

L'etica nel Servizio pubblico

**Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 30 ottobre 1998

Riassunto dei punti principali

Per *etica nel Servizio pubblico* si intende un insieme di principi e di norme di comportamento adeguati nell'amministrazione pubblica. Sul modello del settore privato, le amministrazioni pubbliche tentano, da alcuni anni, di formulare per i propri agenti norme professionali vincolanti. Strumento di prevenzione, l'etica nel Servizio pubblico è intesa ad impedire reati commessi nell'esercizio di pubbliche funzioni, divenuti viepiù numerosi, anche nei Paesi industrializzati. Inoltre, essa serve di riferimento all'attività amministrativa che attualmente dispone di un più ampio margine di valutazione e di manovra nell'esecuzione dei suoi compiti.

Il presente rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) ha lo scopo di dare, da una parte, una visione d'insieme della dottrina che tratta il tema dell'etica nel Servizio pubblico e, dall'altra, di presentare i risultati di un'inchiesta realizzata presso l'Amministrazione federale.

- I servizi interrogati ritengono in maggioranza che la *fiducia del pubblico* nella funzione pubblica svizzera sia ancora notevole, benché in questi ultimi anni sia nettamente diminuita. Pensano che i valori essenziali del Servizio pubblico (per esempio attività esercitata nell'interesse del pubblico, vicinanza al cliente) siano in generale rispettati dagli agenti dell'Amministrazione federale nel loro lavoro quotidiano.
- Secondo le persone interrogate, i *principali fattori che rafforzano le predisposizioni a commettere irregolarità* nel Servizio pubblico sono errori di gestione e di reclutamento, nonché competenze mal definite. Un atteggiamento esemplare dei quadri dell'amministrazione e dei poteri politici, nonché responsabilità chiaramente definite sarebbero *le strategie più efficaci per lottare contro siffatte irregolarità*.
- Contrariamente alle riserve espresse in qualche opera specializzata, le persone interrogate non vedono nella *Nuova gestione pubblica* (NGP) un rischio supplementare, se determinate condizioni preliminari sono rispettate. Quando le responsabilità sono chiaramente definite, alcune persone interrogate ritengono che la NGP possa persino attenuare atti di corruzione.
- In seguito all'aumento del numero dei casi di corruzione, la Confederazione ha reagito nel corso degli anni 90 con un rafforzamento degli strumenti di controllo e delle sanzioni. Recentemente, ha preso provvedimenti preventivi in vista di promuovere l'etica nel Servizio pubblico. Si stanno per esempio elaborando norme di comportamento nel quadro delle *nuove linee direttive in materia di politica del personale* e di un *codice di condotta* applicabile a tutta l'amministrazione federale. L'Ufficio federale del personale (UFPER) è stato incaricato dal Consiglio federale di assistere i dipartimenti nella loro missione di *formazione continua e di perfezionamento* in materia di lotta contro la corruzione e di etica. A tutt'oggi, l'UFPER non ha ancora intrapreso niente di concreto in questo campo.
- Alla fine della redazione del presente rapporto, l'OPCA ha constatato che nessun dipartimento o ufficio consultato disponeva di un codice di condotta o dispensava corsi di formazione espressamente dedicati all'etica nel Servizio pubblico. Le persone interrogate hanno ritenuto che la *formazione* fosse uno degli strumenti più importanti per promuovere un comportamento conforme alle norme etiche. Tra le diverse formazioni hanno citato sedute d'in-

formazione per i nuovi impiegati o seminari sul comportamento adeguato da tenere nei confronti dei beneficiari delle prestazioni. Per mezzo di principi direttivi, di nuovi modelli di comunicazione e di formazione dei quadri, i servizi consultati si adoperano per *modernizzare la loro cultura amministrativa*. Un ampio ventaglio di *norme di procedura e di strumenti di controllo* come la sorveglianza degli affari, le firme a due o l'istituzione di un organo di ricorso indipendente, contribuisce ad assicurare un comportamento conforme.

- Numerosi Paesi membri dell'OCSE promuovono un comportamento corretto dei loro funzionari per mezzo di strumenti come codici di condotta, seminari dedicati all'etica, servizi di informazione sull'etica ecc. L'utilizzazione di questi strumenti è coordinata da istituzioni specialmente create a questo scopo. Tuttavia, questa forma di «gestione etica», rafforzata da un servizio di etica, è stata accolta con scetticismo dalla maggioranza delle persone interrogate. Da una parte, esse ritengono che non sia urgente introdurre siffatte misure vista la *reputazione soddisfacente* di cui gode l'Amministrazione federale. Dall'altra, l'etica del Servizio pubblico non costituisce nell'Amministrazione federale un campo separato, bensì è strettamente legata alla gestione degli affari amministrativi. Anche se è raramente menzionata esplicitamente, l'etica appare *in modo implicito* nell'attività quotidiana degli agenti dell'Amministrazione federale. Infine, certuni hanno argomentato che molte norme di comportamento etico esistevano già nel *diritto dei funzionari*; quindi sarebbe inutile, anzi controproducente redigere codici di condotta.

Rapporto

Introduzione

«He cannot be bought, only rented»

Parole del Generale Vernon Walters sull'ex presidente Noriega a Panama

Il successo di qualsiasi politica pubblica dipende in primo luogo dal buon funzionamento dell'amministrazione. La corruzione e qualsiasi irregolarità nel Servizio pubblico sono un ostacolo all'efficienza e minano la legittimità dello Stato di diritto. Causano inoltre la perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni politiche.¹ Le numerose iniziative intese ad attuare l'etica nel Servizio pubblico negli Stati membri dell'OCSE² si basano sulla constatazione che le misure di repressione sono insufficienti per impedire reati commessi nell'esercizio di pubbliche funzioni. È pertanto opportuno introdurre «norme di condotta» che possiedano un effetto preventivo, che non abbiano per obiettivo prioritario di eliminare comportamenti non conformi, bensì piuttosto di contribuire, nel quadro di una cultura amministrativa positiva, a incoraggiare comportamenti adeguati nel Servizio pubblico.³

Il presente rapporto dà una visione d'insieme sugli studi attuali dedicati al tema dell'etica nel Servizio pubblico e presenta i risultati di un'inchiesta empirica che l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) ha realizzato nell'estate 1998 presso l'Amministrazione federale. L'OPCA ha realizzato 12 interviste con le segreterie generali dei dipartimenti, la Cancelleria federale, l'Ufficio federale del personale nonché tre uffici e regie federali.⁴ Sono stati raccolti dati complementari per mezzo di un questionario standard. Tutti i dati sono stati valutati utilizzando metodi d'analisi qualitativa e quantitativa.

Struttura del rapporto

In un primo tempo, definiremo il concetto di «etica» e di «etica nel Servizio pubblico» (cfr. cap. 1) e discuteremo i motivi e i fattori che favoriscono un comportamento non conforme a norme etiche nel Servizio pubblico (cfr. cap. 2). Dedicheremo poi un capitolo speciale agli effetti della Nuova gestione pubblica sull'etica in seno all'amministrazione (cfr. cap. 2.2). In un secondo tempo, affronteremo gli strumenti necessari alla promozione dell'etica nel Servizio pubblico (cfr. cap. 3). I capitoli da 1 a 3 si compongono di due parti, una teorica, l'altra dedicata ai risultati della nostra inchiesta in seno all'Amministrazione federale. In conclusione, presenteremo provvedimenti concreti intesi a incoraggiare la promozione dell'etica nel Servizio pubblico, segnatamente nell'Amministrazione federale (cfr. cap. 4) e più sommariamente nei Paesi membri dell'OCSE (cfr. cap. 5).

