

Regione Campania  
SE.SIRCA  
ERSAC

## **Corso di formazione professionale per il personale ERSAC impegnato nelle attività di controllo**

Modulo 2

Unità Didattica 2.1

I documenti che seguono costituiscono testi didattici da presentare nell' ambito di docenze frontali: come tali, nel corso della presentazione, essi si arricchiranno di esempi da parte del docente e di integrazioni, miglioramenti e suggerimenti da parte degli allievi.

In particolare, i testi 2.1.b e 2.1.c costituiscono un primo contributo alla formulazione di documenti e procedure che potranno essere adottati ufficialmente dall' ERSAC. Sarà cura del relatore annotare le considerazioni effettuate dal personale, nonché apportare le modifiche che saranno suggerite prima di presentare le bozze alla dirigenza dell' ente.

L' unità didattica è divisa nelle tre parti seguenti:

**2.1.a** L' etica del mestiere

**2.1.b** Verso la codificazione e l' implementazione del Codice etico ERSAC per le attività di controllo relative ai regimi di aiuto

**2.1.c** Le procedure di base dei nuclei ERSAC per le attività di controllo relative ai regimi di aiuto

*Ringraziamenti.*

*Questo corso, il suo programma e i testi che lo supportano non sarebbero divenuti realtà senza il continuo stimolo e la sollecita attenzione di Maria Passari. Raffaele Beato ha avuto la pazienza di leggere la prima versione e di suggerire modifiche sostanziali. Antonio Chioccarelli, pur non nascondendo la noia indotta dalla lettura, ha messo in evidenza diverse contraddizioni. Cosmo Stoppiello ha letto il testo e scovato una appropriata sentenza della Corte di Cassazione. Gli agronomi del nucleo AGEA hanno sopportato e supportato qualche serata di ricerche e discussioni. Gran parte di quanto so sul settore del pomodoro da industria l' ho imparato dai colleghi Bernardo Aversano, Claudio di Giorgio e Gennaro Marino nell' ambito dell' UCC e dai colleghi della PO controlli e certificazioni diretti da Vincenzo Argentino con i quali abbiamo collaborato per la campagna 2004-2005. I tre responsabili delle UOT hanno sempre trovato il tempo di rispondere alle mie questioni, anche ad orari improponibili. A costoro e a tutti gli altri colleghi dell' ERSAC che per un anno intero mi hanno spiegato i loro punti di vista arricchendo la mia esperienza, esprimo un sincero ringraziamento.*

*Le inadeguatezze e gli errori presenti nel testo rimangono di mia intera responsabilità.*

*Luciano Pasi*

*Battipaglia, 6 Giugno 2005*

## L' etica del mestiere

Questa Unità Didattica ruota intorno ad un argomento e si prefigge uno scopo:

- l' argomento si presta ad essere considerato altisonante, teorico e fuori luogo rispetto al nostro contesto pratico; qualcuno potrebbe obiettare che la mera azione del controllo non ha bisogno della “filosofia”.
- lo scopo è di convincerci del contrario.

Ci occupiamo in primo luogo di qualche definizione e a questo fine ci aiutiamo con un dizionario:

**Etica**, <sup>(1)</sup> più propriamente: la parte della filosofia che studia la condotta umana, i moventi che la determinano e le valutazioni morali.

(2) per estensione: complesso di norme di comportamento (non leggi) di una società, di un gruppo ecc. esempio: “l'etica vittoriana”, “etica professionale”.

(3) Spesso inoltre si parla di comportamento o atteggiamento “etico” in contrapposizione ad un atteggiamento “interessato”. Tale visione corrisponde al noto concetto kantiano di “imperativo categorico”: secondo Kant infatti “il carattere essenziale di ogni determinazione della volontà per la legge morale è che la volontà sia determinata semplicemente dalla legge morale come volontà libera” (Critica della Ragion Pratica, pag. 94-95). Cioè: se faccio qualcosa per ottenere un vantaggio il mio comportamento non è morale. Devo farlo perché corrisponde a un “valore”: di qui la individuazione dei “valori aziendali”, che per noi sono i “valori dell' amministrazione”: cioè l' insieme degli scopi individuati dalla normativa, il quale costituisce l' interesse pubblico.

**Deontologia**, dal greco *δεοντοσ* (“dovere”). La deontologia è l'insieme dei doveri inerenti ad una particolare categoria professionale. Alcune professioni, per il loro carattere sociale, sono tenute a rispettare un certo codice di comportamento atto a non ledere la dignità o la salute di chi è oggetto del loro operato.

