

# L'efficacia delle politiche sul conflitto di interessi negli Stati membri dell'UE<sup>1</sup>

## PRINCIPALI RISULTATI

Lo studio comparativo, commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, analizza l'efficacia delle pertinenti norme, politiche e pratiche adottate negli Stati membri in materia di conflitto di interessi per quanto riguarda le nomine politiche ad alto livello (capo del governo, ministri e altri funzionari di livello elevato).

La ricerca mette in risalto gli aspetti teorici e pratici della nozione di conflitto di interessi, fornendo alcune raccomandazioni strategiche al riguardo.

Per regolamentare il conflitto di interessi è necessario definire il concetto. Generalmente un conflitto di interessi può essere definito come un conflitto tra gli interessi privati e le responsabilità ufficiali o professionali di una persona oppure come un conflitto tra gli interessi privati di una persona e quelli del suo datore di lavoro. I conflitti di interessi possono insorgere in molte situazioni diverse e riguardare numerose questioni differenti. Il conflitto di interessi può inoltre essere suddiviso in ulteriori categorie. Mentre in passato le politiche riguardanti il conflitto di interessi si concentravano quasi esclusivamente sul nepotismo e sugli interessi finanziari, in seguito i conflitti di interessi sono stati distinti in due categorie molto ampie: i conflitti di interesse di natura pecuniaria e quelli di natura non pecuniaria. Le attuali definizioni includono forme sempre nuove di conflitti di interesse non finanziari. Si osserva inoltre una sovrapposizione crescente tra le nozioni di interessi contrastanti e conflitto di interessi. Ciò contribuisce ad aumentare la confusione (riguardo a ciò che dovrebbe o non dovrebbe essere considerato come un conflitto di interessi) e tende a inflazionare la nozione di conflitto di interessi.

L'ambito del conflitto di interessi è dominato da approcci di natura giuridica. Per quanto riguarda la regolamentazione del conflitto di interessi, si rilevano tendenze a) all'adozione di un maggior numero di disposizioni e norme etiche in diverse istituzioni e per diverse categorie di personale/titolari di cariche pubbliche ecc.; b) all'"eticizzazione delle norme" (sempre più leggi, regolamentazioni e norme in vari ambiti strategici fanno riferimento all'etica e a norme etiche); c) all'ampliamento dell'ambito di applicazione delle definizioni etiche (ad esempio il termine "coniuge"); e d) alla fissazione di norme più rigorose in materia di conflitto di interessi. Nel corso degli ultimi anni è emersa anche la tendenza all'adozione di approcci maggiormente basati sul diritto non vincolante, in particolare attraverso la definizione di un maggior

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL\\_STU\(2020\)651697\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_EN.pdf)



numero di codici etici. Dati gli effetti limitati di entrambi gli approcci (quello basato sulla conformità e quello basato sui valori), si rileva un'insicurezza crescente per quanto riguarda la definizione del giusto mix normativo, il ruolo dell'autoregolamentazione, l'efficacia dei deterrenti e delle sanzioni, la qualità della regolamentazione e la necessità di altri strumenti politici, comportamentali ed economici.

