

Etica pubblica

# I conflitti di interessi a livello locale e regionale

Congresso dei poteri locali e regionali  
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

# I conflitti di interessi a livello locale e regionale

Congresso dei poteri locali e regionali  
del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:

*Conflicts of interest at local and regional levels*

Edizione francese:

*Les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional*

La riproduzione dei testi di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare il titolo completo e la fonte: il Consiglio d'Europa. Per uso a fini commerciali o in caso di traduzione in lingue non ufficiali del Consiglio d'Europa, si prega di rivolgersi a [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Copertina e layout: Dipartimento produzione documenti e pubblicazioni (SPDP)

Consiglio d'Europa, dicembre 2018

Stampato presso il Consiglio d'Europa

# Indice

---

<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
<b>I CONFLITTI DI INTERESSI A LIVELLO LOCALE E REGIONALE</b>	
<b>MOTIVAZIONI</b>	<b>7</b>
Introduzione	10
Definire i conflitti di interessi	13
Strumenti (in)efficaci per l'attuazione – Il bisogno di innovazione	33
Verso una migliore valutazione delle politiche in materia di conflitti di interessi	59
Una desolante constatazione: prospettive future	70
Conclusioni	72
<b>RISOLUZIONE 434 (2018)</b>	<b>75</b>
<b>RACCOMANDAZIONE 423 (2018)</b>	<b>83</b>



## Premessa

---

Sebbene i conflitti di interessi possano verificarsi in tutti gli aspetti della vita pubblica, gli enti locali e regionali sono particolarmente esposti a questo rischio, data la loro prossimità e i loro contatti più stretti con le strutture della società civile e gli imprenditori locali. Inoltre, la prima e certamente non minore difficoltà risiede nella definizione stessa del concetto, utilizzato come termine generico per indicare l'esistenza di una serie di interferenze tra le funzioni esercitate a titolo pubblico e privato.

Il rapporto adottato dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa nel 2018 esamina i diversi tipi di codici di condotta utilizzati per affrontare i conflitti di interessi e la loro efficacia nella lotta alla corruzione. Illustra gli elementi centrali delle politiche di gestione dei conflitti di interessi, cioè: trasparenza, definizione precisa delle responsabilità, regole di accesso alle informazioni e dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi.

Il Congresso invita in particolare i governi a precisare esattamente che cosa si intende per conflitto di interessi e a garantire che gli enti locali e regionali dispongano di procedure adeguate per identificare, gestire e risolvere tali situazioni. Gli stessi enti locali e regionali sono incoraggiati a istituire comitati etici indipendenti incaricati di controllare

l'attività finanziaria dei loro membri e a definire le regole riguardanti l'accettazione di regali e inviti.

Il Congresso incoraggia quindi la realizzazione di efficaci politiche in materia di gestione dei conflitti di interessi, con l'obiettivo di prevenirli e di accrescere la fiducia dei cittadini in tutti i livelli di governo.

Ciò richiede la divulgazione proattiva delle informazioni, prima ancora che siano richieste dal pubblico. Attraverso procedure chiare e trasparenti, tali politiche costituiscono un vero e proprio strumento di valutazione, da parte dei cittadini, del rispetto delle norme etiche. Rappresentano il mezzo migliore per sviluppare un comportamento etico, poiché la divulgazione di informazioni relative ai conflitti di interessi funge da stimolo: più i cittadini sono informati, più le norme etiche sono rispettate.

I diversi titoli della collana "Etica pubblica" fanno parte del piano d'azione del Congresso relativo alle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale. L'obiettivo è quello di fornire una serie di risposte e di strumenti concreti per affrontare le sfide che si presentano agli enti locali e regionali.

# **I conflitti di interessi a livello locale e regionale**

## **Motivazioni**

---

CG35(2018)13final

7 novembre 2018

**Relatore: Peter JOHN,  
Regno Unito (L)**



## Sintesi

Sebbene i conflitti di interessi possano verificarsi in tutti gli aspetti della vita pubblica, le autorità locali e regionali sono particolarmente esposte a questi rischi, vista la loro prossimità e i loro contatti con i cittadini e le imprese locali. Per quanto la maggior parte dei paesi abbia oggi regolamentato la questione, la proliferazione di norme e regole può causare difficoltà nella loro gestione e applicazione. Si potrebbe ottenere un maggiore impatto adottando approcci basati sui valori, tra cui l'educazione, la formazione, la trasparenza e migliori sistemi di monitoraggio.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita gli enti locali e regionali ad adottare e attuare politiche a favore dell'integrità, comprendenti sia la gestione organizzativa dell'etica che garanzie esterne dell'integrità. Li invita a promuovere la divulgazione proattiva delle informazioni prima ancora che vengano richieste dal pubblico e a definire regole riguardanti l'accettazione di regali e inviti. Li incoraggia inoltre a investire in strumenti flessibili, come la leadership etica.

Nella sua raccomandazione, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare i governi a proporre una definizione precisa di conflitto di interessi e a garantire che gli enti locali e regionali dispongano di procedure chiare per individuare, gestire e risolvere i conflitti di interessi.

## INTRODUZIONE

I conflitti di interessi e il rischio di abuso di ufficio per trarne un vantaggio personale sono sempre esistiti a tutti i livelli di governo, poiché numerose persone che svolgono funzioni pubbliche ricoprono ugualmente diversi altri ruoli e responsabilità. Sembra tuttavia che gli enti locali e regionali debbano attualmente affrontare la comparsa di nuovi rischi per l'integrità nel settore pubblico, in considerazione del maggior margine di manovra accordato ai loro dirigenti, della loro accresciuta mobilità tra settore pubblico e privato e di una certa confusione dei confini tra questi due settori, come anche tra le attività della vita privata e della vita pubblica. Le attuali evoluzioni della società verso una maggiore individualizzazione, digitalizzazione, internazionalizzazione e intensificazione delle attività, stanno inoltre generando nuovi rischi per l'integrità nel settore pubblico.<sup>1</sup> L'attuale dibattito sul conflitto di interessi verte sulla pertinenza e l'efficacia delle politiche e dei vari strumenti adottati.

La crescente attenzione rivolta ai conflitti di interessi non ha ancora permesso di raggiungere un consenso su un modello di gestione applicabile a diversi contesti, situazioni, settori, categorie di personale e sulla scelta di strumenti politici adeguati. Sarebbero inoltre necessari ulteriori studi per determinare gli incentivi o le sanzioni che potrebbero

---

<sup>1</sup> Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministero dell'Interno, L'Aia, Paesi Bassi.

incoraggiare un comportamento responsabile e stimolare a migliorarlo (Jarvis/Thomas, 2009).<sup>2</sup>

Ciò non significa che non esistano sistemi promettenti ed efficaci per la gestione dei conflitti di interessi. In effetti, molti paesi hanno avviato un processo di istituzionalizzazione e professionalizzazione dei loro sistemi. Tuttavia, resta il fatto che le politiche in materia dovrebbero essere maggiormente integrate in altre politiche. Finora, la maggior parte delle politiche relative ai conflitti di interessi si sono accontentate di “colmare le lacune” prodotte da altre strategie o logiche di *governance*.

Le recenti evoluzioni evidenziate dagli studi sui conflitti di interessi indicano inoltre una crescente attenzione per la valutazione dell'efficacia delle politiche di integrità, per le forme di istituzionalizzazione dell'etica e l'identificazione delle infrastrutture etiche più performanti. L'efficacia di uno strumento richiede che si prenda in considerazione la sua attuazione fin dalla fase della progettazione. In altri termini, qualsiasi disposizione regolamentare o politica dovrebbe essere adeguatamente verificata e sperimentata per stabilire se possa essere attuata e applicata. L'attenzione rivolta al monitoraggio dei conflitti di interessi illustra d'altronde un paradosso: da un lato, mai come ora sono stati compiuti così tanti sforzi per regolamentare e gestire i conflitti di interessi, misurare la corruzione e definire i comportamenti non etici, ma, dall'altro lato, restano ancora insufficienti gli elementi

---

2 Mark D. Jarvis e Paul G. Thomas, 2009, 'The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?' Articolo presentato all'Università Dalhousie, Halifax, novembre 11-13, pag. 11.

scientifici disponibili sulle tendenze e i dati e sull'efficacia dei diversi strumenti, delle riforme e delle misure attuate.

Manca un consenso sul meccanismo grazie al quale uno strumento potrebbe influire sui risultati. Nonostante i numerosi sforzi e la popolarità dei metodi di valutazione (ad esempio, quelli di *Transparency International*), non esiste ancora una metodologia che consenta di quantificare precisamente la corruzione e i conflitti di interessi<sup>3</sup>, anche nel tempo. Il numero di conflitti di interessi sta aumentando o diminuendo? Analizzare l'elaborazione e l'efficacia delle politiche relative ai conflitti di interessi (a livello subnazionale) rappresenta una grande sfida per le scienze giuridiche, politiche e amministrative.

I dati disponibili sembrano indicare che, mentre alcune forme di conflitti di interessi stanno diminuendo, altre rimangono stabili e altre ancora sono in aumento. Non sorprende quindi che, nonostante le prove dell'esistenza del problema, siano fonte di frustrazione gli scarsi risultati degli sforzi normativi, politici e istituzionali. Non si conosce nemmeno con certezza il modo migliore di affrontare le politiche in materia, che a loro volta producono nuove dinamiche e contraddizioni.

Il presente rapporto esamina l'efficacia delle regole, delle politiche e delle norme a livello subnazionale. In tutti i paesi del mondo, è ormai comunemente accettato, a livello

---

3 P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critics, and limits*, in: P.M. Heywood (editore), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Vedi inoltre A. Mungiu-Pippidi, (2016), *The Quest for Good Governance*, Cambridge University Press 2016.

centrale, regionale e locale, che siano necessarie regole e norme per controllare e gestire i conflitti di interessi degli eletti. Più di altre “personalità pubbliche”, le persone che ricoprono cariche elettive sono infatti esposte a conflitti di interessi di varia natura. Occupano posti influenti e di potere, sono regolarmente in contatto con il settore privato, prendono decisioni importanti che hanno ripercussioni finanziarie, esercitano funzioni prestigiose all’interno di consigli, organismi o comitati, sono in possesso di informazioni essenziali, hanno il potere di assegnare sovvenzioni pubbliche e di procedere a nomine. Inoltre, gli amministratori eletti locali e regionali introducono misure di decentramento dei servizi pubblici, favoriscono i partenariati pubblico-privati, orientano le decisioni degli utenti e dei cittadini, promuovono politiche di esternalizzazione e rafforzano la mobilità tra settore pubblico e settore privato. Tutte queste evoluzioni incidono sulla comparsa di nuovi conflitti di interessi.

## **DEFINIRE I CONFLITTI DI INTERESSI**

Indipendentemente dai paesi, dalle regioni e dai comuni, regna una certa confusione sulle questioni che rientrano nell’ambito delle politiche relative ai conflitti di interessi. Le opinioni sono divergenti sull’effettiva importanza del problema e gli effetti incerti delle politiche condotte fino ad ora in materia sono fonte di frustrazione. Tali politiche hanno effettivamente molto in comune con le politiche anticorruzione: Come misurare un fenomeno in gran parte nascosto? Per risolvere un conflitto e distinguere tra situazioni di conflitto di interessi effettivo, reale, apparente e potenziale

occorrono generalmente competenze giuridiche, tecniche e manageriali e una profonda comprensione dei diversi problemi e punti di vista.

Oggi sta diventando sempre più difficile definire un conflitto di interessi, poiché rientrano in questo concetto le varie e molteplici tensioni tra ruolo pubblico e privato di un individuo. Questa difficoltà dipende dalla dinamica e dall'estensione del concetto in quanto tale. Come osserva Ackerman, viviamo in un'epoca in cui le persone assumono ruoli e identità sempre più contrastanti e cambiano più facilmente alleanze.<sup>4</sup> De Graff osserva inoltre una tendenza verso una moltiplicazione dei conflitti di valori nelle nostre società.<sup>5</sup> Si estende il concetto di conflitto di interessi. I termini stessi possono ugualmente dar luogo a confusioni: "avere un interesse in" non significa "essere interessato a" qualcosa.

È chiaro che le tendenze verso una nozione sempre più ampia di conflitto di interessi portino a individuare conflitti a tutti i livelli della vita sociale.<sup>6</sup> Ad oggi, nessuno sa con certezza in che misura la tendenza verso la moltiplicazione dei dilemmi e dei conflitti di valore sia legata alla comparsa di nuovi conflitti

---

4 Susan Rose-Ackerman, *Corruption and conflicts of interest*, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Ed.), 2016, *Corruption and Conflicts of Interest*, Studies in Comparative Law and Legal Culture, pag. 3.

5 Gjal de Graaf, 2015, *The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration*, in: *Administration and Society*, pp. 1-9.

