

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

LUCA PEDULLÀ

**LA TIMIDA APERTURA DELLA LEGGE REGIONALE
SICILIANA N. 7/2019 ALL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

9 APRILE 2020



Luca Pedullà

La timida apertura della legge regionale siciliana n. 7/2019 all'amministrazione digitale

SOMMARIO: 1. Procedimento amministrativo e “cittadinanza digitale”. – 2. La P.A. quale “casa di vetro”: il contributo offerto dalla “trasparenza digitale”. – 3. La “pacifica convivenza” dell’accesso informatizzato con la nozione di accesso tradizionale. – 4. Procedimento digitale e diritto ad una buona amministrazione europea. Il rafforzamento delle garanzie delle libertà individuali e collettive.

1. Procedimento amministrativo e “cittadinanza digitale”

La legge regionale della Sicilia n. 7/2019 sul procedimento amministrativo – abrogativa della legge regionale n. 10/1991¹ – pare aver recepito buona parte delle previsioni del legislatore statale, che dalla legge n. 241/1990 si sono susseguite in materia, ed in particolare con riferimento alle disposizioni previste dal Codice dell’Amministrazione Digitale - C.A.D. (d.lgs. n. 82/20059); dal Decreto Trasparenza (d.lgs. n. 33/2013); dalla Legge Madia (l. n. 124/2015), nonché dal d.lgs. n. 97/2016 sul *Freedom of Information Act* (FOIA).

Con la normazione del 2019, il legislatore regionale siciliano ha deciso (finalmente) di incidere (anche) *digitalmente* sul procedimento amministrativo al fine di dare concretezza e uniformità al lento ma progressivo sviluppo economico del nostro Paese che, dal 2005 – a motivo della sempre più incipiente crisi economico-finanziaria che ha colpito il nostro Stato ma, a ben vedere, il sistema-Europa – ha dovuto fare di necessità virtù, attuando una non più rinviabile modernizzazione del sistema, poggiata sulla *semplificazione del procedimento* e, appunto, sulla *digitalizzazione* di quest’ultimo².

Nel presente lavoro, mi soffermerò proprio su quest’ultimo rilevante aspetto, osservando subito come già l’art. 3-bis della l. n. 241/1990 – così come modificata dalla l. n. 15/2005 – avesse già autorizzato e implicitamente incoraggiato l’utilizzo dei mezzi e dei documenti telematici, grazie all’incessante avvento delle tecnologie e dell’informazione e della comunicazione (*ICT*), spingendo sempre più verso la realizzazione della semplificazione dell’azione amministrativa per l’avvicinamento del *cittadino digitale* alla P.A.³

La Regione siciliana, a distanza di quasi quindici anni dall’ultima legge citata, ha adeguato il procedimento amministrativo alla evoluzione tecnologica, reclamata a più riprese dall’U.E., aprendosi così fattivamente all’*E-Government*.

Digitalizzazione che ha comportato un sensibile cambiamento dello spirito della legge sul procedimento amministrativo. Il modello storico di articolazione degli uffici – tipicamente, *front-office* e *back office*⁴ – e dei procedimenti – in larga parte svolta su supporti fisici, cartacei, da sempre modello operativo tradizionale della P.A. – con l’attuazione del sistema informativo digitale, ha mutato senso ed efficacia. Si è così resa possibile la gestione delle azioni, dei flussi e degli effetti conseguenti (ad es., la pubblicazione o la trasmissione telematica a seguito dell’adozione di un

¹ Che, però, continuerà ad applicarsi ai procedimenti iniziati in data anteriore all’entrata in vigore della nuova legge.

² Si consideri che molti dei numerosi provvedimenti che dagli anni ‘90 in poi hanno man mano integrato e modificato la l. n. 241/1990 riguardano il tema della “*semplificazione burocratica*”, dello “*sviluppo economico*” e della “*digitalizzazione*”.

³ Sul tema si vedano S. DETTORI., *Articolo 3 bis. Uso della Telematica*, in N. PAOLANTONIO - A. POLICE - A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino 2005, 173 ss. e F. COSTANTINO, *L’uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino 2016, 242 ss.

