

Etica delle scelte pubbliche e accountability

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: Massimo di Rienzo

Creatore: Formez PA

Diritti: Regione Autonoma della Sardegna

Data: Ottobre 2017

Etica delle scelte pubbliche e accountability

Etica delle scelte pubbliche

La scelta è la decisione di intraprendere un'azione da parte di un individuo tra più alternative possibili. Il processo che porta alla scelta viene identificato anche con la locuzione "processo decisionale".

La scelta pubblica è il processo decisionale che svolge un "decisore pubblico", in nome e per conto della collettività, al fine di promuovere l'interesse pubblico.

L'etica delle scelte pubbliche è la disciplina che studia i "fondamenti razionali" che permettono di assegnare alle scelte del decisore pubblico uno status deontologico, ovvero distinguerle in buone, giuste, lecite, rispetto alle scelte ritenute ingiuste, illecite, sconvenienti o cattive secondo un sistema di valori codificato che chiamiamo "etica pubblica".

Il problema nasce quando i fondamenti razionali alla base delle scelte del decisore pubblico, diventano incompatibili o non rispondono alle aspettative del sistema di valori che egli rappresenta.

Al decisore pubblico, infatti, vengono richiesti comportamenti "peculiari" che possono non essere richiesti ad altre categorie di individui, lavoratori o rappresentanti.

Ad esempio, a nessun individuo e a nessun dipendente privato viene richiesto espressamente di non accettare compensi, regali e altre utilità che eccedano la soglia del modico valore, genericamente fissata nel nostro ordinamento a 150,00 euro. Tali doni possono essere rifiutati a seguito di una valutazione individuale circa l'opportunità di riceverli, ma non esiste alcun obbligo esplicito per le persone di rifiutarli.

Oppure, un dipendente privato non ha l'obbligo di segnalare al proprio superiore gerarchico una condotta illecita di cui viene a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Ed un cittadino ha l'obbligo di denunciare condotte illecite solo se è, contestualmente, un pubblico ufficiale o se è incaricato di pubblico servizio.

Invece, ai dipendenti pubblici viene assegnato anche un generale compito di "tutela" dell'interesse pubblico. Questa particolare attenzione al comportamento del decisore pubblico dipende dal fatto che egli deve garantire il rispetto di principi di natura costituzionale, quali il buon andamento e l'imparzialità.

In particolare, l'imparzialità è il principio secondo cui il decisore pubblico, quando si trova ad adottare una decisione o a svolgere una attività, deve assicurare la piena equidistanza dagli interessi e garantire che l'interesse pubblico sia l'unico interesse perseguito.

La tracciabilità nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Uno dei tanti comportamenti peculiari dell'etica pubblica è la cosiddetta "tracciabilità" del processo decisionale.

E' peculiare perché, ad un dipendente privato, a meno che non ci siano specifiche ragioni di controllo interno da parte di coloro che detengono il capitale azionario, non viene richiesto di tracciare i processi produttivi, per il semplice fatto che l'azienda non deve rendere conto di come amministra le proprie risorse di fronte ai cittadini. Anzi, il processo produttivo viene oscurato per preservare, ad esempio, il segreto industriale ed il vantaggio competitivo che esso garantisce rispetto alla platea di competitor.

Così come uno degli elementi che va tenuto riservato in campo privato è l'informazione relativa alla qualità e quantità del compenso che viene corrisposto agli organi di direzione. Un concorrente potrebbe, sulla base di tali informazioni, proporre un compenso superiore e avvantaggiarsi rispetto al proprio competitor, "rubandogli" il manager.

Per un dipendente pubblico, invece, esiste l'obbligo di tenere traccia di ogni passaggio del suo processo produttivo e delle decisioni che adotta. E' anche obbligato a rendere pubblico, nel caso in cui rivesta un ruolo di rappresentanza dell'amministrazione verso l'esterno, non solo il compenso percepito, ma anche la sua posizione reddituale.

Questo è dovuto al particolare ruolo di agenzia che intercorre tra il decisore pubblico e l'amministrazione pubblica. Chi decide in nome e per conto del pubblico, al pubblico deve rendere conto.

Nel nostro ordinamento la tracciabilità del processo decisionale pubblico, a seguito della pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 - "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", diviene parte del corredo deontologico di chi opera in ambito pubblico.

