

La tracciabilità del processo decisionale pubblico

FormezPA



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nell'ambito del Progetto OpenRAS, in convenzione con la Regione Sardegna.

Il Progetto OpenRAS è finanziato dal POR FSE 2014-2020 (Decisione C 2014 N 10096 del 17/12/2014), Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, a valere sull'azione 11.1.1 "Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici".

Questo materiale didattico è distribuito con la licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](#).



Autore: Gianfranco Andriola

Creatore: Formez PA

Diritti: Regione Autonoma della Sardegna

Data: Ottobre 2017

La tracciabilità del processo decisionale pubblico

Facciamo riferimento all'accountability della pubblica amministrazione come la capacità di una singola amministrazione di un qualunque ente pubblico di dare conto i propri utenti delle decisioni assunte degli investimenti fatti e dei risultati raggiunti attraverso gli investimenti attraverso il proprio lavoro; posto che è l'accountability è un tema centrale della pubblica amministrazione posto che il paradigma del governo aperto ci aiuta in qualche modo a individuare come la pubblica amministrazione possa gestire il tema dell'accountability all'interno delle proprie attività all'interno del modo in cui la stessa pubblica amministrazione opera vale la pena soffermarsi su uno degli aspetti che riguarda il modo in cui la pubblica amministrazione raggiunge i propri obiettivi e il modo in cui ne dà conto; guardiamo quindi alla tracciabilità del processo decisionale pubblico cioè dei passaggi attraverso cui una pubblica amministrazione matura le proprie decisioni valutando i pro e i contro nel perseguimento dell'interesse comune.

In questo senso la tracciabilità può essere vista come una qualità del processo decisionale pubblico attraverso cui la pubblica amministrazione può essere controllata da soggetti esterni, soggetti esterni che valutano il modo in cui la pubblica amministrazione ha assunto decisioni, esercita una pressione ed esercita un controllo sul modo in cui la pubblica amministrazione porta avanti le proprie iniziative ed è estremamente utile guardare alla tracciabilità come a uno strumento che la pubblica amministrazione mette nelle mani dei soggetti esterni ad essa, in maniera tale che l'intero processo decisionale possa davvero essere trasparente; attraverso la tracciabilità la pubblica amministrazione può garantire che il proprio operato di fronte a cittadini e utenti sia quanto più trasparente possibile che le scelte maturate siano davvero state fatte perseguendo l'interesse comune non perseguendo degli interessi particolari della pubblica amministrazione. La tracciabilità, esattamente come nella trasparenza serve quindi a ridurre le asimmetrie informative che per forza di cose si vanno a creare tra pubblica amministrazione e cittadini o in generale a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

A differenza della trasparenza che serve a rendere visibili i documenti i dati e le informazioni prodotte dalla pubblica amministrazione, la tracciabilità tende a ricostruire un particolare processo decisionale, tende cioè a rendere visibile in tempo reale o in differita il modo in cui una pubblica amministrazione un soggetto pubblico si è assunto una decisione sia esso legislatore sia esso amministrazione sia esso un funzionario pubblico che assume decisioni in nome e per conto della collettività deve dare modo ai soggetti esterni di valutare il proprio operato e di farlo in maniera quanto più puntuale possibile.

In questo senso si può come guardare la tracciabilità come una sorta di sottoinsieme della trasparenza e quindi è importante andare a guardare gli strumenti attraverso cui una pubblica amministrazione può rendere visibile il proprio processo decisionale può mettersi nelle condizioni di essere valutata passaggio decisionale per passaggio decisionale da tutti i soggetti che sono esterni alla pubblica amministrazione.

In questo caso si può guardare alla tracciabilità anche da un punto di vista temporale e in alcuni casi ha tracciabilità è garantita in tempo reale ad esempio alcune pubbliche amministrazioni utilizzano lo streaming per andare a guardare per rendere possibile agli utenti esterni il modo in cui vengono decise alcuni concorsi o vengono aperte le buste nel momento in cui si fanno delle gare pubbliche oppure si può guardare la tracciabilità ex post cioè una tracciabilità che avviene dopo che il processo decisionale è stato concluso e quindi viene resa disponibile a tutti gli utenti tutta la documentazione che ha riguardato quel preciso processo decisionale. In questo caso si può guardare ad esempio al modo in cui l'Unione Europea notifica passaggio per passaggio il modo in cui vengono assunti vengono assunte decisioni vengono attivate iniziative in ambito europeo che poi vengono rese disponibili a tutti i soggetti esterni appunto in questo caso la pubblica amministrazione europea e il modo in cui i singoli uffici dell'Unione Europea si sono assunti la responsabilità di prendere una decisione e quindi tutti possono guardare come è avvenuto quel processo che ha maturato fino ad arrivare a un procedimento definitivo.

