

Etica pubblica

Combattere il nepotismo all'interno degli enti locali e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

Combattere il nepotismo all'interno degli enti locali e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:

Fighting nepotism within local and regional authorities

Edizione francese:

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

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.

Copertina e layout: Dipartimento produzione documenti e pubblicazioni (SPDP) Consiglio d'Europa

Questa pubblicazione non è stata revisionata dall'Unità editoriale SPDP per correggere errori tipografici e grammaticali.

Consiglio d'Europa, luglio 2019

Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 5 |
| COMBATTERE IL NEPOTISMO ALL'INTERNO DEGLI ENTI LOCALI E REGIONALI | |
| MOTIVAZIONI | 7 |
| Introduzione | 10 |
| Contesto | 10 |
| Interessi pubblici o privati? Clientelismo e favoritismo nella gestione delle risorse umane | 13 |
| L'importanza di sistemi di reclutamento imparziali | 17 |
| Combattere il nepotismo: quadro internazionale anticorruzione | 23 |
| <i>Case studies</i> nazionali | 31 |
| Conclusioni e raccomandazioni | 45 |
| RISOLUZIONE 441 (2019) | 49 |
| RACCOMANDAZIONE 428 (2019) | 55 |

Premessa

Con il continuo declino della fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche, la lotta contro il nepotismo e la necessità di garantire procedure di reclutamento imparziali non sono mai state così importanti. Il rapporto adottato al riguardo dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si inserisce in una strategia globale di lotta alla corruzione. La promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale è diventata uno dei principali obiettivi delle politiche locali.

Poiché i livelli di fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche sono spesso legati alla qualità e alle performance del loro personale, è necessario mettere in atto una sana gestione delle risorse umane per garantire che le amministrazioni locali e regionali assumano le persone più adatte, qualificate e motivate.

Il Congresso invita pertanto gli enti locali e regionali a stabilire procedure chiare per garantire l'equità nelle assunzioni. L'introduzione di meccanismi di segnalazione per fare emergere eventuali casi di favoritismo e conflitto di interessi può rivelarsi particolarmente efficace. Nella sua raccomandazione, il Congresso sottolinea la necessità che i governi prevedano nelle loro legislazioni nazionali delle disposizioni adeguate per prevenire ogni forma di nepotismo.

La collana “Etica pubblica” presenta i rapporti adottati dal Congresso nell’ambito del suo piano d’azione sulle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell’etica pubblica a livello locale e regionale. L’obiettivo è fornire una serie di risposte concrete e di strumenti atti ad affrontare le sfide che si presentano agli enti locali e regionali.

Combattere il nepotismo all'interno degli enti locali e regionali

Motivazioni

CG36(2019)16final

2 aprile 2019

**Relatrice: Wilma DELISSEN VAN TONGERLO,
Paesi Bassi (L, GILD)**

Sintesi

Il nepotismo e il favoritismo a livello locale e regionale possono compromettere l'efficacia e l'efficienza dell'erogazione dei servizi pubblici, diminuire la fiducia dei cittadini e nuocere all'immagine delle autorità locali e regionali, intaccando la convinzione che queste ultime agiscano nell'interesse di tutta la collettività.

Il presente rapporto definisce delle norme in materia di buone pratiche e presenta alcune strategie di prevenzione della corruzione nell'ambito delle procedure di reclutamento del personale degli enti locali e regionali. Esamina gli effetti negativi del nepotismo sulle capacità organizzative, le performance e la cultura degli enti territoriali e sostiene che questi possano essere mitigati grazie a sistemi di gestione delle risorse umane trasparenti, imparziali e basati sul merito.

Nella sua Risoluzione, il Congresso invita gli enti locali e regionali a rafforzare la trasparenza dei processi di reclutamento e delle politiche di promozione del personale adottando procedure chiare, che garantiscano l'uguaglianza e l'equità, e a istituire meccanismi di segnalazione che consentano di portare alla luce eventuali casi di nepotismo o di conflitto di interessi. Nella sua Raccomandazione, il Congresso invita il Comitato dei Ministri ad esortare i governi a vigilare affinché le legislazioni nazionali prevedano disposizioni atte a limitare i rischi di nepotismo.

INTRODUZIONE

Il nepotismo e il favoritismo in tutte le loro forme sono comportamenti corruttivi che possono compromettere il corretto funzionamento dello Stato e la capacità delle autorità pubbliche di servire l'interesse generale. A livello locale e regionale, possono incrinare l'efficacia e l'efficienza dell'erogazione dei servizi pubblici locali, indebolire la fiducia dei cittadini e danneggiare l'immagine delle amministrazioni locali e regionali nel loro ruolo di servitori degli interessi delle comunità che rappresentano.

Per affrontare questi rischi, il presente rapporto stabilisce norme relative alle buone pratiche e presenta alcune strategie per la prevenzione della corruzione nelle procedure di reclutamento degli enti locali e regionali europei. Esamina gli effetti negativi del nepotismo e di altre forme di favoritismo sulle performance generali e la cultura degli enti territoriali e sostiene che possono essere mitigati da sistemi di gestione delle risorse umane trasparenti, imparziali e basati sul merito. Il rapporto fornisce una panoramica del quadro internazionale anticorruzione per quanto riguarda le assunzioni e la gestione del personale, e illustra alcune buone pratiche per la prevenzione del nepotismo e del favoritismo all'interno delle amministrazioni locali e regionali.

CONTESTO

Gli enti locali e regionali sono le strutture pubbliche più vicine ai cittadini e sono i luoghi in cui le loro interazioni sono più frequenti. Le amministrazioni locali e regionali, grazie alla loro vicinanza ai cittadini, hanno:

- ▶ migliori possibilità di “ascoltare” le opinioni delle comunità locali e di soddisfare le loro aspettative;
- ▶ una maggiore flessibilità, che consente di fornire servizi pubblici trasparenti e responsabili, adattati alle esigenze specifiche dei singoli cittadini e della popolazione;
- ▶ maggiori facilità per ricevere un riscontro da parte della popolazione e intraprendere azioni per porre fine a pratiche scorrette.

Queste caratteristiche specifiche consentono agli enti locali e regionali di tastare il terreno delle comunità locali, reagire adeguatamente alle loro preoccupazioni immediate e definire le politiche locali in un modo da prendere maggiormente in considerazione le esigenze attuali e future della popolazione locale. Se forniscono servizi pubblici trasparenti e responsabili e reagiscono tempestivamente a qualsiasi pratica scorretta, gli enti locali e regionali possono diventare i paladini della buona *governance* e i leader del cambiamento etico. Tuttavia, pur essendo tra le istituzioni in cui i cittadini dei paesi europei¹

1 Il livello di fiducia nei confronti degli enti locali nell'Ue nel periodo 2008-2016 era del 49.84% nel 2008, del 41.56% nel 2015 e del 47.45% nel 2016. Rassegna disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

hanno maggiore fiducia, il 77% dei cittadini ritiene che la corruzione esista all'interno delle istituzioni pubbliche locali o regionali (TNS Opinion & Social 2014).

Le percezioni dei cittadini europei corrispondono a quelle dei cittadini di altre regioni², per i quali gli amministratori locali figurano tra le élite più corrotte (PRING 2016) (26%), accanto ai parlamentari e ai responsabili governativi (rispettivamente il 31% e il 30%). Tali opinioni danneggiano seriamente l'immagine dei governi locali e regionali, minano la fiducia dei cittadini nella loro capacità di svolgere correttamente ed efficacemente i loro compiti e rafforzano le pratiche corruttive.

Il favoritismo, il nepotismo e l'abuso di potere, tra le altre attività corruttive, possono interessare praticamente tutte le attività riguardanti la gestione delle risorse umane (CHÊNE 2015), ma tra i settori più vulnerabili figurano il reclutamento, la promozione, la formazione e il trasferimento di personale. I rischi di compravendita di posti di lavoro, di nomina e promozione di amici, conoscenti e membri dello stesso partito, sono particolarmente elevati quando l'impiego è considerato lucrativo, oppure offre opportunità di arricchimento illecito e/o quando i tassi di disoccupazione sono elevati e l'impiego

2 Lo studio ha esaminato le percezioni di cittadini di 42 paesi d'Europa e dell'Asia centrale rispetto a nove gruppi specifici, tra cui i massimi responsabili politici (presidente/primo ministro, loro collaboratori, parlamentari e responsabili governativi), i principali funzionari del settore pubblico con cui sono in contatto i cittadini (funzionari dei servizi fiscali, di polizia, magistrati e dipendenti delle collettività locali) e figure che non appartengono al settore pubblico, ma che esercitano un'influenza sulla vita politica (dirigenti d'azienda e leader religiosi).

nella funzione pubblica può garantire un reddito stabile e una serie di altri vantaggi. In tali situazioni, l'esistenza di un elevato potere discrezionale, unita alla mancanza di sistemi di controllo solidi e di contropoteri e la debolezza dei meccanismi di trasparenza sono fattori che favoriscono le pratiche corruttive.

Visto che il livello di fiducia dei cittadini e la percezione della corruzione sono determinati dalla qualità e dal comportamento professionale dei dipendenti che lavorano in ogni singola istituzione, è di massima importanza, per consolidare la fiducia dei cittadini e combattere la corruzione, istituire solide pratiche di gestione delle risorse umane, che garantiscano che le amministrazioni locali e regionali assumano le persone il cui profilo professionale e le cui competenze e motivazioni corrispondano al posto da ricoprire. Tali pratiche, che svolgono il ruolo di "custodi della democrazia" (INGRAHAM e RUBAIL-BARRETT, 2007:1), garantiscono l'imparzialità e la qualità del servizio fornito.