¹ Intendiamo per corruzione l'abuso delle risorse pubbliche per servire un interesse privato (della Porta 1995: 310).

² Cfr. cap. 5.

³ «Corruption can be fought by negative punitive measures as well as by positive measures. The creation of a culture opposed to corruption through a good moral and civic education is no doubt the best approach in the fight against crime in general and corruption in particular» (Council of Europe 1996: 17).

⁴ Come criteri di selezione per i tre ultimi servizi abbiamo stabilito il numero elevato di attività minacciate di corruzione e/o esperienze con la Nuova gestione pubblica. Più sotto, trattandosi dell'Amministrazione federale, si intendono pure le regie federali.

Definizione di «etica» e di «etica nel Servizio pubblico»

In generale, si intendono per «*etica*» i principi, le norme e i valori di ordine morale che reggono una società o un gruppo sociale. Dal punto di vista scientifico, l'etica «*teorica*» è una delle discipline filosofiche che, in stretta collaborazione con altre discipline scientifiche, descrive le norme di comportamento attuali («*morale*») nella società, formula e sviluppa principi generali su un comportamento corretto e analizza giudizi normativi. L'etica «*applicata*» consiste nel concretamento delle norme generali di comportamento concernenti campi specifici di attività che per la loro complessità accresciuta dispongono soltanto di poche direttive in materia (p. es. bioetica, etica medica ecc.).⁵

Basandosi sul settore privato, le amministrazioni pubbliche tentano, da alcuni anni, di formulare per i loro agenti norme etiche vincolanti.

Kernaghan⁶ definisce l'etica nel Servizio pubblico come un insieme di «principi e di norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica». L'OCSE⁷ intende per etica un sistema di norme che traduce nella pratica quotidiana gli ideali caratteristici o l'etica dell'amministrazione pubblica. In funzione della legislazione e della tradizione amministrativa, queste norme fanno parte integrante di una cultura amministrativa *implicita* o di un quadro giuridico ben definito. L'etica nel Servizio pubblico serve ad impedire reati in netto aumento commessi nell'esercizio di pubbliche funzioni, anche nei Paesi membri dell'OCSE. Essa è intesa pure a ristabilire la fiducia del pubblico nell'amministrazione. D'altronde, l'etica amministrativa mira a una riformulazione delle norme di condotta in un'epoca di restrizioni budgetarie e di riforme amministrative. Se una volta il conflitto tra gli interessi privati e pubblici era al centro dell'etica nell'amministrazione, attualmente le nuove dottrine prendono pure in considerazione l'insicurezza provocata dalla modernizzazione del Servizio pubblico. Le norme di comportamento devono essere adattate all'ampliamento del margine di manovra dell'amministrazione. Le questioni tipiche che la discussione sull'etica amministrativa solleva sono le seguenti:⁸ Su quali criteri etici deve fondarsi una decisione complessa nel contesto di una libertà di azione ampliata? In caso di conflitto, il funzionario deve essere leale verso il suo superiore o verso il pubblico? In che modo, all'atto di decisioni concrete, i valori tradizionali dell'amministrazione (p. es. segreto d'ufficio, equità) possono accordarsi con i nuovi valori (p. es. trasparenza, efficienza)?

Risultati dell'inchiesta

L'attualità del tema «l'etica nel Servizio pubblico» è stata confermata dalla nostra inchiesta in seno all'*Amministrazione federale*. Più della metà delle persone interrogate ritengono che la fiducia del pubblico nell'amministrazione pubblica svizzera sia in netto regresso (cfr. allegato 3, tavola 1) in seguito ai diversi casi di corruzione in Svizzera negli ultimi anni. Nonostante questa constatazione, queste persone pensano che la fiducia del pubblico sia rimasta relativamente grande in paragone con altri Paesi.

⁵ Cfr. Europäische Enzyklopädie 1990: 459-470 e Frankena 1994.

⁶ Kernaghan 1993: 16.

⁷ OCSE 1996: 14.

⁸ Per una visione d'insieme delle opere in merito, vedi Chapman 1993.

Il concetto «etica nel Servizio pubblico» è stato definito in diversi modi secondo le persone interrogate. La maggior parte stabilisce un legame con uno o parecchi valori fondamentali come la responsabilità o il rispetto delle leggi. Altre danno una definizione più astratta di questa nozione: considerano l'etica come la somma dei «principi e delle norme che reggono l'attività amministrativa», «codice generale di comportamento nel Servizio pubblico» o come una «teoria della morale». Due persone sulle dodici interrogate hanno insistito sulla differenza tra etica e diritto.⁹

Su quali valori deve basarsi l'etica nel Servizio pubblico? Le persone interrogate hanno citato in primo luogo l'esercizio delle loro funzioni in vista di servire gli interessi pubblici, la vicinanza al cliente, la trasparenza, la legalità, la neutralità, l'efficienza, l'integrità (cfr. allegato 3, tavola 2).¹⁰ L'ordine di questa enumerazione riflette il cambiamento dei valori nel settore pubblico. Tre dei valori più spesso citati (vicinanza al cliente, trasparenza ed efficienza) si ispirano alla Nuova gestione pubblica e incarnano chiaramente valori moderni. Per contro, gli altri valori (servire gli interessi pubblici, legalità, neutralità e integrità) sono valori tradizionali del Servizio pubblico.

Tutte le persone interrogate ritengono che i valori da esse considerati essenziali sono ampiamente rispettati dagli agenti della Confederazione (vedi allegato 3, tavola 3). Alcune persone hanno criticato la mancanza di trasparenza e l'insufficiente vicinanza al cliente. Queste lacune si spiegano per il fatto che questi valori sono nuovi e ancora insoliti per determinati agenti.¹¹

Un paragone a livello internazionale ha confermato questa immagine positiva dell'etica in seno all'amministrazione pubblica svizzera. Le diverse perizie effettuate in Svizzera e all'estero hanno messo in evidenza che i reati commessi nell'esercizio di pubbliche funzioni costituivano un fenomeno marginale nel nostro Paese.¹² Si rilevano tuttavia infrazioni nel Servizio pubblico svizzero. Tra il 1984 e il 1996, 44 casi in media all'anno di violazione del dovere d'ufficio sono stati sanzionati in virtù del Codice penale (cfr. allegato 4). Vi sono state inoltre sanzioni disciplinari nel quadro del diritto dei funzionari.¹³ Rimane tuttavia una zona d'ombra concernente segnatamente i reati di corruzione non dichiarati: in questo caso, non vi è lo schema classico «autore-vittima»; i due colpevoli, corruttore e corrotto, hanno un interesse comune a nascondere il loro misfatto.¹⁴

⁹ «Tutto quanto è legale non è forzatamente buono e corretto», parole di una persona intervistata.

