



Mediatore europeo

Risultati

della consultazione pubblica

(febbraio - giugno 2011)

Principi del servizio pubblico per i funzionari dell'UE

Novembre 2011

IT



Indice

Introduzione	3
1. Il processo di consultazione	5
2. Elenco degli autori dei contributi	6
3. Analisi delle risposte alla consultazione	8
3.1. Cosa è stato detto in merito alla proposta nel suo complesso	8
3.1.1 Reazioni generali	8
3.1.2 Rapporto con norme, codici e processi attuali	10
3.1.3 Applicazione e sanzioni	11
3.1.4 Ambito di applicazione dei principi	12
3.2. Cosa è stato detto in merito al progetto di principi	13
3.2.1 Proposte di principi e temi supplementari	13
3.2.2 Principio 1 - Impegno verso l'Unione europea e i suoi cittadini	15
3.2.3 Principio 2 - Integrità	17
3.2.4 Principio 3 - Obiettività	20
3.2.5 Principio 4 – Rispetto per gli altri	21
3.2.6 Principio 5 - Trasparenza	22
4. Conclusione	24



Introduzione

La mia esperienza nella gestione delle denunce e i miei contatti con le istituzioni UE e il loro personale, con i cittadini e le organizzazioni della società civile mi hanno indotto a concludere che una dichiarazione semplice e concisa dei principi che disciplinano il servizio pubblico per i funzionari dell'Unione sarebbe utile sia per i funzionari stessi sia per il pubblico. Ho annunciato la mia intenzione di elaborare una siffatta dichiarazione nell'aprile 2009, in occasione del settimo seminario dei difensori civici nazionali dell'Unione europea.

Dopo aver consultato i difensori civici nazionali della rete europea, al fine di tenere conto delle migliori pratiche vigenti negli Stati membri, ho predisposto un progetto che consta di cinque principi: impegno, integrità, obiettività, rispetto e trasparenza. Nel febbraio 2011 è stata avviata una consultazione pubblica sul progetto.

Il presente documento analizza le risposte alla consultazione, analizzando in primo luogo le affermazioni pervenute circa la proposta nel suo complesso e, secondariamente, i commenti e i suggerimenti espressi sui principi da includervi nonché sulle modalità di redazione degli stessi. Al termine di ogni sottosezione è riportata la mia reazione ai commenti e ai suggerimenti citati nell'analisi precedente.

Un documento di questo genere è necessariamente selettivo. Non è infatti possibile riportare tutti i punti sollevati in ogni singolo contributo, in particolare per quanto riguarda le articolate questioni redazionali. Ritengo, tuttavia, che il presente documento rispecchi fedelmente tutti i commenti espressi, compresi quelli più critici nei confronti dell'iniziativa.

Desidero esprimere la mia sincera gratitudine a tutte le istituzioni, le organizzazioni e gli individui che hanno risposto alla consultazione pubblica. Il loro contributo sarà decisivo per la versione definitiva dei principi.

Il passo successivo sarà valutare attentamente come comunicare al meglio la versione definitiva dei principi del servizio pubblico ai cittadini, ai funzionari, alle istituzioni dell'UE e ad altri soggetti interessati. Come correttamente indicato dagli autori di alcuni contributi, sarebbe opportuno che i principi stessi fossero corredati di un'introduzione esplicativa.

Un punto che sarà enfatizzato nell'introduzione riguarda il fatto che i principi del servizio pubblico non costituiscono né la prima né l'ultima parola in merito alle norme etiche che si applicano alla funzione pubblica dell'UE. Come evidenziato nei documenti di consultazione, tali norme sono già racchiuse esplicitamente e implicitamente nello statuto dei funzionari, nel regolamento finanziario e nel codice europeo di buona condotta amministrativa.

Inoltre, l'idea di elaborare una dichiarazione dei principi che disciplinano il servizio pubblico non scaturisce dal proposito di elaborare norme etiche *nuove*, bensì dalla volontà di illustrare con chiarezza le attuali aspettative dei funzionari e dei cittadini. A mio avviso, l'esplicitazione di tali norme ha il valore aggiunto di contribuire a generare e a definire, a livello dei funzionari e tra i funzionari e i cittadini, un dialogo continuo e costruttivo su quali siano i comportamenti eticamente corretti. La stessa consultazione pubblica ha dimostrato, a mio parere, il valore di questo dibattito.



La versione definitiva dei principi sarà pertanto una dichiarazione di alto livello sulle norme etiche che ad oggi tutti i funzionari devono e si aspettano di dover osservare. Non si proporrà di duplicare gli strumenti esistenti, né di sostituire eventuali revisioni o integrazioni degli stessi qualora ciò sia necessario. Provvederò inoltre a respingere le richieste di includere nel documento elementi che ritengo siano applicabili per lo più ai funzionari con responsabilità di leadership o che sono da intendersi come obblighi delle istituzioni e non come obblighi di ogni singolo funzionario.

Questi elementi rappresentano peraltro una copiosa fonte di idee alla quale il Mediatore attingerà in futuro nell'ambito della sua cooperazione con le istituzioni, gli organismi, gli uffici e le agenzie dell'Unione, per promuovere e coltivare una cultura istituzionale che renda i principi del servizio pubblico una realtà tangibile.

Spero che tutti coloro che leggeranno la presente relazione coglieranno il significativo contributo che una dichiarazione dei principi del servizio pubblico e la consultazione pubblica ad essi correlata danno al compimento della missione del Mediatore europeo, definita nella Strategia da me adottata nel settembre 2010:

Il Mediatore europeo si propone di dare un esito equo alle denunce sporte contro le istituzioni dell'Unione europea, incoraggia la trasparenza e promuove una cultura amministrativa del servizio. Egli mira a costruire la fiducia mediante il dialogo tra i cittadini e l'Unione europea e a promuovere i livelli di comportamento più elevati nell'ambito delle istituzioni europee.

P. Nikiforos Diamandouros



1. Il processo di consultazione

Il 24 febbraio 2011, il Mediatore europeo ha avviato una consultazione pubblica su un progetto di dichiarazione di cinque principi del servizio pubblico per i funzionari dell'UE.

Il documento di consultazione è stato pubblicato in tutte le 23 lingue ufficiali.

Il termine per la presentazione dei contributi era stato fissato inizialmente per il 15 maggio 2011. Su richiesta di alcune organizzazioni, il termine è stato prorogato di un mese, fino al 15 giugno 2011.

In totale, sono pervenute 56 risposte alla consultazione: 27 in inglese, 21 in francese, tre in spagnolo, due in tedesco e una in greco.

Come indicato nel documento di consultazione, sul sito Web del Mediatore è stato pubblicato l'elenco degli autori dei contributi che non hanno chiesto di mantenere riservato il proprio nome. A seguito di una domanda di accesso pubblico, hanno trovato pubblicazione sul sito anche i contributi alla consultazione.