INTERESSI PUBBLICI O PRIVATI? CLIENTELISMO E FAVORITISMO NELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Fin dai tempi di Platone e di Aristotele, il tratto distintivo del buongoverno è stata la prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato (che si traduce nell'assenza di corruzione).³

3 Vedi MULGAN, R. (2012) 'Aristotle on Legality and Corruption' in M. BARCHAM, B. HINDESS, P. LARMOUR (ed.). *Corruption: Expanding the Focus* Canberra: ANU Press, FRIEDRICH, C. (2002) 'Corruption concepts in Historical perspective', in A. HEIDENHEIMER, e M. JOHNSTON (eds.) *Political Corruption: Concepts and Contexts* New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 15–23.

Il dovere di ogni funzionario pubblico di privilegiare l'interesse generale della società rispetto ai propri interessi privati, è una delle pietre angolari di un servizio pubblico esente da corruzione, efficiente ed efficace. Il Modello di Codice di condotta per i funzionari pubblici, elaborato dal Consiglio d'Europa⁴ (qui si seguito 'Modello di Codice di condotta') si riferisce esplicitamente a questa nozione, sottolineando che i funzionari pubblici devono essere onesti, imparziali ed efficienti e considerare unicamente l'interesse pubblico quando prendono decisioni su un caso specifico (articolo 5.2). I funzionari pubblici non devono permettere che i loro interessi privati entrino in conflitto con le loro funzioni pubbliche, devono evitare qualsiasi conflitto di interessi "reale, potenziale o apparente" e non devono trarre vantaggi indebiti dalla loro posizione ufficiale per favorire i loro interessi privati (articolo 8). Sono considerati interessi privati i vantaggi che un funzionario può ottenere per sé, la propria famiglia, parenti stretti, amici e persone/organizzazioni con cui intrattiene o ha intrattenuto rapporti commerciali o politici (articolo 13.2).

Il favoritismo può essere definito come un vantaggio ingiusto accordato a una persona o un gruppo, in particolare da parte di soggetti detentori di un'autorità. Nelle sue varie forme rappresenta la situazione tipica del conflitto di interessi, in cui l'interesse privato del pubblico ufficiale prevale sul suo dovere

4 Consiglio d'Europa (2000) Raccomandazione n. R (2000)10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui codici di condotta per i pubblici funzionari, adottato dal Comitato dei Ministri alla sua 106a Sessione l'11 maggio 2000). Il Modello di Codice di condotta per i pubblici funzionari è riportato all'Allegato della Raccomandazione. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

di imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche. Questo tipo di comportamento può condurre a pratiche quali:

- ▶ il nepotismo: una forma specifica di favoritismo in base alla quale un pubblico ufficiale si avvale della sua autorità o della sua posizione per avvantaggiare in modo indebito un membro della sua famiglia (procurandogli lavoro, favori, trattamenti preferenziali, ecc.);
- ▶ favoritismo nei confronti degli amici: una forma specifica di favoritismo in cui il pubblico ufficiale dà la preferenza ai suoi amici o conoscenti;⁵
- ▶ favoritismo politico: una forma specifica di favoritismo in cui una persona viene selezionata per un impiego o usufruisce di sussidi pubblici a causa del suo sostegno o della sua adesione a uno schieramento politico.

Il clientelismo è un'altra forma di comportamento legato alla corruzione e rappresenta un "sistema di reciproci scambi disuguali e di assegnazione di beni e favori basato su un rapporto di sfruttamento tra un "patrono" più ricco e/o più potente e un "cliente" meno ricco e più debole" (*Transparency International* 2009). Le forme di clientelismo nel reclutamento

5 Si noti che alcune definizioni di nepotismo riguardano anche il clientelismo. Ad esempio, la guida elaborata da *Transparency International* "Lotta contro la corruzione in termini chiari" (2009) spiega che il nepotismo è una "forma di favoritismo basata su rapporti e legami familiari, in cui una persona che occupa una posizione ufficiale sfrutta il proprio potere o la propria autorità per favorire o designare a un impiego un membro della famiglia o un amico, indipendentemente dai suoi meriti o dalle sue qualifiche professionali.

di dipendenti pubblici a livello locale e regionale possono essere utilizzate come strategia elettorale o come strategia generale, per ottenere o conservare un sostegno politico. I “legami tra i cittadini e i dirigenti che utilizzano questa strategia si basano chiaramente sull’interesse personale, in quanto i dirigenti assegnano vantaggi materiali direttamente a certe persone o a piccoli gruppi, in cambio del loro sostegno, voto o adesione” (MIK-KELSEN 2013:365).

In tutti i casi citati, i principi di equità e imparzialità del servizio pubblico sono calpestati, vista la collusione reale, percepita o potenziale, tra gli interessi privati del funzionario e quelli della società. In tali situazioni, la violazione da parte del funzionario del proprio dovere di servire i cittadini e l’utilizzo di vantaggi indebiti rappresentano tipicamente un comportamento corruttivo.⁶

Le pratiche di favoritismo, nepotismo, favoritismo politico e clientelismo, se intervengono nei processi di reclutamento, possono portare all’assunzione di persone (familiari, amici o membri della propria cerchia politica) che non hanno né la capacità, né la volontà, né le competenze necessarie per adempiere ai compiti loro affidati. Anche se tali persone sono competenti, capaci e hanno le qualità necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni, la particolare preferenza che è stata loro accordata stride con il principio di equità, genera una disuguaglianza di opportunità, facilita la corruzione, riduce l’efficienza e l’efficacia del funzionamento

⁶ La corruzione è comunemente definita come ‘l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito al fine di ottenere un guadagno personale’ (*Transparency International* 2009:14).

delle organizzazioni e crea problemi legati alla competenza, all'indipendenza, alla fiducia e allo spirito di corpo (o piuttosto alla loro mancanza).

L'IMPORTANZA DI SISTEMI DI RECLUTAMENTO IMPARZIALI

Gli enti locali e regionali godono generalmente di un elevato grado di autonomia nella gestione e l'assunzione del loro personale. A seconda del contesto culturale, amministrativo e giuridico, sono stati istituiti in Europa diversi sistemi, che dispongono di diversi gradi di autonomia specifici. Alcune amministrazioni locali (ad esempio in Belgio) hanno il diritto di determinare lo statuto amministrativo e finanziario dei loro dipendenti. In alcuni paesi (ad esempio in Spagna), i funzionari pubblici a livello locale e regionale hanno lo stesso statuto dei funzionari dell'amministrazione centrale e sono disciplinati dalle stesse disposizioni di legge. Altri paesi (ad esempio l'Ungheria) applicano una combinazione delle caratteristiche di entrambi i sistemi, mentre in altri paesi (come la Grecia) è stato creato un quadro specifico per i dipendenti delle amministrazioni locali. Per quanto riguarda le modalità di impiego e lo statuto del personale, alcuni paesi hanno adottato un modello in cui i dipendenti degli enti locali e/o regionali hanno uno status giuridico speciale e sono considerati funzionari pubblici, mentre altri li inseriscono nel regime generale dei lavoratori dipendenti, secondo il diritto del lavoro nazionale, e altri paesi applicano un modello misto che combina i due sistemi (MORENO e altri 2012).

Mentre queste differenze possono avere notevoli implicazioni per le procedure di assunzione e per le altre condizioni di servizio, i principi etici che devono essere alla base della

gestione delle risorse umane rimangono gli stessi. I principi di uguaglianza e imparzialità delle assunzioni di personale nella funzione pubblica sono gli elementi fondamentali per l'erogazione di servizi pubblici efficaci ed efficienti. Il principio di equità nella selezione dei dipendenti pubblici è direttamente correlato al livello di fiducia dei cittadini nella capacità delle istituzioni di garantire un servizio pubblico e ha implicazioni più profonde a livello organizzativo, che determinano la filosofia del servizio pubblico a livello degli enti locali e regionali. L'assenza di un reclutamento basato sul merito è uno dei fattori che contribuisce maggiormente alla diffusione della corruzione (DAHLSTRÖM, LAPUENTE e TEORELL (2012)) e conduce, secondo VAN DUYNE (2001), all'erosione delle strutture organizzative e alle pratiche di "sistema cortigiano" e di "nomine alla Caligola".

VAN DUYNE descrive il fenomeno del "sistema cortigiano" come una situazione in cui il responsabile o i responsabili di una struttura creano una cerchia ristretta di fedeli, simile a una corte, che condivide gli stessi valori e punti di vista e non mette mai in discussione l'opinione del capo. Il fattore più importante per il reclutamento e la selezione, in questi casi, non è rappresentato dalle competenze e dalla qualità dei singoli dipendenti, ma dall'obbedienza verso il superiore. Questa pratica, indica VAN DUYNE, può condurre a "nomine alla Caligola": i responsabili si sentono liberi di reclutare chi vogliono, indipendentemente dalle loro competenze e qualifiche. Ne deriva di solito la nomina di dipendenti mediocri, dato che le persone con talento e competenze possono rischiare di creare problemi. In tali strutture, le norme di buona *governance* sono sostituite da un complesso

meccanismo di scambio sociale, basato su favori personali. I principi di merito, trasparenza e responsabilità scompaiono a favore di pratiche oscure in materia di risorse umane, nelle quali la corruzione, il favoritismo e il clientelismo sono tollerati e, alla fine, compromettono il buon funzionamento dell'organizzazione.