La storia delle dottrine politiche sociali ci dimostra come negli anni sempre più i cittadini chiedono centralità e chiedono partecipazione nel modo in cui la pubblica amministrazione si assume la responsabilità di fare delle scelte al posto della collettività e in questo caso è centrale andare a guardare alla tracciabilità come il momento in cui decisioni, scelte, iniziative possano essere rendicontate ai cittadini in piena logica di accountability; in particolare nell'ultimo periodo la necessità di una maggiore tracciabilità del processo decisionale pubblico emerge guardando a tre fattori distinti è più o meno collegati l'un l'altro: da un lato la necessità di un riequilibrio tra il potere di delega e il potere di assumere decisioni che negli anni sta mutando sempre più i cittadini rivendicano un proprio ruolo centrale ed è giusto che la pubblica amministrazione acquisisca questo stimolo dall'esterno in maniera tale da rendere i cittadini sempre più consapevoli di quello che sta avvenendo all'interno della pubblica amministrazione; certamente la globalizzazione pone un problema reale in questo senso sempre più non solo le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo centrale nella vita dei cittadini ma anche soggetti esterni, soggetti che possono esercitare un'influenza politica la cosiddetta azione di lobbying, quindi è giusto diventa ancora più giusto diventa ancora più centrale il ruolo della tracciabilità del

processo decisionale in maniera tale che si possa rendere noto il modo in cui la pubblica amministrazione ha assunto delle scelte nonostante le varie pressioni a cui è sottoposta.

Infine un elemento centrale sempre guardando alla tracciabilità del processo decisionale pubblico, è il potenziamento esponenziale gli strumenti dell'informazione e della comunicazione che rendono sempre più facile per le pubbliche amministrazioni disporre strumenti a favore dei cittadini per poter essere osservate all'esterno strumenti che sono sempre più economici e sempre più puntuali sempre più in tempo reale quindi diventa facile per un cittadino arrivare a una conoscenza che prima era molto difficile da poter risalire da poter attingere e la pubblica amministrazione da un lato deve essere sempre più stimolata ad offrire ai cittadini strumenti che possano davvero andare a misurare il modo in cui la pubblica amministrazione sta procedendo nella maturazione di scelte che riguardano tutti i cittadini.

Per inquadrare meglio il tema della tracciabilità e per rapportarlo al più ampio tema della trasparenza può essere utile fare qualche cenno storico, andare a vedere come le declina nel corso degli anni si siano evolute per riuscire a dimensionare al meglio il tema della trasparenza rispetto alle decisioni assunte dalla pubblica amministrazione o più in generale delle decisioni assunte in nome della collettività.

Già nel settecento Rousseau argomentava nel col suo "Contratto sociale" come è importante che il soggetto che si assume la responsabilità di una decisione che poi ricadrà su soggetti esterni condivide i passaggi con cui quella decisione viene maturata.

È importante relazionare il tema della condivisione rispetto a quello dell'autorevolezza cioè se la condivisione è stata totale se il modo in cui si è arrivati si è maturata quella decisione è stata condivisa con i soggetti su cui la decisione poi ricade per forza di cose sarà più autorevole sarà più forte; è importante osservare il pensiero di Rousseau soprattutto commisurato, soprattutto relazionato, a quello che era il settecento francese il modo in cui in quell'epoca la chiesa presupponeva dei concetti che erano tutt'altro, estremamente diversi da dall'apertura piuttosto che dalla condivisione, basti pensare al confessionale piuttosto che al Conclave, c'erano momento in cui la chiesa cattolica gestiva il potere centrale in maniera assolutamente chiusa in maniera impermeabile a quella che era la decisione dei soggetti esterni la visibilità anche nei confronti dei soggetti esterni quindi è importante osservare come il pensiero laico si rapporta al pensiero ecclesiastico in questo caso e come la generazione di uno stato di diritto come generazione di un concetto di laicità dello stato diventa sempre più forte e proprio in questo momento che è la trasparenza e la tracciabilità dei processi decisionali trovano alla loro

prima applicazione pratica.

Sempre guardando la prospettiva storica guardando il modo in cui parole come trasparenza tracciabilità partecipazione abbiano evoluto la propria eccezione nel tempo si può guardare ad esempio alla riforma protestante che in rottura con la chiesa cattolica ridava una grande centralità dei momenti di condivisione è qui infatti che nascono i cosiddetti church meeting cioè luoghi in cui momenti programmati e pensati per condividere il culto tra gestori del culto appunto e fedeli che potevano partecipare a un'assemblea pubblica e questo modo di intendere la società a questo modo di intendere il momento di partecipazione ha influenzato anche i governi infatti in letteratura spesso si fa riferimento proprio a questo fenomeno come il modo in cui la democrazia di alcuni paesi protestanti alcuni paesi del nord Europa questi paesi nel nord America abbiano recepito dal momento in cui si sono trovati a dover scrivere delle leggi che appunto tutelassero la partecipazione alla tracciabilità e abbiano definito abbiano guardato al modo in cui veniva gestita all'interno della chiesa protestante per disegnare il modo in cui volevano che la pubblica amministrazione assumesse il proprio ruolo si assumesse le proprie responsabilità delle proprie scelte nei confronti dei cittadini attraverso trasparenza e accountability appunto.

