

31° SESSIONE

CG31(2016)06prov
23 agosto 2016

Prevenire la corruzione e promuovere l'etica pubblica a livello locale e regionale

Commissione per la Governance

Relatore¹: Herwig van STAA, Austria (R, PPE/CCE)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)2

Sintesi

La corruzione continua a rappresentare una grande minaccia per la governance e la democrazia locale e regionale in Europa a cui i governi e i parlamenti di tutti i livelli devono rispondere con urgenza. Questo rapporto mostra che la corruzione può assumere varie forme, soprattutto nell'ambito di conflitti di interesse e clientelismo, assunzioni di personale, appalti pubblici e attribuzione delle risorse amministrative nelle campagne elettorali e sottolinea che la trasparenza è un meccanismo essenziale per combattere la corruzione e promuovere l'etica pubblica.

Il Congresso intende intensificare la sua lotta contro la corruzione a vari livelli, sviluppando i suoi lavori in vari rapporti tematici, rivedendo il Codice di Condotta europeo del 1999 sull'integrità politica dei rappresentanti locali e regionali, e continuando ad aiutare a sviluppare le sue attività di cooperazione in questo campo con i rappresentanti locali e regionali eletti. Invita anche le autorità locali e regionali e le loro associazioni a sviluppare le proprie politiche anti-corruzione, ed elaborare programmi di formazione continua per i rappresentanti eletti ed i funzionari pubblici.

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

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Scegliendo “Etica e trasparenza a livello locale e regionale” quale tema per il 2016, il Congresso riconosce che la corruzione rimane una forte minaccia per la governance e la democrazia locale e regionale in Europa, minaccia che richiede una risposta urgente da parte dei governi e dei parlamenti a tutti i livelli.
2. Essendo maggiori i rischi e l'entità della corruzione nella vita pubblica locale e regionale, in parte a causa dei rapidi sviluppi nelle comunicazioni, vi è un aumento corrispondente di irritazione e intolleranza nei confronti di questa situazione. I cittadini attendono ora livelli più elevati di probità da parte dei funzionari pubblici, e la fiducia nei politici e nella pubblica amministrazione rimane pericolosamente bassa, il che minaccia il processo democratico e incoraggia l'aumento di varie forme di estremismo politico.
3. La corruzione, descritta come ‘mostro a varie teste’, assume varie forme e un'unica strategia non potrebbe in sé fornire tutte le risposte. La lotta contro la corruzione in tutte le sue forme deve rimanere una priorità a lungo termine per i governi locali e regionali e le loro associazioni. Per questo motivo, il Congresso propone di affrontare questa sfida su vari fronti, utilizzando l'intera gamma delle sue attività e dei suoi strumenti.
4. Il Congresso quindi:
 - a. considerando:
 - i. la Risoluzione 316 (2010) del Congresso sui diritti e doveri dei rappresentanti locali e regionali eletti: i rischi di corruzione;
 - ii. il Programma di Azione contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, la Convenzione di Diritto Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa (STE N. 173) e la Convenzione di Diritto Civile del Consiglio d'Europa sulla Corruzione (STE N. 174);
 - iii. La Raccomandazione 2019 e la Risoluzione 1943 (2013) dell'Assemblea Parlamentare sulla corruzione: una minaccia allo stato di diritto;
 - b. adotta la roadmap allegata a questa risoluzione;
 - c. raccomanda che le autorità locali e regionali:
 - i. elaborino e rendano pubbliche le loro strategie di lotta contro la corruzione, ispirandosi alle linee guida e agli esempi di buone prassi proposte dal Congresso e da altre istanze internazionali;
 - ii. istituiscano programmi di formazione continua per i rappresentanti eletti ed i funzionari pubblici al fine di far conoscere i rischi legati alla corruzione e le strategie per combatterla;
 - d. invita le associazioni dei poteri locali e regionali ad elaborare le proprie strategie di lotta contro la corruzione ed a contribuire ai lavori del Congresso in questo campo;

2 Progetto preliminare di risoluzione approvato dalla Commissione per la Governance il 7 giugno 2016.

Membri del Comitato:

