

GLOSSARIO ELEMENTARE UTILE NEL CONTESTO DI PROCEDIMENTI DECISIONALI DI INTERESSE PUBBLICO GENERALE

Area notizie

Informazione / Comunicazione / Pubblicazione

Termini non esattamente coincidenti, assumono, ad ogni modo, carattere complementare in quanto funzionalizzati al perseguimento di obiettivi di conoscibilità e, più in generale, dell'interesse pubblico. Esse indicano differenti azioni o insiemi di attività compiute dalle pubbliche amministrazioni (o da soggetti alle medesime equiparati attraverso strumenti quali le concessioni) di potenziale interesse del pubblico o di singoli cittadini, ivi incluse statistiche su eventi naturali o comportamenti umani.

L'informazione "pubblica" può essere un'attività, proattiva o in risposta a richieste generiche o puntuali, e può declinarsi in molteplici forme: in primo luogo, essa attiene alla tutela della privacy, in riferimento ai dati e alle informazioni a vario titolo trattati dai soggetti pubblici; in secondo luogo, essa attiene alle attività di fruizione dei dati in possesso alle pubbliche amministrazioni; in terzo luogo, essa può essere intesa nel senso generico di notizia resa disponibile o diffusa al pubblico.

Con il termine comunicazione, come detto complementare e contiguo a quello di "informazione", più recentemente si intende una serie di funzioni e di comportamenti messi in atto da un soggetto (quale una pubblica amministrazione) per rappresentarsi (all'esterno e non solo), in particolar modo per relazionarsi con altri attori pubblici o privati. Rilevante è la "comunicazione istituzionale", la quale rende note in via ufficiale le attività e le funzioni di un soggetto pubblico. Più in generale, la comunicazione consente di divulgare valori e obiettivi programmi oltre che specifiche attività.

Il termine pubblicazione è prevalentemente utilizzato con riferimento ad obblighi di informazione al pubblico previsti dalle norme in certe fasi di alcuni procedimenti (tipico esempio la pubblicazione di un bando di gara).

Trasparenza

La trasparenza costituisce un principio dell'azione amministrativa, volto a rendere conoscibili azioni, attività, documenti e informazioni del soggetto pubblico. Essa può declinarsi in più istituti: quale l'obbligo di ostensione (pubblicazione) di alcuni documenti, il diritto del privato di accedervi in caso di omessa pubblicazione (cd. "accesso civico"), il diritto di accedere ad ogni documento in possesso dell'amministrazione (cd. "accesso civico generalizzato"), il diritto di ottenere dall'amministrazione documenti necessari a tutelare i propri interesse (cd. "accesso documentale").

Più in generale, la trasparenza mira a rendere l'amministrazione una "casa di vetro", il più possibile conoscibile e, di conseguenza, controllabile, dai cittadini.

Area partecipazione

Partecipazione

Il termine indica una congerie di istituti attraverso i quali e con modalità sensibilmente differenti un soggetto diverso (e estraneo) dal decisore pubblico interviene in varie forme e con vari esiti in un procedimento decisionale.

Consultazione

Si riferisce a situazioni nelle quali, nel corso del processo decisionale, il decisore pubblico, normalmente all'esito di un'attività comunicativa a favore dei cittadini circa *l'iter* del processo decisionale medesimo e del suo oggetto, sollecita l'espressione di percezioni, opinioni e valutazioni da parte dei cittadini, fornendo a tal fine le opportune modalità procedurali.

La consultazione può essere ad iniziativa del decisore medesimo, può anche essere obbligatoria in quanto prescritta da una norma.

Generalmente l'esito di una consultazione di questo tipo non è vincolante. Talvolta, invece, può assumere un carattere maggiormente vincolante in capo al decisore pubblico, il quale, ad esempio può essere costretto a motivare in ordine alle considerazioni emerse in esito alla consultazione.

Gli strumenti informatici facilitano la realizzazione di occasioni di consultazione molto ampie e articolate attraverso la messa a disposizione per consultazione di documenti in bozza (denominati libro bianco nella terminologia UE), forum, blog, anche con la creazione delle cosiddette piattaforme, vale a dire associazioni informali di portatori di interesse o semplicemente esperti su questioni di particolare rilievo che esprimono opinioni e commenti rivolti agli organi decisionali della UE. In Italia strumenti di questo tipo sono stati, da più di un decennio, sperimentati con successo da soggetti pubblici quali le Autorità indipendenti, in particolare da Arera.