Le pratiche di favoritismo possono prosperare anche in assenza di fenomeni quali "il sistema cortigiano " e le "nomine alla Caligola", poiché ci si basa sull'idea che i membri della famiglia, gli amici o gli appartenenti alla propria cerchia politica hanno diritto a un trattamento di favore e sono maggiormente in grado di servire gli interessi della struttura. In molti paesi, si sostiene talvolta che il fatto di agevolare la famiglia, gli amici o i membri del proprio partito politico faccia parte della tradizione locale. Tuttavia, vari studi sulle tradizioni culturali e sulla percezione della corruzione fanno osservare che la corruzione non è universalmente accettata dalle tradizioni e dalle culture (SMITH 2007, Persson, ROTHSTEIN e TEORELL 2013).

Gli studi condotti sulle radici della corruzione dimostrano che le pratiche corrotte si diffondono non tanto perché le persone le considerano veramente appropriate, ma perché il costo dell'onestà, in un paese in cui dilaga la corruzione, si rivela molto elevato. Quando una società considera la corruzione come un aspetto della vita quotidiana, gli individui tendono a comportarsi in modo corrotto, perché altrimenti rischierebbero di subire delle "perdite", a causa dei loro principi morali. In questi casi, gli individui non vedono alcuna ragione di essere onesti e di agire contro il loro interesse personale (PERSSON, ROTHSTEIN e TEORELL 2013). Tali situazioni creano un circolo vizioso, dove "l'uso di mezzi corrotti per influenzare i

responsabili politici e gli amministratori porta a una riduzione della fiducia nei funzionari pubblici, che a sua volta spinge a utilizzare mezzi ufficialmente vietati per ottenere quello che si desidera, indebolendo ulteriormente la responsabilità e la legittimità del sistema politico” (PHILP 2001:358).

Nell'esaminare le ragioni della fiducia dei cittadini nelle autorità locali e nazionali dell'Europa occidentale, FITZGERALD e WOLAK (2016) affermano che il livello di fiducia politica nel governo locale rispecchia il modo in cui si vive nella comunità, la qualità dei legami sociali e il buon funzionamento dell'esecutivo locale. È particolarmente visibile nelle piccole comunità, dove la popolazione è immediatamente al corrente del modo in cui funzionano i poteri locali e degli eventuali abusi di potere. Pratiche come il nepotismo, il clientelismo e il favoritismo politico creano situazioni di conflitto di interessi che falsano la natura dei rapporti tra l'amministrazione locale o regionale e i cittadini. WECHSLER (2013) sostiene che quando i funzionari pubblici non rivelano i loro conflitti di interessi e non si astengono dal partecipare al processo decisionale in cui possono trarre un vantaggio personale (famiglia, amici, conoscenze professionali), saranno generalmente considerati poco affidabili e percepiti come gli agenti occulti delle persone con cui hanno legami o intese speciali.

Se tali comportamenti non sono sanzionati, l'intera amministrazione sarà considerata egoista, guidata dagli interessi degli amici e delle famiglie, piuttosto che da quelli della comunità locale. Non soltanto crolla in tal modo la fiducia dei cittadini, ma tale convincimento negativo della popolazione ostacola seriamente il reclutamento di persone competenti e dotate di elevati principi etici, che saranno meno motivate a candidarsi per

ottenere un impiego presso un'amministrazione che ritengono dominata dalla corruzione e senza spirito di corpo. Questa nozione va a corroborare la teoria di PETTINGER (2010), che ritiene che l'atteggiamento dei dipendenti nei confronti della struttura in cui lavorano sia basato sui seguenti elementi:

- ▶ il modo in cui l'ente ha gestito la presentazione delle candidature;
- ▶ l'imparzialità delle nomine;
- ▶ l'accoglienza e l'orientamento iniziale del dipendente;
- ▶ l'atteggiamento dei colleghi e dei superiori gerarchici;
- ▶ lo stile di gestione dell'ente;
- ▶ la cultura e l'ambiente dell'ente;
- ▶ l'etica collettiva sul posto di lavoro.

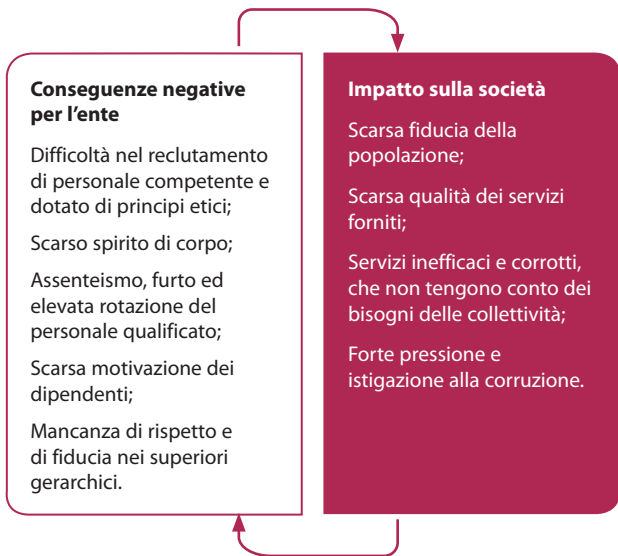
Una gestione delle risorse umane intrisa di nepotismo, clientelismo, favoritismo, clientelismo politico ha inoltre ripercussioni importanti sulla cultura interna e quindi sul funzionamento dell'organizzazione. SAUSER (2010) sostiene che i dipendenti con scarsi principi morali rappresentano il principale pericolo per un corretto funzionamento di qualsiasi struttura amministrativa, poiché agiscono in funzione del loro interesse personale e non dell'interesse generale e minano lo spirito di squadra.

Se la cultura organizzativa è intesa come un sistema condiviso di valori e convinzioni che guida il comportamento del personale, l'esistenza di favoritismi e di altre pratiche corruttive nei processi di reclutamento stabilisce norme e punti di riferimento sbagliati che possono facilmente essere trasferiti a tutti gli altri settori di funzionamento e a tutti i processi organizzativi. Inoltre, quando

sono sostenute o attuate dai superiori, tali pratiche minano alla base la credibilità morale dei dirigenti e li rendono un pessimo modello etico. Dato che il comportamento dei dirigenti è un fattore determinante per la corretta attuazione di pratiche di selezione basate sul merito, i manager che sostengono, facilitano o tollerano pratiche di favoritismo possono talvolta diventare i principali responsabili dello sviluppo di una cultura organizzativa corrotta (PEL-LETIER e BLIGH 2008).

Oltre a fissare il tipo sbagliato di norme e a incoraggiare comportamenti contrari all'etica, il nepotismo nelle procedure di reclutamento ha altre conseguenze negative. Dopo avere esaminato gli atteggiamenti nei confronti di dirigenti che vengono percepiti come assunti per fare un piacere ai loro parenti e non per il loro merito personale, PADGETT e MORRIS (2005) segnalano che questi dirigenti sono considerati meno competenti e sono meno sostenuti dai loro subordinati. Le persone che dipendono da questi dirigenti si mostrano meno fiduciose rispetto a una futura promozione e sono significativamente meno impegnate nelle attività della loro organizzazione. Lo studio di PELLETIER e BLIGH (2008) sulle reazioni emotive dei dipendenti nei confronti delle diverse forme di favoritismo sottolinea una serie di emozioni che vanno dalla rabbia e la frustrazione, al cinismo e al pessimismo, fino alla paranoia e alla paura. Tali emozioni svolgono un ruolo importante, quando i dipendenti hanno l'impressione di non potersi fidare dell'obiettività della loro gerarchia e hanno diverse conseguenze indesiderate, come, ad esempio, l'assenteismo, il furto, l'intenzione di lasciare l'organizzazione, la scarsa motivazione al lavoro e l'indebolimento del senso civico (PELLETIER e BLIGH 2008:829).

Le conseguenze negative delle pratiche di favoritismo sulla cultura e il funzionamento di un ente e il loro impatto sulla società in generale possono essere riassunte nel modo seguente:



COMBATTERE IL NEPOTISMO: QUADRO INTERNAZIONALE ANTICORRUZIONE

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁷ e il Modello di codice di condotta costituiscono il

⁷ Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato l'UNCAC.

principale quadro internazionale anticorruzione applicabile alle pratiche di gestione delle risorse umane. I due documenti stabiliscono una serie di regole e di norme etiche da seguire per il reclutamento, la promozione, la valutazione e la gestione dei funzionari pubblici e includono nel loro ambito di applicazione tutte le categorie di dipendenti che lavorano a livello locale e regionale.

La definizione di pubblico ufficiale fornita dall'UNCAC è la seguente: (i) qualsiasi persona che detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di uno Stato Parte, che sia stata nominata o eletta, a titolo permanente o temporaneo, che sia retribuita o non retribuita, e qualunque sia il suo livello gerarchico; (ii) qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, compreso per un organismo pubblico o un'impresa pubblica, o che fornisca un pubblico servizio così come definito nel diritto interno dello Stato Parte e applicato nel ramo pertinente del diritto di tale Stato Parte; (iii) ogni altra persona definita quale "pubblico ufficiale" nel diritto interno di uno Stato Parte. Tuttavia, ai fini di alcune misure specifiche previste nel capitolo II della presente Convenzione, si può intendere per "pubblico ufficiale" qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione o fornisca un servizio pubblico, così come definito nel diritto interno dello Stato Parte e applicato nel ramo pertinente del diritto di tale Stato Parte". (articolo 2 UNCAC).