Il Mediatore ha accolto la richiesta di un funzionario di non pubblicare il suo nominativo. Egli ha inoltre deciso di non divulgare un altro contributo, in quanto conteneva accuse nei confronti di terzi. Nessuno di tali documenti ha indotto il Mediatore a considerare l'ipotesi di rivedere il progetto di dichiarazione dei principi.

Nella sezione 2 è riportato l'elenco dei 54 interlocutori i cui contributi sono stati pubblicati sul sito Web.

Nel periodo di consultazione, il Mediatore ha inviato risposte individuali a due autori, l'Unione dei federalisti europei e il comitato del personale del Consiglio. Esse sono pubblicate sul sito Web insieme ai contributi cui si riferiscono. Il Mediatore ha inoltre avuto colloqui con le delegazioni di Solidarité européenne, di un sindacato del personale e del comitato centrale del personale della Commissione, rispettivamente in data 30 maggio e 31 maggio 2011.



2. Elenco degli autori dei contributi

Di seguito è riportato, in ordine alfabetico, l'elenco degli individui e delle organizzazioni che hanno inviato una risposta scritta alla consultazione pubblica.

- Access Info Europe - Helen Darbshire, Pamela Bartlett e Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU - Koen Roovers, coordinatore della coalizione
- Ufficio per lotta antifrode della Catalogna - Xavier Sisternas, direttore del dipartimento prevenzione
- Association Inscire - Françoise Schein e Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Etienne
- BEUC- Ufficio europeo delle unioni dei consumatori - Ilaria Passarani, alto responsabile politico
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP - John Temple Lang
- Comité central du personnel de la Commission - Cristiano Sebastiani, presidente
- Comité du personnel du Conseil de l'UE - Catherine Bony-Brandt, presidente
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Euclid Network - Luisa De Amicis, responsabile politico e di progetto
- Eulaerts, Olivier
- Network delle agenzie dell'UE - Geert Dancet, presidente del Network, direttore esecutivo, Agenzia europea delle sostanze chimiche
- Commissione europea - José Manuel Barroso, presidente
- Corte dei conti europea - Vítor Caldeira, presidente
- Agenzia europea per i medicinali - Frances Nuttall, direttore delle risorse umane
- Parlamento europeo - Jerzy Buzek, presidente
- Accademia europea di polizia - Detlef Schröder, vicedirettore
- Associazione europea delle università - Lesley Wilson, segretario generale
- Gargaro, Vittorio
- Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft - Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Camera dei Lord, commissione sull'Unione europea - Lord John Roper, presidente
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio



- Lefavrais, Thibaut
- Lemoigne, Brigitte
- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto
- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Society of European Affairs Professionals (SEAP) - Gary Hills, segretario generale
- Solidarité Européenne - Luigia Dricot Daniele, segretario politico
- Strack, Guido
- Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens - Pilar Antelo, presidente
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Unione dei federalisti europei - Andrew Duff, deputato al Parlamento europeo
- Wellens, Ingrid



3. Analisi delle risposte alla consultazione

3.1. Cosa è stato detto in merito alla proposta nel suo complesso

3.1.1 Reazioni generali

Sull'utilità dell'iniziativa del Mediatore sono stati espressi diversi pareri.

Molti interlocutori (ad esempio Access Info Europe, l'Associazione europea delle università, il comitato del personale del Consiglio, il Network delle agenzie dell'UE e l'associazione delle assicurazioni tedesche) l'hanno accolta con favore. Alcuni autori (in particolare Access info Europe, ALTER-EU e Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton) hanno richiamato l'attenzione su particolari aree sensibili per le quali ritengono che i principi possano rivestire una particolare rilevanza. Tra questi, la gestione dei conflitti d'interesse, le relazioni con i lobbisti, il fenomeno delle "porte girevoli" e le modifiche alla composizione della funzione pubblica dell'UE.

Network delle agenzie dell'UE

Le agenzie convengono che è importante definire i principi comuni a tutti i funzionari pubblici dell'UE, principi che devono rispecchiare i valori dell'amministrazione pubblica moderna, come ad esempio la trasparenza, l'imparzialità, la responsabilità e l'efficienza.

Da un altro punto di vista, alcuni contributi (ad esempio, quelli del comitato centrale del personale della Commissione e di uno dei sindacati del personale, *Solidarité européenne*) hanno evidenziato il rischio che l'iniziativa possa rivelarsi controproducente, qualora vi venisse colta, erroneamente, la volontà di insinuare che gli attuali strumenti, come lo statuto dei funzionari, non siano sufficienti; in tal caso, la fiducia dei cittadini nella funzione pubblica dell'UE ne risulterebbe indebolita anziché rafforzata.

L'Unione dei federalisti europei, scrivendo per mano del suo presidente, il deputato al Parlamento europeo on. Andrew Duff, ha parlato di inquietudine riguardo al messaggio che si vuole effettivamente trasmettere attraverso la consultazione, e ha indicato il rischio che l'iniziativa possa avere un effetto demoralizzante sui funzionari.

Inoltre, numerosi funzionari hanno risposto a livello individuale ponendo in discussione la necessità di una dichiarazione dei principi e, in alcuni casi, la competenza stessa del Mediatore ad avviare una tale iniziativa e/o le motivazioni che lo hanno spinto a intraprenderla.

Le risposte del comitato del personale del Consiglio hanno richiamato l'attenzione su un problema che riguarda la versione francese dei principi, in cui è utilizzato il verbo "devraient" (dovrebbero) per tradurre l'inglese "should". Secondo il comitato, l'impiego di questa forma ha implicazioni negative ed è raccomandabile sostituirla con quella del presente indicativo. Lo stesso punto è stato sollevato nei successivi colloqui tenuti su richiesta del comitato centrale del personale della Commissione e di *Solidarité européenne* con le relative delegazioni.



Comité du personnel du Conseil de l'UE/ Comitato del personale del Consiglio dell'UE

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.

Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif¹.

Negli incontri con il comitato centrale del personale della Commissione e *Solidarité européenne*, è stato suggerito di procedere a un'attenta disamina dei problemi di comunicazione e di dotare la versione definitiva dei principi di un'introduzione, che ne spieghi la finalità e che, in particolare, attesti l'attuale osservanza dei principi stessi da parte dei funzionari.

Anche nel contributo scritto della Corte dei conti europea è stato proposto di integrare la dichiarazione con un'introduzione che ricordi i motivi per cui è stata istituita l'Unione europea e i suoi valori centrali. La Corte dei conti ha suggerito di trarre ispirazione dalla dichiarazione Schuman e dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, che fa riferimento ai valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Che i principi debbano essere accompagnati da un'introduzione, è un punto sul quale si è soffermato anche Euclid.

La valutazione del Mediatore

Come indicato nel documento di consultazione, il principale obiettivo che si ambisce raggiungere con la stesura di una dichiarazione semplice e concisa dei principi che disciplinano il servizio pubblico è di promuovere la fiducia dei cittadini nella funzione pubblica europea e nelle istituzioni UE di cui questa è al servizio.