La tracciabilità deve essere garantita in due modi:

- Il comma 1 dell'articolo 9 del Codice di Comportamento stabilisce che: "Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza totale previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale".
- Il comma 2 dell'articolo 9 del Codice di Comportamento stabilisce che: "La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità".

Il primo comma dell'articolo 9 pone l'accento sui cosiddetti "obblighi di pubblicazione" e sulla responsabilità del dipendente di prestare la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati.

Da una parte, quindi, il dipendente pubblico deve tenere un comportamento "pro-attivo", cioè deve operare attivamente nel processo di pubblicazione dei dati. In questo modo egli contribuisce a rendere visibile il funzionamento della macchina amministrativa, il risultato e l'impatto dell'azione amministrativa. In pratica, si tratta di fornire una spiegazione retrospettiva sugli effetti delle decisioni prese.

Dall'altra parte egli deve tenere un comportamento "reattivo", cioè deve "registrare" o "archiviare" i passaggi di un processo decisionale attraverso adeguati supporti documentali, così da essere pronto nel fornire adeguate evidenze delle motivazioni e delle circostanze che lo hanno portato ad assumere determinate decisioni e renderne conto.

Se il processo decisionale è "replicabile", cioè, può essere ricostruito a posteriori attraverso adeguati supporti documentali, siamo in regime di "tracciabilità".

Emerge, pertanto, la capacità per un'amministrazione di "archiviare" dati, informazioni e documenti per potere "rendere conto" del proprio operato, realizzando così i tre canoni della tracciabilità indicati da Jean-Jacques Rousseau (1712-1778):

- *"I funzionari pubblici dovrebbero operare sotto gli occhi dei cittadini"*
- *"L'azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di franchezza, apertura, candore"*
- *"Una società trasparente, in cui nessuna condotta privata può essere tenuta al coperto dallo sguardo dei cittadini, è un meccanismo cruciale per evitare intrighi destabilizzanti"*.

Un caso in cui la tracciabilità del processo decisionale pubblico fa la differenza

In un Comune l'ufficio Sportello Unico Edilizia gestisce, tra le altre cose, i piani attuativi di iniziativa privata. Si tratta di strumenti di attuazione compatibili con il Piano Regolatore Generale in cui un costruttore privato predispone lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale. Con il privato, successivamente, il Comune stipula una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie.

Secondo quello che prescrive la legge, il procedimento volto a valutare la compatibilità del piano attuativo con l'interesse pubblico espresso nel Piano Regolatore Generale viene avviato su istanza del costruttore privato, il quale è tenuto a protocollare il progetto e ad attendere la valutazione tecnica dell'ufficio edilizia.

Ma nella realtà accade spesso che...

“Alla dottoressa Dirigella, responsabile dello Sportello Unico Edilizia (SUE) del Comune di Caciucco, arriva la richiesta di avviare una interlocuzione preliminare con l'architetto Archi Star, che ha redatto un progetto per conto di un noto costruttore della zona Armando F.

Un'interlocuzione preliminare? Perché? Serve per valutare la compatibilità del progetto stesso con il Piano Regolatore prima che si avvii il procedimento e cioè prima della protocollazione. Tutto questo allo scopo di non far perdere tempo né al privato né al Comune.

Il progetto ha ad oggetto un piano attuativo di iniziativa privata.

La richiesta di avviare l'interlocuzione arriva direttamente dal dottor Dal Popolo M., assessore all'urbanistica del Comune di Caciucco, che si rivolge alla dottoressa Dirigella «Ho visto il progetto e mi sembra che sia tutto ok, anzi rappresenta un'ottima occasione per quell'area. Bene! Allora faccia come si è sempre fatto in questo Comune, assegni la pratica a qualcuno del suo ufficio e fate in modo di dare al più presto un appuntamento ad Archi Star! Diamo l'impressione, almeno questa volta, di non far perdere tempo alle persone e che le promesse fatte, una volta tanto, le riusciamo a realizzare, va bene?».

E' piuttosto risaputo, tuttavia, che l'assessore Dal Popolo M. sia stato apertamente sostenuto dal costruttore Armando F. in fase di campagna elettorale e sono in molti a ritenere che il costruttore possa vantare un «credito» nei confronti dell'assessore.