Il Modello di Codice di condotta considera "pubblico ufficiale" qualsiasi persona alle dipendenze di un'autorità pubblica (articolo 1, comma 2). La raccomandazione n. R (2000) 6 del Consiglio d'Europa sullo statuto dei funzionari pubblici

in Europa⁸ (qui appresso “Raccomandazione sullo statuto dei funzionari pubblici”) offre una prospettiva leggermente diversa, descrivendo i funzionari pubblici come “qualsiasi membro del personale, statuario o contrattuale, impiegato da autorità o dipartimenti statali, la cui retribuzione è a carico del bilancio dello Stato, esclusi i rappresentanti eletti e alcune categorie di personale, nella misura in cui rientrano in una regolamentazione specifica.

In pratica, sia la definizione delle Nazioni Unite che quella del Consiglio d’Europa creano condizioni di parità per tutti i dipendenti del settore pubblico e per tutti gli eletti, indipendentemente dal loro status, tipo di nomina o livello (centrale, regionale, locale). Questa definizione ampia di “funzionario pubblico” implica che i principi e le norme anticorruzione applicabili alla gestione delle risorse umane devono essere gli stessi per il personale dell’amministrazione centrale e per quello delle amministrazioni locali e regionali.

Sistemi di reclutamento e di promozione basati sul merito

Il principio del reclutamento basato sul merito è uno degli elementi fondamentali della Carta europea dell’autonomia locale. L’articolo 6, comma 2, della Carta sottolinea esplicitamente che “Lo statuto del personale delle collettività

8 Consiglio d’Europa (2000) Raccomandazione n. R (2000) 6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo statuto dei funzionari pubblici in Europa, adottata dal Comitato dei Ministri il 24 febbraio 2000 alla 699a riunione dei Delegati dei Ministri.

locali deve consentire un reclutamento di qualità, sulla base del merito e delle competenze". L'UNCAC e la raccomandazione sullo statuto dei funzionari pubblici ribadiscono ulteriormente questo principio, prevedendo l'attuazione delle seguenti norme in materia di gestione delle risorse umane:

- ▶ i sistemi di reclutamento, assunzione, fidelizzazione, promozione e pensionamento dei funzionari e, se del caso, degli altri pubblici ufficiali non eletti, devono vertere sui principi di efficacia e di trasparenza e su criteri obiettivi quali il merito, l'equità e l'attitudine;
- ▶ i funzionari pubblici devono usufruire di una retribuzione adeguata e di tabelle salariali eque.

L'istituzione di politiche di reclutamento e di promozione e di sistemi di valutazione e di gestione delle performance fondati sul merito, di una retribuzione trasparente e attraente e di un sistema efficace di controlli interni, svolge un ruolo essenziale nella prevenzione della corruzione.

La nozione di politiche di reclutamento e di promozione basate sul merito deriva dalla consapevolezza che l'assunzione e la promozione dei funzionari pubblici dovrebbe basarsi sul livello di conoscenze e di competenze di ciascun individuo, e non sulle sue relazioni familiari, amichevoli o sui suoi legami politici. CHÈNE (2015) sottolinea l'importanza particolare dell'uso del termine 'merito' (riferito alle competenze e conoscenze) rispetto alla più ampia definizione di "capacità di esercitare le funzioni", indicando che quest'ultima espressione crea un'ambiguità che può essere mal utilizzata a favore di candidati meno qualificati e meno competenti, ma ritenuti

adeguati al posto, sulla base dei loro rapporti familiari, amichevoli o politici specifici.

La raccomandazione sullo statuto dei funzionari pubblici raccomanda esplicitamente che “il reclutamento di funzionari pubblici dovrebbe avvenire sulla base della parità di accesso ai posti pubblici e di una selezione basata sul merito, la libera concorrenza e l’assenza di discriminazioni” (articolo 4). Ciò implica che le procedure di assunzione devono essere aperte e trasparenti; le loro regole devono essere chiare e devono consentire di selezionare il candidato che meglio corrisponde ai bisogni specifici dell’organizzazione interessata (articolo 5, comma 2).

L’UNCAC ribadisce questi principi chiedendo agli Stati firmatari di “sforzarsi di adottare, mantenere e rafforzare dei sistemi di reclutamento, assunzione, fidelizzazione, promozione e pensionamento dei funzionari e, se del caso, degli altri pubblici ufficiali non eletti, che: a) si basino sui principi di efficacia e di trasparenza e su criteri obiettivi quali il merito, l’equità e l’attitudine” (articolo 7, comma 1 a). Tale disposizione poggia sull’idea che il reclutamento e la fidelizzazione di persone in possesso del livello più elevato di competenze e di integrità è indispensabile per istituire un settore pubblico efficiente, efficace ed esente da corruzione. Le disposizioni pratiche per l’applicazione dell’articolo 7 sono contenute nella guida tecnica dell’UNCAC, che pone in risalto i seguenti punti:

- ▶ elaborazione di profili professionali/descrizioni del posto di lavoro, specificando chiaramente i requisiti e le qualifiche richieste per il titolare del posto;
- ▶ procedure di selezione chiare e trasparenti;

- ▶ criteri di nomina/di selezione chiari e trasparenti;
- ▶ messa a disposizione di documenti e attestati che confermino le qualifiche dei candidati prescelti;
- ▶ contratto di lavoro/nomina secondo termini non ambigui;
- ▶ retribuzione corrispondente ai doveri e alle responsabilità del posto;
- ▶ istituzione di un sistema di valutazione annuale delle performance per determinare l'efficacia, i bisogni di formazione, l'avanzamento di carriera e la promozione.

Inoltre, il Modello di Codice di condotta prevede che i funzionari pubblici che hanno la responsabilità in materia di reclutamento e promozione del personale abbiano il compito di effettuare gli opportuni controlli sull'integrità dei candidati (articolo 24).

I sistemi di valutazione e di gestione delle performance basati sul merito sono il secondo elemento essenziale per garantire l'integrità del servizio pubblico. L'esistenza di criteri chiari e oggettivi per la valutazione delle performance, un processo trasparente di valutazione e la limitazione dei poteri discrezionali della gerarchia, costituiscono il fulcro della gestione delle performance basata sul merito.

Prevenzione dei conflitti di interessi

Le pratiche di favoritismo nelle loro varie forme rappresentano situazioni tipiche di conflitti di interessi, in cui gli interessi privati del funzionario prevalgono sugli interessi pubblici. Tali situazioni generano disuguaglianze e mettono in pericolo l'imparzialità e la qualità dell'erogazione del servizio pubblico.

In considerazione di questi rischi, l'UNCAC e il Modello di Codice di condotta hanno espressamente dedicato una serie di disposizioni specifiche per la prevenzione delle situazioni di conflitto di interessi.

L'Articolo 8(5) dell'UNCAC impone agli Stati firmatari della Convenzione di "attuare misure e sistemi che obblighino i pubblici ufficiali a dichiarare alle autorità competenti, in particolare, ogni loro attività esterna, impiego, investimento, bene e ogni dono o vantaggio sostanziale dal quale potrebbe risultare un conflitto di interessi con le loro funzioni di pubblico ufficiale". Nello stesso spirito, il Modello di Codice di condotta prevede che ogni pubblico ufficiale sia personalmente tenuto ad evitare ogni situazione di conflitto di interessi, potenziale, percepito o reale. Nel caso in cui tale situazione non possa essere evitata, il pubblico ufficiale deve dichiarare l'esistenza di un conflitto di interessi e deve astenersi dall'assumere decisioni che possano provocare tale conflitto (articoli 13-14). La mancata dichiarazione di un conflitto di interessi reale, percepito o potenziale dovrebbe dare luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari adeguate ed efficaci.

Quando viene applicata ai processi di reclutamento, l'attuazione pratica di queste disposizioni implica che:

- ▶ i funzionari pubblici non devono essere coinvolti in procedure di reclutamento e di selezione che mettano in dubbio la loro imparzialità;
- ▶ i membri di una stessa famiglia non possono trovarsi in una situazione in cui l'uno è il supervisore diretto dell'altro;

- ▶ qualsiasi conflitto di interessi di un candidato a un posto di funzionario pubblico deve essere risolto prima della sua nomina.

La Guida tecnica dell'UNCAC presta un'attenzione particolare al fatto che le procedure e i regolamenti in materia di conflitti di interessi dovrebbero affrontare più particolarmente le situazioni di conflitto di interessi più frequenti in ciascun paese. Riconoscendo che in certi casi non è possibile evitare le situazioni di conflitto di interessi (ad esempio nelle piccole comunità), la Guida raccomanda l'adozione di procedure speciali per salvaguardare l'interesse pubblico, sottolineando tuttavia che dovrebbero tenere conto della situazione locale e non "paralizzare" l'attività dell'amministrazione.

Ruolo della gerarchia

Dato l'ampio divario spesso esistente tra le regole di nomina dei funzionari pubblici e le pratiche concrete di favoritismo, spetta ai superiori gerarchici un ruolo fondamentale per migliorare l'imparzialità delle procedure di reclutamento (SUN- DELL 2014). All'interno delle collettività locali e regionali, i superiori gerarchici devono instaurare, sostenere e rafforzare una cultura dell'etica e il rifiuto di ogni forma di favoritismo e clientelismo. Devono avere un comportamento esemplare, dal punto di vista dei valori morali, applicare le pratiche di reclutamento basate sul merito esistenti e imporre sanzioni in caso di inosservanza.