¹⁰ Si potrebbero pure citare altri fattori, come la flessibilità, la lealtà verso il datore di lavoro, veracità, apertura e affidabilità.

¹¹ Una persona interrogata ha dichiarato che, per la giovane generazione di agenti in seno all'Amministrazione federale, sono problematici soprattutto i valori tradizionali, come l'integrità o l'imparzialità. Questa persona è del parere che il rispetto di questi valori in seno all'Amministrazione federale sia piuttosto in regresso.

¹² In materia di indice di percezione della corruzione: uno studio di esperti dell'ONG «Transparency International» valuta i rischi di corruzione in 52 Paesi e ha classificato nel 1997 la Svizzera all'11° posto. Più vaste informazioni su Internet, sotto il sito <http://www.transparency.de>. Il DFGP nel 1996 e il CCF nel 1998 sono arrivati a risultati simili.

¹³ Non vi sono dati statistici in merito.

¹⁴ Cfr. DFGP 1996. Ciò non vuol dire che la corruzione non faccia vittime: le vittime possono essere considerate come terzi esclusi dalla procedura di corruzione (Borghi/Queloz 1997: 22).

2 Fattori che favoriscono irregolarità nel Servizio pubblico

2.1 Fattori generali

Se si vogliono prendere provvedimenti efficaci per promuovere l'etica nel Servizio pubblico, conviene in primo luogo conoscere le cause e i fattori che favoriscono un comportamento inadeguato.

Alla domanda di carattere psicologico volta a chiarire quali siano i fattori legati alla personalità che inducono agenti del Servizio pubblico a commettere atti di corruzione o altre irregolarità non si può rispondere nell'ambito di questa ricerca. Così, ci siamo limitati all'analisi delle *condizioni quadro* nell'amministrazione e nella società che incoraggiano siffatte irregolarità. La letteratura in questo campo cita una moltitudine di fattori:¹⁵

- il cambiamento dei valori nella società occidentale e i suoi fenomeni concomitanti come il regresso del senso del dovere, un atteggiamento meno fedele verso il datore di lavoro o l'avanzare dell'individualismo e del profitto nelle sfere d'attività che erano in passato rette da norme sociali;
- l'internazionalizzazione, l'interventismo accresciuto dello Stato sui mercati, l'aumento della mobilità professionale tra il settore pubblico e privato, nonché un «trafic d'influence» esercitato da interessi privati tramite il finanziamento dei partiti;
- lacune a livello delle risorse, della gestione e del controllo dovute ai responsabili politici e a una forte politicizzazione del settore pubblico;
- responsabilità non chiaramente definite, gerarchie complicate, un'assenza di controlli e altre caratteristiche dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione.

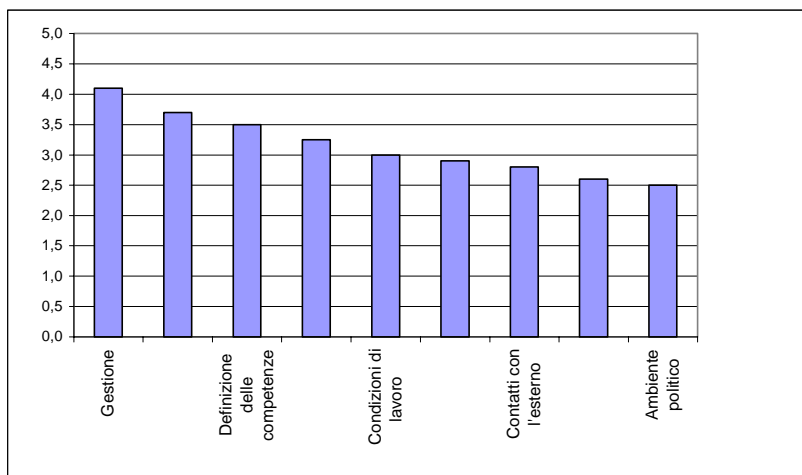
Risultati dell'inchiesta

Quasi tutte le persone interrogate in seno all'*Amministrazione federale* ritengono che fattori personali come la debolezza di carattere, ma anche difficoltà finanziarie, inducano gli agenti a commettere atti di corruzione o altre irregolarità. Secondo le persone interrogate, i fattori più importanti che favoriscono e rafforzano queste predisposizioni personali sono errori di gestione, errori di reclutamento o competenze mal definite. I fattori seguenti sono stati considerati un po' meno importanti: il cambiamento dei valori nella società, attività maggiormente impennate sul profitto personale, la mancanza di controllo, il deterioramento delle condizioni di lavoro risultanti da provvedimenti di risparmio, contatti accresciuti con amministrazioni e ditte

¹⁵ Cfr. segnatamente Della Porta 1995, Sommermann 1998, Council of Europe 1996, Borghi/Queloz 1997, Mény 1997. Nel quadro del programma nazionale di ricerca 40, le cause della corruzione e le strategie di prevenzione a questo scopo sono allo studio nel quadro di un progetto di ricerca «Processus de corruption en Suisse», sotto la direzione di Nicolas Queloz, professore all'Università di Friburgo. Questo progetto durerà fino all'autunno 1999. Attualmente, non è disponibile alcun risultato.

estere, conoscenza carente da parte degli agenti dei loro diritti e doveri, nonché l'ambiente politico in cui l'amministrazione è attiva.¹⁶

Fattori che favoriscono irregolarità nel Servizio pubblico



Legenda: 1 = relativamente poco importante; 5=molto importante

2.2 L'etica e la Nuova gestione pubblica

Fra gli specialisti si teme spesso che la Nuova gestione pubblica (NGP) possa incoraggiare comportamenti inadeguati.¹⁷ La decentralizzazione delle competenze e delle responsabilità lascerebbe un maggiore margine di manovra per commettere irregolarità e accelererebbe la disgregazione di norme uniformi di condotta in parecchie "etiche parziali". D'altronde, i valori tradizionali sarebbero percepiti in contraddizione con quelli nuovi e disorienterebbero gli agenti. I contatti accresciuti con il settore privato minaccerebbero i valori tradizionali, come la neutralità o il primato dell'interesse pubblico. Favorirebbero pure l'importazione di etiche diverse che erano finora proscriette dal Settore pubblico (per esempio accettazione di regali). Le riduzioni budgetarie e di effettivi comporterebbero un deterioramento delle condizioni di lavoro. Oltre a questi fattori, lo stress e la necessità d'innovazione incoraggierebbero il mancato rispetto di norme etiche.

¹⁶ Questi dati sono stati ottenuti per mezzo di un questionario standard. Nel corso della discussione, le persone interrogate hanno menzionato altri fattori: la pressione accresciuta in materia di concorrenza, il sovraccarico degli agenti legato alla delega delle competenze nel quadro della Nuova gestione pubblica, la mancanza d'identificazione con il datore di lavoro, l'immagine negativa dell'amministrazione veicolata dai media, il conflitto tra i vecchi e i nuovi valori in materia di attività amministrativa e i dilemmi che ne risultano per gli agenti dell'amministrazione (p.es. segreto d'ufficio in contrasto con l'obbligo di trasparenza).

¹⁷ Cfr. segnatamente OCSE 1996: 19-27, Sommermann 1998: 297-299 e CCF 1998: 17.