⁴ Si pensi alla nuova inter-operabilità interna tra le varie amministrazioni, con conseguenziale scambio veloce di informazioni per via telematica (ad es., condivisione di bandi di gara, certificazioni conformative di beni, di qualità o di fatti rilevanti al fine della decisione, etc...), o all’obbligatorietà della posta elettronica (anche) per lo scambio interno della documentazione o, ancora, alla formazione del personale, ad es., tramite FAD per un migliore e più rapido assolvimento delle loro mansioni.

provvedimento), anche in modalità automatizzata, comprensiva di controlli e autorizzazioni⁵. Non si tratta, dunque, solo dell'introduzione di una nuova "modalità" con la quale si manifesta oramai l'agire amministrativo, ma di un nuovo *modo di essere* del procedimento che ha cambiato in radice il modello funzionale della P.A.

Influenza tecnologica che ha, a cascata, fatto sì che molte azioni di dialogo tra cittadino e amministrazione siano state oramai rese obbligatorie: si pensi, a solo titolo esemplificativo, alla fatturazione elettronica; al processo telematico con obbligo di deposito degli atti processuali e di causa presso i competenti tribunali; all'iscrizione universitaria e, oramai, per moltissimi Atenei, all'obbligo di verbalizzazione degli esami, e di svolgimento *on-line* e *off-line* delle lezioni e delle sessioni di laurea. D'altronde, l'attuale terribile pandemia da COVID-19 che tutti i Paesi stanno vivendo, e particolarmente l'Italia, ha drasticamente (e definitivamente) convinto a ritornare sui propri passi chi riteneva, ancora, rinviabile siffatto processo evolutivo.

Cittadinanza digitale che non implica solo diritti ma anche doveri, stante che l'obbligatorietà di essa impone allo Stato di permettere a tutti i cittadini di superare il *digital divide*⁶, attuando una seria (e dispendiosa) politica socio-economica di abbattimento delle barriere informatiche⁷, pena la frustrazione della riforma legislativa nelle proprie aspettative, con precise ricadute negative sui diritti, anche costituzionalmente garantiti, dei cittadini, e violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A.⁸

Procedimento amministrativo telematico che, com'è noto, deve essere giusto⁹, quale sequenza ordinata di atti che vanno dalla fase dell'iniziativa partecipativa telematica (che non esclude anche quella materiale, fisica) allo svolgimento dell'istruttoria, sino all'obbligo di motivazione razionale del provvedimento finale e della sua integrazione dell'efficacia.

Il legislatore, com'è altrettanto noto, anziché inserire le norme digitali specifiche riguardanti il procedimento amministrativo all'interno dei testi tradizionali, ha preferito adottare testi speciali, dedicati alla particolarità della disciplina¹⁰, come specificamente fatto a partire dalla promulgazione del già richiamato *Codice dell'Amministrazione Digitale* del 2005 che (fra le diverse norme) espressamente prevede che le pubbliche amministrazioni "*favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo... di forme di consultazione preventiva per via telematica...*"¹¹

Maggior parte dei principi appena richiamati che, nell'essenza, non sono altro che rielaborazioni dei tradizionali principi costituzionali largamente indagati e utilizzati nel nostro ordinamento e in quello sovranazionale e adesso applicati al mondo digitale con *strumenti* indiscriminatamente aperti

⁵ In tal senso, il successivo d.lgs. n. 179/2016, modificando l'art. 41 del Codice dell'Amministrazione Digitale, ha con efficacia contornato questo fondamentale cambiamento intervenuto all'interno della P.A.

⁶ Sul tema si veda M. MANCARELLA, *Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale*, Trento 2009, in partic. 234.

⁷ Esula dalla presente trattazione (e, pertanto, non verrà trattato) il tema, pur di grande importanza, dell'esistenza o meno di un vero e proprio diritto di accesso ad internet quale diritto sociale della cittadinanza. A tal proposito si rimanda, almeno, ad G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2011, 367 ss.; P. COSTANZO P., *Internet (diritto pubblico)*, *Digesto*, 2000; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli 2012; F. DONATI, *Internet (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, VII, 2014, 532 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad internet*, in *Libertè, Egalité Internet*, Napoli 2015; P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari 2015; O. TANZARELLA, *Accesso ad Internet: verso un nuovo diritto sociale?* sul sito del [Gruppo di Pisa](#) 5, 2012.