Il Modello di Codice di condotta sottolinea tali responsabilità, evidenziando che i superiori gerarchici devono rispondere degli atti (o omissioni) del loro personale contrari alle regole etiche e alle politiche anticorruzione. I dirigenti e i

superiori devono dare un esempio di integrità, grazie alla loro condotta personale, e adottare tutte le misure necessarie per prevenire la corruzione. Tali misure possono includere attività di formazione e di sensibilizzazione in materia di etica, un'attenzione particolare ai segnali di difficoltà finanziaria o di altro tipo del personale, l'applicazione di norme e regolamenti e la sanzione dei comportamenti repressibili (articolo 25).

CASE STUDIES NAZIONALI

Il ruolo delle amministrazioni locali e regionali nell'istituire una *governance* locale equa, efficiente ed efficace va al di là dell'attuazione del quadro giuridico nazionale. Comprende ugualmente il rispetto di un elevato livello di integrità e l'istituzione di una leadership etica nelle comunità locali.

Le *case studies* descritti di seguito presentano esempi di misure adottate da diversi enti locali per prevenire il favoritismo e altri comportamenti corruttivi nelle loro procedure di reclutamento del personale. Si concentrano su tre diversi aspetti della prevenzione: stabilire linee guida chiare e complete per il reclutamento e la selezione del personale; identificare le vulnerabilità alla corruzione ed elaborare solide strategie anticorruzione; individuare, segnalare e indagare i casi di mancato rispetto delle norme di integrità (ad esempio, tutte le forme di favoritismo, clientelismo o qualsiasi altra attività legata alla corruzione). Sebbene di natura diversa, questi tre aspetti hanno lo stesso obiettivo: fornire servizi pubblici imparziali, efficienti ed efficaci, esenti da indebite influenze e miranti a servire l'interesse generale.

L'elenco dei *case studies* qui di seguito non è esaustivo e intende semplicemente evidenziare esempi di buone pratiche che possono essere adattate e replicate in altre amministrazioni locali e regionali.

Politiche e linee guida per la selezione e il reclutamento del personale

L'elaborazione di linee guida complete sulle procedure di selezione e reclutamento del personale fa parte delle buone pratiche più frequentemente adottate.

L'istituzione di procedure chiare, facilmente comprensibili e accessibili ai candidati e al personale coinvolto nel processo di selezione è una condizione preliminare per garantire un processo di reclutamento trasparente e responsabile. Tali politiche e linee guida rispecchiano i principi enunciati dall'UNCAC e dal modello di Codice di condotta (vedi sezione precedente) e servono a garantire l'equità e l'obiettività delle procedure di selezione. Favoriscono le pari opportunità per tutti i candidati e si basano sull'idea che debba essere selezionata la persona più qualificata per svolgere un determinato lavoro.

Città di Manchester, Regno Unito

L'elaborazione delle politiche di reclutamento e selezione della città di Manchester si è articolata in quattro tappe:

- ▶ una ricerca approfondita sulle politiche di reclutamento e di selezione a livello nazionale (Commissione della funzione pubblica), presso altre autorità locali ed enti privati;

- ▶ l'elaborazione di un progetto di politica adattato alle esigenze locali;
- ▶ consultazioni con la direzione, i sindacati e i responsabili delle risorse umane e discussioni nell'ambito del sottogruppo delle risorse umane del Consiglio comunale di Manchester;
- ▶ l'integrazione dei risultati e l'adozione della politica da parte del Consiglio Comunale.

Le politiche enunciano le seguenti regole di comportamento da seguire in ogni circostanza:

- ▶ chiarezza, equità e cortesia nei confronti dei candidati durante l'intero processo di reclutamento;
- ▶ le informazioni sulle assunzioni devono essere valutabili, aggiornate e formulate in un linguaggio semplice;
- ▶ tutto il personale coinvolto nella procedura di reclutamento deve sottolineare l'importanza di un servizio eccellente e incentrato sui fabbisogni degli utenti;
- ▶ l'obiettivo di rispettare le iniziative del Consiglio comunale in materia occupazionale deve prevalere al momento dell'esame di ogni possibilità di assunzione;
- ▶ ogni decisione di selezione deve essere giustificabile e basata su una valutazione equa e obiettiva dei candidati rispetto alle competenze, alle conoscenze, ai comportamenti e all'esperienza richiesti per la funzione.
- ▶ occorre vigilare affinché le procedure di reclutamento e di selezione utilizzate siano efficaci in termini di costi e tempi dei funzionari impegnati nella selezione.

Le politiche stabiliscono un quadro flessibile, che consente ai dirigenti di assumere il personale nel modo più adatto alla situazione specifica. Tuttavia, il processo di selezione segue delle istruzioni particolari per la selezione e la valutazione, enunciate nella Guida *“Best Practice Guidebook on Recruitment and Selection”*, che completa le politiche ed è un documento di riferimento facile da consultare, destinato a tutti i dipendenti coinvolti nelle procedure di reclutamento. La Guida è il principale documento di riferimento per il personale del Comune responsabile della selezione dei nuovi dipendenti. Presenta in modo dettagliato:

- ▶ le principali disposizioni giuridiche applicabili;
- ▶ il tipo e le modalità di descrizione delle mansioni e del profilo ricercato;
- ▶ i tipi di metodi di valutazione;
- ▶ le principali questioni legate all’eventuale riassegnazione del personale;
- ▶ le buone pratiche per fare conoscere gli annunci dei posti vacanti;
- ▶ una metodologia per lo svolgimento dei colloqui.

La guida ha una sezione riservata alle domande sull’Intranet del comune intitolata: *“Vorrei...”*. Questa sezione è stata predisposta per rispondere alle domande che i dirigenti municipali possono porsi, come ad esempio: *“Vorrei coprire un posto vacante; vorrei preparare un annuncio e ho bisogno di sapere dove diffonderlo; vorrei fare una prima selezione; vorrei dare un feedback ai candidati; vorrei preparare delle domande per i colloqui”*, ecc. La Guida è pubblicata sul sito web del Consiglio comunale ed è a disposizione del pubblico,

al fine di garantire equità, apertura e responsabilità nei confronti dei cittadini e di tutti i candidati potenziali.⁹

Consiglio comunale di Stafford, Regno Unito

Il Consiglio comunale di Stafford ha adottato la sua politica di reclutamento e di selezione nel 2004¹⁰. Il documento si basa sulla consapevolezza che i dipendenti rappresentano il bene più prezioso dell'amministrazione locale. Consentono alla città di servire al meglio la comunità e di attuare efficacemente le iniziative locali e nazionali. La politica di reclutamento cerca quindi di promuovere i buoni rapporti di lavoro tra il personale e le pari opportunità per tutti. A tal fine, ha istituito delle procedure conformi alle buone pratiche di gestione delle risorse umane e ha rafforzato il ruolo del Consiglio comunale come modello positivo per le altre strutture locali.

Le politiche precisano il ruolo dei funzionari responsabili delle risorse umane e sono strutturate in 26 parti riguardanti:

- ▶ le pari opportunità;
- ▶ la fase precedente l'annuncio e al momento della sua pubblicazione;

9 Per maggiori informazioni, consultare: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=r-ja&uact=8&ved=0ahUKEwiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwCF-wQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruit-ment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0X-I51tnQrufNamwA

10 Per maggiori informazioni, consultare: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

- ▶ decisione su quando assumere e sul tipo di contratto da offrire;
- ▶ informazioni da comunicare ai candidati;
- ▶ procedure di preselezione, colloqui e test;
- ▶ riscontri e monitoraggio.

Una parte specifica è dedicata alle verifiche da effettuare prima dell'assunzione (esame medico, casellario giudiziario, attestati dei titoli di studio, permesso di lavoro, ecc.).

Il documento contiene inoltre, in allegato una Dichiarazione di politica generale in materia di occupazione delle persone con disabilità e una Guida destinata ai dirigenti per la valutazione del periodo di prova. È ugualmente corredato da modelli di formulari per:

- ▶ modulo per la valutazione dei colloqui;
- ▶ modulo di richiesta di referenze;
- ▶ modulo delle decisioni per la preselezione e il colloquio;
- ▶ modulo di valutazione del funzionario in periodo di prova.

Audit etico/anticorruzione: le basi per solide strategie anticorruzione

Gli audit etici o anticorruzione sono strumenti per diagnosticare i rischi e le debolezze istituzionali. Fungono da "bilancio dello stato di salute" delle infrastrutture in materia di questioni etiche e possono consentire ai governi locali e regionali di adottare misure efficaci per risolvere problemi etici o di corruzione e soluzioni adeguate alle esigenze e alle realtà locali. Sono particolarmente importanti per la gestione

delle risorse umane, dove possono emergere lacune tra le norme ufficiali adottate e la loro applicazione pratica.