6 Anne Peters, *Conflict of Interest as a Cross-Cutting problem*, in: Anne Peters/Lukas Handschin (ed.), 2012, *Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, pag. 6.

di interessi. Come l'hanno osservato Anecharico e Jacobs già anni fa, la norma in materia di moralità pubblica è diventata anch'essa molto più severa: "Una condotta accettata in passato è oggi giudicata contraria all'etica e un comportamento un tempo giudicato contrario all'etica è oggi definito reato".<sup>7</sup>

"Negli ultimi trent'anni, la nostra comprensione dei conflitti di interessi si è in effetti trasformata. In realtà, si sono prodotte due evoluzioni, l'una relativa alla nostra concezione del significato di "conflitto" e l'altra relativa alla nostra nozione di "interesse". Siamo giunti ad adottare un approccio chiaramente oggettivo rispetto al conflitto e abbiamo sviluppato una comprensione profondamente soggettiva dell'interesse".<sup>8</sup> Fino alla metà degli anni '60, il tipo di "interesse" privato affrontato dal discorso sul conflitto di interessi restava in gran parte pecuniario, e quindi "oggettivo".<sup>9</sup> Oggi si tratta maggiormente di questioni soggettive, ideologiche e di problemi emotivi. Siamo andati ben oltre l'aspetto oggettivo e pecuniario, per includere un'ampia gamma di caratteristiche soggettive e psicologiche."<sup>10</sup> L'ampliamento delle definizioni e degli obblighi di divulgazione ad amici ed altri partner contraddice a prima vista altri valori, quali il "diritto al rispetto della vita privata" e la "libertà individuale".

---

7 Frank Anecharico/James B. Jacobs, 1996, *The Pursuit of Absolute Integrity*, University of Chicago Press, Chicago, pag. 16.

8 Stark, *Conflict of Interest in American Public Life*, Harvard, Cambridge, 2000, pag. 4.

9 "Pecuniary interests are hard, external, and visible to the naked eye", Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., pag. 5.

10 Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., pag. 203.

Un conflitto di interessi sorge quando una persona ha molteplici ruoli e interviene in diverse vesti. Nella maggior parte dei paesi, può essere il caso dei parlamentari che esercitano ugualmente un'attività professionale. In generale, quando si svolgono più funzioni ufficiali, può essere difficile separare i ruoli.

Pertanto, il conflitto di interessi può essere un abuso dei poteri conferiti a una funzione pubblica a fini privati e costituire un comportamento illecito. Le linee guida dell'OCSE forniscono la seguente definizione: "Un conflitto di interessi implica un conflitto tra la funzione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, che potrebbero influenzare impropriamente l'adempimento dei suoi doveri e responsabilità".<sup>11</sup>

Ecco un esempio per illustrare questa definizione: il 12 giugno 2017, il Distretto di Columbia (USA) e lo Stato del Maryland (USA) hanno intentato un'azione legale contro il Presidente Donald Trump, in qualità di Presidente degli Stati Uniti, per violazione di due disposizioni della Costituzione americana, che stabiliscono che il Presidente deve servire fedelmente il popolo americano, senza compromettersi in operazioni finanziarie o di altro tipo con attori nazionali e internazionali. Il Presidente Trump possiede e controlla centinaia di imprese in tutto il mondo, compresi alberghi e altre proprietà. Di conseguenza, utilizza la sua posizione di Presidente a fini affaristici, e alcuni diplomatici stranieri e altri funzionari hanno chiaramente precisato che il fatto che il convenuto nel

---

11 OCSE (2003), Raccomandazione dell'OCSE relativa alle linee guida per la gestione dei conflitti di interesse nel pubblico impiego, giugno 2003, pag. 4.

caso in esame fosse il Presidente rende più probabile la loro frequentazione di luoghi di sua proprietà e delle sue imprese (pag. 5/6 dell'atto di denuncia).

Questi potenziali conflitti di interessi sollevano seri interrogativi: il Presidente serve fedelmente il popolo americano, senza alterare o compromettere gli effetti di incentivi finanziari offerti da nazioni straniere, dai loro leader, da singoli Stati dell'Unione, dal Congresso o da altri organi del governo federale? Le due disposizioni della Costituzione mirano infatti a garantire ai cittadini americani che non dovranno mai chiedersi se un Presidente che manda i loro figli a morire in terra straniera possa agire per favorire i propri interessi privati; o chiedersi se hanno perso il lavoro a causa di negoziati commerciali in cui il Presidente ha una partecipazione personale; o se il Presidente possa sedere al tavolo delle trattative con dirigenti stranieri e rappresentare lealmente la democrazia più potente del mondo, senza preoccuparsi di danneggiare eventualmente le proprie aziende" (atto di denuncia, pagina 2).

I conflitti di interessi hanno molto in comune con la corruzione e la frode, ma occorre tuttavia evitare di assimilarli a violazioni dell'integrità.<sup>12</sup> In realtà, il concetto di conflitto di interesse è al "limite" della corruzione, della frode e di altre forme di comportamento contrario all'etica. Riguardano infatti numerose attività e molteplici interessi di natura sociale e professionale. Possono verificarsi in qualsiasi momento, che si tratti di evitare difficoltà personali o di ricercare un profitto.

---

12 Leo Huberts, 2014, *The Integrity of Governance*, Palgrave Mc Millan, Basingstoke.

E che succede se un conflitto di interessi non ha nulla a che vedere con interessi pecuniari e neanche personali? In questi casi, si riduce a un dilemma, e non si configura come un reato. Pertanto, si dovrebbe anche distinguere tra le persone che hanno un conflitto di interessi intenzionale e quelle che non ne sono nemmeno consapevoli. Il che dimostra ugualmente che non tutti coloro che violano le regole e le politiche in materia di conflitti di interesse sono per forza indifferenti al bene pubblico o malintenzionati.

## **Obiettivi delle politiche in materia di conflitti di interessi**

Nel complesso, le politiche in materia di conflitti di interessi non dovrebbero limitarsi a fornire strumenti per prevenire tale fenomeno. Al contrario, devono ugualmente:

- ▶ aumentare la fiducia dei cittadini nel governo;
- ▶ dimostrare l'elevato livello di integrità della maggior parte dei rappresentanti eletti e dei funzionari;
- ▶ prevenire i conflitti di interessi grazie al controllo pubblico delle funzioni ufficiali;
- ▶ dissuadere dall'accedere all'impiego pubblico le persone che vogliono evitare un controllo pubblico delle loro finanze personali;
- ▶ mettere maggiormente in grado i cittadini di giudicare l'operato dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, tenendo conto dei loro interessi finanziari esterni.

È quindi importante determinare se tali politiche permetteranno di conseguire i molteplici obiettivi sopraccitati. Il punto più

complesso, al riguardo, è il rapporto tra le politiche relative ai conflitti di interessi e il livello di fiducia dei cittadini.

Il concetto di conflitto di interessi è fortemente legato allo sviluppo di un rapporto di fiducia. La ragione principale del moltiplicarsi delle politiche in materia è data dalla crescente diffidenza nelle “dichiarazioni dei potenti”.<sup>13</sup> Nel complesso, le politiche in materia di conflitti di interessi riflettono una sempre maggiore mancanza di fiducia nei confronti delle autorità pubbliche, dei funzionari pubblici e dei “potenti”. Di conseguenza, i legislatori sono sempre più spesso costretti a studiare tipologie di situazioni più o meno critiche (livello di allerta verde, arancione e rosso), per le varie categorie di funzionari pubblici e di organismi regolatori”.<sup>14</sup> Spesso è evidente la correlazione tra la regolamentazione dei conflitti di interessi e l’instaurarsi di un clima di fiducia: in effetti, più è basso il livello di fiducia, più i conflitti di interessi sono regolamentati. Il che serve a dimostrare ancora una volta che i conflitti di interessi sono legati al contesto nazionale. “Il livello di fiducia del pubblico nella pubblica amministrazione (...) influisce sulla scelta della legislazione”.<sup>15</sup>

Le regole che disciplinano i conflitti di interessi sono uno strumento che stabilisce in modo implicito che la

---

13 Susan Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Ed.), Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., pag. 6.

14 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., pag. XV.

15 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., pag. XIX.

loro attuazione è motivata dalla diffidenza e dai conflitti potenziali all'interno del gruppo.<sup>16</sup> Si provoca in tal modo la consapevolezza che gli individui non possono fidarsi gli uni degli altri e pertanto "instaurare relazioni di cooperazione e di fiducia nel lungo periodo può rivelarsi difficile".<sup>17</sup>

Visto che le politiche relative ai conflitti di interessi sono, per essenza, ispirate alla diffidenza, è problematico sapere se e in che modo potranno contribuire a rafforzare la fiducia nei rappresentanti eletti e nelle istituzioni pubbliche. Più si introducono regole e norme, più aumentano i rischi di comportamenti illeciti. Di conseguenza, i media e il pubblico possono interpretarlo come un segno del declino delle norme etiche. "In tal modo, la segnalazione di comportamenti oggi contrari all'etica, ma che nel passato erano conformi alle regole, aumenta, invece di ridurre, il numero di casi e di scandali, portando a credere a un lassismo dei funzionari pubblici. Eppure, il rafforzamento delle norme etiche si traduce generalmente in una maggiore deontologia del servizio pubblico."<sup>18</sup> Esiste pertanto una correlazione evidente tra la regolamentazione dei conflitti di interessi e lo sviluppo della fiducia: la tendenza a gestire i conflitti di interessi mediante norme precise è infatti tanto più forte, quanto più si rivela scarso il livello di fiducia nelle istituzioni pubbliche.

---

16 Marshall Schminke (ed) (2010), *Managerial Ethics*, Routledge, New York, pag. 121.

17 Schminke, *Managerial Ethics*, op. cit., pag. 121.

18 Nathalie Behncke, N. (2005), "Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns", EGPA-Paper, "Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue", Lovanio, giugno 2005, pag. 8.

Critici come Nieuwenburg,<sup>19</sup> (ma anche Anechiarico e Jacobs,<sup>20</sup> Mackenzie<sup>21</sup> e Stark<sup>22</sup>) sostengono che la moltiplicazione delle regole etiche non fornisce necessariamente una risposta adeguata al declino della fiducia del pubblico e ai problemi in materia di integrità, ma può al contrario accrescere lo scetticismo nei confronti dei pubblici poteri e delle istituzioni politiche, dal momento che l'aumento delle norme etiche e dei dibattiti pubblici sulla necessità di regole più numerose e meglio adattate (per gestire i conflitti di interessi), non ha contribuito a rafforzare la fiducia del pubblico nel governo, ma ha avuto esattamente l'effetto opposto. Più "regolamenti e più organismi di controllo dell'applicazione dei codici etici hanno prodotto più indagini e procedimenti giudiziari [...] Le nuove regolamentazioni, qualunque sia il loro risultato, non sono riuscite a ridurre la pubblicità negativa e a calmare le polemiche sull'etica dei funzionari statali."<sup>23</sup>

Tali critiche hanno dimostrato che l'aumento delle normative e dei dibattiti pubblici sulla necessità di maggiori regolamentazioni non hanno contribuito ad accrescere la fiducia del pubblico nei confronti del governo. "Nonostante il crescente numero di norme e di disposizioni, i dirigenti politici continuano a promettere norme etiche sempre più elevate, per ottenere dei voti. Per questo, le misure etiche

---

19 Paul Nieuwenburg, 2007, *The Integrity Paradox*, in: *Public Integrity*, 2007, Vol. 9, N. 3.

20 Annechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op. cit.

21 G. S. Mackenzie, *Scandal proof: Do ethics laws make government better?* Brookings Institution, Washington D.C., 2002.

22 Stark, *Conflict of interest*, op. cit.

23 Mackenzie, op. cit., pag. 112.

sono spesso introdotte dai responsabili politici, preoccupati dal presunto problema del calo della fiducia del pubblico nei confronti della classe politica. Tuttavia, l'obiettivo di rafforzare la fiducia del pubblico è raramente conseguito.<sup>24</sup> (Rosenson 2006, 137).

Non bisogna tuttavia sovrastimare l'importanza di questa variabile esplicativa. Oggi, infatti, gli sforzi per regolamentare le politiche relative all'etica sono considerati un giusto approccio. Pertanto, è rischioso dal punto di vista politico, e può anche rivelarsi contraddittorio e inefficace, opporsi a una moltiplicazione delle regole e delle norme. D'altro canto, le strategie in materia di etica sono sempre più politicizzate. I responsabili politici hanno la certezza che gli appelli a favore di nuove iniziative saranno accolti con soddisfazione dai cittadini, poiché riflettono il sentimento largamente diffuso nelle società europee che il livello di corruzione e i conflitti di interessi sono in aumento e che occorre agire al riguardo. Dal punto di vista del titolare di una carica pubblica (e ancor di più di un rappresentante eletto, di un legislatore o di un ministro) sarebbe dannoso opporsi all'adozione di nuove norme etiche, che propongono magari standard più elevati. Infatti, la richiesta del rafforzamento delle normative a tutela dell'etica è sempre più spesso al centro delle campagne elettorali in numerosi paesi.

L'effetto contrario di tale evoluzione è che l'etica, in quanto sfida politica, serve da pretesto per stigmatizzare la condotta degli avversari. Sono sempre più numerosi i responsabili politici che la brandiscono "come arma politica per formulare

---

<sup>24</sup> Rosenson, 2006, op. cit., pag. 137.

accuse di comportamenti contrari all'etica."<sup>25</sup> Si servono in particolare delle regole etiche per attaccare e screditare i loro avversari politici. Di conseguenza, l'etica è sempre più strumentalizzata per denunciare il comportamento degli oppositori politici. Eppure, la soluzione al problema non consiste nel deregolamentare le politiche relative ai conflitti di interessi per accrescere la fiducia dei cittadini. In effetti, è più che probabile che la deregolamentazione non migliorerebbe la situazione nei paesi in cui prevale la sfiducia.