⁸ Emblematici, in tal senso, appaiono i Pareri del Cons. St. nn. 785/2016 e 2122/2017.

⁹ Sull'avvenuta acquisizione del rango costituzionale del giusto procedimento, si rimanda, se si vuole, al mio lavoro monografico su *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, Napoli 2019.

¹⁰ Sul tema, si vedano J. B. AUBY *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, ne *Ist. del feder.*, 3, 2019, 619 ss., in partic., 628 e B. CAROTTI., *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. ammin.*, 5, 2015, 625 ss.

¹¹ Art. 9 della l. n. 82/2005, così come modificata dall'art. 10 della l. n. 179/2016. Sul CAD, si veda in generale, E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'Amministrazione digitale*, Rimini 2005.

a “chiunque...anche ai fini dell’esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo”¹².

2. La P.A. quale “casa di vetro”: il contributo offerto dalla “trasparenza digitale”.

La l. reg. siciliana n. 7/2019, sin dal suo primo articolo richiama al proprio interno la nozione di *trasparenza*, quale principio generale che informa l’intera attività amministrativa regionale, degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima, degli enti locali territoriali e/o istituzionali nonché degli enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza. In particolare, per quanto d’interesse specifico per il presente lavoro, l’art. 34 sulla “*pubblicità degli atti*” obbliga espressamente la P.A. di provvedere alla pubblicazione “*in un’apposita sezione del portale web dedicata alla trasparenza, dell’elenco aggiornato di tutte le aziende erogatrici di beni e servizi presso l’ente medesimo*”.

Riprendendo la fortunata definizione dell’Esposito, possiamo sostenere che l’amministrazione come *casa di vetro*¹³ si attua con maggiore sicurezza e velocità grazie alla sua graduale digitalizzazione. In tal senso, il d.lgs. n. 150/2009, in materia di efficienza e trasparenza delle PP.AA., cui la l. reg. n. 7/2019 pare informarsi, ha realizzato una rivoluzione copernicana, atteso che la partecipazione fattiva del cittadino viene soddisfatta dalla estensione del principio della trasparenza che dai singoli procedimenti si sposta in modo globale sulla funzione amministrativa¹⁴.

Trasparenza digitale che è funzionale alla realizzazione di una *buona amministrazione digitale*, sintesi virtuosa tra l’*Open-Government* e l’*E-Government*, dando piena attuazione al principio democratico ed ai principi costituzionali di efficienza, di economicità, di efficacia, di pubblicità, di imparzialità della P.A. Trasparenza che guida l’amministrazione verso la conoscibilità e la diffusione delle informazioni e dei dati di cui è in possesso, in un’ottica di massima fruibilità dei servizi da parte del cittadino¹⁵.

A tal proposito, l’art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 espressamente sancisce che la trasparenza “*concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon*

