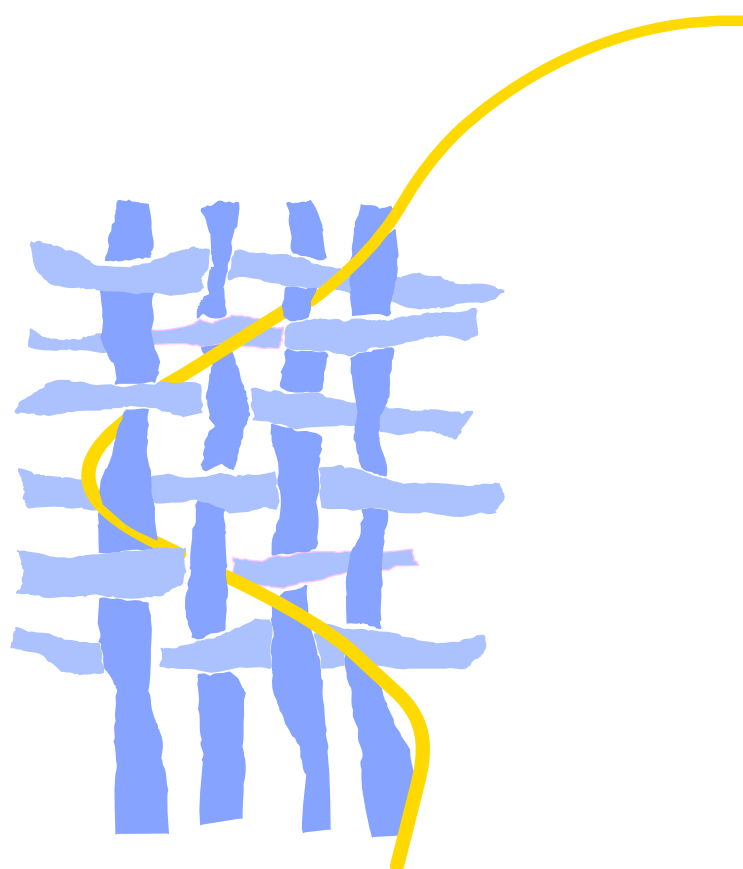


MEDIATORE EUROPEO

CONSULTAZIONE DEI DIFENSORI CIVICI NAZIONALI

SUI PRINCIPI ETICI

PER I FUNZIONARI DELL'UNIONE EUROPEA



Strasburgo, 21 aprile 2010

1 Contesto

L'esperienza maturata in qualità di Mediatore europeo mi porta a ritenere che i cittadini esigano, da parte di chi si occupa di questioni europee, a tutti i livelli dell'Unione europea (UE), una condotta conforme a standard etici elevati. Per tale ragione, nel febbraio 2009¹ ho suggerito l'utilità di elaborare un documento in cui individuare, in una veste sintetica e facilmente comprensibile, i principi etici da applicare alla gestione delle questioni attinenti all'UE.

Nell'aprile 2009² ho informato i colleghi nazionali della mia intenzione di elaborare una dichiarazione sui principi etici riguardante in modo specifico i funzionari dell'UE. Ho chiesto un aiuto nel garantire che la futura dichiarazione tenga pienamente conto delle migliori prassi degli Stati membri. I colleghi hanno gentilmente offerto la propria disponibilità ad accogliere una futura richiesta d'informazioni sulle dichiarazioni nazionali in materia di principi etici nella vita pubblica e a discutere sul tema nel corso della riunione che si terrà Copenhagen nel 2011.

2 Richiesta di commenti e informazioni

Il presente documento di consultazione illustra i risultati delle mie riflessioni preliminari circa la portata e i contenuti di una dichiarazione sui principi etici per i funzionari dell'UE.

L'appendice 1 elenca i documenti pertinenti elaborati da organizzazioni internazionali e dalla Commissione europea.