## **Difficoltà specifiche per gli enti locali e regionali**

Tutti i paesi concordano sul fatto che i comuni sono particolarmente esposti al rischio dei conflitti di interessi, in quanto svolgono spesso un ruolo di primo piano nel processo decisionale e nell'erogazione di servizi in settori noti per la loro vulnerabilità alla corruzione (urbanistica, edilizia, servizi sociali e concessione di licenze e permessi). I loro rapporti più diretti e frequenti con i cittadini sono fonte di tentazioni che mettono a dura prova l'integrità dei politici e dei funzionari locali, che richiede pertanto una vigilanza supplementare (Klitgaard, Maclean-Abaroa e Parris 2000).

In Europa non si dispone ancora di un quadro complessivo coerente delle norme, delle politiche e degli strumenti in vigore a livello subnazionale, mentre negli Stati Uniti, la Conferenza nazionale degli Stati legislativi fornisce

---

25 Williams, *The Ethics Eruption: Sources and Catalysts*, in: Saint-Martin/Thompson, *Public Ethics and Governance*, op. cit., pag. 41.

informazioni comparative sulle politiche in materia di conflitti di interesse in tutti gli Stati federati degli USA.<sup>26</sup> In Europa, scarseggiano le informazioni comparative e le attuali strategie in materia di conflitti di interessi sono frammentarie. La creazione di sistemi di integrità a livello locale richiede che le istituzioni, le politiche, le pratiche e gli strumenti locali e regionali contribuiscano a rafforzare l'integrità delle regioni e dei comuni. La caratteristica fondamentale di una concezione sistemica dell'integrità è ciò che definisce gli elementi e le condizioni necessarie per l'integrità della *governance* locale. Oltre ad applicare delle misure relativamente comuni di gestione dell'etica organizzativa, i sistemi di integrità locali si rivolgono a organismi esterni di vigilanza (come i revisori finanziari esterni, i difensori civici, la polizia e la magistratura).

Dei sistemi nazionali di integrità sono stati istituiti da oltre una decina di anni e sono ben compresi, e per questo il termine "sistema di integrità" è (sempre maggiormente) utilizzato (Pope 2000). Il sistema nazionale di integrità può essere immaginato come un tempio greco sorretto da undici pilastri (legislazione, organismi di sorveglianza, mass media, ecc.), che poggiano sulla sensibilizzazione del pubblico e sui valori della società. I sistemi nazionali di integrità sono inoltre utilizzati per fornire una mappatura dell'integrità dei paesi in tutto il mondo.<sup>27</sup> I sistemi locali di integrità sono molto importanti per l'integrità del governo locale e, più in generale,

---

26 (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

27 Leo Huberts e Frederick Six, 2012. *Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment*. Public integrity, Vol. 14, Issue 2, pag. 152.

contribuiscono a stimolare la fiducia dei cittadini nei confronti del loro governo (Nieuwenburg 2007).

È necessario un quadro di riferimento per procedere a un confronto dei sistemi di integrità. Tale strumento concettuale dovrebbe avere una portata generale (ad esempio grazie all'adozione di liste di controllo), ma includere ugualmente misure e pratiche specifiche rilevanti. Hoekstra e Kaptein definiscono l'istituzionalizzazione delle politiche di integrità come la trasposizione delle aspirazioni in materia di integrità nei risultati previsti, grazie a strutture di supporto, organismi specializzati e processi di formalizzazione in un determinato contesto<sup>28</sup>. Al giorno d'oggi, non sembra che manchino le competenze e le conoscenze sul contenuto delle politiche di integrità e sulle misure e gli strumenti che potrebbe adottare un ente. Tuttavia, sono stati trascurati gli aspetti organizzativi dell'integrità e il modo in cui dovrebbe essere istituzionalizzata all'interno delle organizzazioni.

La maggior parte delle autorità subnazionali si concentra sulle leggi, le regole, le norme e i codici. Tuttavia, un numero sempre maggiore di paesi ammette che la gestione efficace dei conflitti che mettono alla prova l'integrità richiede una politica di integrazione, che dipende non solo dall'introduzione di misure giuridiche preventive e sanzionatorie efficaci, ma è anche basata sui consigli, la prevenzione, i metodi fondati sui valori, gli incentivi, la cultura etica, il monitoraggio, la leadership e gli strumenti (di gestione) adeguati per

---

28 Alain Hoekstra, e M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public integrity, Vol. 15, Issue 1, pp. 5-28.

rafforzare la consapevolezza e la sensibilizzazione. Un comportamento corretto deve essere incoraggiato da un ambito organizzativo favorevole sotto il profilo dell'etica e caratterizzato dall'interdipendenza delle variabili. Per cercare di determinare i sistemi locali di integrità che applicano le migliori pratiche, Huberts et al. (2014)<sup>29</sup> analizzano i risultati della Commissione indipendente di lotta contro la corruzione (ICAC) di Hong Kong e gli Uffici per l'Integrità di Amsterdam e Amburgo. Delle presentazioni preparate da professionisti sulle questioni di integrità sono disponibili sui siti della città di Brema e della *Zentrale Antikorruptionsstelle* (ZAKS) (<http://www.zaks.bremen.de/>).

E' molto più difficile promuovere l'integrità se manca una chiara separazione tra il potere esecutivo e il potere giudiziario, rispetto a un sistema che li delimita nettamente. Gli stretti rapporti tra il settore pubblico e quello privato sono complessi e possono generare conflitti di interessi. In effetti, con l'intensificarsi dei contatti tra questi due settori, vista la crescente tendenza a ricorrere a partenariati pubblico-privati, i conflitti di interesse si moltiplicano. Il problema potrebbe essere maggiore nei piccoli paesi, oppure in contesti istituzionali dove tutti si conoscono più o meno e dove la "micro politica" (Neuberger) svolge un ruolo importante. Lo studio del caso estone mostra lo stretto rapporto tra i conflitti di interessi e le dimensioni di un paese.

---

29 Huberts, *The Integrity of Governance*, op. cit., pp. 187.

## Rapporto tra i conflitti di interessi e la dimensione di un paese – Il caso dell’Estonia

Con una popolazione inferiore a 1,3 milioni di abitanti, l’Estonia è uno dei paesi più piccoli d’Europa. La dimensione della popolazione influisce sulla frequenza dei conflitti di interessi nel settore pubblico. Ciò non significa che l’Estonia abbia un numero più elevato di conflitti di interessi (in realtà, ha livelli relativamente bassi di corruzione, frode e conflitti di interessi). Tuttavia, il loro numero è strettamente correlato alla dimensione del paese. In primo luogo, perché i funzionari che lavorano nell’amministrazione pubblica sono poco numerosi e si conoscono quindi (personalmente) e le strutture decisionali e di comunicazione sono meno formali e meno anonime rispetto a quelle delle amministrazioni più importanti. Pertanto, il numero poco elevato dei funzionari pubblici può avere effetti positivi (un controllo sociale più facile dei vari soggetti), ma ugualmente negativi, poiché offre maggiori possibilità di creare reti e legami personali, rendendo più difficile l’applicazione di procedure e processi decisionali strettamente formalizzati.

Un altro problema è costituito dall’elevata rotazione del personale nel settore pubblico. Favorisce infatti frequenti scambi tra il settore pubblico e quello privato, facilita la corruzione e indebolisce le conoscenze e le competenze degli enti pubblici. Anche questo aspetto può contribuire alla comparsa di conflitti di interessi.

Questo *case study* mostra chiaramente che occorre un cambiamento radicale degli approcci tradizionalmente centralizzati in materia di gestione dei conflitti di interessi. In futuro, la loro gestione richiederà una migliore combinazione di strategie discendenti (*top-down*) e ascendenti (*bottom-up*) e una maggiore istituzionalizzazione (ad esempio, grazie a un solido sistema locale di integrità), nonché un rafforzamento del sostegno e maggiori investimenti in strumenti non vincolanti, quali la leadership etica.

## **Contenuto delle politiche e dei regimi relativi ai conflitti di interessi**

Le politiche relative ai conflitti di interessi sono state guidate a lungo dai dati o parametri di ingresso (*input*), piuttosto che dai risultati. I rappresentanti eletti si concentravano sull'adozione di un numero sempre maggiore di regole e di codici, ma meno sull'attuazione e l'applicazione delle politiche. Negli anni '80, *Transparency International* è stata la prima organizzazione a promuovere il concetto di infrastrutture e di regimi etici, in reazione al "deficit attuativo" in questo campo. In seguito, organizzazioni internazionali come l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Ue hanno iniziato a elaborare strumenti, linee guida e manuali pratici in materia di conflitti di interessi, destinati ai decisori politici e ai funzionari pubblici. Le richieste di una migliore "leadership etica"<sup>30</sup> e l'istituzionalizzazione di politiche di integrità<sup>31</sup> si sono generalizzate.

---

30 Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Unniversità di Amsterdam.

31 Alain Hoekstra, 2016, *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and*

Una rassegna delle opere specializzate permette di constatare che la maggior parte dei paesi affronta le questioni seguenti:

- ▶ Quali aspetti devono essere esaminati? Le questioni possono suddividersi in quattro categorie: conflitti legati alle attività interne (relative alla funzione); conflitti legati a un'attività politica (ad esempio, se il titolare di una carica intende candidarsi alle elezioni); conflitti legati ad altre attività (ad esempio, altre funzioni pubbliche, attività caritative, ecc.) e conflitti legati a interessi finanziari.
- ▶ In quale momento si devono esaminare le questioni? Prima di assumere l'incarico, durante il mandato e dopo avere lasciato l'incarico pubblico.
- ▶ Chi è interessato? Le regole etiche si concentrano sul titolare dell'incarico. Tuttavia, certe situazioni che possono generare conflitti di interessi riguardano anche la famiglia del titolare dell'incarico e altre persone a lui vicine (soci, amici e contatti professionali precedenti).
- ▶ Come imporre il rispetto delle regole? Le regole relative ai conflitti di interessi comprendono generalmente delle disposizioni sulla prevenzione (ad esempio, tramite la formazione), l'applicazione interna (ossia nell'ambito della funzione), l'applicazione esterna (ossia l'obbligo di rendere conto a organismi esterni) e le sanzioni (ossia le conseguenze di un comportamento contrario all'etica).

---

Austerity Measures. In: Lawton, A., Z. van der Wal and L.W.J.C. Huberts (Ed.) (2016), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.

Attualmente, numerosi paesi sono passati da un'attenzione concentrata sulle politiche di regolamentazione dei conflitti di interessi alla gestione di tali conflitti e da approcci dall'alto verso il basso ad approcci più complessi, basati sui valori, tra cui l'educazione, la formazione, la trasparenza e migliori sistemi di monitoraggio. Di conseguenza, i sistemi moderni di gestione dei conflitti di interessi non sono più fondati esclusivamente sulla legge, il suo rispetto e la penalizzazione degli illeciti, ma si orientano verso la prevenzione dei conflitti di interessi e l'incoraggiamento di comportamenti corretti, grazie a misure di accompagnamento e di orientamento, quali la formazione e l'introduzione di codici di condotta. In tal modo, tutti i paesi offrono oggi un'ampia gamma di strumenti destinati a prevenire i comportamenti contrari all'etica ed evitare i conflitti di interessi. Ad esempio, in Norvegia, i meccanismi di esame delle denunce e le politiche in materia di segnalazioni da parte degli informatori svolgono un ruolo essenziale nella lotta alla corruzione e hanno sostituito la "linea dura" del passato.

Alcuni paesi hanno iniziato a istituzionalizzare e attuare delle politiche relative ai conflitti di interessi. In molti casi, anche le autorità regionali e locali hanno iniziato a istituzionalizzare le infrastrutture di gestione di tali conflitti. Tuttavia, si dispone ancora di scarsi elementi per definire i risultati e gli effetti delle politiche condotte in questo campo. Molto spesso, gli stessi enti regionali e locali non dispongono di dati, né di una visione globale sull'efficacia della regolamentazione e delle politiche in materia di etica per quanto riguarda le attività accessorie di un funzionario o svolte dopo che ha lasciato il suo incarico, l'accettazione di regali, l'utilizzo di risorse o di dati organizzativi e nemmeno sull'efficacia delle regole e

procedure da seguire per le dichiarazioni o le segnalazioni di conflitti di interessi potenziali o accertati, ecc.

Questa mancanza di dati impone ai responsabili politici di risolvere certe difficoltà: in primo luogo, devono stabilire se un conflitto di interessi è talmente pregiudizievole da costituire un illecito penale, anche se non si configura come reato di frode o di corruzione. In secondo luogo, devono accertarsi che lo Stato abbia predisposto giusti divieti associati alle adeguate sanzioni. In terzo luogo, devono fissare un limite preciso tra la conciliazione degli interessi privati e pubblici accettabili e le situazioni o i comportamenti vietati.<sup>32</sup>

Le opinioni divergono sul miglior modo di elaborare strumenti (giuridicamente vincolanti), sulla necessità (o i limiti) della trasparenza e dell'obbligo di rendere conto del proprio operato, sull'efficacia degli strumenti non vincolanti e sugli approcci basati sui valori, nonché sui processi e le procedure che possano rivelarsi efficaci. Possono infatti essere valutati solo dopo che gli strumenti sono stati utilizzati, sperimentati e attuati. Pare che tali strumenti siano percepiti come più efficaci quando sono conosciuti e applicati all'interno dell'amministrazione. Per cui degli strumenti giuridicamente non vincolanti sono spesso considerati meno efficaci semplicemente perché sono meno conosciuti. Spesso, si percepisce l'efficacia di questi nuovi strumenti solo se sono stati applicati concretamente, ad

---

32 Yseult Marique, *Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?*, in Auby/Breen/Perroud, op. cit., pp. 85. (Auby/Breen/Perroud, Introduction, p. XV).

esempio, se viene proposta una formazione sulle regole etiche in materia di conflitti di interessi. Pertanto, l'efficacia di un'analisi dei rischi è considerata nettamente superiore quando è stata già effettuata, rispetto a quando è soltanto ipotizzata<sup>33</sup>.