Non vi è mai stata l'intenzione di insinuare la mancata osservanza e applicazione dei principi da parte dei funzionari dell'Unione.

Il Mediatore ha accolto con riconoscenza la positiva quanto costruttiva proposta del comitato del personale del Consiglio, del comitato centrale del personale della Commissione e di *Solidarité européenne* di migliorare la versione francese dei principi, in quanto tale intervento contribuisce a evitare fraintendimenti.

¹ Se, nelle intenzioni, la dichiarazione si presenta costruttiva, nella formulazione rischia non già di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti del servizio pubblico europeo, bensì di mettere gravemente in dubbio l'integrità di quest'ultimo. In particolare, ogni frase contiene la parola "dovrebbero", che ha una fortissima connotazione accusativa. Questo condizionale dà l'impressione che la gestione amministrativa offerta dalla funzione pubblica europea si dimostri di infimo livello, cosa che, evidentemente, non corrisponde al vero. Per questo motivo, ci sembra che la redazione del progetto possa essere sensibilmente migliorata eliminando il verbo "dovrebbero" e ponendo tutto il testo al presente indicativo. (Traduzione a cura dei servizi del Mediatore)



Per quanto riguarda la versione inglese, il Mediatore ritiene che la parola "should" ben si presti ad esprimere gli obblighi attualmente vigenti, che è poi quanto si propone di fare la dichiarazione dei principi del servizio pubblico.

Il Mediatore farà in modo che le altre versioni linguistiche siano riesaminate alla luce di questo aspetto.

Infine, il Mediatore concorda pienamente sull'importanza di comunicare la versione definitiva dei principi del servizio pubblico in modo efficace ed appropriato e che un'introduzione esplicativa sia essenziale a tale scopo.

3.1.2 Rapporto con norme, codici e processi attuali

Molti contributi hanno richiamato l'attenzione su altri strumenti e processi che sono pertinenti all'attuazione pratica dei principi del servizio pubblico.

Il Parlamento europeo si è soffermato sul proprio codice di condotta per il personale (Guida ai doveri dei funzionari e agenti del Parlamento europeo), adottato dall'Ufficio di presidenza del PE il 7 luglio 2008, nella cui introduzione si spiega che la funzione pubblica europea è vincolata a un proprio codice deontologico.

La Commissione europea ha ricordato di aver varato negli ultimi anni una serie di iniziative volte a sensibilizzare il proprio personale e a promuovere l'attuazione delle norme e dei principi contenuti nello statuto dei funzionari e nel proprio codice di buona condotta amministrativa, dalla stessa adottato il 17 ottobre 2000.

Due risposte, pervenute da singoli individui, hanno richiamato l'attenzione del Mediatore sulla comunicazione del vicepresidente Kallas alla Commissione dal titolo "Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission" (migliorare il contesto dell'etica professionale all'interno della Commissione) (SEC(2008) 301 def., 5 marzo 2008) e sul documento della Commissione "Practical Guide to Staff Ethics and Conduct" (guida pratica alla deontologia e alla condotta del personale) disponibile nella rete Intranet della Commissione.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP hanno indicato che la DG Concorrenza della Commissione dispone di un proprio codice deontologico² e hanno raccomandato che la Commissione prenda in considerazione l'ipotesi di adottare codici analoghi, adeguati alle circostanze delle altre DG.

Un sindacato del personale, il *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE) ha individuato una serie di ambiti in cui ritiene che l'applicazione dello statuto dei funzionari non sia soddisfacente e ha invitato il Mediatore a formulare proposte nel contesto della riforma dello statuto prevista per il 2012.

L'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (BEUC) ha indicato nella procedura per la valutazione d'impatto della Commissione³ una fonte di informazioni e di riscontri volti a garantire l'obiettività dell'attività politica, e ha

² Questo Codice viene menzionato nella relazione annuale d'attività per il 2010 della DG Concorrenza http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf. Cfr. in particolare a pag. 20.

³ La Commissione definisce la valutazione d'impatto una procedura che fornisce riscontri oggettivi in merito ai vantaggi e agli svantaggi di possibili opzioni politiche, valutandone l'impatto potenziale: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



sottolineato l'esigenza di praticare l'imparzialità nell'ordinare e nel progettare gli studi a sostegno delle valutazioni d'impatto. Il BEUC ha inoltre invitato le istituzioni a riconsiderare le rispettive procedure di consultazione, nell'ottica di assicurare l'equilibrio tra i diversi interessi e soggetti.

Rispondendo a titolo personale, un funzionario dell'Agenzia per i diritti fondamentali ha proposto di dotare ogni istituzione, organismo, ufficio e agenzia dell'UE di un "funzionario responsabile per l'etica" che eroghi informazioni e servizi formativi su argomenti deontologici, avanzi proposte per migliorare il comportamento etico, sia disponibile alla consultazione da parte del personale e funga da meccanismo di allerta. Ha suggerito altresì di sviluppare una piattaforma o un network per la condivisione di informazioni e idee tra i diversi funzionari responsabili per l'etica. Altri contributi hanno sottolineato quanto sia importante che le istituzioni erogino formazione al proprio personale in materia di deontologia.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore riconosce l'importanza dei punti sopra esposti ed esprime gratitudine agli autori che li hanno sollevati.

In un discorso alla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo del 22 settembre 2011, il Mediatore ha fatto riferimento alle importanti iniziative cui ha dato corso la Commissione attraverso la nomina di "corrispondenti responsabili per l'etica" e l'elaborazione di programmi formativi sulla deontologia. Egli ha suggerito la possibilità di conferire una dimensione interistituzionale a questo lavoro e si è offerto di dare un contributo al processo. A tale proposito, esaminerà con attenzione la preziosa indicazione di nominare dei funzionari responsabili per l'etica.

A parere del Mediatore, i punti esaminati in questa sezione non impongono modifiche al progetto di principi per il servizio pubblico.

3.1.3 Applicazione e sanzioni

In un contributo individuale, è stato chiesto chi monitorerà il rispetto dei principi da parte dei funzionari, chi deciderà se i principi sono stati violati in caso di controversia o denuncia, e se vi saranno sanzioni per i contravventori. A questo riguardo, anche la Society of European Affairs Professionals (SEAP) si è mostrata interessata ad apprendere quali siano le conseguenze in caso di mancato rispetto dei principi e se vi è la possibilità che il Mediatore consideri il mancato rispetto di un principio una valida motivazione per accogliere un reclamo.

La valutazione del Mediatore

I principi del servizio pubblico non si prefiggono l'obiettivo di imporre obblighi di natura giuridica o disciplinare in capo ai funzionari.

Nel redigerli, è stata posta attenzione a veicolare le massime aspirazioni in fatto di comportamento dei funzionari pubblici, non già a definire, rilevare o punire i comportamenti scorretti.

