

**35ª SESSIONE**

**Rapporto**

CG35(2018)13prov

25 giugno 2018

## Conflitti di interesse a livello locale e regionale

Commissione per la Governance

Relatore<sup>1</sup>: Peter JOHN, Regno Unito (L, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) .....	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) .....	4

### Sintesi

Sebbene i conflitti di interesse possano verificarsi in tutti gli aspetti della vita pubblica, le autorità locali e regionali sono particolarmente esposte a tale rischio, vista la loro prossimità e i loro stretti contatti con i cittadini e gli imprenditori locali. Se da un lato è vero che la maggior parte dei paesi ha attualmente regolamentato la questione, si constata però di conseguenza una proliferazione di norme e regolamenti, il che può rendere difficoltosa la loro gestione e applicazione. Si potrebbe ottenere un maggiore impatto adottando degli approcci basati sui valori, tra cui l'educazione, la formazione e la trasparenza.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita gli enti locali e regionali a introdurre e attuare politiche di integrità, comprendenti sia la gestione dell'etica dal punto di vista organizzativo che garanzie esterne di integrità. Li esorta inoltre a promuovere la pubblicazione proattiva delle informazioni prima che vengano richieste dall'opinione pubblica e a definire delle regole riguardanti l'accettazione di regali e inviti, incoraggiandoli a sostenere e investire in strumenti flessibili incentivanti, quali la leadership etica.

Nella sua raccomandazione, il Congresso invita il Comitato dei Ministri a sollecitare i governi a fornire una precisa definizione di quanto costituisce un conflitto di interesse e a vigilare affinché gli enti locali e regionali dispongano di chiare procedure per individuare, gestire e risolvere le situazioni di conflitto di interesse.

---

1 L. Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni  
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso  
SOC: Gruppo Socialista  
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico  
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei  
NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

## PROGETTO DI RISOLUZIONE<sup>2</sup>

1. La corruzione, nelle sue molteplici forme, contribuisce al deterioramento dei valori democratici e costituisce quindi una minaccia per la buona governance e il buon funzionamento dello Stato. Alla luce di tali constatazioni, il Congresso, in occasione della sua 31<sup>a</sup> sessione plenaria, nell'ottobre 2016, ha adottato la sua Roadmap delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica e ha deciso di elaborare sei rapporti tematici, uno dei quali dedicato ai conflitti di interesse, allo scopo di individuare le misure di prevenzione e le buone pratiche per combattere la corruzione.

2. Il conflitto di interessi – o il conflitto apparente di interessi – è una situazione in cui gli interessi personali diretti o indiretti possono interferire con l'interesse pubblico. Tale situazione può spesso verificarsi quando una persona ricopre più incarichi ed esercita un'attività professionale privata parallelamente all'incarico pubblico. Può essere talvolta difficile operare una netta distinzione tra tali funzioni, e può accadere che la carica pubblica sia utilizzata per ottenere un vantaggio personale.

3. Le autorità locali e regionali sono spesso responsabili dell'erogazione di servizi in settori particolarmente esposti alla corruzione, quali l'urbanistica, l'edilizia o i servizi sociali. La loro prossimità, i loro legami potenziali e i loro contatti frequenti con i cittadini e gli imprenditori locali possono far sorgere numerose situazioni di conflitto di interesse e mettere alla prova l'integrità degli eletti locali.

4. Sebbene i paesi si siano concentrati sui processi di istituzionalizzazione e di attuazione delle politiche di gestione dei conflitti di interesse, si dispone ancora di pochi elementi relativi alla loro reale efficacia. A livello locale e regionale, le autorità non dispongono di dati sufficienti e non esercitano un controllo completo sulla regolamentazione riguardante, ad esempio, il periodo successivo alla cessazione delle funzioni, l'accettazione di regali o lo svolgimento di altre attività, accanto all'incarico ufficiale. Tale situazione può far sorgere problemi circa le norme per l'applicazione di sanzioni o le restrizioni da imporre nella definizione del conflitto di interesse, per stabilire l'equilibrio accettabile tra interessi pubblici e privati e definire i comportamenti vietati. Tale equilibrio dovrebbe prendere in considerazione l'incarico ricoperto dal funzionario pubblico e la portata delle "informazioni privilegiate" in suo possesso, che potrebbe utilizzare a proprio vantaggio personale o in un futuro contesto professionale.