Va inoltre ricordato che i pareri sull'efficacia degli strumenti variano notevolmente in funzione del gruppo intervistato e della cultura aziendale. Ad esempio, i politici giudicano l'efficacia degli strumenti diversamente dai funzionari e i servizi di polizia possono avere un punto di vista diverso da quello dei servizi di un ministero. In futuro, sarà importante definire ulteriormente gli effetti dei vari strumenti e delle politiche in contesti diversi. Solo così sarà possibile conoscere con precisione se le politiche e gli strumenti relativi all'etica sono efficaci. Si raccomanda pertanto di continuare i lavori in tal senso, dal momento che sarà l'unico sistema per ottenere un'analisi approfondita dell'utilità di diversi strumenti in contesti differenti e avere posizioni più razionali ed esenti da ogni ideologia.

## **STRUMENTI (IN)EFFICACI PER L'ATTUAZIONE – IL BISOGNO DI INNOVAZIONE**

### **Discussione sui diversi mezzi e strumenti – Sono (in)efficaci?**

Le condizioni preliminari per un'attuazione efficace delle politiche in materia di conflitti di interessi dipendono dalla

---

33 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaal bestuur, Boom, pp. 96-97.

scelta e dalla predisposizione dei mezzi d'azione utilizzati. Per essere validi, gli strumenti devono essere rispettati dai diversi soggetti interessati (personalità politiche nazionali, funzionari, cittadini e altre parti interessate).

È più facile nei paesi dove i processi decisionali sono più consensuali ed è più elevato il grado di fiducia nelle istituzioni pubbliche. In questi casi, i governi possono utilizzare strumenti relativamente non vincolanti, quali accordi volontari, codici o linee guida. Come l'esperienza lo ha dimostrato altrove, i paesi con forte deficit di fiducia, in cui i processi decisionali sono contrassegnati da profondi conflitti e da una contrapposizione di culture e con alti livelli di corruzione, sono spesso dotati di una serie di regole precise e giuridicamente vincolanti in materia di conflitti di interessi, contrariamente ai paesi che "godono della fiducia dei loro cittadini", come ad esempio i paesi scandinavi. L'efficacia delle misure di gestione dei conflitti di interessi non dipende quindi unicamente dalla scelta degli strumenti (approccio dall'alto verso il basso, strutture di comando e di controllo, giuridicamente vincolanti, esecuzione diretta, sanzioni), ma anche dalla cultura e dal contesto nazionali. "La linea di demarcazione tra i conflitti di interessi che dovrebbero essere vietati e quelli che è sufficiente comunicare dipende dal livello di fiducia dei cittadini nei confronti del governo e dalle dimensioni del paese. Quando il livello di fiducia è elevato, si può supporre che i cittadini siano disposti ad accettare una regola che consenta ai direttori o ai membri di un ente di assumere dei familiari, a condizione che il rapporto di parentela sia segnalato in anticipo. Quando l'opinione pubblica non ha

fiducia nel governo, può essere necessario stabilire una norma che vieti l'assunzione di parenti"<sup>34</sup>

Di norma, i governi hanno a loro disposizione un'ampia scelta di mezzi. Nella panoramica che segue, abbiamo deciso di classificarli in più categorie: mezzi economici, strumenti giuridici, di persuasione, gestionali ecc. Si fanno anche distinzioni tra la politica "del bastone e della carota" e tra le linee "dure e morbide".

Proseguono oggi le discussioni sui vantaggi e gli inconvenienti della scelta di questo o quello strumento di lotta contro i conflitti di interessi. Finora, pare che il crescente interesse per le politiche in questo campo non si traduca necessariamente in una maggiore chiarezza e in un più vasto consenso sull'efficacia delle politiche nei diversi contesti, sulla buona scelta dei mezzi d'azione all'interno delle infrastrutture etiche più adeguate e sui tipi di incentivi, ricompense o sanzioni più idonei in una determinata situazione. Ad esempio, mentre alcuni esperti raccomandano approcci miranti a modificare i comportamenti e maggiori "spintarelle" etiche, altri ritengono che attualmente i controlli e la sorveglianza siano insufficienti. Anche in questo caso, alcuni sottolineano la necessità di maggiori incentivi intrinseci a comportarsi correttamente e consigliano di non fissare unicamente l'attenzione sul rispetto delle regole. Anche a questo proposito, si sollevano dubbi sull'efficacia dei metodi basati sui valori e degli strumenti giuridicamente non vincolanti.

---

34 Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, in: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest, op. cit., pag. 115.

Non mancano tuttavia le prove dell'importanza del clima etico generale delle organizzazioni, della giustizia organizzativa<sup>35</sup> e del rapporto tra una leadership etica e il comportamento dei dipendenti. Anche se si ritiene che non si possa imparare il comportamento etico caso per caso, le organizzazioni possono prevedere strutture, processi e strategie per incoraggiare tali comportamenti. Non ci si concentra più sulla mentalità dei singoli dipendenti, ma si cerca piuttosto di predisporre solide strutture organizzative e sistemi coerenti di gestione dell'integrità. Gli specialisti concordano oggi sul fatto che spetta all'organizzazione e alla sua direzione la responsabilità di garantire l'integrità.

## **Concettualizzazione delle regole, dei codici deontologici e dei codici di condotta**

Nel complesso, il problema non è la mancanza di norme, ma l'assenza di chiarezza e la forte frammentazione delle norme in vigore. Diverse organizzazioni internazionali, come l'ONU, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Ue (OLAF), hanno promulgato le loro regole, norme, (modelli di) codici e linee guida in

---

35 Si veda in particolare Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011 Trevino, op. cit.

materia di conflitti di interessi, a cui occorre aggiungere numerose norme e regole nazionali, regionali e locali.

Secondo gli ultimi dati disponibili nei paesi dell'Ue (2008), nella maggior parte dei casi l'approccio "dominante" è quello di affrontare i conflitti di interessi con leggi riguardanti l'intero settore della pubblica amministrazione. Una legislazione appropriata è in vigore in 23 Stati membri, 17 dei quali hanno adottato codici di condotta e 14 hanno un approccio "misto", che combina leggi e codici di condotta per gestire i conflitti di interessi nella pubblica amministrazione. Ci sono poi leggi, regole e norme negli Stati federali e decentrati. Tuttavia, la panoramica tracciata nel presente rapporto si limita a determinare l'esistenza o l'assenza di leggi o codici pertinenti. Non esamina il dettaglio o il livello dei requisiti di integrità, né si interroga sull'esistenza di leggi e regole all'interno delle varie autorità subnazionali. Ad esempio, in Germania, ciascuno dei 16 Länder ha adottato la propria legislazione in materia di corruzione, frode e conflitti di interessi.

Secondo Demmke et al. (2008), il ricorso alla legge è la principale forma di regolamentazione. Sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'Ue abbia adottato leggi di portata generale per contrastare la frode o la corruzione, altri paesi, meno numerosi, hanno ugualmente promulgato leggi e regolamenti specifici in materia di conflitti di interessi. Soltanto alcuni paesi hanno adottato leggi generali relative ai conflitti di interessi, che si applicano all'insieme delle istituzioni, mentre la maggior parte si è dotata di leggi distinte per ogni istituzione. Lo stesso vale per i codici di condotta. In quasi tutti i paesi, i codici deontologici delle

amministrazioni locali e regionali variano da un'istituzione all'altra. Solo raramente si applicano all'intero settore della funzione pubblica (come nel caso del codice che enuncia i "Sette Principi della vita pubblica" nel Regno Unito). Inoltre, alcuni paesi hanno sistemi molto restrittivi, mentre altri si limitano a regolamentare solo alcune questioni specifiche.

Un'altra distinzione può essere fatta tra i vari strumenti normativi: è importante osservare le differenze tra la maggior parte dei paesi che disciplinano i conflitti di interessi tramite leggi e regolamenti e codici generali e/o settoriali e il Regno Unito, e, in parte, i Paesi Bassi e la Danimarca, che regolano i conflitti di interessi quasi esclusivamente attraverso codici settoriali generali e specifici. Per quanto riguarda le istituzioni nazionali, sono le banche centrali e i governi europei che hanno la più grande quantità di quadri normativi. I parlamenti sono invece le istituzioni meno regolamentate. Le differenze tra le banche centrali e i governi non sono molto significative, mentre lo sono tra le istituzioni e i parlamenti. Il livello relativamente basso di regolamentazione dei Parlamenti in Europa fa sorgere l'interrogativo sulla loro scarsa regolamentazione. Se è strutturale, quali ne sono le ragioni? Degli studi statunitensi sembrano suggerire che i parlamenti siano strutturalmente poco regolamentati perché dovrebbero autoregolarsi. Tuttavia, in realtà, la maggior parte dei parlamenti non sono molto propensi a farlo.

La scarsa regolamentazione dei parlamenti sembra effettivamente essere fonte di problemi. Ad esempio, un recente studio del GRECO esamina l'esposizione dei parlamentari del Consiglio d'Europa al rischio di corruzione e di conflitti di interessi. "L'APCE, come qualsiasi altra assemblea

parlamentare nazionale o sovranazionale - non è immune dai rischi di corruzione<sup>36</sup>. Infatti, molti studi di *Transparency International* mostrano che la classe politica è uno dei settori più corrotti. Se questa osservazione è esatta, si dovrebbe anche concludere che la condotta dei rappresentanti eletti e dei parlamentari dovrebbe essere disciplinata dalla legge in maniera più rigorosa rispetto ad altre categorie come, ad esempio, i funzionari pubblici.

Un numero crescente di autorità locali, regionali, nazionali, europee e internazionali ha adottato diversi tipi di codici per regolamentare i conflitti di interessi, la frode e la corruzione, per cui aumenta l'interesse nella valutazione dell'efficacia di tali codici.

È tuttavia difficile intendersi su cosa dovrebbero contenere questi testi in materia di etica. Secondo l'OCSE, esiste una differenziazione nelle definizioni di codici di condotta e codici etici. Un codice di condotta serve come strumento per un approccio incentrato sulla conformità alle regole. Descrive nel modo più preciso possibile il tipo di comportamento che ci si aspetta e stabilisce procedure di controllo e rigorose sanzioni in vista della sua applicazione. Un codice etico è radicato in un approccio gestionale basato sui valori, e si concentra su valori generali piuttosto che su orientamenti specifici, fidandosi maggiormente nelle capacità di ragionamento morale dei dipendenti. Mira a

---

36 GRECO, Valutazione del codice di condotta dei membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, GRECO (2017) 5 fin, 19 giugno 2017, pag. 4.

incoraggiare l'applicazione di tali valori nelle situazioni della vita quotidiana (OCSE, 2009, pag. 34).

Anche i codici applicabili alle diverse categorie di istituzioni, settori, politiche e personale sono estremamente variabili, in particolare per le loro conseguenze sul piano giuridico e politico. Inoltre, per quanto riguarda il termine "codice", molti paesi fanno una distinzione tra codice etico, codice di condotta e codice di norme e regolamenti.<sup>37</sup>

Secondo Frankel, si possono identificare tre tipi di codici deontologici e di buona condotta. Esiste anzitutto un codice non obbligatorio, che espone gli ideali a cui dovrebbero aspirare i professionisti e che pone l'accento sull'appagamento professionale e umano e non sulle nozioni di bene e di male. Esiste poi un codice che si potrebbe definire pedagogico, che cerca di fare meglio comprendere le sue disposizioni con commenti e interpretazioni. I suoi redattori si sforzano di dimostrare come il codice possa aiutare ad affrontare i problemi etici legati all'esercizio di una professione. In terzo luogo, troviamo un codice di natura regolamentare, che comprende una serie di regole dettagliate di condotta professionale e che serve da base per la risoluzione di controversie e conflitti. Si presume che tali regole siano applicabili attraverso un sistema di controllo e all'applicazione di sanzioni. Si tratta di codici distinti, anche se in realtà possono combinare le caratteristiche di questi tre tipi. Una decisione sul tipo di codice più appropriato per una determinata professione in un determinato momento, si

---

37 M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, in: Public Integrity, Vol. 5, No. 4, pag. 331.

baserà necessariamente su un insieme di considerazioni pragmatiche e normative.”<sup>38</sup>

### Categorie di codici<sup>39</sup>

- ▶ Giuridicamente vincolante o volontario
- ▶ Non obbligatorio, incentrato sulla conformità o regolamentare
- ▶ Pedagogico o di relazioni pubbliche
- ▶ Strumento etico integrativo o linee guida
- ▶ Associato a sanzioni o senza meccanismi dissuasivi
- ▶ Dettagliato o generale/succinto

## Effetti delle regole e codici relativi ai conflitti di interessi - Più regole, maggiore efficacia?

La relazione sulla lotta alla corruzione della Commissione europea del 2014 suggerisce che in molti paesi sono ancora necessari notevoli sforzi supplementari per dare concretezza alle prescrizioni stabilite dalla legge o dai codici di condotta. Negli ultimi anni, le politiche relative ai conflitti di interessi sono sempre più regolamentate, dettagliate, istituzionalizzate, ma anche più burocratiche e frammentate. Oggi, la maggior parte dei paesi adotta metodi sempre più elaborati per la gestione dei conflitti di interessi ai diversi livelli governativi

---

38 Frankel, M.S. 1989, Professional Codes: Why, How, and with What Impact?, in: Journal of Business Ethics, No. 8, pp. 110-111, 1989.