Città di Martin, Slovacchia

Nel 2011, la città di Martin è stata insignita del Premio delle Nazioni Unite per il servizio pubblico per la Regione Europa e il Nord America nella categoria "Prevenzione e lotta contro la corruzione nel servizio pubblico".¹¹ Il premio è stato il riconoscimento delle misure di vasta portata adottate dall'amministrazione locale per combattere efficacemente la corruzione in tutte le sue forme. La strategia globale di lotta alla corruzione è iniziata con un progetto intitolato "Una città trasparente", che segna la collaborazione tra il sindaco della città e *Transparency International-Slovacchia*. In seguito alla richiesta del sindaco, TI ha condotto un audit anticorruzione sull'operato dell'amministrazione locale, che ha riguardato grandi settori di intervento, tra cui:

- ▶ la gestione delle proprietà/dei beni mobili e immobili;
- ▶ la politica delle risorse umane per il reclutamento del personale (comprese le aziende municipalizzate di proprietà del comune);
- ▶ la partecipazione dei cittadini al processo decisionale locale;
- ▶ l'accesso alle informazioni;

¹¹ Per maggiori informazioni, consultare: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- ▶ le infrastrutture etiche e le politiche in materia di conflitto di interessi;
- ▶ la politica di comunicazione;
- ▶ la pianificazione urbanistica e la politica relativa all'edilizia;
- ▶ le sovvenzioni;
- ▶ la trasparenza delle persone giuridiche istituite dalla città;
- ▶ gli appalti pubblici;
- ▶ i partenariati pubblico-privati;
- ▶ l'assegnazione di alloggi e di posti nelle strutture sociali;
- ▶ l'elaborazione del bilancio.

L'audit si è basato sull'esame dei documenti, del quadro giuridico, dei processi e delle procedure interne della città. Comportava inoltre l'analisi dei risultati delle varie politiche, attraverso questionari e colloqui personali volti ugualmente a identificare le vulnerabilità alla corruzione. Sulla base dei risultati dell'audit e delle sue raccomandazioni, la città di Martin ha elaborato una strategia mirata di lotta alla corruzione, per diminuirne i rischi in ciascuno dei settori identificati. La strategia è stata adottata dal consiglio comunale.

La necessità di tale approccio sistemico deriva dal fatto che un'efficace prevenzione dei favoritismi e di altre forme di comportamenti corruttivi richiede una strategia mirata e adattata, che prenda in considerazione le realtà locali, i punti di forza e le debolezze della struttura, le vulnerabilità e i problemi specifici, il divario tra le regole imposte e la loro applicazione, le risorse disponibili e il livello di fiducia/la percezione dei cittadini. Tutti questi elementi dovrebbero essere attentamente esaminati e integrati in un approccio politico semplice, realistico e applicabile.

Analoghi audit anticorruzione sono stati condotti in varie città e regioni slovacche (ad esempio, le città di Prievidza, Banská Bystrica, Bratislava-Ružinov, Trnava e la regione di Žilinský).

Strutture di gestione dell'integrità

Analogamente alle strategie anticorruzione, le strutture di gestione dell'integrità svolgono un ruolo importante nel sostenere la politica degli enti territoriali in materia etica e nell'imporre una politica di tolleranza zero nei confronti della corruzione. Tali strutture possono assumere varie forme (ufficio per l'integrità, consiglieri per l'integrità, centri per le segnalazioni) e possono avere compiti e obiettivi diversi. La nomina di un coordinatore, incaricato della promozione dell'integrità, della valutazione dei rischi potenziali, del monitoraggio dei casi di comportamento repressibile, è essenziale per favorire lo sviluppo di una cultura etica.

L'istituzione di un ufficio per l'integrità nelle grandi amministrazioni, incaricato di indagare sui comportamenti scorretti e di fare rispettare la deontologia, è un eccellente strumento per promuovere le regole etiche e le norme di comportamento. L'istituzione di servizi di allerta anticorruzione e di meccanismi di segnalazione chiari, da utilizzare in caso di sospette violazioni dell'integrità, indica inoltre l'impegno dell'amministrazione comunale ad applicare una politica rigorosa in materia di integrità.

Tutti questi meccanismi hanno un forte effetto anticorruzione orizzontale in tutte le attività degli enti locali e regionali. Hanno inoltre un effetto dissuasivo particolarmente importante per eliminare i favoritismi nei processi di reclutamento, in quanto consentono di monitorare, segnalare e identificare

facilmente qualsiasi influenza o conflitto di interessi indebito nel processo di selezione.

Comune di Hellevoetsluis, Paesi Bassi

Conformemente agli obblighi in materia di integrità previsti dalla legge olandese sulla funzione pubblica,¹² il comune di Hellevoetsluis ha adottato una politica di integrità nel 2010 e ha nominato un professionista specializzato (coordinatore) per le questioni di integrità nel comune. I principali compiti del coordinatore per l'integrità sono:

- ▶ l'elaborazione della politica comunale in materia di integrità, preparazione dell'adozione e suo aggiornamento;
- ▶ l'elaborazione del Codice di condotta (e relativi aggiornamenti);
- ▶ informazioni ai dipendenti sulle varie questioni legate all'integrità (compresa la formazione iniziale per i neo-assunti) e attività di sensibilizzazione;
- ▶ la supervisione delle procedure amministrative nei casi di cattiva condotta (o presunta tale);

12 La legge olandese sulla funzione pubblica impone a tutte le autorità competenti del governo, delle province, dei comuni e degli enti pubblici di produzione e distribuzione dell'acqua di perseguire una politica di integrità volta a promuovere un comportamento corretto dei funzionari pubblici, prevenire i conflitti di interessi, le discriminazioni e gli abusi di potere. Tale politica si prefigge lo scopo di diventare parte integrante delle politiche dell'autorità interessata in materia di risorse umane.

- ▶ l'elaborazione di procedure/linee guida per guidare l'azione delle amministrazioni comunali in caso di presunte violazioni delle norme di integrità;
- ▶ l'organizzazione di riunioni regolari con i consulenti per l'integrità;
- ▶ il sostegno e la consulenza alla direzione dell'ente sulle questioni di integrità;
- ▶ la creazione di una rete regionale per lo scambio di conoscenze con i colleghi dei comuni limitrofi;
- ▶ la preparazione di relazioni annuali sull'integrità.

Nel 2013, l'amministrazione comunale ha adottato norme procedurali per il trattamento delle presunte violazioni delle norme di integrità,¹³ con l'obiettivo di assicurare maggiore chiarezza e garantire un approccio uniforme nel trattamento delle (presunte) violazioni dell'integrità. Tra l'altro, queste regole procedurali hanno stabilito meccanismi e procedure per le segnalazioni, prevedendo che in caso di sospetto di qualsiasi tipo di violazione dell'integrità, i dipendenti possano riferire ai loro superiori, al responsabile per l'integrità o al Centro per le segnalazioni in materia di integrità.

13 Per maggiori informazioni, consultare: STOUT A. (2016) 'An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority' in L. HUBERTS and A. HOEKSTRA (eds.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Netherlands. Disponibile sul sito: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofd- stuk_8.pdf

Il Centro per le segnalazioni in materia di integrità è composto da quattro funzionari, uno dei quali è il coordinatore per l'integrità. Ha il ruolo di fornire consulenze e di trattare le segnalazioni. Per facilitare ulteriormente il processo di trasmissione delle segnalazioni, sono stati nominati altri due consulenti, uno all'interno e l'altro all'esterno dell'ente. Il consulente esterno è un ex dipendente del comune, che conosce bene la struttura. I due consulenti incontrano regolarmente il coordinatore per l'integrità e discutono le questioni di loro competenza, senza tuttavia entrare nel merito delle indagini in corso su casi di cattiva condotta, a cui i due consulenti non partecipano. Queste procedure sono state messe in atto per prevenire qualsiasi pratica di favoritismo o di corruzione o per individuarla in una fase precoce e trattarla in modo adeguato.

Città di Amsterdam, Paesi Bassi

Gli obiettivi principali dell'Ufficio per l'integrità della città di Amsterdam sono la salvaguardia e la promozione dell'integrità e della cultura etica all'interno dell'amministrazione comunale. A tal fine, l'Ufficio ha il compito di svolgere indagini interne, effettuare analisi dei rischi e fornire consulenze e attività di formazione. Nel 2015, a queste funzioni è stato aggiunto il controllo di partner esterni con cui la città di Amsterdam già lavora o desidera lavorare.¹⁴

14 Per maggiori informazioni, consultare: 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' in L. HUBERTS and A. HOEKSTRA (ed.) *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*, BIOS, Netherlands. Disponibile sul sito: http://www.integ-riteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

L'Ufficio per l'integrità è suddiviso in quattro poli principali: indagini, analisi dei rischi, controllo, formazioni e consulenze e integra nella sua struttura il Centro per le segnalazioni delle violazioni delle norme di integrità e il Consulente centrale o responsabile per le questioni di integrità.

Il Centro per le segnalazioni delle violazioni delle norme di integrità è una struttura essenziale, che sostiene le attività della sezione investigativa. Il Centro è aperto ai dipendenti e ai consiglieri della città di Amsterdam, come pure ai cittadini e alle imprese. Il suo ruolo principale è quello di ricevere e registrare le segnalazioni di eventuali violazioni delle norme di integrità. Possono riguardare conflitti di interessi, manipolazione o abuso di informazioni o abuso del diritto di accesso alle informazioni, abuso di potere o d'ufficio, incompatibilità di funzioni, di impegni o di attività, comportamenti inappropriati (molestie sessuali, discriminazione, aggressioni e violenze), reati commessi durante l'orario di lavoro, quali furto, malversazione o corruzione, reati commessi al di fuori dell'orario di lavoro, spreco e uso improprio di beni comunali o qualsiasi altra violazione delle norme di integrità.