¹² Così l’art. 3 del d.lgs. n. 82/2005, come modificato dall’art. 4 del d.lgs. n. 217/2017. In tal senso, per la giurisprudenza amministrativa, si vedano TAR Campania, sent. n. 850/2017 e TAR Puglia, sent. n. 647/2017. Particolarmente, si veda TAR Lazio, sent. n. 7326/2018 anche con riferimento, sul piano procedurale, ai casi di diniego, totale o parziale, all’accesso o, ancora, in caso di mancata risposta da parte dell’amministrazione, dove allo scadere del termine per provvedere - contrariamente a quanto dispone la legge 241/1990 - non si forma silenzio rigetto, ma il cittadino può attivare la speciale tutela amministrativa interna davanti al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza formulando istanza di riesame, alla quale deve essere dato riscontro entro i termini normativamente prescritti. Procedura di tutela amministrativa interna che trova radice proprio nell’esigenza di assicurare al cittadino una risposta, chiara e motivata, attraverso uno strumento rapido e non dispendioso, con il coinvolgimento di un soggetto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che svolge un ruolo fondamentale nell’ambito della disciplina di prevenzione della corruzione e nell’attuazione delle relative misure. L’assenza di una tipizzazione legislativa del silenzio, infatti, implica l’onere per l’interessato di contestare l’inerzia dell’amministrazione attivando lo specifico rito di cui all’art. 117 c.p.a. e, successivamente, in ipotesi di diniego espresso, ai dati o documenti richiesti, il rito sull’accesso ex art. 116 c.p.a. Con riferimento allo specifico tema del rapporto tra l’appena citato art. 117 e l’art. 31 del Codice del Processo Amministrativo, si veda G. CORSO, *L’azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione dopo il codice del processo amministrativo*, in *Studium iuris*, 2012, 997 ss. Di recente e sempre per la dottrina, più in generale sullo specifico rapporto tra l’accesso civico e il silenzio amministrativo, si veda F. LOMBARDI, *L’inerzia della p.a. a fronte di richieste di accesso civico. Un nuovo rito per il silenzio-inadempimento?* ne *Ist. del feder.*, 3, 2019, 801 ss.

¹³ C. ESPOSITO, *Riforma dell’Amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954.

¹⁴ Sul tema si vedano, almeno, L. CALIFANO - C. COLAPIETRO, *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli 2014; C. COLAPIETRO, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa*, Napoli 2016, 73 ss. e A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, su [Astrid](#), 17, 2013.

¹⁵ Cfr. S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default. L’identità costituzionale della amministrazione digitale*, in [Giornale di storia costituzionale](#), 31, 2016, 185 ss.

andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione, essendo essa “condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali”. Così intesa, essa non può che integrare quel diritto ad una buona amministrazione più volte richiamata dal diritto dell'U.E. che concorre alla realizzazione di un'amministrazione non solo “aperta” ma anche posta al servizio del cittadino.

Trasparenza amministrativa avvalorata ulteriormente dal d.lgs. n. 97/2016 sul *Freedom of Information Act* (FOIA)¹⁶ – recante disposizioni per la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni – basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Principio che non fa venir meno la tutela della *riservatezza*, dovendosi escludere dall'obbligo di pubblicazione tutti quei dati sensibili “*assoggettati ad una disciplina di maggior rigore e con più ampie garanzie a tutela dei diritti dell'interessato*”¹⁷. Sul punto va segnalato come in apparente controtendenza con la massima estensione della pubblicità dei dati *online*, si collochi la recente [sentenza n. 20/2019](#) della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittima la disposizione che aveva esteso a tutti i dirigenti pubblici gli obblighi di pubblicazione previsti per i titolari di incarichi politici. Nel caso specifico, si trattava della pubblicazione dei compensi percepiti per lo svolgimento dell'incarico e dei dati patrimoniali ricavabili dalla dichiarazione dei redditi da apposite intestazioni sui diritti reali sui beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, sulle azioni di società e sulle quote di partecipazione e società: dati che, invece, in base alla disposizione censurata, dovevano essere diffusi attraverso i siti istituzionali e potevano essere trattati secondo modalità che ne avessero consentito l'indicizzazione, la rintracciabilità tramite i motori di ricerca *web* e anche il loro utilizzo.

Orbene, la digitalizzazione di pressoché ogni aspetto della vita individuale e collettiva dei soggetti rende centrale, nella maggior parte delle politiche pubbliche, il necessario bilanciamento tra la protezione dati e molteplici interessi giuridici in gioco, al fine di realizzare quella funzione sociale cui allude il *Regolamento 2016/679/UE*, laddove afferma che “*il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità*”, espressivo della natura non tiranna di tale diritto – da coniugare di volta in volta con gli altri diritti fondamentali coinvolti – e rispettoso dell'ormai consolidato fulcro della giurisprudenza della CGE in materia¹⁸. Non a caso, i *Pareri* richiesti al Garante dal legislatore¹⁹ hanno sinora avuto come oggetto prevalente proprio il rispetto del canone di proporzionalità nel bilanciamento tra la riservatezza e gli interessi che di volta in volta vengono in rilievo.