L'individuazione, la gestione e la valutazione delle politiche in materia di conflitto di interessi implicano alcune delle più grandi sfide e difficoltà con cui si confrontano le scienze giuridiche, politiche, organizzative, comportamentali e amministrative. Uno dei motivi di tali difficoltà è evidente: uno dei principi più sacri dei sistemi giuridici nazionali è che chi è accusato di un comportamento illegale deve essere ritenuto innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata dimostrata. Contrariamente a tale principio, le leggi in materia di conflitto di interessi sono generalmente di natura preventiva. Hanno infatti lo scopo di prevenire l'insorgere di conflitti di interessi e sanzionano le potenziali intenzioni della persona interessata pur senza sapere se essa agirà effettivamente in tal senso. Per tale motivo, è difficile dimostrare se un ministro o un funzionario di alto livello sia interessato da un conflitto di interessi o se tale eventuale conflitto abbia avuto ripercussioni sulle sue decisioni. Le norme e le politiche in materia di conflitto di interessi potrebbero essere più facili da giustificare se fosse possibile dimostrare che intenzioni animate da un conflitto di interessi hanno generato conseguenze contraddittorie. Ciò non è tuttavia possibile. Alcuni ministri e funzionari di alto livello ripongono inoltre una fiducia eccessiva nella propria capacità di gestire i propri conflitti di interessi e sopravvalutano la propria capacità di risolverli con consapevolezza e imparzialità. Inoltre la politica e la leadership a livello internazionale mostrano attualmente una tendenza al relativismo morale e una certa tolleranza nei confronti dei conflitti di interessi dei leader e dei ministri. Quest'ultima questione è causa di ulteriori problemi, se i leader non reagiscono dando il buon esempio. Simili tendenze non dovrebbero essere tollerate. Pur partendo dal presupposto che l'adozione di una condotta (non) etica in alcuni casi dipende dal contesto e che dunque non è sempre possibile agire intenzionalmente in maniera etica, ciò non costituisce una giustificazione. I governi e i leader hanno il dovere di rispettare i valori universalmente riconosciuti e i principi di integrità, e gli esponenti politici devono dare il buon esempio. A generare credibilità sono una serie di virtù che ispirano fiducia, quali, in particolare, l'affidabilità, l'integrità, la responsabilità e l'equità.

Gli Stati membri dell'UE non dispongono di statistiche e dati sull'andamento dei conflitti di interessi. Non sono disponibili né strumenti né metodologie per misurare l'evoluzione dei conflitti di interessi durante periodi di tempo prolungati. Rispetto ad alcuni decenni fa, i titolari di cariche pubbliche oggi devono rispettare e applicare molte più norme etiche e disposizioni. Tuttavia vi sono motivi per ritenere che, rispetto al passato, i ministri e i funzionari di alto livello abbiano sviluppato una consapevolezza e una sensibilità maggiori in relazione alle questioni etiche. Tuttavia, come già menzionato, si osservano anche tendenze al relativismo morale e a una minore accettazione di norme (universalmente) accettate in passato. È pertanto impossibile stabilire se i conflitti di interesse siano in aumento o in diminuzione. I nuovi sviluppi nelle politiche e l'evoluzione delle nozioni di governance determinano sfide etiche e conflitti di interessi sempre nuovi. Tuttavia, mentre alcune sfide etiche emergono, contemporaneamente altre si riducono o scompaiono. In generale, misurare i conflitti di interesse non finanziari è più difficile che misurare i conflitti di interessi finanziari.

Non vi sono inoltre prove del fatto che in alcuni Stati membri dell'UE si manifestino più conflitti di interesse che in altri. Per quanto riguarda le tendenze longitudinali, in quasi tutti gli Stati membri il numero di norme e politiche è aumentato (la densità normativa è aumentata rispetto al 2007). In molti casi ciò è dovuto agli sviluppi riguardanti il fenomeno delle "porte girevoli". Negli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2005 (e successivamente) la densità normativa è più elevata (è presente un maggior numero di norme e politiche) rispetto agli Stati membri più vecchi. Nei paesi nordici vigono meno norme e politiche rispetto agli altri Stati membri dell'UE. Inoltre nei paesi in cui i livelli di corruzione sono più elevati la quantità di norme e politiche in vigore è maggiore (densità normativa superiore) rispetto ai paesi con livelli di corruzione più bassi. Quest'ultima situazione può essere interpretata in diversi modi: a) aumentare il numero di norme e politiche non è una strategia efficace per contrastare la corruzione e i conflitti di interessi; e b) il maggior numero di norme e politiche costituisce una reazione ai livelli elevati di corruzione e alla sfiducia nei politici. Pertanto,