Il Consulente centrale o responsabile per le questioni di integrità svolge ugualmente una funzione importante nel garantire il rispetto dell'integrità all'interno dell'amministrazione comunale. È incaricato di coordinare e sorvegliare le attività a favore dell'integrità della città di Amsterdam; a tal fine, recluta e seleziona dei consulenti per l'integrità, organizza corsi di formazione e fornisce consulenze su casi difficili. È inoltre la persona di fiducia cui si rivolgono coloro che non possono o non vogliono contattare il loro referente locale per l'integrità. Le persone di fiducia a livello locale sono i funzionari referenti.

Sono formate per individuare i problemi di integrità e fornire consulenza ai dipendenti comunali, aiutandoli così ad agire individualmente sui problemi di integrità. Ascoltano e, in caso di bisogno, forniscono un aiuto concreto per decidere un'eventuale azione.

Il lavoro di queste strutture è sostenuto dall'Unità di valutazione dei rischi, che effettua valutazioni regolari dei processi lavorativi. Le valutazioni si concentrano in particolare sulla qualità e l'efficacia delle misure adottate per ridurre gli eventuali rischi in materia di integrità e si basano sulle competenze e sulle osservazioni concrete dei dipendenti dell'Ufficio e sui loro colloqui con i titolari dei vari incarichi circa i rischi e le vulnerabilità del loro lavoro. Queste valutazioni hanno lo scopo di fornire misure pratiche per limitare il rischio di violazione delle norme di integrità. Si basano sull'idea fondamentale che l'attuazione di qualsiasi politica di integrità, in grado di prevenire il favoritismo e qualsiasi altra forma di corruzione, richiede:

- ▶ una forte cultura organizzativa;
- ▶ una forte leadership che funga da esempio morale, favorisca l'integrità e sostenga le misure atte a identificare e limitare i rischi;
- ▶ l'istituzione di barriere per evitare potenziali comportamenti scorretti, come la separazione dei compiti e la rotazione delle mansioni, ad esempio, e il rafforzamento dei controlli interni.

La politica di integrità promossa dalla città di Amsterdam si basa sull'idea che la formazione, la prevenzione e la repressione siano indissociabili per garantire il rispetto

dell'etica e debbano essere attuate congiuntamente. I principali elementi costitutivi della politica di integrità sono i seguenti:

| | | |
|----------------------------------|--|-----------------------------|
| Processo di apprendimento | <ol style="list-style-type: none"> 1. Giudizio morale indipendente 2. Formazione alla deontologia 3. Carta morale Codice di condotta Giuramento | Capacità di giudizio |
| 4. Norme | | |
| Pratica repressiva | <ol style="list-style-type: none"> 5. Rimuovere la tentazione 6. Controllare il rispetto delle norme 7. Reprimere/imporre sanzioni | Forza di volontà |

Fonte: KOOISTRA J. (2016) 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' in L. HUBERTS and A. HOEKSTRA (eds.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Netherlands.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La prevenzione del nepotismo e di altre forme di favoritismo nelle procedure di reclutamento è una condizione preliminare essenziale per garantire una *governance* locale esente da corruzione, efficace ed efficiente. Date le diverse caratteristiche amministrative e culturali di ogni regione o paese, la politica di prevenzione della corruzione deve essere predisposta in funzione dei rischi e delle vulnerabilità specifiche di ogni organizzazione. Tuttavia, indipendentemente dalle diversità

dei contesti, dalle modalità di lavoro e dai sistemi strutturali, esistono alcune norme comuni, oltre alle buone prassi, per prevenire un'indebita influenza sulle procedure di selezione e di reclutamento all'interno delle strutture pubbliche nazionali, regionali e locali. Tali norme figurano in numerosi documenti strategici e giuridici del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, i più importanti dei quali sono l'UNCAC e il Modello di Codice di condotta.

Gli enti locali e regionali che intendono combattere fermamente il favoritismo nei processi di reclutamento e di gestione delle risorse umane devono sforzarsi di attuare un approccio sistemico basato su: l'identificazione dei rischi potenziali, la predisposizione di forti meccanismi di prevenzione, il rispetto dell'attuazione delle politiche, la segnalazione e la repressione dei comportamenti scorretti. Tale approccio può comprendere le seguenti fasi:

- ▶ effettuare un audit etico o una valutazione dei rischi di corruzione nelle procedure di reclutamento e di selezione, al fine di individuare le eventuali debolezze e/o i divari tra il quadro normativo e la sua attuazione. L'audit o la valutazione devono proporre misure per limitare i rischi e servire da base per l'elaborazione della politica di reclutamento e di selezione;
- ▶ istituire processi di reclutamento e di selezione fondati sul merito, che garantiscano pari accesso e pari opportunità a tutti i candidati interessati, privilegiando le competenze e le conoscenze e valutando le attitudini e i comportamenti in materia di etica. Le procedure di reclutamento devono essere trasparenti e studiate per consentire di selezionare il candidato migliore per ogni particolare funzione;

- ▶ definire una politica che garantisca di evitare qualsiasi conflitto di interessi reale, percepito o potenziale nelle procedure di reclutamento. Tale politica deve garantire che nessun funzionario pubblico sia coinvolto nella selezione e nell'assunzione di un candidato con il quale si possa considerare che abbia una qualsiasi forma di rapporto suscettibile di creare un conflitto di interessi;
- ▶ istituire strutture di supporto all'integrità, quali referenti, consulenti, ufficio per l'integrità. Tali strutture possono fornire consulenza professionale alla direzione e orientamenti e linee guida ai funzionari pubblici. Possono fungere da osservatori indipendenti durante le procedure di selezione e/o da strutture responsabili della verifica delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi;
- ▶ istituire meccanismi adattati e adottare linee guida per la segnalazione di (presunti) comportamenti scorretti. L'esistenza di tali meccanismi deve essere resa pubblica e devono essere accessibili all'insieme della popolazione e ai dipendenti delle amministrazioni locali e regionali. Devono essere garantite la riservatezza e l'anonimato delle persone che segnalano illeciti o irregolarità.

Alcuni suggerimenti

L'adozione di una politica chiara e completa in materia di reclutamento e di selezione è di fondamentale importanza. Tale politica (e le relative linee guida) deve costituire un documento di riferimento facilmente consultabile sia da parte dei candidati che del personale incaricato del reclutamento e deve includere una descrizione dettagliata delle varie fasi del processo. È estremamente importante che il processo di

reclutamento e di selezione sia chiaro, trasparente per tutte le parti interessate e studiato in modo da attirare i migliori candidati (si veda ugualmente la Guida tecnica dell'UNCAC, che illustra alcune misure concrete).

Si raccomanda di imporre a tutti i funzionari pubblici coinvolti in una procedura di selezione e di reclutamento l'obbligo di firmare una dichiarazione, a conferma dell'assenza di qualsiasi rapporto presente o passato e di conflitti di interessi reali o potenziali con i candidati. Per evitare malintesi circa la nozione di conflitto di interessi, può essere utile fornire delle linee guida o una nota di chiarimento.

La partecipazione di terzi esterni (organizzazione della società civile) ad audit etici e alle valutazioni dei rischi è una buona pratica, che dimostrerà il forte impegno delle autorità locali e regionali e la loro disponibilità a ricevere eventuali critiche e suggerimenti in merito al problema.

Risoluzione 441 (2019)

Combattere il nepotismo all'interno degli enti locali e regionali

Discussa e adottata dal Congresso
il 2 aprile 2019

1. Le risorse umane sono essenziali per le collettività locali e regionali, di cui costituiscono il principale punto di forza. Per funzionare efficacemente hanno infatti bisogno di dipendenti di qualità e molto motivati. L'esistenza di procedure per il reclutamento e le promozioni del personale fondate sul merito sono un prerequisito essenziale per garantire l'imparzialità e la qualità nell'erogazione del servizio pubblico. Parallelamente, la grande autonomia di cui dispongono gli enti locali e regionali in materia di reclutamento e licenziamento del personale è considerata uno dei principali rischi di corruzione.

2. Nel riconoscere che la corruzione sotto ogni forma rappresenta una grave minaccia per la buona *governance* a livello locale e regionale, il Congresso ha previsto, nell'ambito del proprio piano d'azione sulle attività destinate a combattere la corruzione, adottato nell'ottobre 2016 alla sua 31^a sessione, di elaborare un rapporto sul nepotismo, allo scopo di individuare le misure preventive e le buone pratiche nella lotta contro questa forma di corruzione.

3. Gli enti locali e regionali sono particolarmente esposti al rischio di nepotismo e di altre forme di favoritismo, viste le loro dimensioni, la loro autonomia e la loro vicinanza ai cittadini. Le pratiche di nepotismo, in tali circostanze, essendo maggiormente visibili ai cittadini, hanno un più alto rischio di intaccare la fiducia della popolazione. È pertanto essenziale, per rafforzare la fiducia dei cittadini e combattere la corruzione, mettere in atto solide pratiche di gestione delle risorse umane.

4. Uno scarso spirito di squadra, l'assenteismo, la mancanza di motivazione, di rispetto della gerarchia e il deficit di fiducia

nei suoi confronti possono porre problemi particolari a livello locale. In considerazione dell'importanza della fiducia e della soddisfazione dei dipendenti sul luogo di lavoro, è essenziale stabilire pratiche di gestione delle risorse umane efficaci e responsabili.