Questo "decalogo" potrebbe costituire un utile punto di riferimento per comprendere lo spirito con cui interpretare e applicare regole e codici che, attraverso i particolari obblighi in essi contenuti, danno attuazione ai principi del servizio pubblico.



Nello svolgimento del suo mandato, il Mediatore terrà conto dei principi del servizio pubblico e si aspetta che le istituzioni dell'Unione facciano altrettanto. Ricorda, tuttavia, che nelle sue indagini il Mediatore si occupa di casi di cattiva amministrazione nell'ambito delle attività delle istituzioni UE, non già di accertare la condotta di singoli funzionari sotto il profilo disciplinare.

3.1.4 Ambito di applicazione dei principi

Due autori hanno chiamato in causa la nota a piè di pagina in cui si spiega che il termine "funzionario" si riferisce al personale delle istituzioni, degli organismi, degli uffici e delle agenzie dell'UE, la cui denominazione ufficiale è "funzionari ed altri agenti".

Uno di essi (SEAP) ha chiesto se i commissari rientrino nell'ambito di applicazione e ha espresso l'auspicio che, in caso negativo, la loro posizione sia spiegata con chiarezza.

L'altro, un individuo, ha raccomandato di affermare esplicitamente, nell'interesse della trasparenza, che i membri della Commissione, i giudici della Corte di giustizia e i membri del Parlamento europeo non sono funzionari dell'UE e che tali figure sono nominate dagli Stati membri dell'Unione oppure elette.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore concorda sull'importanza di chiarire che i membri della Commissione, i giudici della Corte di giustizia e i membri del Parlamento europeo non sono "funzionari e altri agenti" dell'Unione europea ai sensi dello statuto dei funzionari⁴. I loro obblighi, inoltre, non sono definiti da tale statuto. Ne consegue che il termine "funzionari", così come utilizzato nell'ambito dei principi del servizio pubblico, non ricomprende queste figure.

Lo statuto dei funzionari definisce tuttavia la categoria di "consulente speciale"⁵ alla quale si applicano talune sue disposizioni.

Il Mediatore ritiene che sarebbe più opportuno inserire le delucidazioni del caso nell'introduzione che accompagnerà i principi che non in una nota a piè di pagina.

⁴ Formalmente, "Statuto dei funzionari e regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea". La Commissione ne pubblica la versione consolidata sul sito Web "Europa" all'indirizzo: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf.

⁵ "[...] l'agente che, pur svolgendo altre attività professionali è assunto date le sue qualifiche eccezionali, per prestare la propria collaborazione a una delle istituzioni delle Comunità, sia regolarmente, sia per determinati periodi e che è retribuito con gli stanziamenti globali aperti a tal fine nella sezione del bilancio relativa all'istituzione da cui dipende." (Articolo 5 del *Regime applicabile agli altri agenti*).



3.2. Cosa è stato detto in merito al progetto di principi

3.2.1 Proposte di principi e temi supplementari

Uso razionale delle risorse/austerità

L'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna ha proposto un principio supplementare ("*austerità*") che obbliga i funzionari a gestire le risorse pubbliche con prudenza e a perseguire il risparmio, l'efficienza e l'efficacia. Lo stesso Ufficio ha sottolineato che il suddetto principio è già citato in una risoluzione delle Nazioni Unite⁶ relativa a un codice di condotta internazionale per i funzionari pubblici: "[p]ublic officials shall ensure that they perform their duties and functions efficiently, effectively and with integrity, in accordance with laws or administrative policies. They shall at all times seek to ensure that public resources for which they are responsible are administered in the most effective and efficient manner." (I funzionari garantiscono di espletare i propri obblighi e le proprie funzioni con efficienza, efficacia e integrità, in conformità delle leggi o delle politiche amministrative. Essi assicurano ad ogni istante che le risorse pubbliche di cui sono responsabili siano amministrate nella maniera più efficace ed efficiente).

Una proposta analoga, avanzata da Euclid, è di affermare che "i funzionari dell'Unione mostrano un atteggiamento positivo nel perseguire i principi di efficienza, efficacia, trasparenza, responsabilità, coerenza, assunzione dei rischi e riduzione della burocrazia (anche attraverso l'abbattimento dei costi amministrativi)"⁷.

Un individuo ha suggerito che i funzionari hanno il dovere di richiamare l'attenzione dei superiori sui malfunzionamenti o sui difetti dell'amministrazione. In particolare, essi sono tenuti ad avanzare proposte per aumentare la produttività e per ridurre la burocrazia, i costi amministrativi e la spesa pubblica.

Su questo medesimo tema, la Corte dei conti ha sottolineato, nelle sue osservazioni generali, l'importanza dell'uso razionale delle risorse pubbliche da parte dei funzionari UE.

La Corte ha altresì indicato che il principio del merito deve essere il criterio guida per la nomina e la promozione dei funzionari dell'Unione.

Responsabilità (*accountability*)

L'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna ha suggerito di presentare separatamente il principio di *responsabilità* in quanto trattasi di un valore desumibile da tutto il testo. Secondo l'Ufficio, potrebbe rientrare in questo principio la sollecitudine a riconoscere e a correggere gli errori (atteggiamento che il documento di consultazione ingloba nel principio di obiettività).

⁶ A/RES 51/59, del 28 gennaio 1997.

⁷ Euclid ha proposto questa formulazione quale elemento aggiuntivo al Principio 1 ("impegno"). Pare tuttavia opportuno occuparsene in questa sezione.



Flessibilità e innovazione

Euclid ha proposto di catalogare come principi la *flessibilità* e l'*attenzione all'innovazione*. In sintesi, questi valori affermerebbero che i funzionari sono tenuti ad adattare le regole istituzionali per venire incontro alle esigenze e alle aspirazioni dei cittadini, ad essere lungimiranti e a promuovere l'innovazione e le buone pratiche.

Inoltre, secondo Euclid, questi due principi dovrebbero fare riferimento al coinvolgimento dei cittadini, al fatto di porli in condizione di dare un contributo nonché alla promozione di un approccio partecipativo.

Denuncia di irregolarità interne

Access Info Europe

... è essenziale che i funzionari non tollerino le pratiche di corruzione, le parzialità a favore di interessi privati, la mancanza di integrità e di trasparenza o i comportamenti irrispettosi e contrari all'etica.

Secondo il contributo di Access Info Europe, i principi dovrebbero includere esplicitamente o alludere sia alla protezione degli informatori sia all'obbligo dei funzionari di denunciare le irregolarità interne.

In un contributo individuale, un autore ha deplorato anche l'assenza di una chiara affermazione che indichi come devono reagire i funzionari quando vengono a conoscenza di una colpa grave coperta da un'istituzione.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore conviene sul fatto che l'uso razionale delle risorse pubbliche e il perseguimento del risparmio, dell'efficacia e dell'efficienza rivestono un'importanza fondamentale per le istituzioni dell'UE e la funzione pubblica dell'Unione. Lo stesso identico punto è stato sollevato nel corso della precedente consultazione della rete europea dei difensori civici.