**Morale**, dottrina che indaga i problemi relativi alla vita pratica, ed ha per oggetto di studio doveri e diritti, le forme della vita sociale, la politica. Tutto da un punto di vista del comportamento soggettivo e individuale: la disposizione interiore, l'intenzione del soggetto.

Insomma, potremmo anche usare questi tre termini come sinonimi: forse, nel caso della “morale” c'è un punto di vista più individuale e personale, nel caso della “deontologia” l' attenzione è più spostata verso il comportamento di un gruppo omogeneo rispetto ai compiti che svolge. Da questo punto di vista potremmo adottarlo e prefiggerci lo scopo di definire e studiare la “deontologia professionale del controllore europeo”.

### 1 Una piccola digressione per capire chi siamo

Fin dalla nascita delle prime strutture europee, alla fine degli anni 50, la PAC (politica agricola comune) ha costituito uno dei cardini fondamentali dell' amministrazione che si andava formando. Il settore agricolo aveva un peso determinante nelle economie nazionali (sia in termini sociali che di PIL) e per ragioni diverse<sup>1</sup> tutti i paesi applicavano una politica di redistribuzione dei redditi a favore dell' agricoltura: parve naturale cercare di armonizzare queste politiche, dare loro un approccio comunitario; così facendo, fra l' altro, si sono gettate le basi del primo grande esperimento di mercato comune, affrontando i grandi temi della concorrenza che solo successivamente sono arrivati sui tavoli degli altri settori produttivi. Ancora oggi, con una politica agraria passata dal meccanismo del sostegno dei prezzi a quello degli aiuti diretti, la voce di spesa

---

<sup>1</sup> Da approfondire su richiesta dell' utenza

da essa generata è la più importante sul budget europeo.

In tutte le occasioni in cui si attuano politiche redistributive dei redditi, i governi tolgono denari ad alcuni gruppi sociali e li trasferiscono ad altri gruppi sociali. Poichè fanno questo dopo aver definito degli obiettivi, appare ovvio che siano interessati all' efficienza con cui gli stessi obiettivi sono raggiunti<sup>2</sup>. Per aumentare tale efficienza e giustificare meglio la redistribuzione, è quasi sempre necessario avere e trattare amministrativamente una grande quantità di informazioni individuali sui potenziali beneficiari. In pratica, i beneficiari devono dimostrare di avere i requisiti giusti.

E' qui che entra in gioco l' attività di controllo: infatti nella totalità dei casi ciascuna delle persone fisiche o giuridiche interessate hanno un incentivo a dichiarare di possedere i requisiti per poter beneficiare degli aiuti. I responsabili immaginano che la sussistenza dei requisiti sia condizione necessaria per raggiungere una buona efficienza della redistribuzione; essi presuppongono che la redistribuzione in se e la efficienza con la quale viene attuata costituiscano un "bene pubblico"<sup>3</sup> la cui offerta persegue la massimizzazione dell' "interesse collettivo".

Noi stiamo affermando dunque che i soggetti privati hanno un incentivo a mentire e che questo incentivo contrasta con l' interesse collettivo: questo è senza dubbio un dato di fatto del quale tutti noi abbiamo esperienza. Vediamo alcuni esempi del tutto inventati:

1. Un provvedimento legislativo prevede un aiuto per le famiglie in cui convivono figli maggiorenni disoccupati: è chiaro che tutti i figli maggiorenni che ancora costituiscono il nucleo familiare hanno un incentivo a dichiarare di essere disoccupati, anche quando la circostanza non è vera.
2. Un regolamento europeo prevede un premio alla produzione di mele renette di prima qualità che sono avviate al consumatore finale nell' ambito di una filiera ben definita: è chiaro che tutti i produttori di renette hanno un incentivo a dichiarare che le loro mele sono di prima qualità, anche se in realtà sono farinose e ticchiate. I distributori che sono parte della filiera, se riescono a incassare una parte del beneficio in termini di una riduzione dei prezzi reali, condividono con i produttori l' incentivo alla menzogna.

Da quanto detto e da questi esempi si possono ricavare due conclusioni fondamentali:

- senza le attività di controllo dei requisiti le politiche redistributive non raggiungono gli scopi per i quali sono state ideate e messe in atto;
- le attività di controllo hanno un costo e questo costo diminuisce l' efficienza delle politiche.