La dottoressa Dirigella non sa bene cosa fare. Del resto l'assessore Dal Popolo M. è noto per non aver alcuna competenza in merito ai dettagli tecnici che possono permettere di valutare la coerenza del piano attuativo con il Piano Regolatore Generale e con la legge.

Alla fine la dottoressa Dirigella decide di assegnare il delicato incarico alla geometra Integri T., di cui ha più volte potuto testimoniare l'onestà e la dedizione verso la cura dell'interesse generale e nei confronti della quale nutre una particolare stima.

La dottoressa Dirigella le ha anche chiesto di contattare al più presto l'architetto Archi Star per un incontro preliminare, così come è prassi di quell'ufficio per scambiarsi le prime impressioni sul progetto e per valutare in prima istanza la congruità del piano attuativo al piano generale e alla legge.

La geometra Integri T., dal canto suo, è piuttosto preoccupata anche perché non ha particolare esperienza in questo campo.

Dopo ben cinque incontri preliminari Integri T. ancora non si sente di dare l'ok in merito alla compatibilità del progetto del costruttore con il Piano Regolatore.

Ci sono ancora molti elementi poco chiari e, di fronte alle pressanti richieste di adeguamento di Integri T., Archi Star ha fornito soluzioni assolutamente non esaustive.

Il costruttore Armando F. chiede ad Archi Star immediate spiegazioni sulla situazione di impasse che rischia di pregiudicare i suoi interessi. Archi Star rassicura il costruttore che a breve la geometra Integri T. verrà rimossa dall'incarico.

Archi Star, infatti, ha rivelato ad un giornalista di un quotidiano locale che, durante uno degli incontri preliminari, la geometra Integri T. ha preteso che, al fine di rilasciare il parere favorevole al progetto, venisse costruito un passaggio stradale proprio adiacente alla sua abitazione. In tal modo la sua casa avrebbe acquistato un particolare valore economico. Archi Star, poi, si lascia andare a considerazioni in merito alla prassi di quell'ufficio e di come vengano privilegiate le interlocuzioni informali. Questo costringerebbe i professionisti a mettersi al servizio degli interessi privati dei dipendenti.

La notizia esce provocando un certo clamore, tanto che Dirigella è costretta a convocare la geometra Integri T. chiedendole conto degli incontri preliminari e di quella indebita richiesta. Pretende di aver accesso ai verbali delle riunioni con l'architetto, confidando nella stima che ripone nella geometra Integri T.

La geometra Integri T., tuttavia, risponde che non è in grado di soddisfare la sua richiesta non avendo tenuto traccia degli incontri con l'architetto, dal momento, riferisce, che si trattava di incontri preliminari: "E' la mia parola contro quella dell'architetto", afferma sconsolata.

Il caso mette in luce come le scelte compiute dai decisori pubblici nel corso del processo non siano sufficientemente documentate e giustificate. C'è carenza di flussi informativi trasparenti fra i soggetti coinvolti.

Nella prima parte l'assessore convoca una dirigente ed opera una serie di pressioni indebite, volte a privilegiare un interesse privato. Il privato, da parte sua, ha interesse a tenere oscurato il processo e a mantenere le asimmetrie informative che si generano.

L'assessore non ha potere di interferire sulla dimensione organizzativa degli uffici, né di richiedere particolari procedure volte a privilegiare interessi privati. Inoltre, la sua richiesta informale alla dirigente non è tracciabile, non essendo stato prodotto alcun documento che attesti quel passaggio di comunicazioni.

Nella seconda parte il decisore pubblico, ora rappresentato da una semplice funzionaria, dovrebbe avere interesse a rendere tracciabile il processo decisionale per rendere conto della propria imparzialità ed equidistanza dagli interessi in gioco.

In linea con quanto dispone l'articolo 9 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, pertanto, la funzionaria dello Sportello Unico Edilizia avrebbe dovuto registrare e verbalizzare tutti gli incontri preliminari. Non solo, avrebbe dovuto far sottoscrivere il verbale all'architetto.

In questi casi sarebbe opportuno adottare specifiche misure per prevenire del rischio corruttivo. Ad esempio, predisporre un registro degli incontri con i privati attuatori del Piano regolatore Generale, nel quale riportare le verbalizzazioni degli incontri.

In presenza di una "arena aperta", dove la tracciabilità del processo decisionale è garantita, il rischio corruttivo rimane critico, ma viene gestito.