Il Mediatore riconosce altresì l'importanza della questione relativa alla denuncia delle irregolarità interne.

Gli strumenti in cui si dovrebbero trovare, e di fatto si trovano, le disposizioni dettagliate di carattere giuridico e istituzionale per la segnalazione delle irregolarità interne e la gestione attenta delle risorse pubbliche sono lo statuto dei funzionari, il regolamento finanziario e una serie di codici.

Il Mediatore non esclude che, alla luce dei principi, e nell'ottica di dare piena attuazione agli stessi, possa essere opportuno introdurre strumenti supplementari e/o rivedere quelli esistenti.

Egli considera i principi del servizio pubblico una dichiarazione di alto livello delle norme etiche che si applicano a tutti i funzionari. In linea con questa impostazione, non sarebbe giusto includere nel documento elementi per lo più applicabili ai funzionari con responsabilità di leadership o da intendersi principalmente come obblighi delle istituzioni e non come obblighi di tutti i funzionari.



È vero che ogni funzionario ha la possibilità di contribuire ad evitare gli sprechi. Tuttavia, la responsabilità primaria dell'uso razionale delle risorse pubbliche incombe alle istituzioni e ai quadri direttivi.

Quanto alla denuncia delle irregolarità, lo statuto dei funzionari prevede di fatto per tutti i dipendenti pubblici l'obbligo di segnalare i comportamenti scorretti⁸. Il Mediatore non nutre poi incertezze circa l'obbligo morale dei funzionari di non accettare passivamente la cattiva condotta altrui. Tuttavia, egli osserva che nella pratica internazionale non vi è uniformità circa l'imposizione di uno specifico obbligo giuridico in capo ai funzionari di segnalare le irregolarità interne.

Per i motivi sopra esposti, il Mediatore ritiene che, con l'aggiunta di un riferimento alla *fiducia dei cittadini* nel primo principio (*impegno* – cfr. la discussione riportata più avanti), da un lato, e la formulazione del primo paragrafo del secondo principio (*integrità*)⁹, dall'altro, le questioni in parola siano affrontate in misura adeguata e sufficiente, considerata la natura di alto livello dei principi.

È inoltre dell'avviso che, creare le condizioni istituzionali necessarie per dare a tutti i funzionari la possibilità di essere flessibili e innovativi rientri nelle responsabilità delle istituzioni e delle relative sfere direttive. La sensazione è che questi concetti, che rimandano a un obbligo universale, siano sufficientemente inclusi nel riferimento all'"apertura mentale" dei funzionari di cui al terzo principio (obiettività).

Il Mediatore è di parere analogo per quanto concerne le responsabilità di: coinvolgere i cittadini, promuovere la partecipazione dei cittadini, e di utilizzare il merito come criterio per le nomine e le carriere all'interno della pubblica amministrazione. Queste responsabilità, nella misura in cui implicano obblighi per tutti i funzionari, sono sufficientemente espresse dai principi di *impegno* (in particolare dal riferimento aggiuntivo alla fiducia dei cittadini – si veda più avanti) e di *integrità*.

Nell'analizzare un punto correlato al precedente, alcuni interlocutori hanno utilizzato il termine "proattività" e il Mediatore ha valutato se fosse il caso di includerlo nei principi. Poiché non è chiaro, tuttavia, se esista un unico termine equivalente nelle altre lingue, l'opzione migliore è sembrata quella di non procedere in tal senso (per lo stesso motivo, nei principi non viene utilizzato il termine "responsabilità" (nel senso di *accountability*). Nella versione rivista, i paragrafi terzo e quarto del primo principio (*impegno*) suggeriscono l'idea di un'impostazione proattiva, e questo aspetto sarà posto in risalto nell'introduzione ai principi.

3.2.2 Principio 1 - Impegno verso l'Unione europea e i suoi cittadini

La Corte dei conti ha espresso il parere che sarebbe opportuno aggiungere un riferimento alla competenza del personale UE, ovvero al fatto che i funzionari sono tenuti a comportarsi sempre in modo professionale e ad applicare i più elevati standard professionali nello svolgimento delle proprie attività, così da poter esercitare le proprie funzioni con competenza ed imparzialità.

⁸ Cfr. l'articolo 22, lettera a.

⁹ "I funzionari si comportano sempre in modo tale da sostenere il più rigoroso esame pubblico."



La Corte ha inoltre proposto di accennare alla necessità per i funzionari UE di conservare la propria indipendenza da gruppi di interesse esterni e la propria neutralità politica. Argomenti analoghi sono stati richiamati in numerosi altri contributi.

La Society of European Affairs Professionals (SEAP) ha suggerito di dividere in due il terzo paragrafo¹⁰ in quanto il testo contiene due concetti distinti. Questa scissione consentirebbe anche di collegare l'"essere un buon esempio" alla "fiducia", una parola che altrimenti, sebbene menzionata nel documento di consultazione, non comparirebbe in nessuna parte dei principi.

ALTER-EU si è richiamata agli impegni globali contemplati nel trattato di Lisbona. Sullo stesso argomento si è espressa Access Info Europe, che ha inoltre suggerito di enunciare che, per i funzionari, quello di "essere di buon esempio per gli altri" deve essere un imperativo, non un "proposito".

ALTER-EU

... il trattato di Lisbona prevede un impegno nei confronti dello sviluppo sostenibile e sottintende una chiara responsabilità in materia di protezione degli interessi delle persone e dell'ambiente in tutto il mondo.

A nome dell'Unione dei federalisti europei, l'on. Andrew Duff ha proposto di integrare la prima frase del primo principio come segue: "*... per servire gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini ai fini della realizzazione degli obiettivi dei trattati.*"

L'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna ha affermato che, a suo parere, il primo principio enuncia l'obbligo di lealtà dei funzionari nei confronti dell'Unione europea e dei cittadini di cui l'UE è al servizio, e ha suggerito di rinominarlo di conseguenza.

Secondo l'Ufficio, questo principio dovrebbe fare anche espressa menzione della registrazione e della custodia dei documenti, nonché della loro successiva trasmissione alle sedi o soggetti competenti.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore concorda con le proposte della Corte dei conti e, per metterle in pratica, modificherà il primo principio in modo da includervi un riferimento ai **"più elevati standard professionali"**.

Per quanto riguarda l'indipendenza da gruppi di interesse esterni e la neutralità politica dei funzionari, provvederà ad aggiungere, nel terzo principio (*obiettività*), un riferimento all'"imparzialità", come indicato dal Network delle agenzie dell'UE.

Il Mediatore si dichiara in sintonia con la proposta del SEAP di trattare separatamente le "capacità" e l'"essere un buon esempio". Nel contesto di quest'ultimo concetto sarà inoltre introdotta la parola "fiducia", mentre sarà omessa l'espressione "con il proposito di".

