

Il *IV round* è stato lanciato il 1° gennaio 2012 ed ha riguardato la prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del parlamento, dei giudici e dei pubblici ministeri e segnatamente i principi etici e le regole di comportamento, i conflitti di interessi, i divieti o le limitazioni di determinate attività, le dichiarazioni di attività, reddito, passività e interessi, ed infine l'applicazione delle norme in materia di conflitti di interesse.

Il *V round*, lanciato nel marzo 2017, ed ancora in corso ha ad oggetto la prevenzione della corruzione e la promozione della integrità nei governi centrali (c.d. alte funzioni esecutive) e nelle forze dell'ordine, con specifico riferimento ai principi etici, alle regole di comportamento ed ai conflitti di interessi.

Come si può notare l'interesse dalla grande Europa a combattere la corruzione è decisamente preminente perché tutti gli stati membri sono consapevoli che quello corruttivo è un fenomeno ampiamente dannoso, i cui effetti pregiudizievoli interessano la società, le nostre democrazie, l'economia e i cittadini. Esso, invero, indebolisce le istituzioni a cui facciamo affidamento, riducendone la credibilità e la capacità di dar corso alle politiche pubbliche ed a servizi pubblici di qualità; agisce, poi, da catalizzatore per la criminalità organizzata, anche straniera.

Prevenire e combattere efficacemente la corruzione diviene, quindi, fondamentale sia per preservare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia nei confronti di governanti e istituzioni pubbliche, sia per salvaguardare i valori dell'UE e l'efficacia delle politiche dell'Unione.

La sfida lanciata al nostro Paese è certamente di elevata complessità normativa ma il punto di partenza è di buon auspicio tenuto conto che il GRECO ha affermato, in sede di incipit al report del V round che “*L’Italia ha un quadro legale e istituzionale consistente che si occupa della prevenzione e della lotta alla corruzione che, però, è difficile da navigare*”.

Si deve, quindi, procedere a dare un ordine ed una precisa sistemazione ad un *frame work* normativo che, tuttavia, viene definito di alto livello.

Milto Stefano De Nozza  
D.D.A. Lecce  
Capo delegazione al GRECO