39 Demmke et al., Regulating Conflicts of Interest, op. cit., pag. 146.

e per vari settori e categorie di persone, quali dirigenti, parlamentari, banchieri e giudici. Oltre ai divieti e alle restrizioni, certi paesi e istituzioni applicano nuove misure relative agli obblighi di divulgazione e di trasparenza, ai meccanismi di monitoraggio e di controllo e alle politiche di formazione e di sensibilizzazione.

Senza accontentarsi del limite intrinseco della regolazione del “comportamento”, alcuni paesi stabiliscono elenchi impressionanti di divieti e di restrizioni. Di conseguenza, le norme e le regole esistenti sono disperate e frammentarie. Ad esempio, il GRECO (2017)<sup>40</sup> afferma nella sua valutazione del Codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa: “L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE) ha adottato negli ultimi dieci anni diverse regole per disciplinare la condotta dei suoi membri e preservarne l’integrità. Tuttavia, la moltiplicazione dei testi, che sono stati raggruppati in modo imperfetto nel 2015 in un “Codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare” ha portato ad un quadro regolamentare che richiede una serie di miglioramenti (...). I rapporti tra i singoli testi non sono chiari e possono creare confusione. Diverse norme sono state adottate successivamente per trattare varie categorie di attività/funzioni parlamentari (...). È evidente che un quadro normativo unico, globale e più coerente sulle norme di integrità, che andrebbe a sostituire dei testi dispersi e

---

40 GRECO, Valutazione del codice di condotta per i membri dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, GRECO (2017) 5 fin, 19 giugno 2017.

frammentati, potrebbe aumentare il livello di comprensione e di conoscenza di tali norme da parte di coloro che sono chiamati ad applicarle e a rispettarle. Contribuirebbe inoltre a limitare inutili incertezze sulla loro applicazione”.<sup>41</sup>

La massima quantità di norme e regolamenti si riscontra nelle banche centrali nazionali e nei governi nazionali in Europa, contrariamente ai parlamenti, che sono le istituzioni meno regolamentate. Anche in questo caso, la situazione all’interno dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE) è rappresentativa di quella di numerosi parlamenti nazionali: “Sebbene l’APCE abbia svolto un ruolo chiave nel promuovere la necessità di regolamentare e accrescere la trasparenza dell’attività di lobbying e dei contatti con soggetti terzi, non ha regolamentato la questione in modo adeguato e sufficientemente ambizioso per quanto la riguarda”. Il suddetto rapporto del GRECO conclude che l’APCE manca di regole e norme, in particolare in materia di conflitti di interessi e accettazione di regali.

---

41 Nei rapporti del quarto ciclo di valutazione del GRECO finora adottati, l’introduzione di un codice di condotta per i parlamentari, o il miglioramento dell’approccio generale seguito dalle norme esistenti, è spesso uno dei punti di partenza raccomandati (oltre 40 paesi membri del GRECO sono interessati). Delle raccomandazioni specifiche sulla coerenza, l’uniformità e la qualità complessiva delle norme già in vigore sono state rivolte ai seguenti paesi: Irlanda (§50, raccomandazione i del rapporto), Italia (§46, raccomandazione i), Lettonia (§38, raccomandazione iii), Malta (§31, raccomandazione i), Polonia (§40, raccomandazione ii) e Portogallo (§47, raccomandazione ii).

Gli Stati entrati a far parte dell'Unione europea dopo il 2005 sono generalmente più regolamentati rispetto ai vecchi Stati membri; gli Stati Uniti e il Canada si sono dotati, da parte loro, di un livello di regole più dettagliate rispetto alla maggior parte dei paesi europei.

I paesi differiscono notevolmente per quanto riguarda le politiche di trasparenza, i poteri conferiti alle varie commissioni e ai comitati etici, la formazione e gli obblighi di dichiarazione (ad esempio, dichiarazione del reddito personale e familiare, del patrimonio personale e familiare, ecc.) Le differenze sono ancora più importanti per quanto riguarda le regole e le norme per il periodo successivo alla cessazione delle funzioni (esistenza di periodi di riflessione, restrizioni rigorose, norme più flessibili o assenza di restrizioni e di controllo delle attività dopo avere abbandonato l'incarico), e altre forme di vantaggi, restrizioni relative al patrimonio personale e familiare e obblighi di cessione di quote di certe società. Nel complesso, la questione delle attività dopo l'abbandono del mandato è trattata in maniera molto diversa. Non sorprende quindi che il GRECO, nella sua valutazione delle regole e delle politiche dell'APCE, abbia ritenuto che "Le varie disposizioni contenute nel compendio del 2015 non impongono restrizioni rigorose dopo la cessazione delle funzioni, ad esempio "periodi di riflessione" che limiterebbero in particolare la vulnerabilità dei membri rispetto a offerte di vantaggi impropri o addirittura versamenti di provvigioni illecite sotto forma di future prospettive professionali. I membri dell'APCE sono quindi liberi di intraprendere qualsiasi attività professionale o di altro tipo dopo la cessazione del loro mandato".<sup>42</sup>

---

42 GRECO, op. cit.

La promulgazione di un numero sempre maggiore di leggi a livello internazionale, nazionale e regionale, di linee guida e di strumenti relativi al recepimento, l'attuazione e l'applicazione di norme etiche, e all'esame delle sovvenzioni destinate al rafforzamento delle capacità costituisce uno dei principali ostacoli alla lotta condotta in Europa contro i conflitti di interessi. Naturalmente, si considera in generale che i vari meccanismi internazionali di monitoraggio contribuiscano a garantire il rispetto degli obblighi a livello nazionale, regionale e locale. Tuttavia, si constata ugualmente una crescente assenza di integrazione orizzontale e verticale in termini di coerenza con i meccanismi di controllo e di applicazione e, più generalmente, con lo Stato di diritto, nonché tra i diversi livelli di *governance* (internazionale, europeo, nazionale, regionale e locale). Nessun paese, nessuna istituzione o assemblea parlamentare chiede la deregolamentazione delle politiche in materia di etica. Al contrario, tutti i paesi e le organizzazioni internazionali continuano ad ampliare il loro arsenale di norme.<sup>43</sup>

Nel giugno 2017, il neo eletto governo francese ha presentato, a seguito di una serie di scandali, la nuova "legge per la moralizzazione della vita pubblica" promessa dal neo-Presidente Emmanuel Macron ("disegno di legge per la fiducia nella vita politica"). Il ministro François Bayrou ha dichiarato che il disegno di legge non intendeva "risolvere dilemmi

---

43 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., pag. 133.

morali personali”, bensì eliminare i conflitti di interessi. È su questo che si concentrerà la nuova legge: porrà il divieto ai parlamentari, agli amministratori locali e agli alti funzionari di assumere membri della loro famiglia, e imporrà loro l’obbligo di firmare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi. Per ottenere il rimborso delle proprie spese, dovranno presentare una documentazione giustificativa. Inoltre, sarà applicata un’interdizione dai pubblici uffici per una durata di dieci anni alle persone condannate per reati contro l’onestà. Fin dal giorno seguente la presentazione del nuovo disegno di legge, il presidente francese si è trovato in una situazione imbarazzante, poiché uno dei suoi ministri è stato spinto a dimettersi per uno scandalo immobiliare, fatto che ha dimostrato che le leggi relative ai conflitti di interessi sono anch’esse diventate uno strumento politico. Secondo Stark, le politiche in materia di conflitti di interesse sono un vero “campo minato dei valori morali” (Stark, 2000<sup>44</sup>). Mentre il “caso del Presidente Trump” illustra l’esistenza di numerosi conflitti di interessi, il caso del Presidente Macron è rivelatore della “politicizzazione” di tali conflitti.

Secondo Stark, “siamo giunti al punto in cui si esige l’assicurazione, da parte dei titolari di cariche pubbliche, che le loro decisioni ufficiali non sono condizionate da ragionamenti che richiedono indagini sempre più sottili sulla loro (spesso singolare) psicologia morale.”<sup>45</sup> Di conseguenza, “Ora si vieta a titolo preventivo a ogni funzionario di compromettersi in un

---

44 Andrew Stark, 2000, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, pag. 263.

45 Stark, Conflict of Interest, op. cit., pag. 3.

numero sempre maggiore di situazioni precise e verificabili materialmente, che potrebbero provocare un dilemma etico interno,<sup>46</sup> in particolare in questi tempi in cui circolano le *fake news*, scoppiano scandali sempre nuovi, che i media si affrettano a divulgare. Le percezioni di giustizia o di ingiustizia possono essere facilmente manipolate, se si utilizza il conflitto di interessi come strumento di stigmatizzazione morale, come arma politica e misura della moralità, mentre, "in realtà, si tratta solo della legge".<sup>47</sup>

Johnston (2005)<sup>48</sup> sostiene che le regolamentazioni, se disconoscono le componenti fondamentali della leadership e della responsabilità nella pubblica amministrazione, ignorano degli aspetti essenziali della percezione che hanno i cittadini della moralità e della giustizia. I sistemi che si concentrano sulle regole, il loro rispetto e le sanzioni sono senza ambiguità, più facili da attuare e utili per i responsabili politici per rispondere alle aspettative dei cittadini in caso di scandalo di corruzione. Inoltre, la gestione della conformità normativa fornisce ai dirigenti e agli alti funzionari una sorta di scudo giuridico, sempre secondo Johnston (2005),<sup>49</sup> che consente loro di utilizzare le disposizioni legislative e regolamentari per condannare la violazione della legge, piuttosto che riconoscere l'esistenza di sistematiche disfunzioni organizzative a livello della leadership e una mancanza di responsabilità. Tuttavia,

---

46 Stark, Conflict of Interest, op. cit., pag. 264.

47 Stark, Conflict of Interest, op. cit., pag. 266.

48 M. Johnston, 2005, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: Politische Viertel- jahreszeitschrift, pp. 69.

49 M. Johnston, Keeping the Answers, op. cit., pag. 69.

l'approccio basato sulla gestione della conformità può anche avere effetti indesiderati. Anche se è perfettamente adattata alla "gestione della legalità", è poco probabile che possa incoraggiare una cultura dell'integrità.

Non mancano quindi regole e norme nel campo dei conflitti di interessi, che in numerosi paesi stanno diventando sempre più regolamentati, ma non necessariamente meglio gestiti o sanzionati. Inoltre, la frammentazione delle regole e la sovrapposizione delle definizioni non contribuiscono a chiarire la nozione di conflitto di interessi. L'accento posto sulla regolamentazione, anziché sull'applicazione delle norme, può spiegarsi con il fatto che, nelle società contemporanee, in caso di scandali politici e di conflitti di interessi, sembra che "...le carenze nell'applicazione delle leggi siano attribuite alla loro redazione ambigua o alla loro insufficienza; la soluzione consiste generalmente in interventi giuridici più "oculati"... All'indomani di un grave scandalo, la preoccupazione di garantire l'integrità e l'apparenza dell'integrità prevale sull'efficacia. È raro che sia persino ipotizzato un compromesso tra integrità ed efficacia".<sup>50</sup>

## **Regole relative ai conflitti di interessi come strumenti efficaci nella lotta alla corruzione**

L'esperienza ha dimostrato che le regole e le norme possono ugualmente avere effetti secondari, sia negativi che positivi, quali il miglioramento dei risultati sociali, ma anche una maggiore burocrazia ed eccessivi oneri amministrativi. Le

---

<sup>50</sup> Antechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op. cit., pag. 12.

regole relative ai conflitti di interessi possono essere in contraddizione con certi diritti, oppure essere inapplicabili, controproducenti nella pratica, o ostacolare l'accesso di persone competenti alle cariche pubbliche. L'OCSE ha avvertito che approcci troppo rigorosi, restrizioni e divieti eccessivi hanno effetti perversi. Pertanto, una politica moderna in materia di conflitti di interessi dovrebbe consentire di trovare un giusto equilibrio tra la necessità di regolamentare le questioni in questo campo e quella di garantire una libertà e una certa flessibilità individuale e organizzativa.<sup>51</sup>

L'esistenza di regole e di norme rigorose non può garantire l'etica di un governo. Sembra in particolare che in alcuni paesi dell'Europa centrale ed orientale uno degli obiettivi dell'introduzione di norme rigorose e precise sia stato quello di vietare preventivamente ai titolari di cariche pubbliche "di comprometersi in un numero sempre maggiore di situazioni precise e verificabili materialmente, che potrebbero provocare dilemmi etici interni."<sup>52</sup> Un altro obiettivo era ovviamente quello di soddisfare i requisiti necessari per l'adesione all'Unione europea. La situazione in certi paesi dell'Europa centrale (come la Bulgaria) offre un contrasto interessante con quella della maggior parte dei paesi scandinavi, che hanno un numero molto inferiore di regole e norme, e livelli relativamente bassi di corruzione.