Invito gentilmente i colleghi a:

(a) esprimere un'opinione sui suggerimenti da me elaborati per quanto concerne la portata e i contenuti di una futura dichiarazione in materia di principi etici, prestando particolare attenzione ai punti essenziali, indicati in grassetto; e

(b) informare il Mediatore europeo circa l'eventuale esistenza di documenti nazionali, o di documenti internazionali aggiuntivi, che potrebbero rivelarsi utili fonti di ispirazione nell'elaborazione della dichiarazione. I colleghi sono inoltre invitati a inviare copie e/o a indicare i collegamenti Internet relativi al materiale segnalato.

¹ In occasione di un'audizione pubblica sui problemi e le prospettive della cittadinanza europea, organizzata dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo il 16 febbraio 2009.

² Nel corso del Settimo seminario dei difensori civili nazionali degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati, tenutosi a Paphos, Cipro, dal 5 al 7 aprile 2009.

Le risposte dovrebbero pervenire entro il **30 giugno 2010**.

3 Principi etici dei funzionari dell'Unione europea: portata e contenuti

Il lavoro svolto dai funzionari dell'UE³ è improntato a un principio generale di governance del settore pubblico sempre più largamente riconosciuto all'interno dell'UE; si tratta del principio di responsabilità. Le osservazioni che seguono mirano a:

- chiarire in quale modo i principi etici sono associati alla responsabilità;
- spiegare in quale modo tale dichiarazione sui principi etici si differenzerebbe dai testi esistenti (quali lo statuto dei funzionari, il Codice europeo di buona condotta amministrativa e la Carta dei diritti fondamentali);
- proporre una serie di linee guida per definire i contenuti di una dichiarazione sui principi etici.

Responsabilità

Per "responsabilità" si intende l'obbligo di spiegare e motivare la propria condotta, che prevede l'eventualità di conseguenze negative qualora il resoconto sia considerato insoddisfacente. Le conseguenze negative variano da sanzioni formali a richiami informali, a seconda delle relazioni di responsabilità in gioco.

Il ruolo del settore pubblico è di formulare e realizzare politiche nell'interesse generale e di fornire servizi ai cittadini. In democrazia, ciò implica il coinvolgimento di relazioni di responsabilità molteplici e talvolta sovrapposte. Per gli obiettivi presenti, è sufficiente evidenziarne tre:

- (i) la responsabilità dei dipendenti pubblici⁴ nei confronti delle organizzazioni del settore pubblico per le quali lavorano;
- (ii) la responsabilità dei dipendenti pubblici nei confronti dei cittadini;
- (iii) la responsabilità dei funzionari eletti nei confronti degli elettori.

³ Il termine "funzionari" è qui da intendersi in senso lato, per includere l'intero personale disciplinato dallo statuto dei funzionari dell'UE o da regolamenti speciali applicabili all'organico di talune istituzioni, quali la Banca centrale europea.

⁴ In questo contesto, il termine "dipendenti pubblici" è da intendersi in senso lato e si riferisce a tutte le persone che lavorano per le organizzazioni del settore pubblico.

Tipicamente, la prima relazione di responsabilità fra quelle indicate è disciplinata da norme. Nel caso dei funzionari dell'UE, gli strumenti giuridici pertinenti sono lo statuto dei funzionari e il regolamento finanziario. La mancata osservanza di tali disposizioni può portare a procedimenti disciplinari e sanzioni formali.

La seconda relazione di responsabilità è più generalizzata e spesso comporta richiami e dibattiti pubblici, più che sanzioni formali. I presupposti dell'esistenza e dell'efficacia di tale responsabilità sono molteplici, in particolare la libertà di stampa, la libertà di espressione e la trasparenza. Tali sono, naturalmente, anche i presupposti della terza relazione di responsabilità, vale a dire la responsabilità politica dei funzionari eletti nei confronti degli elettori.