¹⁰ "I funzionari svolgono le loro funzioni al meglio delle loro capacità e con il proposito di essere un buon esempio per gli altri."



Il Mediatore accoglie inoltre il punto sollevato da ALTER-EU e Access Info Europe per quanto riguarda il ruolo globale dell'UE. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 5, del trattato sull'Unione europea recita:

"Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite."

Il Mediatore reputa calzante a questo riguardo la formulazione supplementare proposta dall'Unione dei federalisti europei con il riferimento agli **obiettivi dei trattati**, mentre ritiene che la sottolineatura di obiettivi specifici non competa ai principi del servizio pubblico.

Quanto alla proposta di rinominare il primo principio con il termine "lealtà", il Mediatore ricorda che una delle questioni sollevate durante la precedente consultazione della rete europea dei difensori civici riguardava il fatto che i funzionari pubblici sono responsabili, e hanno un obbligo di lealtà, nei confronti delle istituzioni per cui lavorano. Il primo principio, sebbene sia del tutto coerente con il motivo della lealtà istituzionale, è inteso in realtà a trasmettere un concetto diverso e più ampio, che trova adeguata espressione nella parola "impegno".

Il Mediatore concorda con il suggerimento dell'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna di includere nei principi la tenuta di registri idonei. La commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord (Regno Unito) ha avanzato una proposta analoga in relazione al secondo principio (*integrità*). Il Mediatore ritiene che la tenuta di registri idonei serva a più scopi, e la includerà tra gli aspetti del quinto principio (*trasparenza*).

Il Mediatore ometterà altresì l'espressione "e unico" dal secondo paragrafo: Questa formulazione è infatti superflua, dato che la frase include già il termine "solo".

3.2.3 Principio 2 - Integrità

Quello dell'integrità è il principio che ha ricevuto il maggior numero di commenti. Dalle osservazioni emergono due grandi temi. In primo luogo, diversi interlocutori auspicano una formulazione più forte di questa "regola". In secondo luogo, alcuni autori, soprattutto singoli funzionari, si dichiarano insoddisfatti della formulazione del quarto paragrafo, in cui viene fatto specifico riferimento alle indennità.

Il Network delle agenzie dell'UE ha proposto di riformulare il primo paragrafo nel modo seguente: "si comportano sempre secondo i più elevati standard di probità, imparzialità, ecc." Il Network ha inoltre suggerito di dichiarare che i funzionari "evitano" i conflitti di interesse, non che "si adoperano" per evitarli.

Access Info Europe ha affermato che le disposizioni, per quanto positive ed importanti, risultano eccessivamente vaghe. Ha pertanto raccomandato di integrare i principi, descrivendo a grandi linee o facendo riferimento a uno specifico meccanismo che impone ai funzionari di dichiarare i conflitti di interesse. Ha inoltre consigliato di specificare un "periodo di interruzione" di



almeno 18 mesi, a decorrere dalla fine dell'incarico, prima che il funzionario sia autorizzato a intraprendere attività che potrebbero costituire un conflitto di interessi o rientrare in un modello occupazionale riconducibile al fenomeno delle "porte girevoli".

SEAP ha raccomandato di rafforzare la formulazione del principio, aggiungendo che i funzionari dichiarano i conflitti d'interesse al loro insorgere e intervengono rapidamente per risolverli. L'associazione ha altresì proposto di specificare un periodo di un anno tra il termine dell'incarico e l'avvio di un'attività remunerata che possa implicare un conflitto di interessi o la parvenza di un siffatto conflitto.

ALTER-EU ha espresso forte sostegno nei confronti di questo principio e ha proposto di inserire un paragrafo supplementare in cui si affermi che i funzionari si astengono per diversi anni dall'occupare posti di lavoro destinati a creare conflitti di interesse, e che in nessun caso avviano trattative in relazione a tali impieghi durante la loro permanenza in carica in qualità di funzionari pubblici.

La commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord (Regno Unito) ha proposto una formulazione aggiuntiva tesa ad affermare che i funzionari non fanno uso improprio delle informazioni, né accettano donativi.

Il quarto paragrafo¹¹

Il comitato centrale del personale della Commissione ha trovato oltraggioso il fatto che si ritenga che i funzionari tentino di approfittare al massimo dei propri diritti. Secondo il comitato, vi sono solo due casi possibili, sulla base delle valutazioni dell'amministrazione: o il funzionario ha diritto a una spettanza oppure non vi ha diritto. Lo statuto dei funzionari prevede interventi in caso di tentata frode e la Commissione adotta ormai da diversi anni una politica di tolleranza zero a questo riguardo.

Il comitato centrale del personale della Commissione ha proposto di aggiungere il termine "accuratezza" (*justesse*) nella formulazione del quarto paragrafo, per chiarire che ai funzionari non si chiede di fare regali alle istituzioni, bensì di limitare le richieste di rimborso ai costi sostenuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Un interlocutore ha affermato che, secondo la sua interpretazione, il quarto paragrafo fa riferimento unicamente agli esborsi avvenuti durante gli spostamenti di servizio e a tale proposito ha indicato che il termine "indennità" potrebbe dare adito a confusione, in quanto questa parola rimanda anche ad alcune componenti del pacchetto retributivo complessivo, come ad esempio l'assegno di famiglia. Alla luce di ciò, ha dunque proposto che il paragrafo faccia riferimento agli "esborsi".

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore conviene sul fatto che sarebbe opportuno rafforzare il secondo principio attraverso l'aggiunta di riferimenti ai seguenti aspetti:

- **ricevimento di donativi** (secondo paragrafo)

¹¹ "I funzionari che richiedono il rimborso di spese e indennità s'ispirano a un principio di ragionevolezza e non all'intento di massimizzare i propri benefici."



- **sollecitudine** nel dichiarare gli interessi privati (secondo paragrafo)
- **rapido** intervento per risolvere i conflitti di interesse (terzo paragrafo).

Il Mediatore preferisce mantenere la formulazione secondo cui i funzionari "si adoperano per evitare" i conflitti di interesse, poiché essa veicola l'esigenza di essere proattivi piuttosto che limitarsi a reagire alle situazioni al loro insorgere.

Il Mediatore comprende i timori di quanti hanno posto in evidenza il problema delle "porte girevoli" e hanno richiesto un periodo di "interruzione" obbligatorio. Conviene anche sul fatto che, il comportamento dei funzionari una volta terminato l'incarico rappresenta solo una parte del problema. Di pari importanza, se non maggiore, è infatti la necessità di scongiurare il rischio che durante l'esercizio del mandato, la loro condotta possa essere condizionata o dare la parvenza esserlo dalla prospettiva di una futura occupazione al di fuori del servizio pubblico. Ciò detto, non considera che una dichiarazione di alto livello, come quella dei principi del servizio pubblico, sia lo strumento adatto per disciplinare questi aspetti nel dettaglio.