All'interno di un processo decisionale si usa il termine consultazione anche per indicare l'acquisizione di un parere che può essere facoltativo oppure obbligatorio e nel secondo caso vincolante o non vincolante. Nel caso di parere obbligatorio non vincolante si configura limitatamente all'oggetto del parere una situazione di co-decisione.

Confronto

È un contenuto dei procedimenti di consultazione, di concertazione e di co-decisione che corrisponde a scambi informativi o propositivi o di commento. È sinonimo di discussione (quindi non implica l'obbligo di raggiungere il consenso) ma spesso un interlocutore (tipicamente le Organizzazioni Sindacali) lo intende implicitamente come concertazione.

Concertazione

La concertazione è una pratica di confronto, con finalità eminentemente politica (quella, ossia di raggiungere un accordo in sede prettamente politica), che consente a portatori di interessi qualificati (quali le associazioni sindacali) di prender parte a processi decisionali delle istituzioni pubbliche: alla concertazione partecipano, usualmente, soggetti istituzionali, enti pubblici, organizzazioni rappresentative d'interessi, soggetti privati.

Il fine è quello di addivenire ad una soluzione condivisa per un certo problema: soluzione alla quale i vari partecipanti conformeranno la propria azione. Può dar luogo in alcuni casi alla sottoscrizione di Accordi tra le Parti. Quando l'accordo non si raggiunge e la decisione viene comunque assunta dal soggetto che ne ha facoltà si configura la cosiddetta "concertazione debole", che viene a coincidere con la consultazione di soggetti esterni al procedimento nell'auspicio del raggiungimento di un accordo, ma senza obbligo che lo si consegua. Forme intermedie sono quelle in cui il decisore accoglie parzialmente le indicazioni delle parti che hanno partecipato alla concertazione

Condivisione

Termine assai ambiguo al limite pericoloso perché spazia tra la mera comunicazione (il mittente prende l'iniziativa sua sponte o adempie a un obbligo unilaterale di comunicazione) e il presunto consenso (il mittente dà per scontato che in mancanza di controdeduzioni del destinatario questo sia d'accordo). In realtà le norme elencano puntualmente le fattispecie nelle quali vale il meccanismo del parere e/o la formula specifica del silenzio assenso (è precisato un termine trascorso il quale la mancanza di motivate obiezioni equivale all'espressione del consenso).

Area decisione

Consenso

Termine generico. Vale quando un soggetto istituzionale accoglie una richiesta del cittadino (assenso è un termine equivalente) ma anche quando due soggetti hanno su una decisione da prendere una volontà coincidente.

Decisione

Corrisponde alla fase procedimentale in cui un soggetto pubblico, esercitando un potere attribuitogli dalla legge, conclude un procedimento, assumendo per l'appunto una decisione finale. Es: decide di autorizzare la costruzione di un impianto o respinge la richiesta.

Ha anche il significato dell'atto (il cd. "provvedimento") che esprime i contenuti e la motivazione della volontà espressa da chi ha la responsabilità di decidere.

Codecisione

Si applica quando due soggetti istituzionali hanno un ruolo condizionante l'esito del processo decisionale e il consenso tra loro è indispensabile. Ad esempio il ruolo congiunto tra Governo e Regione coinvolta su un ampio ventaglio di temi in ambito energetico e ambientale.

In ambito UE, con tale termine si indica una precisa procedura di adozione (cd. "procedura di codecisione", oggi "procedura legislativa ordinaria") di atti unionali (es. le direttive dell'Unione europea): in tali casi, è richiesto il consenso tra Consiglio e Parlamento europeo. Si tratta di un meccanismo complesso e non immediato che si avvia tipicamente con una proposta della Commissione e porta spesso a conclusioni non ottimali soprattutto quando vige il vincolo dell'unanimità.

Conferenza dei Servizi

È una procedura amministrativa semplificata, regolata in generale da una legge statale (legge n. 241/1990) finalizzata ad accelerare i processi di decisione, consentendo che più pubbliche amministrazioni, pressoché contestualmente, pervengano ad una decisione comune.

La complessità dell'istituto ha ingenerato soventi problemi applicativi, spesso frustrandone l'operatività. A tal fine, la legge è stata oggetto di molteplici modifiche nel corso del tempo, le quali hanno teso a dinamizzare l'istituto non sempre con risultati positivi.

L'associazione Sintesi ringrazia il prof. Matteo Timo dell'Università di Genova per il contributo dato alla stesura del testo.