---

51 OCSE, La gestione dei conflitti di interessi, 31 marzo 2006 pag. 8.

52 Stark, Conflict of Interest, op. cit., pag. 264.

Si può quindi ipotizzare che un numero maggiore di regole non generi un minore grado di corruzione. Sarebbe, invece, che non siano necessarie più regole laddove la fiducia dei cittadini è forte. Non significa nondimeno che i paesi con un alto livello di corruzione e di conflitti di interessi dovrebbero dotarsi di meno leggi. Norme severe non sono una condizione necessaria per bassi livelli di conflitti di interessi. Troppe misure etiche possono nuocere all'interesse generale, invece di servirlo. Il problema è che la percezione soggettiva di un aumento dei conflitti di interessi "rischia di rispecchiare le opinioni aprioristicamente negative dei cittadini nei confronti del governo, piuttosto che il suo reale livello di corruzione."<sup>53</sup>

## **Aspetti positivi delle regole e delle norme<sup>54</sup>**

Si potrebbe sostenere che ci si debba rallegrare dell'aumento delle regolamentazioni e delle esigenze in campo etico, che rispecchiano un atteggiamento più critico e maturo dei cittadini nei confronti delle autorità. In realtà, i cittadini sono sempre meno disposti a tollerare i comportamenti contrari all'etica: si aspettano una grande integrità da parte dei funzionari pubblici, in considerazione del notevole potere e dell'influenza che esercitano e del loro ampio margine decisionale. Per queste ragioni, occorre fissare regole molto elevate in materia di integrità.

---

53 Stephen van de Walle, *Decontaminating Subjective Corruption Indicators*, Documento presentato alla Conferenza del GEAP, Lovanio, giugno 2005, pag. 16.

54 Il capitolo si riferisce alle conclusioni di Demmke et al. (2008), *Regulating Conflicts of Interest*, op. cit., pag. 117-121.

Uno studio realizzato da Gaugler<sup>55</sup> mostra che più sono elevati il prestigio e la posizione di un titolare di cariche pubbliche, più sono numerose le aziende e le organizzazioni pronte a ricercarlo e a offrirgli un posto nel loro consiglio di amministrazione. Di conseguenza, accade spesso che politici di alto livello e alti funzionari della pubblica amministrazione siano nominati a posti importanti presso aziende, dopo avere lasciato il loro incarico pubblico. Sembra pertanto appropriato che il comportamento dei titolari di cariche pubbliche e dei funzionari sia disciplinato da norme e regole specifiche. Inoltre, secondo i sostenitori della necessità di maggiori e migliori regole etiche nel campo delle dichiarazioni dei patrimoni finanziari, le regole e le norme sono basilari, poiché i titolari di cariche pubbliche e gli alti funzionari “occupano posizioni di tale importanza e responsabilità, che il pubblico può ragionevolmente rivendicare il diritto di essere informato di certi dettagli delle loro finanze personali e dei potenziali conflitti che potrebbero generare”.<sup>56</sup>

L'ente o l'organizzazione che si dota di un sistema trasparente, osservabile da tutti, potrà dimostrare ai cittadini che il suo funzionamento è equo e non è influenzato da considerazioni improprie. Le esigenze spesso vincolanti in materia di trasparenza e di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi rivelano ai cittadini informazioni importanti, ma non ne accrescono automaticamente la fiducia, che richiede da parte dei funzionari un alto livello di integrità, apertura e impegno nei confronti dell'interesse pubblico. Coloro che si dichiarano a favore di regole

---

55 Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, pag. 108.

56 Mackenzie, Scandal Proof, op. cit., pag. 168.

più numerose o meglio adattate non sono sempre convinti che serviranno a diminuire sistematicamente la corruzione e i conflitti di interessi. Tuttavia, norme supplementari potrebbero dissuadere i funzionari e i titolari di cariche pubbliche da comportamenti discutibili. Feldheim e Wang dimostrano che un comportamento etico dei funzionari migliora la fiducia dei cittadini, come lo hanno potuto constatare nelle città dove gli amministratori comunali hanno una forte consapevolezza dell'importanza di un comportamento etico<sup>57</sup>

## **Discussione sull'efficacia dei codici di condotta**

Nonostante le ricerche già esistenti, non è ancora chiaro se e in che misura i codici di condotta raggiungono i loro obiettivi. Si può spiegare questa incertezza con la diversità dei tipi di codici esistenti, le differenze tra i vari contesti istituzionali, politici e giuridici e le difficoltà poste dalla definizione dei codici stessi.

Secondo una recente indagine<sup>58</sup> sull'incidenza esercitata dai codici, solo due studi hanno mostrato che i codici di condotta potrebbero avere un impatto positivo sull'atteggiamento e sui comportamenti dei funzionari, mentre la maggior parte degli altri studi ha concluso che hanno un impatto limitato. "I risultati (.....) non hanno rivelato alcun effetto significativo sull'atteggiamento o sul comportamento etico e non hanno

---

57 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, in: Public Integrity, 2003-2004, Vol. 6, pp. 73.

58 Julia Thaler e Bernd Helmig, 2016, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, vol. 18, 9, 1365-1399.

permesso di affermare che i codici di condotta abbiano un effetto diretto sulla struttura organizzativa.<sup>59</sup> Gli effetti positivi sono constatati unicamente se i codici sono associati ad altri elementi atti a favorire la cultura etica locale. Nel complesso, si trova nella letteratura disponibile un'ampia gamma di fattori determinanti e di risultati dei codici di condotta, quali la pertinenza di diversi elementi essenziali, come la frequenza delle comunicazioni richieste e il sostegno fornito al codice da parte dei dirigenti.<sup>60</sup> La mera presenza di un codice di condotta, in quanto artefatto culturale formale, è stata paragonata al rafforzamento intrinseco del contenuto di un codice.<sup>61</sup> Alcuni studi rivelano che i codici di condotta hanno impatti positivi sulla percezione dell'etica, quali ad esempio la consapevolezza e la comprensione di questioni morali, l'incoraggiamento ai comportamenti etici e l'adozione effettiva di tali comportamenti.<sup>62</sup> Tuttavia, globalmente, secondo Thaler e Helmig, l'impatto dei codici di condotta sulle mentalità e sui comportamenti dei dipendenti della pubblica amministrazione deve essere ulteriormente approfondito.<sup>63</sup>

---

59 Thaler e Helmig, op. cit., pag. 1378.

60 M. Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. *Journal of Business Ethics*, 99: 233-251.

61 M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34.

62 B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour. *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609.

63 Julia Thaler e Bernd Helmig, do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op. cit., pag.1368/1369.

Inoltre, i codici possono essere utili solo per coloro che hanno la volontà di essere guidati in modo da agire conformemente all'etica. Se il titolare di una carica pubblica vuole agire in modo contrario all'etica, è improbabile che un codice possa impedirglielo.<sup>64</sup> Di conseguenza, i codici dovrebbero svolgere un ruolo pedagogico. "Tuttavia, una volta terminata la redazione di un codice, sorgono importanti problemi". Ad esempio, senza un'efficace strategia di applicazione istituzionale e senza il sostegno della gerarchia, i codici si riveleranno con molta probabilità relativamente poco utili. Lo stesso vale se non sono adeguatamente applicati e se non esistono sanzioni per i comportamenti scorretti. Secondo Gilman, "Il successo dei codici dipende da un ambiente pronto a sostenerli."<sup>65</sup>

Un altro effetto secondario dei codici è posto in risalto da Anechiarico e Jacobs (1997). Nella loro "analisi del progetto anticorruzione" condotta presso i servizi amministrativi della città di New York, gli autori hanno concluso che i codici di condotta possono contribuire a trasmettere all'esterno l'impressione che i funzionari siano corrotti, demotivando il personale che subisce una sempre maggiore pressione per conformarsi a valori non ben definiti. Per questo motivo, la prudenza e il timore di comportarsi in modo contrario all'etica possono portare a un immobilismo del processo decisionale; occorre infatti consultare diverse istanze, prima di prendere

---

64 Hine, Codes of Conduct,, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., pag. 45.

65 S.Gilman, 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005.

una decisione, il che nuoce al modello di efficacia che sta alla base del decentramento del potere decisionale e confonde i limiti tra settore pubblico e settore privato (Anechiarico e Jacobs, 1997, pag. 174).

Laddove la corruzione è socialmente ammessa, i codici di condotta devono essere accompagnati da meccanismi perfezionati per la gestione delle risorse umane, quali il reclutamento e la sostituzione dei membri del personale. In situazioni in cui gli organismi e i meccanismi preposti al controllo del rispetto delle regole sono anch'essi colpiti dal fenomeno della corruzione e sono oggetto di azioni penali e di sanzioni giudiziarie, un codice di condotta per la gestione delle risorse umane basato sui valori ha scarsi effetti sul comportamento etico dei funzionari pubblici (OCSE, 2016, pag. 8). Questa "gestione del paradosso dell'integrità" è stata ugualmente adottata da altri specialisti dell'etica pubblica. Secondo Nieuwenburg<sup>66</sup>, anche se i codici devono essere visti come strumenti destinati a ripristinare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, mostrando gli sforzi compiuti a favore dell'etica, la strumentalizzazione di un dibattito sul ruolo dell'integrità nell'amministrazione può essere controproducente, se le misure sono adottate in reazione a uno scandalo. In tal caso, l'applicazione di un codice può essere vista in un primo momento come l'indicazione di una mancanza d'integrità, e provocare una maggiore sfiducia dei cittadini. Uno dei punti di debolezza riscontrati nei codici di condotta è che, nella maggior parte dei casi, sono dotati

---

<sup>66</sup> Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox. Journal of Public Integrity, Vol. 9, 2007.

di meccanismi di attuazione meno efficaci rispetto ad altri strumenti e la loro applicazione dipende in larga misura dall'esistenza di un clima di fiducia.

In questo contesto, occorre ugualmente prendere in considerazione altri fattori importanti, quali la consultazione di tutti gli attori chiave nella fase di elaborazione e il loro coinvolgimento nella redazione del codice. Per essere efficace, un codice (e i suoi obiettivi) devono essere formulati secondo un processo inclusivo dal basso verso l'alto, che ha maggiori probabilità di ottenere i risultati desiderati, dal momento che i dipendenti hanno partecipato alla sua redazione e sono quindi più inclini a rispettarlo. Questo processo di redazione inclusiva permette inoltre di garantire che il contenuto del codice possa essere facilmente compreso e attuato.

È importante che un codice sia redatto in modo chiaro, coerente, completo e realistico per essere applicato in maniera concreta. Per coerenza, si intende che deve armonizzarsi con la legislazione e le procedure vigenti, e per quanto riguarda la chiarezza, deve mirare a ridurre le ambiguità. Tuttavia, l'obiettivo di una maggiore chiarezza è tanto difficile da raggiungere quanto la riduzione della burocrazia all'interno degli Stati membri o una migliore regolamentazione a livello europeo e nazionale.

Un altro fattore importante per garantire un efficace funzionamento dei codici è la fase di attuazione. Molto spesso, l'elaborazione e l'adozione di un codice di condotta è vista come fine a se stessa. Una volta adottati, spesso vengono dimenticati e non sono più applicati. Tuttavia, l'adozione è solo il primo passo, e per far sì che un codice diventi un documento valido e parte integrante della cultura

organizzativa, la formazione e la sensibilizzazione al suo contenuto devono essere uno sforzo permanente. Inoltre, per quanto riguarda la comunicazione, molte amministrazioni si limitano a distribuire e a diffondere i codici via Internet e intranet, ed è poco probabile che la loro esistenza sia regolarmente ricordata ai funzionari pubblici e ai membri dei comitati di sorveglianza. Ci si può anche chiedere se siano questi i canali di comunicazione più efficaci.

Nella maggior parte dei casi, un codice di condotta ribadisce e precisa i valori e i principi già incorporati nella legislazione. È utile in quanto i valori e le norme pertinenti in numerosi paesi si trovano sparsi in molteplici documenti giuridici, il che rende difficile sapere dove trovare le informazioni e comprendere la nozione generale di servizio pubblico. Come conclude *Transparency International* (TI, 2013, pag. 5), il principale vantaggio di un codice di condotta è la creazione di un quadro deontologico istituzionale riunito in un unico documento, che spieghi chiaramente come interpretare comportamenti concreti e dilemmi etici conformemente alla legge.

Se applicati correttamente, le leggi e i codici di condotta si completano a vicenda in modo efficace. Come sostenuto da Doig e Wilson (1998, pag. 142)<sup>67</sup>, un codice di condotta può rappresentare per un'amministrazione pubblica un'opportunità di costituirsi un capitale morale e di migliorare il comportamento etico dei propri dipendenti.

---

67 Alain Doig e J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. *Business Ethics: A European Review*, 7 (3). pag. 14.

Questa ipotesi è corroborata da tre diverse constatazioni. In primo luogo, quando le norme etiche sono complete e conosciute da tutti, i funzionari hanno maggiori probabilità di identificare ed evitare i comportamenti scorretti. In secondo luogo, i funzionari esitano a commettere atti contrari all'etica quando i loro colleghi sanno che sono repressibili e perché e, in terzo luogo, i funzionari ritengono che i comportamenti illeciti saranno più facilmente denunciati in un contesto sensibile ai valori etici (TI, 2013, pag. 4).

I codici etici e i codici di condotta possono essere visti come due tappe dello sviluppo di un'etica ufficiale. Anzitutto, le autorità pubbliche spesso cominciano con l'identificare i loro valori fondamentali per poi promuoverli (in un codice deontologico). In seguito, man mano che procedono i dibattiti sui progressi dell'etica nel servizio pubblico, lo Stato definisce delle linee guida più sistematiche e dettagliate sotto forma di un codice di condotta. Potrebbe esserci una terza tappa, destinata a fare conoscere i codici di condotta nei diversi servizi, in modo da fornire orientamenti più precisi e utili da applicare nella pratica. I codici sono quindi affrontati con un approccio dal basso verso l'alto, che rafforza l'impegno degli interessati. L'inconveniente di questo approccio è il fatto che contribuisce ad aumentare le disparità, e, in assenza di un buon coordinamento, potrebbe frammentare la deontologia del servizio pubblico. In molti paesi, le regole e i codici etici di per sé sembrano eccellenti, ma questo non significa che le istituzioni e i cittadini vi prestino attenzione. Il problema è spesso la mancanza di capacità e di volontà nel loro processo di applicazione.