M.M. Mialot-Muller (Presidente), G. Bardeli, T. Marin Gonzalez, V. Hovhannisyan*, C. Kiefer, H. van Staa, H. Huseynov, R. Aliyev, J.L. Crucke, K.H. Lambertz (sostituto L. Martens), M. Mahmutbegovic, S. Stoycheva, I. Totev*, E. Orphanidou, (sostituto: M. Zachariades*), R. Nwelati, A. Udzenija, B. Kornbek (sostituto: F. Blak), S. Tobreluts, (sostituto: L. Aadel), J. Eerola, F. Maitia, M. Neugnot, S. Ugrehelidze, P. Kurtz, A. Galster, W. Taubeneder, S. Schumacher, D. Muller, R. Thurner, I. Karagiannis (sostituto: A. Gkountaras), K. Bakogiannis, M. Horvath, T. Aldoza, E.R. Lindal, C. Bennett, R. De Santis, B. Marziano (sostituto: A. Eroi), C. Riva Vercellotti, F. Pigliaru, I. Cavo, P.L. Mottinelli, M. Juzupa, G. Geguzinskas, P. Wies, M. Sant, M. Crovetto-Harroch*, A. Zurich, H. Bergmann, J. Meijers, O. Olavsen, W. Czarnecki, M. Mazur, A. I. Vestea, A. Klarik, V. Rogov, N. Komarova, A. Chernetskiy, S. Lisovsky, I. Grachev, L. Belysheva, D. Giannoni*, Z. Jelcic, M. Mahmutovic, A. Aftanasova, S. Hornik, B. Pecan, P. Puy Fraga, I. de la Serna Hernai, P. Vargas Maestre, F. Johansson Metso, A. Hulthen, L. Hunziker, P. Leuba, T. Arifi, Y.A. Demirci (sostituto: O. Sanli), R. Kasap, L. Erturk, N. Dogan, H.B. Yuceer, A. S. Bucak, O. Luk'ianchenko, V. Prokopiv, V. Golenko, I. Dzhehanova, C. McKelvie, S. Reid, H.D. McGuigan, A. Leadbetter, D. Wilcox, J. Lewis (sostituto: H. Carr).*

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

Segreteria della Commissione: T. Lisney, Segretario della Commissione e M. Bendersa, Co-segretario della Commissione

- e. decide di rafforzare la propria cooperazione e di operare in stretta collaborazione con i propri partner istituzionali in questo ambito e, in particolare, il Comitato dei Ministri, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e il Comitato delle Regioni;
- f. propone la lotta contro la corruzione come tema annuale di una prossima edizione della Settimana Europea della Democrazia locale.

Allegato: Roadmap delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale

Il Congresso,

1. si impegna ad intensificare la propria azione di lotta contro la corruzione a vari livelli, sviluppando i propri lavori in vari rapporti tematici, rivedendo il Codice di condotta europeo del 1999 sull'integrità politica dei rappresentanti locali e regionali eletti, e continuando a sviluppare le sue attività di cooperazione in questo campo con i rappresentanti locali e regionali eletti degli Stati membri del Consiglio d'Europa, e, se necessario e idoneo, con i paesi della politica di vicinato del Consiglio d'Europa;
2. decide di applicare queste norme alle proprie strutture e di continuare a introdurre una maggiore trasparenza nelle sue attività e procedure;

A Rapporti tematici

3. incarica la sua Commissione per la Governance di preparare i seguenti rapporti tematici:
 - i. Trasparenza;
 - ii. Conflitti di interesse e clientelismo;
 - iii. Protezione dei lanciatori di allerta (whistleblowers);
 - iv. Nepotismo (assunzione di personale);
 - v. Appalti pubblici
 - vi. Abuso di risorse amministrative nelle campagne elettorali;

i. Trasparenza

4. I metodi aperti di governance dimostrano di essere un'arma potente nella lotta contro la corruzione. L'apertura delle riunioni e dei processi decisionali, e il fatto di sottoporre informazioni, documenti e dati disponibili allo sguardo critico del pubblico migliora i livelli di responsabilità pubblica e sono un deterrente efficace contro gli abusi dei processi politici. I progressi nelle tecnologie dell'informazione hanno ampiamente esteso le opzioni e gli strumenti disponibili per aumentare la trasparenza, riducendo i costi. I governi locali e regionali devono ispirarsi alle autorità che forniscono esempio in questo ambito per trasformare i loro stessi processi di governance.

ii. Conflitti di interesse e clientelismo

5. Si esige e ci si aspetta dai rappresentanti eletti e dai funzionari pubblici che antepongano il servizio pubblico ai loro interessi personali. Le regole e le procedure, o i codici di condotta relativi ai conflitti di interesse sono quindi necessari per evitare che i rappresentanti e i funzionari prendano decisioni che potrebbero essere considerate delle violazioni di questo principio. Uno strumento essenziale per limitare tali rischi è tenere registri degli interessi finanziari e non finanziari dei rappresentanti eletti e dei membri delle loro famiglie. Il rapporto proporrà uno studio sulla grande varietà di prassi a tal riguardo a livello locale, nell'ottica di stabilire alcuni principi di buone prassi.

iii Protezione dei lanciatori d'allerta (whistleblowers)