Risultati dell'inchiesta

Queste inquietudini non sono condivise dalle persone interrogate in seno all'*Amministrazione federale*. Secondo loro, la Nuova gestione pubblica non aumenta i rischi di comportamenti irregolari (cfr. allegato 3, tavola 4). Determinate persone interrogate non vogliono escludere un eventuale rischio, ma precisano che esso può essere gestito da un controllo di gestione («controlling») efficiente e da una cultura che favorisca la fiducia. Per contro, la metà delle persone interrogate pensa che la NGP possa perfino attenuare il numero degli atti di corruzione, poiché le norme in materia di responsabilità e d'obbligo di rendere conto diverrebbero più chiare e la responsabilizzazione individuale e la motivazione aumenterebbero. D'altronde, la NGP sarebbe maggiormente orientata sull'efficacia e esigerebbe un dialogo più approfondito tra gli agenti.

3 Strumenti intesi a incoraggiare l'etica nel settore pubblico

Se i fattori che favoriscono comportamenti non conformi nel settore pubblico sono conosciuti, restano da sviluppare gli strumenti adeguati di prevenzione. L'OCSE¹⁸ identifica diverse componenti con funzioni di controllo, di orientamento e di gestione che costituiscono una «infrastruttura dell'etica».

- Il *controllo* è assicurato da un quadro giuridico chiaramente definito, che prevede meccanismi d'inquisizione e di sanzione e da norme di responsabilizzazione efficaci e una sorveglianza pubblica.
- L'*orientamento* è dato dalla definizione di norme e di valori del Servizio pubblico iscritte nei codici di condotta. Questi codici devono essere sostenuti dai responsabili politici, essere completati da formazioni specifiche e rafforzati da un comportamento esemplare dei quadri.
- La *gestione* può essere realizzata da buone condizioni di lavoro nella funzione pubblica nonché dai servizi specializzati di etica che coordinino e sorvegliano le attività.

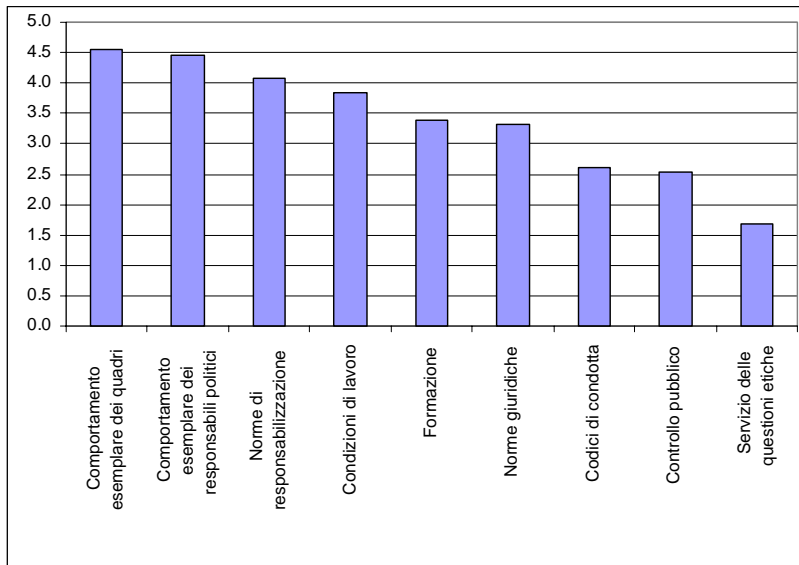
Risultati dell'inchiesta

Secondo gli esperti interrogati nell'*Amministrazione federale*, i tre elementi principali dell'infrastruttura dell'etica sono: il comportamento esemplare dei quadri nell'amministrazione e dei responsabili politici, nonché norme trasparenti in materia di responsabilità. Le persone interrogate accordano pure una certa importanza alle condizioni di lavoro, all'educazione etica, nonché all'adozione di norme di comportamento basate sul diritto e l'applicazione coerente delle sanzioni in caso d'infrazione. L'adozione di norme etiche sotto forma di un codice di condotta e l'attuazione di migliori possibilità di controllo pubblico, nonché la creazione di un organismo espressamente incaricato dell'etica, sembrano ancora meno importanti.¹⁹

¹⁸ OCSE 1996: 29-48.

¹⁹ Nel corso della discussione, le persone interrogate hanno menzionato altri fattori: una cultura amministrativa che favorisce la fiducia, controlli esercitati dagli organi di sorveglianza, un reclutamento scrupoloso e un'incentivazione della responsabilizzazione degli agenti, il promovimento del principio di efficienza e un aiuto in caso di situazioni finanziarie precarie.

Strumenti intesi a incoraggiare l'etica nel Servizio pubblico



Legenda: 1 = relativamente poco importante; 5=molto importante

I codici di condotta e la formazione in materia di etica figurano tra gli strumenti più discussi in questo campo. Procederemo all'esame succinto dei vantaggi e degli inconvenienti di questi strumenti, prima di trattare la promozione concreta dell'etica nell'Amministrazione federale. Nonostante la loro popolarità, i codici di condotta sono piuttosto controversi nella letteratura specializzata.²⁰ Sono stati espressi timori in merito al fatto che, per esempio, sia impossibile formulare un codice unico di condotta, tenuto conto della diversità dei compiti e delle strutture di un'amministrazione moderna; la sua applicazione sarebbe d'altronde difficile e la sua interpretazione precaria. Un codice di condotta potrebbe essere in contraddizione con la deontologia di una professione e rappresentare un'offesa per gli agenti integri. Infine, un codice di condotta potrebbe anche costituire un alibi dietro il quale la vera corruzione abbona. I partigiani giustificano codici siffatti per il fatto che questi ultimi adempiono funzioni di orientamento, in particolare in occasione di conflitti tra interessi pubblici e privati. Tenuto conto delle esigenze viepiù complesse nel settore amministrativo, la percezione intuitiva della morale risulta insufficiente. Per essere efficace, un codice di condotta non dovrebbe essere né troppo astratto né troppo dettagliato. La sua accettazione dipenderebbe dalla partecipazione del personale alla sua formulazione. In effetti, norme di condotta prescritte unicamente dalla direzione avrebbero soltanto possibilità minime di essere applicate. Un comportamento esemplare della direzione e meccanismi di sanzioni giuridiche in caso d'infrazione avrebbero d'altronde un'importanza non trascurabile.

²⁰ Findlay/Stewart, Kernaghan 1993, Langford 1990/1.