5. Per quanto i conflitti di interesse rappresentino uno dei settori maggiormente regolamentati, la proliferazione di norme e regolamenti può rendere difficile la loro gestione e la loro applicazione. La scarsa coerenza tra tali testi normativi può generare confusione e renderli privi di effetto. Si potrebbe ottenere un maggiore impatto adottando degli approcci basati sui valori, tra cui l'educazione, la formazione, la trasparenza e migliori sistemi di monitoraggio.

6. Le culture organizzative più esposte al rischio di conflitti di interesse sono sovente caratterizzate da uno scarso livello di fiducia da parte dell'opinione pubblica. Visto che la moltiplicazione delle politiche e dei codici di condotta non ha necessariamente l'effetto di aumentare la fiducia e può perfino sortire l'effetto contrario, gli enti locali e regionali devono prestare la massima attenzione all'elaborazione, l'attuazione e la diffusione di tali strumenti, evitando nel contempo un'eccessiva regolamentazione.

7. In considerazione di quanto precedentemente esposto, il Congresso, consapevole delle differenze esistenti tra le strutture giuridiche e amministrative e le culture organizzative dei diversi paesi e delle regioni al loro interno:

a. invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

2 Bozze preliminari di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione per la Governance il 30 maggio 2018.

Membri della Commissione:

*J.-L. Testud* (Presidente), *S. Filo*, *T. Marin Gonzalez\**, *N. Lapauri*, *P. Sterrer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *K.H. Lambertz*, *L. Martens*, *L. Resic*, *I. Totev\**, *D. Zdravkov\**, *M. Malis*, *E. Orphanidou*, *A. Stanek*, *M. Hysky*, *B. Kornbek* (sostituto: *F. Blak*), *T. Tammiste*, *S. Ilvessalo*, *D. Boeglin*, *M. Guegan*, *G. Cros*, *T. Solere*, *S. Ugrekheldze*, *P. Kurtz*, *A. Galster*, *R. Thurner*, *P. Lehnert*, *A. Grotheer*, *D. Szarata*, *I. Karagiannis*, *C. Kalogirou*, *M. Campanari-Talaber*, *T. G. Samu*, *A.G. Ingsvardottir*, *C. Bennett*, *L. De Magistris*, *P.L. Mottinelli*, *C. Avanzo*, *M. Bora*, *G.M. Ferraris*, *C. Riva Vercellotti*, *I. Silicka\**, *V. Mitrofanovas\**, *J. Cutajar\**, *C. Cojocari*, *M. Crovetto-Harroch\**, *D. Mravjevic \**, *H. Bergmann*, *J. Meijers*, *S. A. Steen* (sostituto: *S. Larsen*), *W. Czarnecki*, *M. Mazur*, *K. Iwaniuk*, *P. Cegonho*, *I.G. Bolojan*, *C. Boghicevici*, *R. C. Gruman*, *A. Lokot*, *I. Kareva*, *S. Goryacheva*, *L. Kozina*, *A. Ostrovsky*, *A. Drozdenko*, *F. Bizzocchi*, *M. Obradovic*, *M. Kovac*, *A. Ferencic*, *M. Belica*, *B Pecan*, *C. Moreno Moreno*, *M. Pascal I Capdevila*, *P. Puy Fraga*, *I. Landa Jauregi*, *A. Tarchys-Ingre*, *C. Dalman Eek* (sostituto: *A. Knape*), *L. Hunziker*, *P. Leuba*, *N. Petrovska*, *Y.A. Demirci*, *R. Kasap*, *L. Erturk*, *N Dogan*, *H.B. Yuceer*, *A. S. Bucak*, *S. Basarab*, *S. Andreychenko*, *G. Prygunov*, *S. Morhunov*, *H. McVey* (sostituto: *A. Buchanan*), *S. Blackburn*, *V. Howells*, *R. Saunders*, *A. Dawson*, *P. John*.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *Tim Lisney* e *Marianne Benderra*.