sebbene i politici invocano un maggior numero di norme e politiche per aumentare la fiducia, la situazione appena descritta evidenzia altresì che l'introduzione di misure e strumenti in materia di conflitto di interessi è anche indice di sfiducia. Infatti alcuni degli Stati membri con i minori livelli di fiducia nella pubblica amministrazione presentano una densità normativa maggiore. Ciò non significa tuttavia che un minor numero di norme e politiche sia un presupposto per livelli di fiducia più elevati. Si osserva infine che i paesi caratterizzati da livelli tradizionalmente elevati di burocrazia presentano una densità normativa maggiore rispetto ai paesi in cui le pubbliche amministrazioni hanno un carattere più manageriale (analogo a quello del settore privato). Per quanto riguarda le politiche in materia di divulgazione delle informazioni, le attività dei coniugi sono meno regolamentate nei paesi del nord. Per quanto riguarda i ministri e gli ufficiali di alto livello si rileva che, tranne che in Belgio e in Svezia, le norme riguardanti gli ufficiali di alto livello hanno una densità simile a quelle relative ai ministri.

Le norme e le politiche vigenti possono essere efficaci solo se gli Stati membri e le istituzioni dell'UE intendono investire nell'attuazione, nel monitoraggio e nell'applicazione delle norme. Benché gli Stati membri e le istituzioni dell'UE prestino maggiore attenzione alle carenze nell'attuazione delle politiche in materia di conflitto di interessi rispetto ad alcuni decenni fa, gli sviluppi attuali generano sempre più oneri amministrativi e burocratici. Ciò può essere spiegato dalla comparsa di un altro circolo vizioso: i paesi accettano di dover fare di più (anche per quanto riguarda l'attuazione e il monitoraggio delle politiche) e di conseguenza investono di più nell'istituzionalizzazione delle politiche etiche. Tuttavia le tendenze all'ampliamento delle politiche in materia di conflitto di interessi richiedono ancora più investimenti e, parallelamente, determinano nuove carenze nell'attuazione delle politiche. In generale si rileva inoltre l'esistenza di numerose carenze nell'attuazione delle politiche in materia di conflitto di interessi, in particolare alla luce della crescente complessità dei casi, e livelli troppo elevati di tolleranza, soprattutto se i conflitti di interesse riguardano ministri.

Per quanto concerne le politiche in materia di conflitto di interessi, le sfide principali in termini di attuazione riguardano la gestione degli obblighi di divulgazione delle informazioni, il fenomeno delle porte girevoli e la gestione dei conflitti di interessi dovuti ad attività collaterali e all'affiliazione a specifici gruppi (quest'ultimo caso si applica principalmente ai parlamentari).

In generale, una maggiore trasparenza, apertura e responsabilità e dichiarazioni di interessi più efficaci sono ampiamente riconosciute come validi rimedi a eventuali carenze pubbliche e individuali. Di conseguenza si ritiene che più informazioni sono portate a conoscenza dell'opinione pubblica, più le persone si comporteranno equamente. Gli obblighi di trasparenza e apertura sono diffusi anche perché si ritiene generalmente che grazie ad essi le istituzioni e i relativi funzionari siano più affidabili e godano di fatto di maggiore fiducia. Inoltre un maggior numero di obblighi in materia di segnalazione dei conflitti di interessi dovrebbe contribuire in maniera positiva alla fiducia dell'opinione pubblica. Sfortunatamente tutte queste considerazioni non sono esenti da difficoltà ed effetti collaterali considerevoli, come confermato dai principali risultati dell'indagine.

Si osserva inoltre che raramente i paesi e le istituzioni dell'UE hanno previsto le conseguenze di politiche più rigorose e ampie in materia di porte girevoli e divulgazione delle informazioni in termini di impatto burocratico e oneri amministrativi. Il crescente fenomeno delle porte girevoli comporta 1) rischi di conflitto di interessi con i legittimi ambiti di competenza degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE; 2) rischi di divulgazione o utilizzo improprio di informazioni riservate; e 3) rischi dovuti all'eventualità che ex membri del personale possano utilizzare i propri stretti contatti personali e rapporti di amicizia con ex colleghi per esercitare attività di lobbying. Benché tutti i casi di porte girevoli debbano (pertanto) essere valutati singolarmente, è essenziale esercitare un controllo maggiore sulle azioni dei funzionari di livello più elevato, dati i rischi potenzialmente maggiori per gli interessi dell'istituzione. È inoltre necessario tenere in considerazione la natura dei contratti di lavoro e se a lasciare l'istituzione sia un funzionario assunto a tempo indeterminato che lascia il servizio o va in pensione oppure un agente contrattuale o temporaneo. Nei paesi che assumono funzionari di alto livello con contratti a tempo determinato, il numero dei funzionari assunti a tempo indeterminato è inferiore e di conseguenza la forza lavoro è caratterizzata da una mobilità