La formazione intesa a sensibilizzare gli agenti del Servizio pubblico all'etica è oggetto di meno controversie nella letteratura. La formazione serve a interiorizzare norme e valori dell'attività amministrativa e ad applicare norme di condotta astratte nelle situazioni concrete in cui occorre decidere.²¹

Risultati dell'inchiesta

Il nostro studio ha confermato gli argomenti teorici per e contro l'attuazione di un codice di condotta. Due terzi delle persone interrogate in seno all'*Amministrazione federale* ritengono che un codice di condotta scritto sia un principio sensato per l'amministrazione, a condizione che sia vicino alla pratica, non troppo dettagliato e comprensibile. Queste persone hanno precisato che un codice di condotta in quanto tale non servirebbe a niente. Affinché un codice sia applicabile, occorre che le norme di condotta etica siano accettate e rispettate dagli impiegati. A questo scopo, determinate condizioni preliminari risultano necessarie: un clima aperto e motivante di lavoro, un comportamento esemplare da parte dei quadri e una comunicazione attiva con gli agenti. Una parte delle persone interrogate si pronuncia a favore di un codice di condotta unico per l'insieme dell'Amministrazione federale, completato da disposizioni specifiche dei dipartimenti e degli uffici. L'altra parte, tenuto conto delle differenze tra i diversi dipartimenti e uffici, è favorevole a codici di condotta decentralizzati. Un terzo delle persone si oppone a un codice di condotta che esso considera inutile, anzi «controproducente». Da una parte, norme siffatte esisterebbero già nel quadro del diritto dei funzionari. Dall'altra, l'Amministrazione federale disporrebbe di un codice di onore tacito, risultante da una lunga tradizione amministrativa.

La proposta di introdurre cicli di formazione intesi a sensibilizzare gli agenti alle questioni etiche è stata approvata unanimemente dalle persone interrogate. Uno degli argomenti più citati nel corso dell'inchiesta è che una formazione sarebbe particolarmente adeguata per interiorizzare le norme etiche. Questa formazione dovrebbe essere vicina alla pratica e indirizzarsi anzitutto ai quadri. Non dovrebbe trattarsi di seminari di etica in senso stretto, bensì di una formazione sulle competenze in materia di gestione e sullo sviluppo di strumenti intesi a instaurare una fiducia nel dipartimento o ufficio. La maggior parte delle persone interrogate vorrebbe una formazione a livello centralizzato e decentralizzato. Una persona si è pronunciata a favore di corsi organizzati a livello centralizzato. Questo incoraggerebbe l'identificazione degli agenti con il datore di lavoro (Corporate Identity) e favorirebbe pure gli scambi interdipartimentali. Per contro, tre persone hanno chiesto una formazione specifica dei dipartimenti e degli uffici che meglio servirebbe i bisogni di questi ultimi.

4 Promozione dell'etica in seno all'Amministrazione federale

4.1 Promozione dell'etica a livello del Consiglio federale

Nel corso degli anni 90, periodo sensibile al problema della corruzione, la Confederazione ha reagito anzitutto con un rafforzamento dei controlli e dei meccanismi di sanzioni. Da poco, sono state sviluppate misure preventive per promuovere l'etica

²¹ Cfr. Jackson 1993.

nell'Amministrazione federale. Siccome sono relativamente recenti, esse non hanno ancora potuto essere oggetto di valutazioni.²²

Il gruppo di lavoro «Controllo della sicurezza e corruzione» istituito dal DFGP nell'estate del 1995 ha ritenuto che l'entità della corruzione in seno all'Amministrazione federale non fosse allarmante. Ha tuttavia proposto alcuni provvedimenti nel campo repressivo e preventivo.²³

Nel luglio 1998, il Consiglio federale ha messo in consultazione il progetto di revisione del diritto penale in materia di corruzione. I risultati sono in corso di valutazione. Le disposizioni penali concernenti la corruzione degli agenti svizzeri dovrebbero essere meglio adattate le une alle altre ed essere riunite sotto un titolo unico.²⁴ Il riconoscimento degli elementi costitutivi della corruzione dei funzionari esteri crea le condizioni necessarie alla ratifica della Convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione internazionale, che è già stata firmata dalla Svizzera e da 32 altri Stati il 17 dicembre 1997.

A Parigi, rappresentanti della Confederazione hanno partecipato a diversi colloqui dell'OCSE in merito all'etica nel Servizio pubblico. La Cancelleria federale ha contribuito a un'inchiesta tra i Paesi membri dell'OCSE concernente misure contro la corruzione.²⁵

Nel 1997, il Controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF) ha proceduto all'inventario delle attività a rischio in seno all'Amministrazione federale.²⁶ Questo studio ha mostrato che il rischio di corruzione nella maggioranza delle attività esaminate era minimo e che le misure di sicurezza in materia erano sufficienti. Per contro, per il 13 per cento delle attività interessate, il CCF ha ritenuto che la sicurezza fosse discutibile o insufficiente. Siccome, tenuto conto delle nuove esigenze, occorrerebbe aspettarsi piuttosto un aumento dei rischi di corruzione in seno all'amministrazione, il CCF ha proposto il miglioramento delle misure di sicurezza e dei corsi di formazione continua e di perfezionamento sulla prevenzione della corruzione.

In seguito allo studio del CCF, il Consiglio federale, il 20 maggio 1998, ha incaricato il DFF di elaborare un codice di condotta in vista di prevenire gli atti di corruzione. Un gruppo di lavoro, sotto l'egida dell'UFPER, lavora attualmente all'elaborazione di questo codice, che dovrebbe essere verosimilmente terminato nel corso

22 Oltre all'esecutivo, il Parlamento si occupa da poco di questioni di etica. Citiamo come esempio la mozione «Istituzione di una Commissione di etica» (98.3347), che è stata trasmessa dal Consiglio nazionale sotto forma di postulato. Questa Commissione avrà per incarico di elaborare principi di azione politica.

23 Vedi in merito DFGP 1996: Fanno parte dei provvedimenti preventivi, tra l'altro, un disciplinamento modello per l'accettazione di regali, un rafforzamento del personale per il controllo delle finanze, la presa in considerazione della problematica della corruzione all'atto della formazione in materia di gestione e il rafforzamento dei controlli per i settori a rischio (attuazione di controlli plurimi, servizi di controllo e di revisione interna, rotazione regolare dei funzionari responsabili).

24 La corruzione attiva è ormai assimilata a un crimine, permettendo così di prorogare il termine di prescrizione. Il riciclaggio di denaro proveniente dalla corruzione è punibile e ormai la corruzione è considerata compiuta anche se la ricompensa è domandata o riscossa soltanto dopo l'atto amministrativo. Le nuove disposizioni penali relative alla garanzia e al godimento di vantaggi permettono di prendere pure in considerazione, oltre ai regali per gli atti puntuali leciti, le spese per la gestione amministrativa. Oltre alla corruzione attiva privata, è punibile secondo il progetto della legge anche la corruzione passiva privata. Questi due reati non sono più perseguiti su querela di parte, bensì d'ufficio.

25 OCSE 1998.

26 CCF 1998.

del primo trimestre 1999. Visti gli strumenti giuridici e di controllo, già numerosi nel campo della corruzione, questo codice non deve contenere divieti, bensì obiettivi formulati in modo positivo. Il codice, che si fonda sui numerosi modelli dell'amministrazione e delle imprese private nei Paesi membri dell'OCSE, dovrà essere succinto, didattico e applicabile all'insieme dell'Amministrazione federale, pur prendendo in considerazione complementi specifici di determinati dipartimenti e uffici. La responsabilità principale dell'applicazione del codice di condotta incomberà ai dipartimenti, assistiti dall'UFPER. Questo codice potrebbe essere pubblicato sotto forma di due manuali, l'uno destinato ai collaboratori, l'altro ai quadri. Spetterà all'UFPER, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale, pianificarne la realizzazione nel quadro del progetto «Organizzazione del personale». Secondo l'UFPER, qualsiasi violazione di questo codice potrà comportare una sanzione nel quadro del diritto penale o del diritto dei funzionari. Ma occorrerà anzitutto considerare questo codice di condotta come norma deontologica, che non sarà applicata anzitutto con mezzi giuridici, bensì con la formazione, la gestione e lo sviluppo di una cultura amministrativa.