Fittamente s'intrecciano, dunque, i principi di *proporzionalità, pertinenza e non eccedenza*, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza dei dati devono operare nei limiti dello “*stretto necessario*”, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale. Pertanto, le nuove istanze rappresentate al legislatore riguardano un *nuovo bilanciamento* tra protezione dati e gli altri interessi giuridici, all'interno di un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali: da una parte, il più volte richiamato *diritto alla riservatezza* dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata²⁰ che, nella nostra Carta, discende (anche) dall'art. 2, come riconosciuto a più riprese e in relazione a molteplici ambiti di

¹⁶ Su di esso si veda M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. ammin.*, 5, 2016. Provvedimento che ha modificato la legge anticorruzione (l. n. 190/2012) incidendo, in particolare, sulle disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni.

¹⁷ Sul punto, cfr. Parere del Garante del 7 febbraio 2013.

¹⁸ Sul tema si vedano O. POLLICINO - F. RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in [Agenda Digitale](#) 25 febbraio 2019.

¹⁹ In attuazione dello specifico obbligo stabilito dal Regolamento 2016/679 e dalla direttiva 2016/680

²⁰ In tal senso si veda la risalente nel tempo [sent. della Corte cost., n. 366/1991](#).

disciplina dalla stessa giurisprudenza costituzionale²¹, e che incontra specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali; dall'altra parte, con eguale rilievo, i *principi di pubblicità e trasparenza*, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico, ex art. 1 Cost., a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione²².

Su tale sentiero si staglia l'appena citata [sent. n. 20/2019](#) della Consulta laddove ha statuito che la legittima esigenza di controllo sulla gestione della cosa pubblica non può sfociare nella mera curiosità. Dovendosi pure considerare come la diffusione indiscriminata dei dati *online* dei soggetti coinvolti nell'attività dei pubblici poteri, unitamente alla temporalmente illimitata permanenza sul web dei dati inseriti, rischia di produrre “un affievolimento, se non addirittura un vero e proprio vulnus, di altri valori primari costituzionalmente protetti”²³, quali il diritto alla riservatezza ed alla dignità delle persone, in virtù di una fuorviante applicazione del principio di trasparenza amministrativa finendo, come un *boomerang*, per ritorcersi contro i soggetti che, invece, si voleva tutelare: i cittadini.

Ecco, allora, che la [sent. n. 20/2019](#), sotto siffatto profilo, sembra rappresentare, almeno al momento, la chiusura del cerchio di quel percorso evolutivo compiuto dalla trasparenza amministrativa, cominciato col superamento della segretezza quale principale forma di esercizio del potere e giunto ad un sempre più penetrante controllo da parte del cittadino, che scopriamo essere funzionale sì a un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ma non illimitato.

L'incessante evoluzione normativa sul tema e l'ultimo arresto giurisprudenziale sembrano riflettere il mutamento culturale e sociale che di volta in volta ridonda nella percezione del rapporto tra autorità e libertà, non potendosi rinvenire nella Carta alcun fondamento “*dei principi di supremazia della pubblica amministrazione e dell'autorità dei suoi atti*”, atteso che la detta autorità, per adempiere fedelmente al proprio ruolo, deve essere sempre subordinata ai principi di libertà-legalità²⁴.

Né, sotto diverso profilo, minor rilievo attiene alla *qualità* ed alla *modalità* mediante le quali le informazioni vengono rese pubbliche e che devono soddisfare i requisiti di completezza ed omogeneità delle informazioni rese nonché di tempestività nella pubblicità della notizia e di adeguatezza temporale della detta pubblicazione al fine di convenientemente raggiungere la finalità. Sotto tale profilo, il digitale esige la predisposizione di specifiche regole, nel rispetto del costituito principio di legalità²⁵, sussistendo uno stretto nesso tra i principi della digitalizzazione e la tipologia di fonti del diritto utilizzabili a tutela dei cittadini digitali e della stessa P.A.

