

# Cosa è l'accountability

Formez **PA**



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:* Luigi Reggi

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Regione Autonoma della Sardegna

*Data:* Ottobre 2017

# Cosa è l'accountability

## Cosa significa accountability

Il termine “accountability” della Pubblica Amministrazione è spesso usato come sinonimo di trasparenza, apertura o buon governo. In realtà, si tratta di qualcosa di più. In generale, accountability significa rendere conto della propria condotta nei confronti di un altro soggetto. Questo implica essere messi sotto scrutinio, essere disposti a rispondere a domande scomode e, ultimamente, affrontare concretamente le conseguenze del giudizio altrui.

Accountability deriva dal termine count, cioè “conto”, “registro” e ha alla sua origine proprio nei libri contabili. La prima volta che viene usato questo termine è durante il regno di Guglielmo I il conquistatore, che, dopo aver conquistato l'Inghilterra nell'undicesimo secolo, aveva richiesto a tutti i suoi feudatari di compilare una lista dettagliata dei loro possedimenti non solo a fini fiscali, ma anche come strumento di governance su cui si fondava il suo nuovo sistema centralizzato nazionale per impostare le politiche pubbliche.

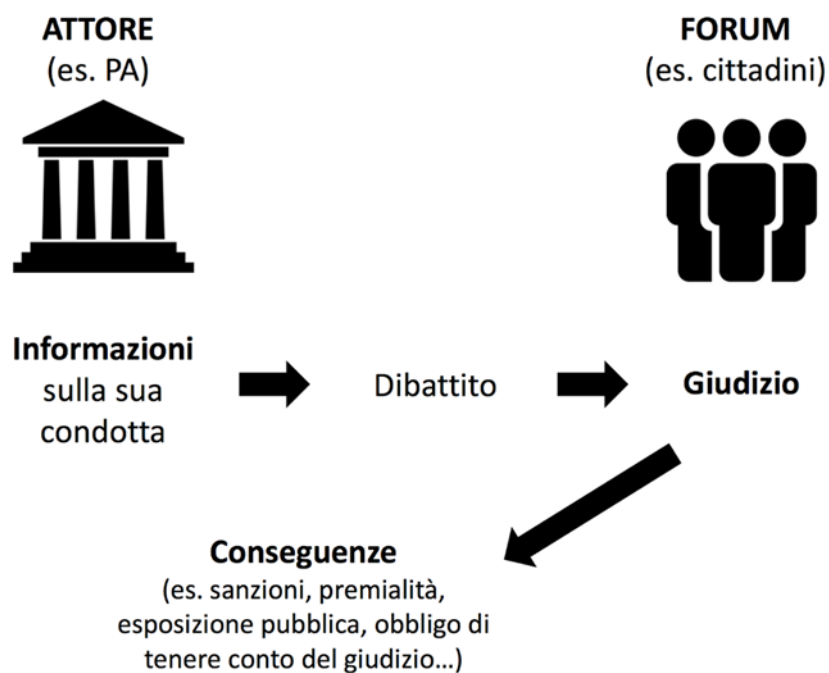
Il termine oggi non ci fa più venire in mente libri contabili, ma è usato, al contrario, per indicare la necessità dei governi di rendere conto delle azioni pubbliche nei confronti della cittadinanza. Il passaggio da un tipo di accountability di tipo fiscale, fondata sui registri contabili, ad una accountability pubblica, basata cioè sulla possibilità di tutti i cittadini di monitorare l'operato delle amministrazioni, avviene durante gli anni 80, quando la diffusione di nuove pratiche manageriali all'interno della pubblica amministrazione porta anche la necessità di accedere all'informazione pubblica per misurare e valutare le performance delle amministrazioni che erogano servizi o utilizzano fondi pubblici.

## Accountability come relazione

Entriamo ora nel merito di che cos'è precisamente l'accountability.