Il 20 maggio 1998 il Consiglio federale ha incaricato l'UFPER di sostenere i dipartimenti nell'attuazione di corsi di formazione continua e di perfezionamento, nonché nello scambio di esperienze in materia di corruzione e di etica. A prescindere dalla formazione in materia di gestione, dispensata già da lungo tempo, e dalla discussione di questioni relative al personale durante il seminario annuale dei servizi centrali del personale, l'UFPER non ha ancora intrapreso passi concreti in questo campo al momento della redazione finale di questo studio.

Le nuove linee direttive in materia di politica del personale che l'UFPER sta sviluppando nel quadro del progetto d'organizzazione del personale contengono norme di condotta concernenti segnatamente il comportamento esemplare dei quadri. Strumento centrale della nuova organizzazione della politica in materia di personale della Confederazione, queste linee direttive saranno presentate al Consiglio federale nel novembre 1998 e dovrebbero entrare in vigore nel 1999.

4.2 Promozione dell'etica nei dipartimenti e negli uffici

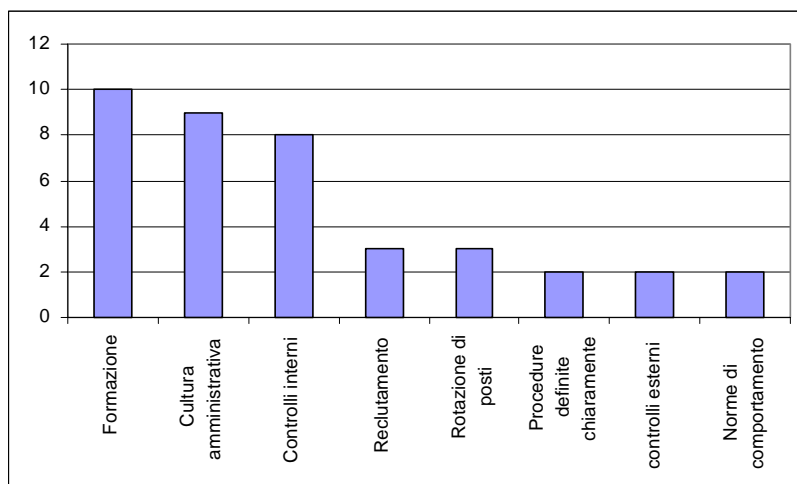
I servizi consultati hanno impiegato un ampio ventaglio di strumenti in vista di promuovere un comportamento conforme alle norme etiche e di impedire irregolarità.

In primo luogo, le persone interrogate hanno citato diversi tipi di formazione continua e di perfezionamento. Esse hanno precisato che questo insegnamento non dovrebbe essere espressamente dedicato all'etica, bensì prendere la forma di corsi di gestione, di corsi dedicati a parecchi temi specifici o di corsi per nuovi collaboratori. In secondo luogo, le persone interrogate hanno menzionato la realizzazione di una cultura amministrativa moderna nei dipartimenti e negli uffici. Esse hanno soprattutto insistito sulla trasparenza, l'apertura a livello dei modelli di comunicazione e su uno stile di gestione decentralizzato nel quale la fiducia e la definizione chiara delle responsabilità non siano parole vane. Per incoraggiare la cultura amministrativa, i servizi interrogati sviluppano linee direttive nel dipartimento e nell'ufficio (nel caso in cui non ne dispongano ancora).²⁷ Allo stesso scopo, i servizi pubblicano di-

²⁷ La Cancelleria federale, il DDPS, il DFAE, il DFF, l'UFEE e la Posta dispongono già di siffatti principi direttivi.

rettive, organizzano corsi di gestione e intensificano la comunicazione tra le direzioni dei dipartimenti e gli uffici. Soltanto in terzo luogo le persone interrogate hanno nominato una serie di strumenti di controllo interno in vista di prevenire qualsiasi irregolarità. Si tratta tra l'altro di controlli di sicurezza, di controlli sporadici effettuati da un ispettore interno e autonomo, di controlli di gestione (controlling) e di controlli plurimi. Hanno anche menzionato servizi indipendenti ai quali una persona che constati irregolarità può indirizzarsi o una coerente separazione delle competenze in materia di pianificazione, d'esecuzione e di conteggi di offerte. Tra gli altri strumenti intesi a promuovere un comportamento conforme alle norme etiche sono stati citati il reclutamento coscienzioso del personale, le rotazioni di posti, il «job enrichment», procedure definite chiaramente, controlli effettuati da organi di controllo esterni, nonché norme specifiche di comportamento.

Strumenti essenziali intesi a promuovere l'etica nei dipartimenti e negli uffici



Scala verticale: numero di citazioni (possibilità di dare parecchie risposte)

Quando abbiamo realizzato la presente inchiesta, nessun dipartimento o ufficio consultato disponeva di un codice di condotta.²⁸ Abbiamo pure constatato che non vi era una formazione in senso stretto in materia di etica. Per contro, sono state redatte direttive scritte in materia di comportamento e sono stati dedicati seminari a comportamenti specifici legati a determinate attività, segnatamente nel quadro di negoziati con partner esterni, clienti, acquirenti o beneficiari di prestazioni. In parecchi casi, l'etica e la corruzione sono oggetto di discussioni in colloqui d'assunzione o in conferenze che si svolgono regolarmente tra i capi di servizi e del personale. Le persone interrogate hanno insistito sul fatto che, nel loro servizio, l'etica in quanto tale costituiva raramente un tema *esplicito*, bensì che faceva piuttosto parte di una cultu-

²⁸ Questo concerne soltanto le segreterie generali e gli uffici interrogati: determinati uffici o servizi nell'Amministrazione federale dispongono di codici di deontologia, per esempio, la Divisione Asia 1 della DSC.

ra amministrativa *implicita*. Come precisa una persona interrogata: «Quotidianamente, nell'esecuzione del nostro lavoro, nella valutazione regolare del personale, nel corso di congressi o di corsi di gestione, si presentano sempre occasioni di mettere in pratica le norme di etica.»

In questi ultimi tempi, gli sforzi per instaurare un comportamento corretto nei dipartimenti e negli uffici sono stati causati anzitutto dalle riforme strutturali a livello dei dipartimenti. Queste riforme risultano dai dibattiti sulla NGP o dalle misure imposte dai poteri pubblici onde realizzare economie. Inoltre, gli sforzi per un comportamento adeguato sono pure stati occasionati da parecchi casi recenti di corruzione, dagli studi effettuati dal DFGP e dal CCF e dal decreto del Consiglio federale in materia.

5 L'etica nel settore pubblico nell'ambito internazionale

L'accumularsi degli atti di corruzione e le numerose riforme amministrative hanno provocato parecchie iniziative internazionali e nazionali per lottare contro la corruzione e promuovere l'etica nel Servizio pubblico.