6. Il rischio di corruzione tende ad essere maggiore in assenza di misure di sostegno o di protezione per la segnalazione di malversazioni. I funzionari pubblici hanno accesso a informazioni sulle prassi nel loro posto di lavoro e sono spesso i primi a constatare le irregolarità. Tuttavia, coloro che segnalano questi fatti possono essere soggetti a intimidazioni, molestie, licenziamenti o violenza da parte di colleghi o superiori. La protezione dei lanciatori d'allerta è quindi essenziale per incoraggiare la segnalazione di pratiche repressibili e dei casi di frode e di corruzione. Questo rapporto si baserà sulla raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2014 'Protezione dei lanciatori d'allerta (whistleblowers)' ed esaminerà la sua applicazione nel contesto locale e regionale.

iv. Nepotismo

7. Il nepotismo, noto anche come amicizie e favoritismo, designa assunzioni o assegnazioni di contratti sulla base di contatti personali più che sul merito. È legato anche al clientelismo, la persona in carica ricompensa coloro che possono averla aiutata a farsi eleggere. Queste prassi possono portare ad una demoralizzazione del personale e ad una perdita di efficacia poiché non viene assunto il personale più competente o non vengono assegnati contratti ai prestatori più idonei. In alcuni paesi

sono così profondamente radicate nella cultura politica che una gran parte dei cittadini le considera scontate. Questo rapporto esaminerà la gamma di strategie introdotte dai governi locali europei per lottare contro questo problema al fine di fornire linee guida per le buone prassi.

v. *Appalti pubblici*

8. La corruzione negli appalti pubblici consiste nell'assegnazione di contratti governativi in cambio di guadagni personali o di terzi, come i partiti politici. I rischi di corruzione in questa sfera sono molto elevati, in quanto gli appalti a livello locale e regionale rappresentano un'ampia proporzione della spesa pubblica. Le norme e gli esempi di buone prassi esistono già in molti paesi, ma un solido quadro normativo è necessario per garantirne l'attuazione. Per combattere questo problema è necessario un approccio multi-strategia, compresa un'adeguata formazione del personale, una normativa stringente, piena trasparenza dei processi di appalto.

vi. *Abuso di risorse amministrative nelle campagne elettorali*

9. L'uso abusivo delle risorse amministrative durante l'iter elettorale consiste in comportamenti illeciti o abusivi da parte dei politici e dei funzionari della pubblica amministrazione, che utilizzano le loro funzioni o contatti per influenzare l'esito delle elezioni minandone pertanto la regolarità. L'esperienza in materia di osservazione delle elezioni di istanze europee, compreso il Congresso, indica che questo rimane un problema significativo in molti paesi europei. Questo rapporto esaminerà l'applicazione, nei contesti locali e regionali, del documento della Commissione di Venezia/OSCE 2016 'Linee guida congiunte per prevenire e rispondere all'uso abusivo delle risorse amministrative'.

B Codice Etico

10. Il Codice di Condotta europeo del 1999 relativo all'integrità politica dei rappresentanti locali e regionali eletti è servito per molto tempo come testo di riferimento per le autorità locali e regionali in Europa. Verrà ora rivisto e aggiornato, per estenderne l'applicazione a tutti i funzionari locali e regionali e per prendere in considerazione gli sviluppi degli ultimi 20 anni nella comprensione dei problemi di corruzione e delle risposte da fornire.

C Eventi

11. Il Congresso intende organizzare i seguenti eventi:

- i. Strategie per combattere la corruzione a livello locale e regionale. Conferenza congiunta con il Comitato delle Regioni (Bruxelles, gennaio 2017);
- ii. Audizione con giovani rappresentanti sul ruolo della gioventù nella lotta contro la corruzione (data e luogo da confermare);
- iii. Conferenza di valutazione da organizzare nell'autunno 2017 (data e luogo da confermare).

D Attività di cooperazione

12. Il Congresso intende proseguire il lavoro sulla lotta contro la corruzione e la promozione dell'etica tramite le sue attività di cooperazione. Nel 2016, vari seminari e workshop verranno organizzati nell'ambito dei suoi progetti in Armenia, Georgia, Repubblica di Moldavia e Ucraina. Nell'ambito delle attività destinate ai giovani dirigenti locali, sindaci e consiglieri municipali, alcune sessioni specifiche verranno dedicate agli strumenti e alle migliori prassi da utilizzare nella lotta contro la corruzione e la promozione dell'etica a livello locale.

13. Un programma a sostegno delle iniziative locali, tramite accompagnamento e finanziamento, sarà lanciato dai sindaci di Armenia, Georgia, Repubblica di Moldavia e Ucraina, che hanno partecipato alle precedenti attività del progetto. Le loro iniziative saranno volte ad aumentare la trasparenza e la responsabilità delle autorità locali nei paesi target introducendo nuovi strumenti e meccanismi destinati ad elevare il livello etico e a garantire una raccolta sostenibile di feedback e controllo pubblico.

14. La Segreteria del Congresso elaborerà una metodologia per valutare l'impatto delle sue attività in una prospettiva a lungo termine.