Benché distinte l'una dall'altra, queste tre tipologie di relazione di responsabilità sono collegate e, talvolta, in potenziale conflitto. Ad esempio, il quadro di riferimento per la denuncia d'irregolarità (whistleblowing) da parte dei dipendenti pubblici deve garantire un equilibrio fra i requisiti indicati al punto (i) e i requisiti indicati ai punti (ii) e (iii) di cui sopra.

A mio giudizio, i principi etici validi per i dipendenti pubblici dell'UE devono essere formulati unicamente in riferimento alla seconda delle relazioni di responsabilità sopra indicate, ovvero la responsabilità dei dipendenti pubblici nei confronti dei cittadini. **L'obiettivo deve essere la definizione di principi fondamentali relativi alla condotta dei funzionari, che la responsabilità nei confronti dei cittadini mira a promuovere.**

Il rapporto fra i principi etici e gli strumenti esistenti

Le organizzazioni del settore pubblico e i dipendenti pubblici devono, naturalmente, rispettare i diritti dei singoli cittadini, inclusi i diritti umani e i diritti fondamentali. Questa è una prerogativa essenziale dello Stato di diritto. I diritti individuali comprendono i diritti derivanti dall'applicazione dei principi di diritto amministrativo, che disciplinano e delimitano la condotta dei funzionari e degli enti pubblici, in particolare nell'esercizio dei poteri discrezionali. Fra tali principi si annoverano, ad esempio, i principi di proporzionalità, non discriminazione e legittima aspettativa. Per quanto riguarda le istituzioni dell'UE, i cittadini beneficiano anche del diritto fondamentale a una buona amministrazione.

Numerosi strumenti giuridici, quali la *Convenzione europea sui diritti umani* e la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, già includono dichiarazioni generali sui diritti umani e sui diritti fondamentali. Tali testi giuridicamente vincolanti possono essere invocati dai singoli nel corso di

procedimenti dinanzi ai tribunali o ai difensori civili.

Esistono altresì strumenti non giuridicamente vincolanti. Fra questi sono inclusi i codici di condotta, in particolare il *Codice europeo di buona condotta amministrativa*. Quest'ultimo (come la Carta dei diritti fondamentali) è stato elaborato in modo tale da poter acquisire in futuro forza giuridica vincolante. Nella fattispecie, gli obblighi previsti sono formulati in modo da corrispondere a diritti individuali concreti.

Gli strumenti sopra indicati sono chiaramente pertinenti alla responsabilità dei funzionari dell'UE nei confronti dei cittadini, anche se i meccanismi di responsabilità attraverso cui i cittadini possono invocare le disposizioni degli strumenti sono incentrati sulle istituzioni, e non sui singoli funzionari.

Lo *statuto dei funzionari* e il *regolamento finanziario* riguardano innanzitutto la responsabilità dei funzionari dell'UE nei confronti delle istituzioni per cui lavorano. Lo statuto dei funzionari, tuttavia, contiene disposizioni che riguardano altresì, nella sostanza, la responsabilità dei funzionari dell'UE verso i cittadini⁵.

Una dichiarazione sui principi etici dei funzionari dell'UE integrerebbe tali strumenti poiché, diversamente da essi, **non sarebbe né giuridicamente vincolante né elaborata in modo tale da poter essere resa vincolante in futuro**.

La dichiarazione dovrebbe essere incentrata sullo spirito con il quale intendere e applicare il diritto e le altre norme vigenti e dovrebbe altresì essere il punto di partenza per una riflessione laddove una circostanza non risulti contemplata dal diritto o dalle altre norme vigenti. Ciò è utile poiché i principi etici includono il rispetto delle regole, ma non sono limitati a tale rispetto. Poter dichiarare in modo veritiero di non aver violato alcuna regola è quindi una condizione necessaria, ma non sufficiente, per una condotta etica.