I codici funzionano solo quando tengono conto delle convinzioni e delle pratiche esistenti e sono ben studiati, compresi e sostenuti da coloro che devono applicarli nella loro vita quotidiana, in un clima di fiducia.

Viste le differenze tra i codici, le loro funzioni, la loro natura politica e giuridica e il loro significato nelle diverse tradizioni e culture, non sarebbe appropriato proporre un modello unico di codice o di buone pratiche. Hine suggerisce che, mentre i codici più noti e più apprezzati sono probabilmente i codici britannico, statunitense e canadese,<sup>68</sup> il codice tedesco “sembra avvicinarsi a quello che potremmo considerare come un modello di codice di condotta”. È preciso, pratico e apparentemente è preso molto sul serio sia dai servizi che dai singoli funzionari.<sup>69</sup> Ci si può chiedere, però, se il codice tedesco potrebbe “inserirsi” in altre culture giuridiche e amministrative. Infatti i codici nazionali non si esportano facilmente, poiché non hanno lo stesso significato, la stessa accettazione e lo stesso scopo in altre culture amministrative. Pertanto, “ci si può interrogare”<sup>70</sup> sull’opportunità di introdurre codici comuni in culture giuridiche, amministrative e istituzionali diverse

---

68 Ad esempio, il Codice ministeriale britannico : A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, the Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders o le norme statunitensi US-Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch.

69 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., pag. 66.

70 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., pag. 66.

Ad esempio, Doig e Wilson (1998)<sup>71</sup> suggeriscono che, per una corretta applicazione, un codice dovrebbe essere sostenuto dalla leadership etica della direzione generale (Doig e Wilson, 1998, pag. 141). Questo argomento è sostenuto anche da Demmke (2005, p. 99), che afferma che sarebbe vana una comprensione puramente razionale dell'etica. Le norme etiche promosse nei codici sono efficaci solo se rafforzano la motivazione ad adottare concretamente un comportamento etico. A tal fine, l'etica deve essere intesa come un processo di leadership collettiva e di insegnamenti e apprendimento continui. Non ci si può quindi ragionevolmente aspettare effetti a breve termine.

## **VERSO UNA MIGLIORE VALUTAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI**

### **Verso un monitoraggio nazionale delle politiche etiche**

I dati dell'OCSE mostrano che si assiste in certi paesi a una moltiplicazione degli strumenti di diagnosi per valutare l'impatto delle politiche. Mentre nel 2012, solo il 27% dell'insieme dei paesi dell'OCSE applicava misure di valutazione specifiche per i conflitti di interessi, tale percentuale è passata al 55% nel 2014.<sup>72</sup> Le misure di sensibilizzazione del pubblico

---

71 Doig e Wilson, op. cit.

72 OCSE, Studio sulla gestione dei conflitti di interessi a livello dell'esecutivo e la protezione degli informatori (Whistleblower), OCSE, Parigi, Gestione dei conflitti di interessi, Edizioni OCSE, Parigi, 2014. Julio Bacio Terracino, OCSE, Vice Direttore, Divisione dell'integrità del settore

in materia di politiche relative ai conflitti di interessi sono state rafforzate. Nel 2014, il 77% dei paesi ha impartito formazioni in materia di conflitti di interessi ai funzionari pubblici e il 68% dei paesi ha fornito pareri ufficiali in caso di dubbio dei funzionari sulla legalità di certi fatti, procedure e politiche.<sup>73</sup>

Van Dooren mostra che sono sempre più numerosi i paesi che fanno investimenti in materia di valutazione del personale delle amministrazioni e del loro atteggiamento riguardo allo sviluppo di un clima etico sul luogo di lavoro. “La valutazione del personale è uno dei numerosi metodi che consentono di controllare l’integrità, ma è potenzialmente molto efficace. In effetti, i membri del personale sono le persone maggiormente al corrente di cosa succede all’interno della loro amministrazione. Sono i testimoni principali dei miglioramenti o del declino dell’integrità o del clima di integrità. Di conseguenza, le loro valutazioni possono fornire indicatori più validi della reale integrità rispetto alle valutazioni realizzate da estranei che spesso (ma non sempre) non hanno esperienze dirette di condotte contrarie all’etica. Il loro giudizio è “(...) basato su ciò che vedono nel loro lavoro quotidiano”.<sup>74</sup>

Nonostante queste tendenze, nella maggior parte dei paesi la mancanza di conoscenze e di formazione in materia di conflitti di interessi è la causa principale della

---

pubblico, Direzione della Governance pubblica e dello sviluppo territoriale, Prevenzione e gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico, Presentazione Powerpoint.

73 OCSE (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OCSE, Parigi.

74 Ibid.

scarsa preparazione dei funzionari pubblici ad anticipare potenziali conflitti di interessi.<sup>75</sup> Ad esempio, uno studio polacco mostra che la maggior parte dei dipendenti dei ministeri e dell'amministrazione centrale non ha conoscenze e preparazione sufficienti per reagire adeguatamente di fronte a situazioni di conflitti di interessi.<sup>76</sup> Generalmente, "si constatano forti disparità istituzionali nei metodi adottati per risolvere i conflitti di interessi". Alcuni ministeri dispongono di sistemi relativamente ben studiati e solidi per combattere la corruzione, compresi i rischi connessi ai conflitti di interessi (ad esempio, il ministero della difesa nazionale). Altri hanno alcune infrastrutture specializzate in questo campo, ma non sono sempre utilizzate correttamente. In altri ministeri, il personale è talmente poco sensibilizzato ai problemi dei conflitti di interessi, che non sa individuare nemmeno le soluzioni più semplici per risolvere il problema."<sup>77</sup>

La scarsa conoscenza delle regole e delle politiche è ugualmente problematica per i rappresentanti eletti. Come indicato nel rapporto summenzionato del GRECO: "Nel complesso, i membri dell'APCE sono poco consapevoli delle norme di integrità esistenti. L'APCE deve mostrare maggiore determinazione nel sensibilizzare i propri membri e fornire formazioni e orientamenti sulle implicazioni delle regole di condotta".<sup>78</sup>

---

75 Stefan Batory Foundation (2014), *The Conflict of Interest in the Polish Government Administration*, Varsavia.

76 Stefan Batory Foundation (2014), *op. cit.*, pag. 13.

77 Stefan Batory Foundation, *op.cit.*, p. 14.

78 GRECO, 2017, *op. cit.*, p. 3.

## **Efficacia delle politiche di divulgazione<sup>79</sup>**

In questi ultimi anni, le politiche di divulgazione si sono rivelate utili strumenti per il monitoraggio delle politiche relative al conflitto di interessi. Il principio della divulgazione proattiva, secondo il quale le informazioni devono essere rese pubbliche prima ancora che siano richieste dai cittadini, è importante per ottenere una maggiore responsabilizzazione, trasparenza e spirito di apertura nell'amministrazione statale. L'opinione pubblica è favorevole a un rafforzamento degli obblighi di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi, in quanto l'accesso del pubblico alle informazioni divulgate da responsabili decisionali di alto livello è considerato importante per rafforzare la fiducia nel governo. La popolarità della divulgazione al pubblico delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi "sembra dovuta in parte alla facilità di attuazione di tale procedura e al messaggio che trasmette di un impegno alla trasparenza da parte dell'amministrazione e del governo."<sup>80</sup>

Inoltre, l'obbligo di dichiarare gli interessi personali contribuirà a creare una classe politica più aperta e trasparente, il che è essenziale per accrescere la sua legittimità e la fiducia dei cittadini. Attualmente, un maggior numero di paesi applica il principio della divulgazione delle informazioni relative ai conflitti di interessi, anche se esistono differenze tra le procedure volontarie e quelle obbligatorie. Ad esempio, all'interno dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, "Le dichiarazioni riguardanti il conflitto di interessi

---

79 Demmke et al. (2008), *Regulating Conflicts of Interest*, op. cit., p. 128/129.

80 Gerard Carney, *Conflict of interest*, op. cit.

sono fatte sotto l'esclusiva responsabilità di ciascun membro. Si ritiene sufficiente che dichiarino semplicemente un'assenza di conflitto di interessi con le responsabilità loro assegnate. Il regolamento non prevede la possibilità di sollevare obiezioni in una fase successiva nei confronti di un membro dell'APCE, la cui situazione sia cambiata o che abbia rilasciato una falsa dichiarazione, né la possibilità di ricusarlo o di sostituirlo, dal momento che tali tipi di situazioni alla fine sono gestite a livello politico.<sup>81</sup> Mentre tale situazione è ancora considerata la norma in numerosi parlamenti, altre istituzioni prevedono norme più severe e vincolanti.

La tendenza nella maggior parte dei paesi è la moltiplicazione degli obblighi di trasparenza e di dichiarazione relativi alla vita privata dei rappresentanti eletti. Le nuove esigenze comprendono l'obbligo di dichiarare altre attività professionali, redditi privati o azioni detenute, o di fornire informazioni sulle attività di un partner o socio, che potrebbero essere incompatibili con le sue funzioni pubbliche. Altre regole riguardano l'accettazione di regali e inviti, per evitare influenze esterne indesiderate sul processo decisionale. Può trattarsi di una cena offerta da un'impresa privata o di vacanze pagate da un offerente nell'ambito di un appalto pubblico. Più è elevata la posizione, più sono severe le politiche, i regolamenti e i codici e maggiore è il livello di trasparenza richiesto. Secondo l'OCSE, le posizioni esterne retribuite al di fuori della funzione pubblica sono gli interessi privati più regolamentati nei tre rami del governo.<sup>82</sup>

---

81 GRECO (2017), op. cit.

82 OCSE (2015), *Government at a glance*, Parigi, p. 209.

Delle informazioni sui requisiti di integrità sono ugualmente disponibili nei dati dell'OCSE relativi ai metodi per garantire l'integrità all'interno del potere esecutivo e della funzione pubblica, sotto forma di un indicatore composito dei livelli di divulgazione e di accessibilità del pubblico alle informazioni sugli interessi privati.<sup>83</sup>

Il grado di apertura e le sanzioni in caso di omessa comunicazione del conflitto di interessi o di dichiarazione tardiva sono diverse da un paese all'altro. Secondo Demmke et al. 2008, gli Stati che hanno aderito all'Unione europea tra il 2005 e il 2007, impongono gli obblighi di comunicazione più dettagliati. Prevedono divieti relativi agli onorari, limiti sui redditi da lavoro esterno e restrizioni all'accettazione di regali.

Occorre distinguere tra dichiarazioni pubbliche o riservate di interessi finanziari e dichiarazioni di interessi complementari e definire se debbano essere conservate in un registro speciale. Mentre in alcuni casi i funzionari pubblici hanno soltanto l'obbligo di dichiarare i propri interessi finanziari, nella maggior parte dei casi devono ugualmente dichiarare altri elementi, come le attività professionali, onorari e iscrizioni nei registri degli interessi finanziari. Le domande più importanti riguardano quindi cosa dovrebbe essere dichiarato e reso pubblico, se gli organismi indipendenti debbano essere abilitati a controllare i registri e la necessità di prevedere sanzioni in caso di inadempienza.

---

83 OCSE (2015) Government at a glance, edizione 2015, public sector integrity, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

I dati OCSE rivelano che le esigenze in materia di integrità dei funzionari sono generalmente proporzionali all'anzianità, vale a dire che quanto più elevato è il livello di responsabilità, tanto più forti sono i requisiti di integrità. È interessante notare che i requisiti di integrità per i funzionari, ad ogni livello della gerarchia, sono in media inferiori nei "vecchi" Stati membri (26 punti su 100) rispetto ai "nuovi" Stati membri (32 punti su 100).

I paesi più esigenti in materia di integrità per i funzionari di ogni livello sono in particolare la Lettonia (88), l'Estonia (39), la Francia, la Svezia e il Regno Unito (38), mentre i paesi con i livelli più bassi sono la Repubblica slovacca (4), il Portogallo (8), la Polonia (17) e l'Italia (19).<sup>84</sup>

Anche se questa panoramica pone in risalto il fatto che diversi paesi hanno compiuto sforzi notevoli per affrontare i conflitti di interessi nella pubblica amministrazione, non fornisce informazioni sui livelli reali di conformità e di efficacia dei requisiti di integrità. Di conseguenza, il GRECO avverte che in presenza di situazioni in cui "non esiste un sistema globale di dichiarazione del patrimonio, dei redditi e degli interessi (...), occorre insistere sulla necessità di garantire la solidità di tali disposizioni per sostenere le politiche nazionali in materia di integrità parlamentare. Le informazioni da comunicare devono essere (i) precise, in particolare per quanto riguarda il reddito e le funzioni svolte in organizzazioni a scopo di lucro o senza scopo di lucro, e i reali diritti di proprietà detenuti

---

84 Blomeyer e Sanz, Il Codice di condotta dei Commissari-migliorare l'efficacia e l'efficienza. Studio realizzato per il Parlamento europeo, Bruxelles, PE 411.268, 200.

nel paese o all'estero; (ii) regolarmente aggiornate e (iii) essere completate da informazioni riguardanti gli interessi dei parenti stretti. Queste modalità di dichiarazione possono contribuire ad accrescere la trasparenza dei rappresentanti eletti, a dissuadere dalla corruzione e a gestire meglio i conflitti di interessi".<sup>85</sup>

## **Evoluzioni preoccupanti nelle modalità di dichiarazione**

Nonostante la popolarità degli strumenti di divulgazione, i paesi e le istituzioni continuano a discutere sui vantaggi e gli inconvenienti dell'obbligo di dichiarare l'assenza di conflitti di interessi. "Coloro che sostengono la necessità della comunicazione al pubblico affermano che i titolari di cariche possono legittimamente mantenere i loro interessi finanziari, purché siano comunicati ugualmente anche al pubblico..."<sup>86</sup>. Inoltre: "Una dichiarazione trasparente e completa (...) consente ai cittadini di giudicare se un funzionario si trova in una situazione di conflitto di interesse. Sapendo questo, i funzionari si comporteranno correttamente".<sup>87</sup> Questo tipo di dichiarazione attribuisce al pubblico il ruolo di legislatore e di giudice e di arbitro giuridico del bene e del male.<sup>88</sup> Naturalmente, nella maggior parte dei casi, la divulgazione delle informazioni deve essere associata ad altre misure (giuridiche) di esecuzione. È tuttavia spesso utilizzata semplicemente per verificare se una persona ha rinunciato a

---

85 GRECO, op. cit.

86 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p. 236.