L'Accountability può essere definita come “Una relazione tra un attore – nel nostro caso la pubblica amministrazione - e un secondo soggetto, dove

1. l'attore ha l'obbligo di spiegare e giustificare la sua condotta,
2. il secondo soggetto ha la possibilità di fare domande e dare giudizi, e
3. l'attore può pagarne le conseguenze (in termini negativi ma anche positivi)”



L'Accountability è quindi una relazione dinamica tra la pubblica amministrazione e soggetti diversi che hanno diritto e interesse a monitorarne l'efficacia.

Innanzitutto, l'accesso all'informazione pubblica da parte di soggetti esterni, ad esempio nella forma di open data, aumenta le opportunità di entrare nel merito dell'operato della pubblica amministrazione, evidenziandone i limiti ma anche valorizzandone le opportunità. È quindi importante che le pubbliche amministrazioni pubblicino i dati le informazioni sui loro obiettivi, processi, e risultati in maniera completa e facilmente fruibile e interpretabile da parte di soggetti diversi. E' importante inoltre che i soggetti esterni abbiano la possibilità di porre domande e ottenere risposte, come nel caso del FOIA, grazie a cui tutti i cittadini hanno diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche senza un interesse diretto.

A questo punto, il soggetto esterno, ad esempio la cittadinanza, è pronto per formare un giudizio sull'operato della pubblica amministrazione, maturato attraverso un dibattito pubblico basato su evidenze oggettive e su informazioni strutturate rilasciate dalle amministrazioni. Quando sono i cittadini stessi a formare questo giudizio, si può parlare di monitoraggio civico, una forma di controllo sociale diffuso che entra nel merito delle decisioni pubbliche, della loro realizzazione concreta e dell'efficacia dell'azione pubblica, misurata dal punto di vista dei beneficiari finali degli interventi e dei servizi pubblici.

Ma l'accountability, per essere davvero considerato tale, prevede anche un passo successivo: il giudizio formato dai soggetti esterni non si limita a creare un dibattito pubblico ma deve

essere preso in carico delle amministrazioni portando a conseguenze concrete. Queste conseguenze possono essere formali o informali, di tipo giuridico oppure economico, come nel caso di sanzioni o incentivi. Non meno importanti sono le conseguenze che riguardano l'utilizzo dei giudizi dei soggetti esterni per migliorare l'efficienza o efficacia dell'azione pubblica, come nel caso di idee e suggerimenti in grado di migliorare la qualità dei servizi pubblici.

## **Le tipologie di accountability**

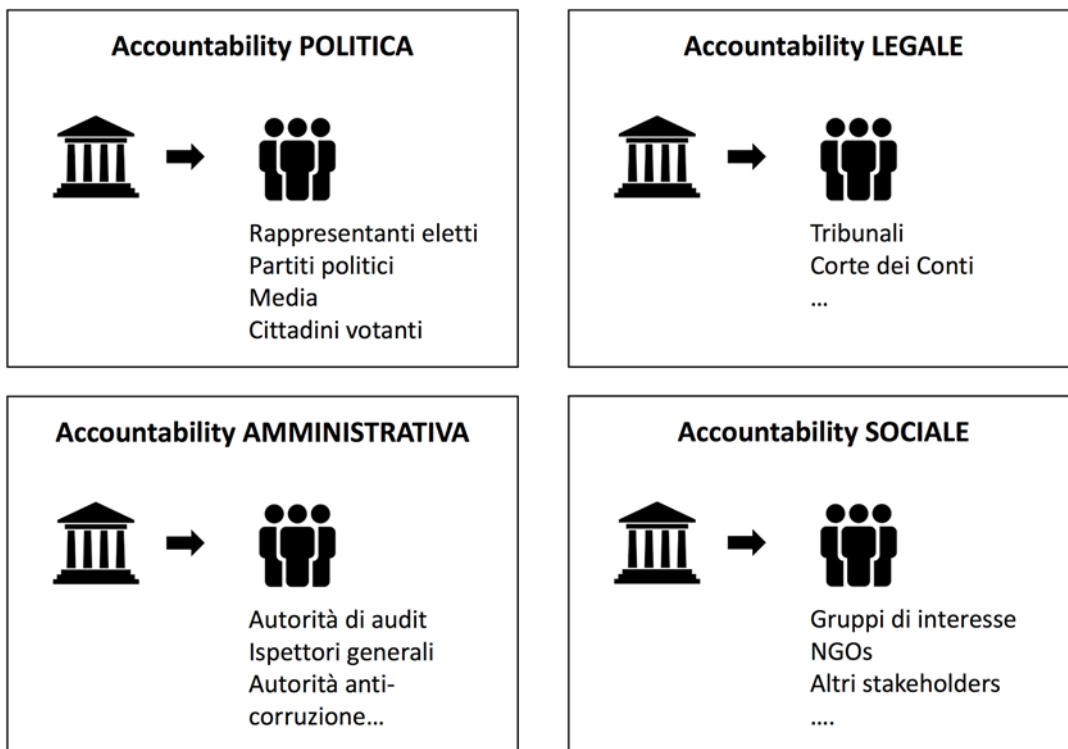
Come abbiamo visto, l'accountability è una relazione dinamica che può essere applicata ai diversi tipi di relazioni che l'amministrazione ha con varie tipologie di soggetti.