Pertanto, la giusta domanda che un funzionario dovrebbe porsi nel considerare una condotta specifica non dovrebbe essere: "Sto facendo il minimo necessario per rispettare i principi etici?", ma: "Secondo una persona ragionevole questo è il modo in cui un funzionario dovrebbe comportarsi in base ai principi etici?".

⁵ In particolare, gli articoli da 11 a 13.

Contenuti

Per quanto concerne i contenuti sostanziali dei principi etici per i funzionari dell'UE, le mie considerazioni preliminari sono state influenzate dalla mia idea di missione del Mediatore europeo, che comprende *la costruzione della fiducia attraverso il dialogo fra i cittadini e l'Unione europea*.

La *fiducia* dipende dal credere nell'integrità dei funzionari, che devono pertanto **tenere una condotta tale da superare il controllo pubblico più rigoroso, un obbligo cui non è possibile ottemperare attraverso il solo agire nel rispetto della legge**.

La *fiducia* richiede anche che **i funzionari elaborino raccomandazioni e decisioni con l'unico scopo di servire gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini, non al fine di favorire se stessi, la propria famiglia o i propri amici**.

Inoltre, il *dialogo* implica che **i funzionari siano disposti a spiegare le proprie attività, motivare le proprie azioni e accettare il controllo pubblico sulla propria condotta**.

Vale la pena osservare che, nel loro complesso, il primo e il terzo suggerimento costituiscono una definizione di lavoro della responsabilità dei funzionari nei confronti dei cittadini. Eviterei tuttavia l'uso del termine "responsabilità" in relazione ai principi etici, dal momento che in alcune lingue è difficile individuarne una traduzione soddisfacente.

In conclusione, sono ansioso di ricevere i vostri contributi per l'elaborazione di una dichiarazione sui principi etici per i funzionari dell'Unione europea che, al pari del Codice europeo di buona condotta amministrativa, potrebbe essere fonte d'ispirazione per altri documenti.

Appendice 1: Codici internazionali e altro materiale sugli standard etici

Nazioni Unite

International Code of Conduct for Public Officials (Codice internazionale di condotta per i funzionari pubblici)

Risoluzione A/RES/51/59 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 82^a assemblea plenaria, 12 dicembre 1996, allegato alla risoluzione 51/59: Action against corruption (Lotta alla corruzione)

<http://www.un.org/ga/documents/gares51/gar51-59.htm>.

Consiglio d'Europa

Model code of conduct for public officials (Modello di codice di condotta per i funzionari pubblici); appendice alla raccomandazione n. R (2000) 10, adottata l'11 maggio 2000 dal Comitato dei ministri nel corso della 106^a sessione

Raccomandazione CM/Rec(2007)7 del Comitato dei ministri agli stati membri relativa alla buona amministrazione.

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

Best practices in combating corruption (Migliori prassi per la lotta alla corruzione), in particolare il capitolo 6 "Building and maintaining an ethical public administration" (Costruire e preservare una pubblica amministrazione etica) http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_en.pdf.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service (Raccomandazione per il miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico), 23 aprile 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.

Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Raccomandazione sulle linee guida per la gestione del conflitto di interessi nel servizio pubblico), giugno 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

Commissione europea

Communication from Vice-President Kallas to the Commission on enhancing the environment for professional ethics in the Commission (Comunicazione del vicepresidente Kallas alla Commissione sulla promozione dell'etica professionale in seno alla Commissione) (SEC(2008) 301 def., 5 marzo 2008)

http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf

Report on the implementation of the Ethics Action Plan with respect to the Statement of Principles of Professional Ethics (Relazione sull'attuazione del piano d'azione sull'etica con riferimento alla dichiarazione dei principi dell'etica professionale) (documento interno disponibile sull'intranet della Commissione)

Practical Guide to Staff Ethics and Conduct (Guida pratica alla condotta e all'etica dei funzionari) (documento interno disponibile sull'intranet della Commissione).