87 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p. 250.

88 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p. 251.

interessi conflittuali. Numerosi paesi preferiscono le politiche di divulgazione a quelle repressive. Mentre è elevata la fiducia nell'efficacia delle politiche di divulgazione non vincolanti, non è il caso per quanto riguarda le misure repressive o coercitive. In realtà, le politiche di dichiarazione spesso significano che i fatti e i dati ottenuti mediante i formulari di dichiarazione dell'assenza/presenza di conflitti di interessi sono presentati agli organi amministrativi, ai comitati etici e ai cittadini, con la convinzione che tali organi e/o i cittadini prenderanno una decisione informata.

Comunque, anche tra coloro che sono a favore di un sistema di dichiarazione pubblica, i pareri divergono sulle informazioni che i funzionari pubblici dovrebbero essere tenuti a fornire. Alcuni ritengono che dovrebbero segnalare la natura dei loro beni, ma non il loro valore. Altri pensano che il valore di un bene sia un indicatore significativo che permette di anticipare un eventuale conflitto di interessi. Dovrebbero inoltre essere prese in considerazione le differenze tra i funzionari che esercitano importanti funzioni statali e gli altri funzionari pubblici,<sup>89</sup> differenze che spingono a regolamentare le attività dopo la cessazione dell'incarico per i membri del governo, piuttosto che per gli altri dipendenti pubblici.

Un'altra critica rivolta alla dichiarazione di assenza di conflitti di interessi è quella che i sistemi utilizzati sono spesso troppo semplicistici, poiché richiedono semplicemente delle informazioni generali. Le dichiarazioni e i registri funzionano

---

89 J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, settembre 2000, No 1.

solo se le esigenze (per quanto riguarda ciò che deve essere dichiarato) sono chiare e conosciute. Occorre inoltre disporre dei mezzi per controllare sia le dichiarazioni che i registri in modo efficace e indipendente e prevedere sanzioni in caso di inadempienza. Se queste condizioni non sono riunite, sarà difficile individuare le informazioni errate, fuorvianti o parziali.

Le politiche di dichiarazione e i registri devono essere studiati in modo tale che la raccolta, l'archiviazione e la gestione dei moduli dettagliati di dichiarazione non provochino una nuova burocrazia specializzata nei conflitti di interessi. L'introduzione di una dichiarazione di assenza di interessi può comportare un carico di lavoro amministrativo importante in termini di gestione, aggiornamento e protezione dei dati. Si pone ugualmente un problema giuridico: mentre alcuni paesi richiedono di inserire in un registro le dichiarazioni dettagliate (ad esempio, sul reddito e sul patrimonio familiare), non sarebbe facilmente accettabile in altri paesi, che ritengono tali registri contrari ai diritti fondamentali (tutela della vita privata, diritti individuali, diritti familiari, ecc.). Per questo, alcuni paesi richiedono dichiarazioni precise e dettagliate, mentre altri si accontentano di una quantità molto inferiore di informazioni.

Le dichiarazioni o i registri relativi ai conflitti di interessi hanno senso solo se sono gestiti e seguiti da decisioni ad alto livello. In caso contrario, potrebbero essere una semplice compilazione di moduli. Il summenzionato rapporto del GRECO sulla "Valutazione del codice di condotta per i membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa" è applicabile a numerose organizzazioni. Mentre il GRECO raccomanda un sistema di comunicazione di informazioni che "devono essere (i) accurate, in particolare per quanto

riguarda gli elementi relativi al reddito e le funzioni svolte in organizzazioni a scopo di lucro o senza scopo di lucro, e i titoli di proprietà o altri diritti reali detenuti in patria o all'estero; (ii) essere regolarmente aggiornate; e (iii) devono essere completate con informazioni relative ai parenti stretti", il rapporto non indica chi è incaricato di raccogliere e di gestire le informazioni, chi raccomanda le conclusioni e il loro tipo, ad esempio sanzioni, ecc.<sup>90</sup>

In una recente indagine sulla gestione dei conflitti di interessi, l'OCSE<sup>91</sup> conclude che, a seguito della raccolta dei moduli di dichiarazione, solo il 63% degli intervistati ne conferma la ricezione e solo il 32% ne verifica l'esattezza. Quindi, da un punto di vista pratico, sembrerebbe che un eccesso di obblighi in materia di conflitti di interessi, se non sono ben gestiti, li renda inefficaci e persino controproducenti.

Pertanto, malgrado la loro importanza, le politiche in materia di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi servono essenzialmente per rivelare l'esistenza di un conflitto di interessi senza fornire alcun orientamento su come risolverlo. Una delle soluzioni per porvi rimedio potrebbe essere quella proposta da Thompson: "Dei comitati etici indipendenti potrebbero esaminare regolarmente le attività finanziarie dei membri, identificare potenziali problemi e raccomandare misure per risolverli. Potrebbero pubblicare le informazioni solo se non fosse posto rimedio ai problemi. I comitati potrebbero chiedere informazioni molto più esaurienti di

---

90 GRECO, 2017, op. cit.

91 OCSE (2014), Studio sulla gestione dei conflitti di interessi nell'esecutivo e la protezione dei *Whistleblower*, OCSE, Parigi.

quante ne vengano divulgate attualmente, ma la maggior parte dei membri dovrebbe renderne note una parte molto più ridotta. Come sempre, ci sarebbe un rischio di fuga di notizie, ma i comitati etici hanno la reputazione di proteggere le informazioni riservate. Inoltre, le informazioni potrebbero riguardare più specificamente le difficoltà che potrebbero incontrare alcuni membri."<sup>92</sup>

## UNA DESOLANTE CONSTATAZIONE: PROSPETTIVE FUTURE

In materia di conflitti di interessi, malgrado la tendenza a privilegiare ancora l'elaborazione delle politiche, il loro monitoraggio e i loro risultati, alcuni paesi hanno iniziato a concentrare la loro attenzione sulla loro effettiva attuazione. Per quanto riguarda la scelta dello strumento, certi paesi preferiscono introdurre un numero sempre più elevato di norme e codici. Allo stesso tempo, le definizioni dei conflitti di interessi continuano ad estendersi.

Attualmente, un miglioramento della trasparenza, dell'apertura, della responsabilizzazione, l'elaborazione di nuove regole etiche e l'accesso a informazioni detenute dai governi, nonché una maggiore efficacia delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi sono apprezzati per porre rimedio alle carenze istituzionali e individuali. Si considera che l'obbligo di una maggiore trasparenza e della comunicazione di informazioni sia in grado di regolamentare le istituzioni e i rappresentanti eletti, rendendo pubbliche delle informazioni relative ai loro eventuali conflitti di interessi. In questo

---

<sup>92</sup> Thompson, *Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics*, op. cit., pag. 7.

modo, il timore di essere esposti al pubblico biasimo è ritenuto uno stimolo a una condotta corretta e si instaura un legame positivo tra la divulgazione e la trasparenza e un comportamento rispettoso dell'etica: infatti, più i cittadini sono informati, meglio si comporteranno i pubblici funzionari. Le esigenze di trasparenza e di apertura sono anch'esse apprezzate, poiché si suppone che rafforzino l'affidabilità delle istituzioni e dei titolari di cariche pubbliche e la fiducia che ispirano nei cittadini. Inoltre, un accresciuto obbligo di dichiarazioni relative ai conflitti di interessi dovrebbe contribuire a conquistare la fiducia del pubblico. Tuttavia, queste proposte non mancano di sollevare delle difficoltà.

Ad esempio, come è stato sottolineato, la divulgazione al pubblico richiede sistemi di gestione efficaci e può produrre enormi quantità di informazioni. Ci si può inoltre chiedere se queste informazioni, messe a disposizione del pubblico, presentino un reale interesse e siano facilmente comprensibili.

Un'altra difficoltà è rappresentata dal fatto che le dichiarazioni e i registri pubblici sugli interessi finanziari possono essere facilmente sfruttati per discreditarne gli avversari politici. Analogamente, possono essere utilizzati in vari modi a fini populistici. Così, malgrado le lodevoli intenzioni, una maggiore trasparenza può anche avere effetti negativi.

Resta da vedere se queste tendenze continueranno. Negli ultimi anni, si sono estese e hanno assunto maggiore importanza le richieste relative ad altri diritti riguardanti la riservatezza, la discrezione, la sicurezza e la restrizione del diritto al rispetto della vita privata. Si ignora ancora come le recenti tendenze verso una maggiore apertura e trasparenza

si concilieranno con le nuove evoluzioni che richiedono un rafforzamento del controllo, della protezione dei dati, della sicurezza e della gestione delle informazioni e un monitoraggio più efficace dei comportamenti individuali e persino la restrizione applicata ad alcuni diritti umani, ecc. Si aggiunga la tendenza generale alla “digitalizzazione”.

Nel complesso, osserviamo in tutti i paesi una tendenza verso una confusione dei confini tra la situazione della società, il governo e i cittadini, il settore pubblico e quello privato, il lavoro e il tempo libero, il lavoro in ufficio e il lavoro a domicilio. Questa tendenza ha conseguenze sulla comparsa dei conflitti di interessi. Le disparità tra i valori del settore pubblico e del settore privato si stanno attenuando. Se dovesse proseguire l’attuale evoluzione, il futuro sarà segnato da nuovi conflitti di valori e dall’emergere di nuovi valori.

## CONCLUSIONI

Oggi abbondano le regole, le politiche e gli orientamenti nazionali e internazionali nel campo dei conflitti di interessi e nessun dibattito politico omette di menzionare l’importanza dell’integrità. Tuttavia, il fatto di disporre di strumenti e conoscenze in materia etica non significa che si sappiano applicare concretamente. In realtà, sembra più facile insegnare, consigliare, studiare, difendere l’etica, piuttosto che avere un comportamento etico nella vita quotidiana. Il monitoraggio e la valutazione dei conflitti di interessi costituiscono ancora una delle sfide maggiori da superare.

Gli enti locali e regionali devono essere consapevoli del fatto che l’introduzione di codici di condotta, di registri di

dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi e altre norme in materia rappresentano solo una prima tappa. Questi codici devono poi essere attuati, valutati e monitorati in modo efficace, il che richiede una leadership illuminata, risorse, oltre a una forte volontà politica.

Un reale passaggio dalla cultura politica organizzativa a una cultura più responsabile, che imponga norme etiche elevate, richiederà uno sforzo sostenuto da parte di tutti i livelli di governo. È questa una delle sfide che dobbiamo raccogliere.



# **Risoluzione 434 (2018)**

---

## **I conflitti di interessi a livello locale e regionale**

Discussa e adottata dal Congresso  
il 7 novembre 2018



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 un piano d'azione sulle 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 reale o 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 interessi, 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 dei conflitti di interessi, per stabilire l'equilibrio accettabile tra interessi pubblici e quelli 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 interessi 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 sul loro territorio:

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

- 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.



# **Raccomandazione 423 (2018)**

---

## **I conflitti di interessi a livello locale e regionale**

Discussa e adottata dal Congresso  
il 7 novembre 2018



1. I conflitti di interessi 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 del suo piano d'azione sulle 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'educazione, la formazione, i 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:

b. 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 (*whistleblower*) quando segnalano conflitti di interesse e istituire appropriati canali per tali segnalazioni, quali linee telefoniche specifiche (*hotline*);
- 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.

**S**ebbene i conflitti di interessi possano verificarsi in tutti gli aspetti della vita pubblica, gli enti locali e regionali sono particolarmente esposti a questo rischio, a causa della loro vicinanza e dei loro stretti contatti con i cittadini e gli imprenditori locali. Malgrado le misure adottate oggi dalla maggior parte dei paesi, la proliferazione delle regole comporta talvolta delle difficoltà legate alla loro gestione e attuazione.

Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha adottato un rapporto su questo tema. Gli approcci suggeriti includono l'istituzione di comitati etici indipendenti per esaminare l'attività finanziaria dei membri, la divulgazione proattiva di informazioni prima che vengano richieste dai cittadini e l'adozione di norme rigorose sull'accettazione di regali e inviti.

Il Congresso invita a proporre una definizione precisa di conflitto di interessi e a garantire che gli enti locali e regionali dispongano di procedure chiare per individuare, affrontare e risolvere i conflitti di interessi.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa incaricato di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 Stati membri. Formato da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è composto da 648 amministratori locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.