Il 12 dicembre 1996, l'Assemblea plenaria delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione intesa a lottare contro la corruzione. Questa risoluzione pone, tra l'altro, un codice di condotta internazionale per gli agenti dello Stato e ne raccomanda la diffusione negli Stati membri (cfr. allegato 5).²⁹ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso nel 1996 un programma d'azione contro la corruzione che prevede pure l'estensione di strumenti giuridici e un codice di condotta. Il 17 dicembre 1997, l'OCSE ha adottato una convenzione internazionale contro la corruzione dei funzionari esteri. L'organizzazione degli Stati americani ha firmato nel marzo 1996 la «Convenzione interamericana contro la corruzione».³⁰

In parecchi Stati membri dell'OCSE, l'infrastruttura etica (cfr. cap. 3) è promossa dall'estensione dei controlli, dell'orientamento e della gestione del Servizio pubblico anche a livello nazionale.³¹

- Il *controllo* è completato da un esame delle funzioni e delle responsabilità e da un adeguamento delle norme giuridiche che reggono per esempio le attività professionali accessorie o il passaggio dei funzionari dal settore pubblico al settore privato. Queste norme conferiscono competenze accresciute agli organi di sorveglianza sull'amministrazione. Esse garantiscono pure una protezione giuridica ai funzionari che, nell'esercizio delle loro funzioni, scoprono determinate irregolarità.³²
- L'*orientamento* è migliorato da seminari di formazione continua e di perfezionamento, da conferenze regolari sull'etica nonché da codici di condotta

²⁹ UN General Assembly A/RES/51/59, 28.1.1997.

³⁰ Fonte: OCSE Public Management, Homepage (<http://www.oecd.org/puma/>)

³¹ Le misure prese dai diversi Paesi non possono essere descritte in questo rapporto. Per una visione d'insieme, v. Sommermann 1998, OCSE 1996 e OCSE Public Management Homepage <http://www.oecd.org/puma/>.

³² Onde sapere quali discriminazioni siffatti «Whistle-blowers» devono aspettarsi in Svizzera, è sufficiente leggere l'articolo «Die wahren Helden der Demokratie» della «Weltwoche» del 24.10.1996.

già adottati da numerosi Paesi membri dell'OCSE.³³ Questi codici regolano per esempio la questione dei regali, il modo di procedere nel caso di conflitti d'interesse o l'esercizio di un'attività politica di un funzionario (cfr. allegato 5).

La *gestione* è rafforzata dalla fondazione d'istituzioni incaricate di osservare i cambiamenti di valori nel Settore pubblico e di definire norme di condotta e di controllarne il rispetto, nonché di coordinare le diverse misure intese a instaurare un'etica a livello della direzione nel Servizio pubblico. Gli Stati Uniti sono i più avanzati in materia con la creazione d'istituzioni, come l'«Office of Government Ethics (OGE)» a livello del Governo federale. Inoltre, numerosi servizi a livello dei ministeri e delle autorità amministrative sono incaricati dell'applicazione specifica del programma di etica dell'OGE.³⁴

6 Bibliografia

Borghi, Marco / Queloz, Nicolas, 1997: Lücken und beschränkte Wirksamkeit des schweizerischen Rechts gegenüber Korruption: die Voraussetzungen für eine interdisziplinäre Untersuchung. In: *Recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*, 1, 16-24.

CCF 1998: «Rischi di corruzione e misure di sicurezza in seno all'Amministrazione federale». Rapporto al Consiglio federale del 26 marzo 1998, Berna.

Chapman, Richard A. (ed.), 1993: *Ethics in public service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Council of Europe/ Consiglio d'Europa, 1996: *Programme of Action Against Corruption*. Strassbourg.

della Porta, Donatella, 1995: *Corruption*. In: Lipset, Seymour M. (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol.1. Londra: Routledge.

DFGP, 1996: Rapporto del GT «Controlli di sicurezza e corruzione». Berna.

Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften, 1990: pubblicata da H.J. Sandkühler. Amburgo: Felix Meiner Verlag.

Findlay Mark / Stewart, Andrew, 1992: *Implementing Corruption Strategies through Codes of Conduct*. In: *Corruption and Reform* 7, 67-85.

Frankena, William K., 1994: *Analytische Ethik. Eine Einführung*. Monaco di Baviera: dtv.

Jackson, M. W., 1993: *How Can Ethics be Taught?* In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 31-42.

Kernaghan, Kenneth, 1993: *Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*. In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 15-29.

³³ Come per esempio gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Italia, l'Australia e la Nuova Zelanda.

³⁴ Secondo Thompson (1992: 245), nel 1990, 178 persone lavoravano a tempo pieno nell'amministrazione federale degli Stati Uniti e 7109 a tempo parziale onde promuovere l'etica nel Servizio pubblico.

Langford, John W., 1990/1: Building an ethical government organization: a micro approach for middle managers. In: *Optimum* 21-2, 49-55.

Mény, Yves, 1997: La corruption: Question morale ou problème d'organisation de l'état? *Revue française d'administration publique*, n. 84, ottobre-dicembre, 585-591.

Noack, Paul, 1998: Korruption und Demokratie - eine perverse Beziehung. In: *Internationale Politik*, 53, Nr. 4, 37-43.

OCSE, 1996: L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles. Etudes hors série sur la gestion publique n. 14. Parigi.

OCSE, 1998: Countering Public Sector Corruption. An Overview of Corruption Prevention Measures in OECD Countries (sta per essere pubblicato).

Sommermann, Karl-Peter, 1998: Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: *Verwaltungsarchiv* 89, 290-305.

Thompson, Dennis F., 1992: Paradoxes of Government Ethics. In: *Public Administration Review*. Maggio/giugno, Vol. 52, n. 3, 254-258.

Transparency International, 1997: Press Release: Transparency International publishes 1997 Corruption Perception Index. Berlino, 31 luglio.

Abbreviazioni

CCF	Controllo amministrativo del Consiglio federale
CF	Cancelleria federale
CP	Codice penale svizzero
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
NGP	Nuova gestione pubblica
OCSE	Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici
OGE	Office of Government Ethics
ONG	Organizzazione non governativa
UFEE	Ufficio federale dell'economia esterna
UFPER	Ufficio federale del personale

Lista dei servizi sentiti

- Cancelleria federale
- Direzione dell'Ufficio federale dell'economia esterna
- Direzione del personale della Posta
- Ufficio federale del personale
- Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia
- Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
- Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia
- Segreteria federale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
- Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno
- Segreteria generale del Dipartimento federale degli affari esteri
- Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze
- Servizio di Stato maggiore dell'Istituto federale della proprietà intellettuale