Quanto al suggerimento di aggiungere che i funzionari "non fanno uso improprio delle informazioni", il Mediatore ritiene che il concetto sia adeguatamente abbracciato dall'integrazione al primo principio (impegno), secondo cui i funzionari si adoperano per rispettare sempre **i più elevati standard professionali**.

Relativamente al quarto paragrafo, in cui vengono citate le "indennità", l'intenzione del Mediatore era di indicare con questo termine spese, prestazioni e indennità.

Il Mediatore concorda sul fatto che non si pretende dai funzionari di fare regali alle istituzioni e che, conformemente alle norme applicabili, essi hanno pieno titolo a richiedere il rimborso delle spese sostenute nell'esercizio delle loro funzioni.

Tuttavia, si dichiara non convinto dall'argomentazione secondo cui la sussistenza o non sussistenza del diritto a una spettanza sono chiaramente identificabili. Le regole che disciplinano le prestazioni, le indennità e le spese sono complesse e il loro significato non è sempre cristallino; l'interpretazione e l'applicazione di tali prescrizioni possono talvolta produrre risultati sorprendenti e non voluti.

In diverse occasioni, il Mediatore ha tentato di persuadere le amministrazioni delle istituzioni dell'UE a usare il buon senso e a ispirarsi a un principio di equità nell'interpretare ed applicare le norme finanziarie ai casi specifici. Rimane del parere che i funzionari che richiedono prestazioni, rimborsi spese e indennità all'amministrazione debbano parimenti adottare un approccio improntato alla ragionevolezza, piuttosto che al massimalismo.

Ciò detto, egli ammette che la formulazione del quarto paragrafo potrebbe dare l'erronea impressione che il bersaglio da colpire sia la frode.

Riflettendoci, una dichiarazione di alto livello come quella in esame non dovrebbe richiamare l'attenzione su specifiche aree inerenti a prestazioni, spese e indennità, a pena di suscitare l'altrettanto errata impressione che il Mediatore ritenga che in questo settore vi sia una diffusa criticità.



Di conseguenza, il quarto paragrafo sarà soppresso e l'indicazione circa il "principio di ragionevolezza" che deve guidare il funzionario sarà inclusa nel primo paragrafo.

3.2.4 Principio 3 - Obiettività

Il Network delle agenzie dell'UE ha suggerito di includere nel principio di obiettività un accenno specifico all'imparzialità e alla non discriminazione. La commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord ha proposto anch'essa di dichiarare in modo esplicito che i funzionari non operano discriminazioni, mentre l'associazione delle assicurazioni tedesche e l'agenzia europea per i medicinali hanno espresso la raccomandazione di aggiungere un riferimento specifico all'imparzialità.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP hanno richiamato l'attenzione, in particolare, sulla DG Concorrenza della Commissione. Il parere emerso dai loro commenti è che l'obiettività richiede un'esperienza e una formazione adeguate. Nel loro contributo hanno inoltre segnalato il rischio del "bias di conferma" o *confirmation bias* (la tendenza a dare maggior peso alle argomentazioni e ai riscontri che suffragano le concezioni già provvisoriamente acquisite e a minimizzare o a trascurare invece la rilevanza di argomentazioni e riscontri che risultano in contrasto con esse).

ALTER-EU ha richiamato l'attenzione sui pericoli della regolamentazione guidata da interessi particolari o *regulatory capture* (fenomeno che si verifica quando un'autorità di regolamentazione agisce a favore di coloro che dovrebbe regolamentare anziché nell'interesse pubblico) e dell'accesso privilegiato al processo decisionale, e ha proposto di inserire un riferimento alle consultazioni proattive che coinvolgono una variegata gamma di punti di vista e interessi nonché alla difesa attiva delle preoccupazioni di interesse pubblico di fronte alle azioni di lobbying.

Access Info Europe ha a sua volta auspicato l'inserimento di una dimensione proattiva tramite un'enunciazione che affermi che i funzionari devono cercare attivamente diversi punti di vista e incoraggiare con forza la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. L'organizzazione ha inoltre espresso l'auspicio di poter ampliare il terzo paragrafo, in modo da significare che i funzionari non devono consentire che la propria condotta professionale sia condizionata da personali preferenze, avversioni o legami con un particolare individuo, associazione o società, partito politico o governo.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore conviene sul fatto che sarebbe opportuno rafforzare il terzo principio attraverso l'aggiunta di riferimenti ai seguenti aspetti:

- **imparzialità** (primo paragrafo)
- **non discriminazione** (terzo paragrafo).

Per quanto riguarda la non discriminazione, il Mediatore sottolineerà nell'introduzione esplicativa ai principi del servizio pubblico che, a norma della giurisprudenza consolidata, il principio della parità di trattamento o non discriminazione contiene in sé due sottoprincipi:

- (i) situazioni analoghe non devono essere trattate in maniera diversa e



(ii) situazioni diverse non devono essere trattate in maniera uguale,

a meno che, nell'uno e/o nell'altro caso, tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

Il secondo elemento, che riveste una particolare importanza nei contesti amministrativi, tende spesso ad essere trascurato. Nella sua esperienza, il Mediatore si è occupato spesso di casi in cui i funzionari hanno ritenuto, in virtù del principio di uguaglianza, di dover sempre riservare a tutti il medesimo trattamento, senza curarsi delle differenze esistenti tra una situazione e l'altra.

Quanto al suggerimento di aggiungere che i funzionari non devono consentire condizionamenti alla propria condotta professionale dettati dai propri "legami con" una particolare associazione o società, partito politico o governo, il Mediatore comprende l'obiettivo che si intende raggiungere. Tuttavia, la formulazione proposta potrebbe dare ad intendere che sia generalmente accettabile che i funzionari abbiano simili legami, mentre solitamente ciò non corrisponde alla realtà.

L'importanza della formazione in materia deontologica è già stata commentata (si veda sopra nella sezione intitolata "Rapporto con norme, codici e processi attuali"). Il Mediatore concorda sul fatto che un'adeguata formazione iniziale e sul lavoro potrebbe anche contribuire a ridurre i rischi di "regulatory capture" e "confirmation bias".

Convien inoltre sull'importanza di adottare un approccio proattivo alla consultazione e alla partecipazione dei cittadini. In verità, a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona, il trattato sull'Unione europea sancisce che le tutte le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea, in particolare, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate¹².

Tuttavia, a parere del Mediatore, le precedenti osservazioni in merito alla formazione e alla proattività non impongono modifiche al progetto di dichiarazione dei principi del servizio pubblico, in quanto non attengono alle responsabilità di ogni singolo funzionario bensì a quelle delle istituzioni.

3.2.5 Principio 4 – Rispetto per gli altri

Euclid e la commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord hanno proposto di citare la **tempestività** quale aspetto di tale principio. L'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (BEUC) ha avanzato una proposta analoga, di dichiarare cioè che i funzionari sono tenuti a rispondere a lettere e richieste dei cittadini "entro un periodo di tempo ragionevole".