Si potrebbe aggiungere un' altra conclusione provocatoria: è forse il caso di parlare di "etica del beneficiario potenziale" piuttosto che di etica del controllore?<sup>4</sup>

La preoccupazione di diminuire il costo dei controlli pur garantendone una ragionevole efficacia costituisce un tema fondamentale delle amministrazioni coinvolte: la letteratura economica e quella giuridica sono ricche di teoremi, descrizioni di meccanismi e apparati punitivi ideati a questo scopo. Un aspetto è condiviso dai più: il controllo perfetto non esiste e quando esiste è troppo costoso<sup>5</sup>.

Questo paragrafo introduttivo può concludersi tornando alla questione della politica agricola europea: essa ha generato la necessità di controlli e di un vasto gruppo di funzionari e professionisti che si occupano di attuarli.

2 Se la burocrazia e i controlli che si ritengono necessari per distribuire 3 milioni di euro agli agricoltori di una zona agraria colpita da nubifragi costano 2 milioni di euro, l' efficienza è bassa: si misura con il valore del rapporto 2/3 pari a 0,66 (senza considerare gli effetti negativi sui cittadini a cui si sono sottratti i 5 milioni di euro)

3 Definizione in base alla esclusività del consumo

4 La differenza fondamentale è che nessuno paga il beneficiario per essere onesto! Piuttosto lo si punisce se è disonesto e se lo si scopre: una asimmetria densa di conseguenze.

5 La tecnologia sposta continuamente i confini del possibile: ricordare l' esempio delle televisioni crittate e dei camion tracciati fin dalla partenza.

Da oltre 30 anni esiste un gruppo disomogeneo sparso in tutte le nazioni europee che lavora nell'interesse dell'europa, senza una dipendenza funzionale diretta nè con la commissione nè con la Direzione Generale competente (DG VI). Più dell'Interpol e della Corte dei Conti europea questo gruppo di persone rappresenta nelle campagne del vecchio continente gli interessi del "sovrastato" che sta nascendo. Di questo gruppo entra a far parte ciascuno di voi: il mio augurio è che possiate contribuire a dargli maggiore visibilità e prestigio.

Questo lavoro è bello e interessante: bello perchè in gran parte si svolge fuori da un ufficio, presso le aziende, in campagna: chi opera nei controlli AGEA conosce tutta l'Italia, e non solo gli autogrill delle autostrade! Interessante perchè la realtà è mutevole, per starle dietro bisogna studiare e aggiornarsi di continuo. Se fatto bene, è un lavoro che da un certo prestigio, senza rischi... a parte quelli legati ai viaggi. Nel caso del pomodoro, andiamo a verificare delle cose tutto sommato banali (l'arrivo dei camion, le quantità in un magazzino) che, essendo oggettive, non necessitano di interpretazioni. Non scordiamoci mai del fatto che non verifichiamo l'intero sistema, ma un piccolo campione dello stesso (per le consegne, in generale, solo il 7%). L'esperienza ci insegna che se operiamo nell'ambito di procedure standardizzate il nostro lavoro è protetto dal sistema stesso: i guai, se proprio devono esserci, ci sono solo se improvvisiamo, se inventiamo, se siamo approssimativi. Il nostro unico rischio è l'arbitrarietà: basta guardarsene!

Questo lavoro è foriero di sviluppi positivi, soprattutto in Campania: con la regionalizzazione dei controlli ci sarà bisogno di personale adeguato che potrà far valere la sua esperienza nelle nuove strutture che si dovranno creare.

## 2 Una classificazione dei casi possibili

L'esempio delle politiche redistributive del precedente paragrafo ha messo a fuoco il fatto che alla base di comportamenti negativi del funzionario pubblico c'è sempre il contrasto fra interesse pubblico e interesse privato. Esaminiamo i casi possibili<sup>6</sup>:

- le conseguenze economiche dell'accertamento della verità possono essere negative per un soggetto privato. Questo è il caso tipico della corruzione: si noti che in questo caso non sussiste lo schema classico "autore-vittima" ma piuttosto il corruttore e il corrotto hanno un interesse comune a nascondere il misfatto
- la burocrazia tende ad essere inefficiente e la posizione di un funzionario pubblico può risolvere questa inefficienza a favore di un privato (caso dell'intervento ex post per risolvere l'inefficienza e dell'intervento ex ante creatore di inefficienza)
- gli atti del pubblico ufficiale possono favorire un soggetto privato rispetto ad altri, anche senza che ciò disattenga precisi criteri (caso dei criteri che determinano un insieme troppo vasto di beneficiari)
- gli atti di un pubblico ufficiale possono favorire un soggetto privato i cui interessi coincidono anche parzialmente con i suoi. Il pubblico ufficiale può coincidere con il soggetto privato: è questo il caso estremo del "conflitto di interessi": lo stesso soggetto vive un conflitto fra i suoi interessi privati e l'interesse pubblico che rappresenta<sup>7</sup>