maggiore, con individui che durante la propria carriera passano più volte dal settore pubblico a quello privato e viceversa, rendendo dunque più complessa la gestione del fenomeno delle porte girevoli. Ciò suggerisce inoltre che potrebbe essere particolarmente importante adottare un approccio più solido alla prevenzione o alla gestione dei casi gravi di conflitto di interessi in relazione ai dipendenti con contratti a tempo determinato, agli agenti temporanei e agli agenti contrattuali che hanno avuto accesso a informazioni riservate e che lasciano o hanno lasciato le varie istituzioni (dell'UE). A livello dell'Unione europea sussiste una minore necessità di concentrare l'attenzione sul cambiamento di settore da parte dei funzionari di alto livello, quantomeno rispetto ad alcuni Stati membri. In generale i casi in cui funzionari dell'UE cambiano settore a metà della propria carriera sono molto limitati. Gli Stati membri e le istituzioni dell'UE dovrebbero invece concentrarsi maggiormente sulle sfide che si pongono al termine del servizio, compresi gli eventuali conflitti di interessi che possono insorgere quando i ministri/commissari "lasciano" il servizio, vanno in pensione o svolgono un'ampia gamma di nuove attività private. Per quanto riguarda le persone che lasciano il servizio, idealmente gli organi competenti dovrebbero valutare ogni eventuale caso di porte girevoli. Tali valutazioni dovrebbero inoltre essere effettuate da membri del personale che non hanno avuto alcun rapporto professionale diretto con il funzionario in questione. Tutte le amministrazioni dovrebbero richiedere ai funzionari di alto livello e ai ministri/commissari che lasciano il servizio di fornire informazioni **sufficientemente dettagliate** che consentano agli organi competenti di effettuare un'analisi completa di eventuali casi di porte girevoli. Tutte le decisioni amministrative dovrebbero essere adeguatamente motivate e ben documentate.

A livello dell'UE, lo studio raccomanda inoltre l'adozione di una serie di misure volte a migliorare il processo di nomina dei commissari, comprese le seguenti:

- per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo, si suggerisce che la commissione parlamentare competente abbia più tempo a disposizione per valutare i potenziali conflitti di interessi dei commissari designati (stabilendo anche un termine chiaro);
- in generale, si raccomanda tuttavia di depoliticizzare la valutazione dei potenziali conflitti di interessi dei commissari designati. A tal fine si suggerisce di istituire una commissione esterna e indipendente per le nomine;
- si suggerisce che la suddetta commissione indipendente per le nomine e competente per i conflitti di interesse sia stabilita nella sede della Corte dei conti europea;
- durante ciascuna (fase di) nomina dei commissari designati, la commissione per le nomine dovrebbe verificare e monitorare i conflitti di interessi legati al fenomeno delle porte girevoli che riguardano i commissari designati. Se la commissione conclude che il candidato viola le norme esistenti, gli Stati membri responsabili della nomina devono tenere conto del parere della commissione quando propongono un'alternativa;
- i risultati dell'esame della commissione dovrebbero essere resi pubblici;
- si suggerisce inoltre che il Parlamento europeo ricorra in maniera più ampia a un altro strumento di controllo politico che sinora è stato notevolmente sottovalutato: il suo potere di istituire commissioni d'inchiesta.

**Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore.** Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2020.

Amministratore responsabile: Giorgio MUSSA

Assistente redazionale: Christina KATSARA

Contatto: [poldep-citizens@ep.europa.eu](mailto:poldep-citizens@ep.europa.eu)

Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses/>

Versione cartacea ISBN 978-92-846-7659-0| doi: 10.2861/710178QA-02-20-331-IT-C

PDF ISBN 978-92-846-7656-9| doi: 10.2861/695418| QA-02-20-331-IT-C