I momenti di condivisione delle scelte, i momenti di tracciabilità del modo in cui quelle scelte sono state assunte sono state appunto il momento centrale uno dei riferimenti dei paradigmi con cui si sono costituite la maggior parte delle democrazie occidentali negli ultimi due secoli. Venendo ai giorni nostri in particolare all'Italia si può notare come nella normativa italiana esistano tutta una serie di riferimenti puntuali al tema della trasparenza e della tracciabilità delle scelte decisionali del modo in cui la pubblica amministrazione si assume la responsabilità delle proprie scelte in particolare nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici redatto nel 2013 vengono garantite tutta una serie di misure volte appunto a assicurare una maggiore tracciabilità del processo decisionale anche al fine di prevenire fenomeni di corruzione e di perseguire il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza di lealtà di imparzialità e di servizio esclusivo della cura dell'interesse pubblico da parte dei dipendenti pubblici.

Proprio in ossequio ai valori della trasparenza il codice di comportamento dei dipendenti pubblici prevede che sia garantita la tracciabilità dei processi decisionali attraverso la produzione di una documentazione adeguata ogni volta che un dipendente pubblico italiano si assume la decisione che poi ricadrà su tutti i soggetti esterni alla pubblica amministrazione lo stesso dipendente ha il dovere sempre guardando al codice di comportamento di comunicare tempestivamente al proprio dirigente al proprio ufficio di riferimento i rapporti di collaborazione

che ci sono con soggetti privati coinvolti nei processi decisionali o quantomeno i rapporti di condivisione i rapporti che ci sono stati tra dipendente pubblico e soggetti esterni che partecipano alla decisione della pubblica amministrazione che si sono svolti negli ultimi tre anni.

Allo stesso modo i dirigenti pubblici devono comunicare eventuali partecipazioni azionarie o interessi privati finanziari nel momento in cui è coinvolto nel processo decisionale di una pubblica amministrazione della pubblica amministrazione a cui fa riferimento quel particolare dipendente un soggetto esterno con cui ci siano ci possano essere delle collaborazioni ci possono essere state le collaborazioni è centrale questo tema nel momento in cui si pensa alle attività di prevenzione della corruzione all'attività di tutela della legalità del processo decisionale pubblico.

Per quanto sia utile e sia indispensabile rendere il processo pubblico sempre più tracciabile e rendere in generale l'attività della pubblica amministrazione sempre più trasparente è utile provare a ragionare su quelli che sono gli effetti le ripercussioni di questa trasparenza sul modo in cui la pubblica amministrazione opera; ci sono molti punti di vista estremamente differenti l'uno dall'altro uno dei più interessanti quanto meno uno dei più fluido il coro è quello del ricercatore olandese dell'università di Utrecht che da un po' di tempo mette in guardia la pubblica amministrazione da un eccesso di trasparenza o quantomeno il ragionamento che fa questo ricercatore olandese è il seguente: lui dice che la pubblica amministrazione in generale i decisori centrali per funzionare hanno bisogno di una sorta di loro mistica hanno bisogno di compiere delle scelte senza che esista una visibilità di ogni singolo passaggio qualora ogni singolo passaggio dovesse essere visibile all'esterno si rischierebbe di intralciare il modo in cui la pubblica amministrazione o quantomeno la scelta delle pubbliche amministrazioni vengono assunte perché qualunque cittadino potrebbe vedere magari non comprendere perfettamente quello che sta avvenendo e quindi continuare a chiedere continuare a fare domande rispetto al modo in cui la pubblica amministrazione si sta muovendo il modo in cui la pubblica amministrazione sta operando e quindi la stessa pubblica amministrazione rischierebbe di perdere più tempo per raccontare quello che sta facendo piuttosto che per fare davvero le cose. In questo caso l'antidoto individuato dallo stesso ricercatore olandese o quantomeno l'antidoto attraverso cui si può arrivare attraverso un minimo di buon senso è che ad ogni passaggio ad ogni passaggio di trasparenza ad ogni passaggio di tracciabilità del processo decisionale pubblico corrisponda un adeguato passaggio di comunicazione in cui la pubblica amministrazione non solo rende i cittadini partecipi delle proprie scelte ma anche racconta spiega rende tutti capaci di comprendere a prescindere dalle evidenti asimmetrie informative

che si possono andare a creare tra pubblica amministrazione e soggetti esterni perché si sta orientando in quel modo in maniera tale che il processo decisionale pubblico possa essere trasparente e organico quanto più possibile e aperto a qualunque opposizione anche da parte dei soggetti esterni purché sia propriamente informata.