1) L'accountability può essere politica nel caso in cui l'amministrazione rende conto ai rappresentanti eletti dai cittadini, ai partiti politici, e, ultimamente, agli elettori.

2) L'amministrazione deve anche rendere conto agli organi dell'amministrazione giudiziaria, come per esempio la Corte dei conti. In questo caso, parliamo di accountability legale.

3) Forme di accountability avvengono anche all'interno della complessa governance delle amministrazioni pubbliche. Autorità di audit o autorità anticorruzione, a vari livelli di governo, come ad esempio a livello nazionale o comunitario, regolarmente chiedono conto dell'operato di amministrazioni e aziende pubbliche. Si tratta in questo caso di accountability di tipo amministrativo.

4) Infine, si parla di accountability sociale quando le amministrazioni rispondono a gruppi di interesse società senza fini di lucro e altri stakeholder, cruciali nel processo di pianificazione realizzazione di importanti obiettivi delle politiche pubbliche.



## Accountability, trasparenza, partecipazione e controllo

Vediamo quindi come la trasparenza, cioè la possibilità di accedere a informazioni chiare e facilmente interpretabili, sia una preconditione per una vera accountability, una base per costruire non solo un dibattito democratico basato sui fatti, ma anche possibilità di collaborazione e partecipazione, comprese nuove opportunità di contrasto alla corruzione. Questo non significa che una generica forma di trasparenza in cui le amministrazioni pubblicano sul sito Web un insieme di informazioni senza rivolgersi a un target preciso di utenti in grado di utilizzarle sia davvero utile ai fini dell'accountability. È importante infatti rilasciare quelle informazioni che gli utenti considerano davvero importanti per monitorare l'azione pubblica, sia nei contenuti che nella forma.

E' importante anche distinguere tra accountability e partecipazione. Pratiche di partecipazione, come ad esempio il co-design delle politiche pubbliche, la co-produzione di servizi pubblici o il coinvolgimento dei cittadini sulle decisioni sui bilanci pubblici - come nel caso dei bilanci partecipativi - sono modalità di coinvolgimento che avvengono prima o durante il processo di decisione o di pianificazione dell'azione pubblica. I meccanismi dell'accountability, invece, vengono messi in atto dopo che la decisione è stata presa e l'intervento pubblico è stato realizzato. Un vero e proprio monitoraggio ex post, effettuato allo scopo di sollevare problemi per provare a risolverli, valorizzare buone pratiche e generare nuovi dati informazioni utili per la successiva pianificazione di servizi e interventi pubblici.