5. Le regole e le norme da sole non possono evitare il verificarsi del fenomeno del nepotismo, per cui occorre ugualmente un cambiamento e un'evoluzione degli atteggiamenti e della cultura amministrativa, per fare in modo che tali pratiche siano meno tollerate e sia adottato un approccio fondato sull'etica. Il vasto pubblico ha un ruolo da svolgere al riguardo e deve essere reso consapevole dei rischi e delle conseguenze disastrose del nepotismo nelle strutture pubbliche.

6. Considerando che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione della loro cultura amministrativa, non hanno lo stesso atteggiamento, né la stessa tolleranza nei confronti del nepotismo, occorre adattare a ogni contesto la strategia di lotta contro questa pratica.

7. Il Congresso, in considerazione di quanto sopra esposto, e tenendo presente:

- a. il programma d'azione del Consiglio d'Europa contro la corruzione (1996);
- b. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri relativa ai venti principi guida per combattere la corruzione;
- c. la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173);
- d. la Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174);

- e. il modello di Codice di condotta per i funzionari pubblici, elaborato dal Consiglio d'Europa (2000);
 - f. la Raccomandazione CM/Rec (2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*).
8. Invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:
- a. rafforzare la trasparenza del processo di assunzione e di promozione del personale, stabilendo procedure chiare e complete facilmente comprensibili e consultabili da parte dei candidati e del personale;
 - b. garantire l'uguaglianza e l'equità delle procedure in materia di reclutamento e di promozione, tenendo conto delle conoscenze, dell'esperienza, delle competenze e del comportamento etico dei candidati, definendo una serie di regole comuni e applicando i principi del reclutamento fondato sul merito;
 - c. effettuare audit etici o anticorruzione, rivolgendo un'attenzione particolare alle pratiche di gestione delle risorse umane, al fine di individuare i rischi di nepotismo e proporre contromisure appropriate;
 - d. mettere in atto meccanismi per le segnalazioni, che consentano di portare alla luce eventuali casi di favoritismo o di conflitto di interessi nell'ambito della procedura di assunzione o di selezione dei candidati;

- e. creare delle strutture di gestione dell'integrità, quali, ad esempio degli "uffici per l'integrità", composti da consulenti incaricati di indagare su casi di presunti comportamenti scorretti in questo settore;
 - f. vigilare affinché qualsiasi violazione delle norme sull'integrità, qualsiasi comportamento scorretto o la mancata segnalazione di un eventuale conflitto di interesse in materia di gestione del personale diano luogo all'applicazione di misure disciplinari appropriate e dissuasive;
 - g. vietare ai funzionari pubblici di partecipare a qualsiasi procedura per le assunzioni e la selezione di personale che possa mettere in discussione la loro imparzialità.
9. Invita le associazioni nazionali di enti locali e regionali a:
- a. organizzare attività educative nelle istituzioni pubbliche, quali seminari, workshop, corsi di formazione continua, per sensibilizzare ai rischi di nepotismo o di qualsiasi altra forma di favoritismo;
 - b. promuovere la cooperazione e la collaborazione con altri comuni, mediante ad esempio la creazione di reti regionali, al fine di scambiare dati teorici e concreti su come combattere il nepotismo nell'ambito del reclutamento del personale;
 - c. reagire con prontezza alle denunce e alle raccomandazioni dei cittadini, al fine di rafforzare la fiducia della popolazione nel governo locale e regionale.

Raccomandazione 428 (2019)

Combattere il nepotismo all'interno degli enti locali e regionali

Discussa e adottata dal Congresso il
2 aprile 2019

1. Per un funzionamento efficace, le collettività locali e regionali hanno bisogno di personale competente e molto motivato. Le assunzioni e le promozioni fondate sul merito sono il prerequisito indispensabile per garantire l'imparzialità e la qualità nell'erogazione del servizio pubblico. Parallelamente, le competenze assegnate agli enti locali e regionali in materia di reclutamento e licenziamento del personale rappresentano un grave rischio di corruzione.

2. Consapevole del fatto che la corruzione sotto ogni forma costituisce una seria minaccia per l'efficacia e la qualità della buona *governance* a livello locale e regionale, il Congresso ha adottato, alla sua 31^a sessione plenaria, svoltasi nell'ottobre 2016, un piano d'azione sulle attività di lotta alla corruzione, comprendente l'elaborazione di un rapporto sul nepotismo.

3. Gli enti locali e regionali sono particolarmente esposti al rischio di nepotismo e di altre forme di favoritismo, viste le loro dimensioni, la loro autonomia e la loro vicinanza ai cittadini. Le pratiche di nepotismo possono, in tali circostanze, essere più visibili ai cittadini, per cui rischiano di intaccare maggiormente la fiducia della popolazione, che è essenziale per il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica.

4. Il nepotismo può scoraggiare la candidatura a certi posti di persone qualificate, motivate e competenti e può portare all'assunzione di personale non qualificato, e, di conseguenza, compromettere il buon funzionamento dell'amministrazione, consentendo ad interessi privati di prevalere sull'interesse pubblico.

5. Le procedure per il reclutamento devono essere trasparenti e condotte secondo regole e norme etiche, al fine di evitare

un'indebita ingerenza di funzionari pubblici nella procedura di selezione, con il rischio di fare sorgere conflitti di interessi.

6. Come enunciato nella Carta europea dell'autonomia locale, una retribuzione sufficiente è un'altra condizione essenziale per disporre di personale di qualità e ridurre al minimo il rischio di nepotismo e di altre forme di favoritismo.

7. Il Congresso, in considerazione di quanto precedentemente esposto, e tenendo presente:

- a. l'articolo 6.2 della Carta europea dell'autonomia locale;
- b. il programma d'azione del Consiglio d'Europa contro la corruzione (1996);
- c. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri relativa ai venti principi guida per combattere la corruzione;
- d. la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173);
- e. la Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174);
- f. il modello del Codice di condotta per i funzionari pubblici (2000);
- g. la Raccomandazione CM/Rec (2014) 7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*);

8. Invita il Comitato dei Ministri a incoraggiare i governi e i parlamenti degli Stati membri, e, se del caso, le regioni con potere legislativo a:

- a. vigilare affinché le loro normative siano conformi alla presente raccomandazione e prevedano sufficienti

disposizioni atte a limitare tale rischio e a lottare contro presunti casi di nepotismo e ad affrontarli, in particolare:

- i.* proteggendo gli informatori che segnalano casi di nepotismo;
 - ii.* garantendo l'imparzialità e la protezione dei giudici e dei pubblici ministeri che indagano su casi di nepotismo;
 - iii.* prevedendo sanzioni appropriate nei casi accertati di nepotismo;
- b.* adottare misure per sviluppare la loro cultura amministrativa, al fine di escludere ogni tolleranza nei confronti di qualsiasi forma di favoritismo;
- c.* creare organi incaricati di seguire l'applicazione e l'efficacia delle normative riguardanti il nepotismo e garantire una formazione professionale al riguardo:
- i.* proponendo formazioni rivolte ai funzionari pubblici, mediante seminari, workshop o riunioni;
 - ii.* sensibilizzando i funzionari pubblici sui loro diritti, le loro responsabilità e i loro doveri al riguardo;
 - iii.* garantendo la selezione di un personale competente negli organismi pubblici preposti al controllo delle collettività locali e regionali, per individuare eventuali casi di nepotismo;
- d.* garantire l'indipendenza del personale degli organismi di controllo;
- e.* garantire la trasparenza, la responsabilità, l'equità e l'uguaglianza delle procedure in materia di reclutamento:

- i.* ricorrendo a prove ed esami standardizzati per la nomina e il reclutamento dei funzionari pubblici;
- ii.* fornendo spiegazioni chiare e complete sulle procedure in materia di reclutamento e di selezione;
- iii.* imponendo l'obbligo ai funzionari pubblici che intervengono nella procedura di selezione di dichiarare l'esistenza di qualsiasi rapporto passato o presente con i candidati;
- iv.* vietando ai funzionari pubblici di esercitare un'influenza diretta o indiretta sui dipendenti con i quali hanno dei legami;
- v.* vietando ai funzionari pubblici di raccomandare l'assunzione di membri della loro famiglia sul loro luogo di lavoro o di sollecitare altri dipendenti affinché assumano membri della loro famiglia;
- vi.* garantendo l'efficacia dei sistemi di controllo del processo di reclutamento;
- vii.* istituendo sistemi di gestione delle risorse umane efficaci e responsabili;
- f.* garantire una retribuzione sufficiente al personale delle collettività locali e regionali;
- g.* incoraggiare e favorire la cooperazione e lo scambio di esperienze su tali questioni a livello nazionale e internazionale, compreso il coordinamento con gruppi della società civile e gruppi di riflessione, ascoltando e rispondendo alle loro proposte e raccomandazioni.

Con il continuo declino della fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità pubbliche, la lotta contro il nepotismo e la necessità di garantire procedure di reclutamento imparziali non sono mai state così importanti.

Il Congresso invita pertanto gli enti locali e regionali a definire procedure chiare per garantire l'equità nelle procedure di reclutamento. L'introduzione di meccanismi di segnalazione per fare emergere eventuali casi di favoritismo e conflitto di interessi può rivelarsi particolarmente efficace. Nella sua raccomandazione, il Congresso sottolinea la necessità che i governi prevedano nelle legislazioni nazionali delle disposizioni adeguate per prevenire ogni forma di nepotismo.

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.

www.coe.int