Come si è affermato sin dai tempi di prima attuazione della l. n. 241/1990, la trasparenza è (e resta) valore-chiave in grado di risolvere uno dei problemi di fondo della pubblica amministrazione italiana: quello di coniugare garanzie ed efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa. Essa può essere riguardata come un valore immanente dell'ordinamento, quale “*modo d'essere tendenziale dell'organizzazione dei pubblici poteri*”²⁶, parametro cui commisurare l'azione delle figure soggettive pubbliche.

Se l'interesse pubblico – inteso tecnicamente come ‘causa’ dell'atto (e del potere) amministrativo – non può più essere rigidamente predeterminato e imposto, costituendo in concreto la risultante di un processo di formazione cui sono chiamati a partecipare sempre più attivamente i componenti della Comunità, occorre allora rendere visibile il modo di formazione dell'interesse medesimo, i soggetti

²¹ Sentt. nn. [366/1991](#), [81/1993](#), [135/2002](#), [372/2006](#), [173/2009](#).

²² Corte cost., sentt. nn. [212/2017](#), [69/2018](#), [177/2018](#).

²³ C. COLAPIETRO, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa*, cit., 89.

²⁴ A. ORSI BATTAGLINI, “*L'astratta e infeconda idea*”. *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *Quad. fior.*, 17, 1988, 596 ss.

²⁵ Sul punto, cfr. E. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, ne *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, 227 ss. Tematica, quest'ultima, correttamente ripresa da S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, cit., in partic. 195 ss.

²⁶ Così, Cons. St., Parere n. 515/2016.

che vi concorrono, le fasi del procedimento di formazione dell'atto, nonché rendere conoscibili i dati di base, i presupposti da cui si muove, i modi di esercizio del potere, nonché le risorse utilizzate. Ciò al fine di realizzare l'aspirazione a una democrazia intesa come *regime del potere visibile*.

In tal modo la nozione di trasparenza si pone non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma anche quale strumento ordinario e primario di (ri)avvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, destinata sempre più ad assumere i contorni della, più volte citata, *casa di vetro*, nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dal già richiamato art. 2 Cost., che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri.

In buona sostanza, la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, sia come mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali, sia come obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa. In ciò non potendosi prescindere dal virtuoso reclutamento del personale operante nella P.A., da adeguatamente motivare verso i temi dell'etica e della legalità nonché nella specializzazione tecnico-giuridica-informatica delle professionalità di cui il mondo globalizzato non può più fare a meno²⁷.

3. La “pacifica convivenza” dell'accesso informatizzato con la nozione di accesso tradizionale.

Con riferimento, poi, all'accesso ai documenti amministrativi, la l. reg. 7/2019 vi dedica il Titolo V, facendo rimando in larga parte agli artt. 22, 23, 24 e 25 della l. n. 241/1990, altresì prevedendo nei rapporti tra amministrazioni, all'art. 18 la possibilità di utilizzo dell'accesso telematico anche in occasione della “conferenza semplificata”.

L'accesso digitale sembra realizzare più marcatamente il rapporto paritario tra P.A. e cittadino, implicando un potere di controllo di quest'ultimo in forma diffusa grazie alla facilitazione all'accesso documentale, venendosi così a radicare in capo al privato una posizione qualificata alle informazioni della P.A.²⁸ Attività di controllo, si badi, che è da considerare integrativa e non sostitutiva delle forme tradizionali di legittimazione disciplinate dal sistema elettorale o dal controllo giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi²⁹.

In altri termini, accesso alla funzione amministrativa e realizzazione del principio di trasparenza della funzione, realizzano la partecipazione attiva del cittadino, capace finalmente di influenzare più in profondità le scelte dell'amministrazione. Ciò è talmente vero che su questa stessa scia il legislatore, al fine di contrastare l'illegalità e la corruzione, tramite il *d.lgs. n. 33/2013* sul “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” - più sinteticamente noto come *Codice della trasparenza delle PP.AA.* - ha già da tempo aumentato i poteri del cittadino, dotandolo

²⁷ Sul tema, in generale, si veda R. ROSE, *L'espansione della sfera pubblica*, Bologna 1984.