## 3 E' necessaria un'etica del servizio pubblico?

Abbiamo esaminato il problema fondamentale degli incentivi personali che contrastano con l'interesse collettivo. Questo tipo di circostanza può avere luogo in due contesti diversi:

- nel primo, l'azione individuale coerente con l'incentivo e in contrasto con l'interesse pubblico,

---

<sup>6</sup> Discutere diversi esempi

<sup>7</sup> Si noti che il problema sussiste in generale, a prescindere dal fatto che lo stesso risolva il conflitto a favore dei suoi interessi privati: non si deve fare affidamento solo sull'etica individuale

non costituisce un delitto o un reato riconosciuti dalla legislazione vigente. Per esempio, dopo aver verificato la numerosità di un gregge di pecore, un controllore può vedersi offrire un agnello in dono: la legge non punisce il dono in sé ma il fatto che la verifica sia stata falsata e non corrisponda al vero<sup>8</sup>

- nel secondo caso, l'azione individuale del funzionario costituisce una fattispecie prevista e considerata un delitto o un reato

Sembra evidente che lo spazio di azione per un'etica del servizio pubblico e per una deontologia professionale potrebbe limitarsi a coprire il primo contesto; per quanto riguarda il secondo è infatti chiaro che vi siano regole già scritte nei codici e nella normativa vigente. Ma è pur vero che nel secondo contesto la probabilità di rendere palese un evento delittuoso è particolarmente bassa vista la coincidenza di interessi fra le due figure coinvolte: insomma la probabilità che i casi di corruzione vengano alla luce è particolarmente bassa. Dunque, appare ragionevole ripetere e specificare in linguaggio corrente delle regole che risultano chiare anche dal codice penale.

Non bisogna dimenticare che l'azione di un dipendente pubblico non si esplica solamente nei confronti dell'utenza esterna, sia essa costituita da cittadini che chiedono informazioni o da agricoltori che compilano domande di aiuto. Un vasto spazio di azione ha luogo nei rapporti fra colleghi, nella organizzazione del lavoro, nella gestione della documentazione. La maggior parte degli eventi di questo tipo che non sono sottoposti a particolari procedure – e che dunque lasciano la possibilità di un comportamento individuale e arbitrario- rientrano in genere nel dominio dell'etica professionale.



Quanto siamo andati dicendo può costituire la base per una categorizzazione degli ambiti dell'etica del servizio pubblico e della deontologia professionale; si può tentare la schematizzazione seguente e sperare che fra gli ascoltatori ci sia qualcuno capace di dimostrarne l'inadeguatezza o, meglio ancora, di migliorarla<sup>9</sup>.

Tutto sommato, se gli ambiti delle leggi, dei regolamenti e delle procedure operative codificate fossero noti a tutti nei loro più intimi dettagli potrebbe essere considerato inutile ripetere nel codice etico delle norme già esplicite. Il motivo per cui lo si fa è essenzialmente riconducibile al motto

<sup>8</sup> Riflessione: se la verifica è veritiera il dono contrasta con l'etica professionale?

<sup>9</sup> Sollecitare gli allievi a formulare un elenco di esempi e situazioni "a rischio"

“repetita juvant”, ma contiene anche un elemento che collega il tutto al terzo ambito: quello dei comportamenti individuali difficilmente verificabili:

La norma può essere più o meno nota: il problema vero è che il comportamento individuale è difficilmente verificabile. Il grado di difficoltà con il quale il sistema può controllare il rispetto della norma da parte del singolo individuo è variabile e decresce dall' ambito 1 all' ambito 3.

Infine, alla violazione di una norma del primo ambito corrisponde un castigo grave, mentre a situazione analoga per il terzo ambito corrisponde una reprimenda morale: dunque è più probabile che questa parte meno regolamentata si presti a comportamenti non conformi.

La probabilità di un comportamento non conforme da parte di un individuo, dipende da diversi fattori:

- è proporzionale all' interesse in gioco, alle conseguenze economiche della verità
- è inversamente proporzionale alla verificabilità da parte di livelli diversi
- è inversamente proporzionale alla probabilità e all' entità del castigo

In conclusione, possiamo comprendere come la risposta alla questione se sia necessaria un' etica del servizio pubblico debba essere positiva: 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. Le numerose iniziative intese ad attuare l'etica nel Servizio pubblico negli Stati membri dell' OCSE 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.