- i. introdurre e attuare politiche di integrità, comprendenti sia la gestione dell'etica dal punto di vista organizzativo che garanzie esterne di integrità;
  - ii. istituire comitati etici indipendenti, incaricati di controllare l'attività finanziaria degli eletti e dei funzionari locali e regionali, individuare i problemi potenziali e raccomandare delle misure per porvi rimedio, prima di rendere pubbliche le dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse, che dovranno indicare le attività professionali svolte parallelamente all'incarico pubblico, il reddito personale, le azioni o gli investimenti che potrebbero costituire un conflitto di interesse rispetto alla funzione svolta, nonché i precedenti incarichi e le informazioni sulle attività dei soci;
  - iii. definire delle regole riguardanti l'accettazione di regali e di inviti, tenendo conto della funzione svolta dal dirigente o dal funzionario pubblico, al fine di evitare qualsiasi influenza esterna sul processo decisionale e garantire l'imparzialità in settori quali l'aggiudicazione degli appalti;
  - iv. promuovere la pubblicazione proattiva delle informazioni prima che vengano richieste dal pubblico, al fine di accrescere la responsabilità delle proprie decisioni (*accountability*), la trasparenza e l'apertura del governo locale e regionale e rafforzare la fiducia dei cittadini;
  - v. accertarsi che le politiche di divulgazione delle informazioni siano accompagnate da misure adeguate per risolvere i casi di conflitto di interesse che sono stati individuati;
  - vi. sostenere e investire in strumenti flessibili incentivanti, quali la leadership etica;
  - vii. investire in meccanismi innovativi per la gestione delle risorse umane, al fine di controllare e regolamentare il passaggio di dipendenti tra il settore pubblico e quello privato;
  - viii. istituire sistemi di valutazione regolare del personale, al fine di esaminare gli atteggiamenti e i progressi nella creazione di un clima etico tra i dipendenti;
  - ix. facilitare la segnalazione precoce e specifica dei potenziali conflitti di interesse, ad esempio tramite la dichiarazione di assenza di conflitto di interesse degli amministratori eletti e degli alti funzionari locali e regionali, prima e durante l'esercizio delle loro funzioni;
  - x. istituire sistemi elettronici per semplificare l'esame delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse e agevolare la loro gestione;
  - xi. consultare tutti i portatori di interesse a livello locale e regionale al momento dell'elaborazione delle norme e regolamenti relativi alla gestione dei conflitti di interesse, per verificarne la massima conformità alle politiche attuate;
  - xii. migliorare il coordinamento orizzontale e verticale con altri livelli di governo, per garantire la coerenza con altri meccanismi di monitoraggio e di attuazione;
  - xiii. associare la società civile, le ONG e le associazioni nazionali di enti locali e regionali alle attività miranti a proporre insegnamenti e formazione al personale in materia di etica e di regolamenti per la gestione dei conflitti di interesse, al fine di fare maggiormente conoscere le norme esistenti e consentire ai funzionari di anticipare le potenziali violazioni delle norme di integrità;
  - xiv. invitare le associazioni nazionali di enti locali e regionali a fornire la loro assistenza nella predisposizione di un quadro regolamentare generale e a contribuire a favorirne la promozione e la comprensione, al fine di fare conoscere maggiormente le misure per la prevenzione dei conflitti di interesse a livello locale e regionale;
- b. decide di istituire un sistema coerente ed efficace per la prevenzione, la pubblicazione e la sorveglianza dei casi di conflitto di interesse, che sia esteso a tutti i membri del Congresso.

**PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>3</sup>**

1. I conflitti di interesse e il rischio di abuso di ufficio per procurarsi un vantaggio personale sono sempre esistiti a ogni livello di governo, visto che numerosi dipendenti pubblici svolgono ugualmente diverse altre funzioni e responsabilità.

2. Consapevole del fatto che tutte le fattispecie di corruzione costituiscono una minaccia per l'efficacia della governance, il Congresso ha deciso di trattare i conflitti di interesse tra le priorità della sua Roadmap delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale, adottata nell'ottobre 2016, in occasione della sua 31<sup>a</sup> sessione plenaria.

3. Gli enti locali e regionali sono spesso responsabili dell'erogazione di servizi in settori particolarmente esposti alla corruzione, quali l'urbanistica, l'edilizia o i servizi sociali. L'attuazione di politiche in materia di gestione dei conflitti di interesse può rappresentare un'arma importante nella lotta alla corruzione, portando alla luce delle attività nocive all'interesse pubblico.

4. Sebbene numerosi Stati membri abbiano adottato delle leggi in materia di gestione dei conflitti di interesse a livello locale e regionale, non si dispone ancora di dati sufficienti per misurare l'impatto di tali legislazioni. Le autorità devono adottare misure adeguate per raccogliere i dati necessari, al fine di disporre di un quadro generale della portata di questo problema.

5. I comportamenti e il livello di sensibilizzazione dei cittadini sono ugualmente importanti per garantire l'efficacia delle misure applicate. L'insegnamento, la formazione, i corsi e seminari e altre forme di assistenza rivolte ai funzionari pubblici sono un insieme di mezzi che contribuiscono a fare maggiormente conoscere le norme e le procedure esistenti per prevenire i conflitti di interessi.

6. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso:

a. ricordando:

- i. il Modello del Codice di condotta del Consiglio d'Europa per i funzionari pubblici (2000);
- ii. il Programma d'azione del Consiglio d'Europa contro la corruzione;
- iii. la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173);
- iv. la Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174);
- v. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri relativa ai Venti principi guida per combattere la corruzione;
- vi. la Raccomandazione CM/Rec (2014) 7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*);

b. invita il Comitato dei Ministri a incoraggiare i governi e i Parlamenti degli Stati membri e, ove applicabile, le regioni con poteri legislativi a:

- i. accertarsi che la loro legislazione sia pienamente compatibile con la presente raccomandazione;
- ii. vigilare affinché tutti gli enti locali e regionali dispongano di procedure precise per individuare, gestire e risolvere i conflitti di interesse;
- iii. fornire una precisa definizione di quanto costituisce un conflitto di interesse, compreso l'uso improprio di informazioni ufficiali riservate o di beni, il fatto di agire per conto di terzi e l'accettazione di regali o inviti;
- iv. definire le condizioni nelle quali dei funzionari pubblici possono esercitare attività politiche;
- v. organizzare seminari, conferenze, corsi di formazione, workshop e altre attività educative per sensibilizzare i funzionari pubblici a tali questioni;
- vi. incoraggiare l'introduzione di sistemi informatici che consentano di semplificare l'esame delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse e di facilitarne la gestione;
- vii. garantire la protezione degli informatori (*whistleblowers*) quando segnalano conflitti di interesse e istituire appropriati canali per tali segnalazioni, quali linee telefoniche specifiche (*hotlines*);
- viii. promuovere lo scambio di informazioni e di dati tra le organizzazioni internazionali per quanto riguarda la lotta ai conflitti di interesse;
- ix. incoraggiare il coordinamento su tale questione a livello nazionale, tra enti territoriali, ONG e gruppi della società civile, al fine di garantire che siano prese in considerazione le preoccupazioni, le esperienze e le raccomandazioni di tutti i soggetti interessati.

---

<sup>3</sup> Si veda nota a piè di pagina 2.