Infine, il significato di accountability non coincide esattamente con quello di controllo. Per quanto i soggetti esterni possono essere visti come “controllori” dell’azione pubblica, un vero proprio controllo implica qualche forma di potere di influenzare direttamente le azioni e i comportamenti. Questo tipo di potere può includere modalità proattive per determinare una certa linea di condotta, per esempio attraverso ordini, direttive, incentivi finanziari, leggi e regolamenti. Ma questi meccanismi non sono meccanismi di accountability di per sé, perché non operano attraverso procedure in cui l’attore, cioè la pubblica amministrazione, deve giustificare e spiegare la propria condotta verso soggetti esterni. Quindi possiamo dire che l’accountability è una forma di controllo, ma non tutte le forme di controllo sono meccanismi di accountability.

## **Gli effetti dell’accountability**

L’accountability, di per sé, non è l’obiettivo finale, ma un approccio che contribuisce al raggiungimento di altri importanti obiettivi.

In primo luogo, instaurare un meccanismo di accountability direttamente tra cittadini e pubblica amministrazione può aiutare conferire legittimità all’amministrazione pubblica e generare fiducia verso le istituzioni, specialmente in un momento come quello di oggi in cui assistiamo alla crisi del sistema rappresentativo e a una generale sfiducia verso il sistema delle istituzioni democratiche. Tradizionalmente, la cittadinanza opera un controllo verso le pubbliche amministrazioni tramite i propri rappresentanti nominati durante i turni elettorali. Ma questo meccanismo oggi non sempre funziona al meglio. Quando i cittadini hanno la possibilità di instaurare un rapporto diretto con le amministrazioni che erogano servizi che utilizzano fondi pubblici per migliorare i propri territori, possono toccare con mano come i soldi delle loro tasse vengono utilizzati e maturare un giudizio più oggettivo.

In questo senso accountability pubblica è una condizione essenziale per il processo democratico, perché offre ai cittadini votanti l’opportunità di accedere alle informazioni che servono pregiudicare appropriatezza nell’efficacia della condotta dei governi.

Così come un buon governo nasce dalla presenza di un’efficace divisione dei poteri e sui meccanismi di bilanciamento e controllo, così i meccanismi dell’accountability sono cruciali per fare in modo che le diverse componenti delle istituzioni pubbliche abbiano il potere di richiedere che gli si venga dato conto di particolari aspetti dell’azione pubblica, indispensabili per prevenire la corruzione e gli abusi di potere. Il controllo da parte delle istituzioni preposte e della cittadinanza è fondamentale per scardinare prassi consolidate e rendendo più equa la

gestione del governo e, al contempo, il territorio più competitivo.

Infine, l'accountability può servire a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica. Innanzitutto, la paura di sanzioni e altre conseguenze negative possono spingere le amministrazioni a migliorare i propri processi, favorendo meccanismi di apprendimento e di correzione. Poi, l'accesso alle informazioni da parte di una platea sempre più ampia di persone - ad esempio attraverso la diffusione degli Open data - può consentire un cambiamento delle dinamiche di potere, fornendo ai cittadini gli strumenti per poter partecipare in modo attivo alla gestione della macchina pubblica e far presente i propri bisogni - il cosiddetto empowerment.

Una vera accountability dell'operato della pubblica amministrazione consente quindi un controllo diffuso dell'operato della PA e la creazione di nuove opportunità per esercitare una pressione consapevole e documentata sui soggetti che prendono decisioni che incidono sull'operato della pubblica amministrazione. Ma non solo: apre anche opportunità di collaborazione tra amministrazioni e cittadini esperti in determinati campi e profondi conoscitori dei loro territori. Questa collaborazione si può applicare ad esempio alle decisioni strategiche su come allocare risorse dei bilanci pubblici, alla valutazione e co-produzione dei servizi pubblici, alla co-progettazione di politiche territoriali.