Il Network delle agenzie dell'UE ha suggerito che si potrebbe fare menzione della diversità, al fine di asserire la dimensione culturale del rispetto.

Access Info Europe ha raccomandato di citare la **tempestività** nel rispondere a richieste, domande e denunce dei cittadini nell'ambito del quinto principio (*trasparenza*). Anche SEAP ha avanzato una proposta simile.

¹² Cfr. articolo 11, paragrafi 2 e 3.



L'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna ha suggerito di aggiungere un paragrafo al quinto principio (*trasparenza*) che indichi che i funzionari devono esprimersi in modo tale da agevolare la comprensione da parte dei cittadini.

La valutazione del Mediatore

Il Mediatore accoglie con favore il prezioso suggerimento di diversi interlocutori sull'utilità di citare la tempestività nei principi del servizio pubblico.

Egli concorda che la tempestività è particolarmente importante ai fini della trasparenza. Molte delle denunce di cui si occupa, infatti, riguardano casi di ritardi ingiustificati nella gestione delle domande di accesso ai documenti. Tuttavia, egli è persuaso che, in quanto responsabilità individuale di ordine generale, la tempestività appartenga concettualmente al principio del rispetto per gli altri. Pertanto, nel primo paragrafo di tale principio sarà inserito l'aggettivo "tempestivi" di modo che il testo reciti: "I funzionari agiscono nel rispetto reciproco e dei cittadini. Sono educati, disponibili, **tempestivi** e cooperativi."

Inoltre, il Mediatore accoglie positivamente la preziosa proposta dell'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna di enunciare chiaramente nei principi che disciplinano il servizio pubblico l'obbligo dei funzionari di esprimersi in modo tale da agevolare la comprensione da parte dei cittadini. Il Mediatore concorda sul fatto che questa responsabilità potrebbe costituire parte integrante del principio di trasparenza. Sotto il profilo concettuale, tuttavia, essa rientra anche nel principio del rispetto per gli altri, soprattutto se correlata all'obbligo di adoperarsi per comprendere le affermazioni altrui. Con questa integrazione, infatti, essa esprime l'idea di *dialogo*. Di conseguenza, il Mediatore inserirà nel testo relativo al principio del rispetto per gli altri un secondo paragrafo, che reciterà: "Si impegnano seriamente a comprendere le affermazioni altrui e si esprimono con chiarezza, utilizzando un linguaggio semplice".

Il Mediatore conviene sul fatto che la comprensione della diversità culturale costituisce un aspetto importante del principio del rispetto per gli altri. Lo stesso motto dell'Unione europea recita "unita nella diversità".¹³ Tuttavia, il concetto del rispetto della diversità è complesso, e come tale richiede una delucidazione. Secondo il giudizio del Mediatore, è preferibile pertanto includerlo nell'introduzione ai principi.

3.2.6 Principio 5 - Trasparenza

La Corte dei conti ha suggerito di chiarire che questo principio lascia impregiudicati il segreto professionale e il diritto alla protezione dei dati personali.

Euclid ha proposto di inserire un ulteriore paragrafo che reciti, "al fine di rendere conto ai cittadini, si rendono maggiormente accessibili e promuovono un sistema per il monitoraggio del proprio rendimento e dei propri risultati".

Anche ALTER-EU ha proposto un paragrafo aggiuntivo in cui si affermi che i funzionari riferiscono in merito all'"impronta legislativa" di una proposta, affinché il pubblico possa comprendere chi ha tentato di condizionare la

¹³ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



legislazione, quali contributi specifici i funzionari abbiano considerato validi (o non validi) e perché.

Come osservato in precedenza, la proposta di Access Info Europe di integrare in questo principio l'elemento della tempestività è stata accolta nell'ambito del quarto principio (*rispetto per gli altri*).

La stessa organizzazione ha inoltre suggerito di inserire un riferimento alla proattività, in cui si affermi che i funzionari devono pubblicare proattivamente quante più informazioni possibili in merito alle proprie funzioni, responsabilità e attività nonché alle spese e alle riunioni, sia interne sia esterne.

La valutazione del Mediatore

Nell'analisi dei commenti relativi al primo principio (*impegno*), si era detto che la proposta di menzionare la tenuta di registri idonei, avanzata dall'Ufficio per lotta antifrode della Catalogna e dalla commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord (Regno Unito), sarebbe stata ripresa nell'ambito del principio della trasparenza. Il secondo paragrafo reciterà pertanto: "**Tengono registri idonei e sono aperti all'esame pubblico della loro condotta e del rispetto di questi¹⁴ principi del servizio pubblico**".

Il suggerimento della Corte dei conti europea di chiarire che il principio della trasparenza "lascia impregiudicato il segreto professionale" è affine alla proposta della commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord di affermare, in relazione al secondo principio (*integrità*), che i funzionari "non fanno uso improprio delle informazioni". Il Mediatore ritiene che tale aspetto sia adeguatamente contemplato nella formulazione aggiunta al primo principio (*impegno*), secondo cui i funzionari si adoperano per rispettare sempre **i più elevati standard professionali**.

La protezione dei dati personali, analogamente al diritto di accesso ai documenti, è prevista nella carta dei diritti fondamentali e nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE¹⁵). Il Mediatore non considera opportuno che i principi del servizio pubblico si riferiscano in modo specifico a questi diritti. A tale proposito, è utile segnalare che, come principio del servizio pubblico, la trasparenza non deriva dal diritto individuale di accesso ai documenti. Al contrario, è un prerequisito della buona governance e della responsabilità.

Per quanto riguarda le proposte di includere i concetti di proattività e responsabilità, è già stato spiegato in precedenza che è bene evitare l'uso di tali termini nella dichiarazione dei principi in considerazione dei problemi che potrebbero insorgere in sede di traduzione dei lemmi *proactivity* e *accountability* nelle altre lingue.

I suggerimenti sull'utilità di fare menzione dell'accessibilità, della promozione di un sistema per il monitoraggio del rendimento e dei risultati e delle "impronte legislative" sollevano questioni di rilievo. Tuttavia, il Mediatore ritiene che questi aspetti, lungi dal riguardare tutti i funzionari, attengano in realtà alle responsabilità delle istituzioni e degli alti funzionari. Per tale motivo, non ritiene opportuno incorporarli nei principi del servizio pubblico.

¹⁴ È stato inoltre inserito l'aggettivo "questi" a fini di chiarezza.

¹⁵ Cfr. articoli 8 e 42 della Carta nonché l'articolo 15, paragrafo 3, e l'articolo 16 del TFUE.



4. Conclusione

La presente relazione sarà tradotta in tutte le lingue ufficiali e sarà disponibile sul sito Web del Mediatore. La versione inglese sarà pubblicata on-line immediatamente e le altre versioni linguistiche seguiranno non appena disponibili.

Il Mediatore intende pubblicare la versione definitiva dei principi, corredata di un'introduzione esplicativa, in tutte le lingue, nella prima parte del 2012.