²⁸ F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in Federalismi.it, 8, 2013, in partic., 3. Nonostante l'accostamento nozionistico che talora si fa tra il diritto di accesso civico e il diritto di accesso ex artt. 22 e segg. l. n. 241/1990, tra le due nozioni vi sono sensibili differenze. Quest'ultimo presuppone la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso ed è soddisfatto consentendo all'interessato di prendere visione o estrarre copia del documento. Il diritto di accesso civico non presuppone, invece, la titolarità di alcun interesse giuridicamente differenziato, bensì l'omesso soddisfacimento di un dovere di pubblicazione, venendo soddisfatto mediante la comunicazione delle informazioni al pubblico e non al solo richiedente. Da un lato, esso si ricollega alla tutela dei diritti di conoscenza e uso, che spettano a chiunque; dall'altro, opera come garanzia di un interesse pubblico alla conoscibilità di un'informazione, a fronte della violazione del dovere istituzionale di divulgarla da parte dell'organismo competente. Sul punto, M. MASSA, *La trasparenza come diritto e il “diritto di accesso civico”*, in Diritti Regionali, 24.3.2013.

²⁹ In tal senso, cfr. A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari 2012, 71 ss.

di un maggiore controllo mediante sempre più pervasivi obblighi di pubblicità imposti alla P.A.³⁰, in attuazione, peraltro, di quanto previsto dalla legge anticorruzione n. 190/2012.

Codice della Trasparenza che individua un'ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni, quali quelli relativi all'organizzazione e all'attività delle stesse all'uso delle risorse pubbliche³¹, alle prestazioni offerte e ai servizi erogati. I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono divulgati per un periodo di cinque anni e comunque fino a che producono i loro effetti e per renderli accessibili, sono pubblicati in una apposita sezione denominata "*Amministrazione trasparente*" nella *home-page* dei siti istituzionali di ciascuna amministrazione³².

Il citato Codice introduce, inoltre, la nozione di accesso civico, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla l. n. 241/1990, la richiesta di accesso civico non è più sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata³³. Si supera, dunque, lo sbarramento dell'interesse concreto ed attuale per l'accesso agli atti, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e che riguarda tutti i dati e i documenti detenuti dalle PP.AA.³⁴ Ciò non autorizzando, tuttavia, all'attuazione di uno sconfinamento in una sorta di *eccesso di accesso*, nel senso che, per quanto la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, deve intendersi implicita la rispondenza della stessa al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente egoistico, bizzarro o peggio ancora emulativo che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze poste alla base dell'introduzione dell'istituto.

Detto diversamente, la valorizzazione dell'accesso indiscriminato da parte di tutti i soggetti possibili verso la P.A., a prescindere da un loro (anche solo) ipotetico interesse, pare aver influito sulla stessa nozione di trasparenza realizzata tramite obblighi di pubblicazione di singoli atti anziché tramite una regola generale sul dovere di pubblicità³⁵, parlandosi a tal proposito di "mutazione genetica" della nozione: "*In sostanza, tutti i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le P.A.*

³⁰ In generale sul diritto di accesso e le sue origini, si vedano l'interessante saggio di P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale*, ne *Istituzioni del federalismo*, 2013, 692 ss. e di R. TARCHI, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli 2012, 141 ss. Con riferimento, invece, ai risvolti benefici del diritto di accesso verso la lotta alla corruzione, si veda il lavoro, denso di spunti critici, di B. G. MATTARELLA *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. ammin.*, 2, 2013, 123 ss.

³¹ Compresa le informazioni sugli immobili posseduti e della gestione del patrimonio.

³² Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio. E, *incidenter tantum*, va annotato come sia stata prevista una clausola di adeguamento alle disposizioni sulla trasparenza per le autorità indipendenti nell'ambito dei rispettivi ordinamenti. In ottemperanza a tale disposizione, hanno provveduto ad adeguare i propri regolamenti sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività: il Garante per la protezione dei dati personali (delib. n. 380/2013); la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (reg. 9 settembre 2013); l'ANAC (delib. n. 74/2013); la Consob (delib. n. 18751/2013); la Banca d'Italia (provv. 25 marzo 2014).