Domande formulate

1. Uno studio dell'OCSE ha permesso di constatare che, in un buon numero di Stati membri, l'opinione pubblica rimette in questione da alcuni anni l'integrità dell'amministrazione pubblica. Lei pensa che questa tendenza riguardi anche la Svizzera?
2. In che modo definirebbe «l'etica nel Servizio pubblico»?
3. Quali sono secondo Lei i valori più importanti per i quali il Servizio pubblico deve battersi?
4. In che misura gli agenti della Confederazione considerano questi valori nel loro lavoro quotidiano?
5. Il Servizio pubblico in Svizzera gode d'una buona reputazione sul piano internazionale. Tuttavia esistono casi isolati di corruzione e di altre violazioni del regolamento. Secondo Lei a cosa sono dovute queste irregolarità?
6. Lei crede che nuove forme di gestione amministrativa (p. es. la Nuova gestione pubblica) aumentino il rischio d'irregolarità e di corruzione?
7. In che modo, secondo Lei, si può garantire un comportamento corretto nel Servizio pubblico?
8. Quali provvedimenti in questo senso sono già stati presi nel Suo ufficio?
9. Certe categorie professionali (giornalisti, medici ecc.) hanno adottato, per assicurare un comportamento corretto, codici deontologici di comportamento, organizzati corsi di formazione etica ecc. Considera che questi provvedimenti sarebbero da adottare in seno all'Amministrazione federale?
10. Se risponde negativamente quali riserve formulerebbe?
11. In caso di risposta affermativa,
 - 11a. Secondo Lei quali forme dovrebbero assumere questi provvedimenti (codici di condotta, corsi di formazione o di gestione, sedute informative per i nuovi impiegati ecc.)?
 - 11b. Devono essere centralizzati o presi a livello di dipartimenti o uffici?
12. Il Suo dipartimento dispone già di norme etiche o sono in preparazione?
13. In caso di risposta affermativa,
 - 13a. Quale evento ha fatto scattare l'applicazione di tali provvedimenti?
 - 13b. Quali provvedimenti concreti sono stati presi?
 - 13c. Quali obiettivi concreti sono stati perseguiti da questi provvedimenti?
 - 13d. Cosa ha appreso finora dall'applicazione di questi provvedimenti?
14. Desidera formulare delle osservazioni conclusive?

Analisi dei dati (Numero di persone interrogate: N=12)

Tabella 1: **Fiducia del pubblico nell'integrità del Servizio pubblico svizzero**

(Possibilità di dare più risposte)

Fiducia nel Servizio pubblico:	N. di citazioni
Finora, fiducia intatta	5
Diminuzione della fiducia	7
Fiducia ancora grande	2
Perdita della fiducia dovuta a casi recenti di corruzione	3

Tabella 2: **Valori al centro dell'etica nel Servizio pubblico**

(Possibilità di citare più valori)

Valori	N. di citazioni
Attività esercitata nell'interesse del pubblico	8
Vicinanza al cliente	6
Trasparenza	5
Legalità	5
Neutralità	5
Efficienza	3
Integrità	3
Flessibilità	2
Lealtà verso il datore di lavoro	2
Verità	2
Apertura	2
Affidabilità	2

Tabella 3: **Rispetto di questi valori nel Servizio pubblico da parte degli agenti**
(Possibilità di dare più risposte)

Rispetto dei valori	N. di citazioni
Sono rispettati nella maggioranza dei casi	12
Problemi specifici concernenti certi valori	4

Tabella 4: **L'etica nel Servizio pubblico e la Nuova gestione pubblica**
(Possibilità di dare più risposte)

La NGP per l'etica nel Servizio pubblico:	N. di citazioni
non rappresenta un fattore a rischio	6
non rappresenta un fattore a rischio nelle condizioni quadro poste	3
non rappresenta un fattore a rischio, ha piuttosto un effetto d'attenuazione sulla corruzione	6

Condanne per reati contro i doveri d'ufficio e professionali dal 1984 al 1996, in virtù del Codice penale svizzero

Art. CP	Faits	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Somma
312	Abuso di autorità	4	3	11	9	3	5	2	8	5	5	9	13	11	88
313	Concussione	0	0	5	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	8
314	Infedeltà nella gestione pubblica	12	0	0	3	1	2	4	1	2	1	3	0	1	30
315	Corruzione passiva	1	0	1	1	0	0	2	2	0	2	1	1	1	12
316	Accettazione di doni	1	0	2	3	2	0	1	1	1	0	0	1	0	12
317	Falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari	27	28	23	30	26	19	26	24	27	27	15	20	15	307
319	Aiuto alla evasione di detenuti	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	5
320	Violazione del segreto d'ufficio	4	5	6	5	2	11	3	6	8	11	16	12	25	114
	Somma	51	36	48	52	36	37	38	43	43	47	45	47	53	576

Cifre trasmesse dall'Ufficio federale della statistica, tabella realizzata dall'OPCA

International Code of Conduct for Public Officials

I. GENERAL PRINCIPLES

1. A public office, as defined by national law, is a position of trust, implying a duty to act in the public interest. Therefore, the ultimate loyalty of public officials shall be to the public interests of their country as expressed through the democratic institutions of government.
2. Public 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.
3. Public officials shall be attentive, fair and impartial in the performance of their functions and, in particular, in their relations with the public. They shall at no time afford any undue preferential treatment to any group or individual or improperly discriminate against any group or individual, or otherwise abuse the power and authority vested in them.

II. CONFLICT OF INTEREST AND DISQUALIFICATION

4. Public officials shall not use their official authority for the improper advancement of their own or their family's personal or financial interest. They shall not engage in any transaction, acquire any position or function or have any financial, commercial or other comparable interest that is incompatible with their office, functions and duties or the discharge thereof.
5. Public officials, to the extent required by their position, shall, in accordance with laws or administrative policies, declare business, commercial and financial interests or activities undertaken for financial gain that may raise a possible conflict of interest. In situations of possible or perceived conflict of interest between the duties and private interests of public officials, they shall comply with the measures established to reduce or eliminate such conflict of interest.
6. Public officials shall at no time improperly use public moneys, property, services or information that is acquired in the performance of, or as a result of, their official duties for activities not related to their official work.
7. Public officials shall comply with measures established by law or by administrative policies in order that after leaving their official positions they will not take improper advantage of their previous office.

III. DISCLOSURE OF ASSETS

8. Public officials shall, in accord with their position and as permitted or required by law and administrative policies, comply with requirements to declare or to disclose personal assets and liabilities, as well as, if possible, those of their spouses and/or dependants.

IV. ACCEPTANCE OF GIFTS OR OTHER FAVOURS

9. Public officials shall not solicit or receive directly or indirectly any gift or other favour that may influence the exercise of their functions, the performance of their duties or their judgement.

V. CONFIDENTIAL INFORMATION

10. Matters of a confidential nature in the possession of public officials shall be kept confidential unless national legislation, the performance of duty or the needs of justice strictly require otherwise. Such restrictions shall also apply after separation from service.

VI. POLITICAL ACTIVITY

11. The political or other activity of public officials outside the scope of their office shall, in accordance with laws and administrative policies, not be such as to impair public confidence in the impartial performance of their functions and duties.

Fonte: Allegato dell' UN General Assembly Resolution «Action against Corruption» Documento UN A/RES/51/59, 28 January 1997

Realizzazione dell'inchiesta

Capo progetto D. Janett, sociologo diplomato, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA)

Segretariato: H. Heinis, Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

L'OPCA ringrazia tutti gli esperti per la loro partecipazione alla presente inchiesta e tutte le persone che hanno gentilmente accettato di esprimersi su questo tema. Ringraziamo in particolare il CCF per i suoi preziosi consigli.