Secondo il Consiglio d' Europa (*cit.*) “la corruzione può essere combattuta da misure negative di punizione e da misure positive: la creazione di una cultura che si opponga alla corruzione attraverso una buona educazione civica e morale è senza dubbio il migliore approccio nella lotta contro il crimine in generale e la corruzione in particolare”.

## 4 Verso un codice etico del servizio pubblico

*«He cannot be bought, only rented»  
Parole del Generale Vernon Walters sull' ex  
presidente Noriega a Panama*

Per *etica nel Servizio pubblico* si intende un insieme di principi e di norme di comportamento adeguati esplicitati nell' ambito di una 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 vieppiù 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.

La pubblica amministrazione Italiana ha adottato i principi del codice etico con il del D.M. del 28/11/2000.

La Commissione Europea ha pubblicato nel 2001 il "Libro Verde" in cui affronta il tema della responsabilità sociale delle imprese.

L' OCSE intende per etica dell' amministrazione pubblica un sistema di norme che traduce nella pratica quotidiana gli ideali caratteristici della stessa amministrazione. 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 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:

- 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)?

#### 4.1 Fattori che favoriscono irregolarità nelle azioni dei funzionari pubblici

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. La letteratura in questo campo cita una moltitudine di fattori che determinano le condizioni quadro nell'amministrazione e nella società che incoraggiano i comportamenti inadeguati:

- 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.

Nel complesso, gli aspetti interni giudicati importanti sono i seguenti:

GESTIONE	DEFINIZIONE DELLE COMPETENZE	CONDIZIONI DI LAVORO
AMBIENTE POLITICO		CONTATTI CON L' ESTERNO

Di questi, l' "ambiente politico" è una variabile che comprende il rispetto percepito per il proprio ruolo dalle autorità politiche, nonché una stima personale sui rapporti di forza fra l'amministrazione ed eventuali lobbies. Le difficoltà di budget contribuiscono ad un deterioramento delle condizioni di lavoro.

#### 4.2 Azioni tese a migliorare l'etica

L' OCSE individua diverse componenti di quella che si può chiamare 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.

Le esperienze degli ultimi 15 anni concordano nel concludere che i fattori giudicati importanti dagli stessi funzionari pubblici siano i seguenti (gli elementi sottolineati sono considerati più importanti, proporre ai corsisti di formare una loro classifica):

Comportamento esemplare dei quadri	Comportamento esemplare dei responsabili politici	<u>Cultura amministrativa</u>
Condizioni di lavoro	<u>Formazione</u>	Norme giuridiche
Codici etici	<u>Controlli interni</u>	Servizio delle questioni etiche

I codici etici e la formazione in materia di etica figurano tra gli strumenti più discussi in questo campo. Nonostante la loro popolarità, i codici etici sono piuttosto controversi nella letteratura specializzata.

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 rappresentare un'offesa per gli agenti integri. Infine, un codice etico potrebbe anche costituire un alibi dietro il quale la vera corruzione abbonda.

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 vieppiù 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.

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.

Questo aspetto non deve confondersi con la formazione tesa a far comprendere ad ogni funzionario il preciso quadro del suo operato nell'ambito dei compiti complessi dell'amministrazione.

Sulla scorta delle esperienze di altre amministrazioni, della conoscenza della nostra situazione e con la collaborazione di tutti i partecipanti, passiamo ora al compito di tentare di definire un codice etico del funzionario pubblico impegnato nelle attività di controllo del settore ortofrutta trasformata. Nel presentarlo ed eventualmente modificarlo, terremo conto degli insegnamenti tratti da esperienze altrui: brevità, chiarezza, non troppa astrazione né troppa casistica.

## Bibliografia

- Allegato dell' UN General Assembly Resolution «Action against Corruption**, 1997. *International Code of Conduct for Public Officials*, Documento UN A/RES/51/59
- Chapman, Richard A. (ed.)**, 1993: *Ethics in public service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- 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
- Jackson, M. W.**, 1993: *How Can Ethics be Taught?* In: Chapman, Richard A. (ed.)
- Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione**, 1998. *L'etica nel Servizio pubblico*, Governo federale Svizzero
- 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*, Parigi
- Ministero per la funzione pubblica**, 2000. *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Roma, D.M. 28-11-2000, Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 aprile 2001, n. 84.
- Commissione Europea**, 2001. *LIBRO VERDE: Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 18.7.2001 COM(2001) 366
- Linee guida per gli audit dei sistemi di gestione per la qualità e/o di gestione ambientale UNI EN ISO 19011**, febbraio 2003. Ente Nazionale Italiano di unificazione, Milano