³³ Per completezza, va detto che per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono stati previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un responsabile per la trasparenza, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla l. n. 190/2012. A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti.

³⁴ D. U. GALETTA., *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in Federalismi.it, 2.3.2016.

³⁵ C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa*, cit., 75.

pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato”³⁶.

Ed è su tale solco che pare stagliarsi la l. n. 124/2015, c.d. “Riforma Madia”, che è andata ad incidere, sotto diversi profili, sulla l. n. 241/1990³⁷, con lo scopo di attuare il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica – da parte di qualunque soggetto ed indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti – ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni³⁸, salve limitate eccezioni.

In particolare, con l'art. 1 della detta legge, intitolato “*Carta della cittadinanza digitale*”, il Governo è stato invitato ad adottare, in materia di erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, uno o più decreti legislativi atti a modificare o integrare il già visto d.lgs. n. 82/2005 riguardante il C.A.D., con la finalità di garantire agli amministrati il diritto di accesso in modalità digitale a tutti i dati, i documenti e i servizi alla persona, riducendo, conseguentemente, la necessità del loro accesso fisico presso gli uffici pubblici. Siffatta norma ha comportato, pertanto e per quanto qui di interesse, due modifiche di fondo alla l. n. 241/1990: una riguardante il procedimento amministrativo e l'altra il diritto di accesso, trasposti dalla dimensione immanente a quella digitale, considerando quest'ultima opzione quella da preferire (*digital first*), mitigando così la rigidità dello *switch off* che il C.A.D. esigeva verso l'esclusività del digitale e che diversi guasti e inceppamenti aveva provocato (soprattutto in virtù della rigida tempistica), non solo all'interno delle PP.AA. ma anche nei rapporti coi cittadini che ancora non si erano riusciti ad adeguare all'avviata rivoluzione.

D'altronde, non è semplice districarsi nelle varie successioni normative così velocemente intervenute rispetto all'atavico ritardo del legislatore considerando, ad es., come ad oggi, coesistano nel nostro ordinamento ben tre figure distinte di accesso agli atti: due disciplinate dal d.lgs. n. 33/2013 (l'accesso civico per mancata pubblicazione dei dati, ex art. 5, comma 1 e l'accesso civico generalizzato, ex art. 5, comma 2, inteso come accessibilità totale ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (FOIA) ed una (per così dire, originaria e più restrittiva) disciplinata dagli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990: “*L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241 è riferito, invece, al “diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi”, intendendosi per “interessati....tutti i soggetti....che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata”³⁹. Figure, dunque, tra loro distinte e non generanti conflitti, in virtù della diversa natura giuridica dei diversi istituti.

La l. reg. siciliana 7/2019, all'art. 32, sembra recepire espressamente proprio quest'ultimo più limitativo diritto di accesso verso il privato – vantabile, come detto, solo da coloro che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale – rivelandosi la compiuta scelta, però e sotto un diverso profilo, più benefica sotto il profilo finanziario, in quanto meno generatrice di costi, andando a impattare positivamente sul rispetto della c.d. “*invarianza finanziaria*”.

In casu, nel difficile bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti negli atti e il dovere di pubblicità cui è tenuta la P.A., ritengo che la novella normativa portata dalla l. reg. n. 7/2019, abbia comunque positivamente contribuito sia a creare un rinnovato rapporto di fiducia tra P.A. e cittadino, sia ad avvalorare il principio di legalità, arginando in via preventiva la possibile corruzione.

³⁶ Così si leggeva nel *Comunicato* del Consiglio dei Ministri del 22.01.2013.

³⁷ Per una disamina analitica di tali modifiche, si veda F. PERRONE, *Il procedimento amministrativo dopo la Legge n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia)*, su amministrativ@mente, 11-12, 2017, in partic. 7 ss.

³⁸ Portata innovativa che è stata, per così dire, “attenuata” dalla sent. della [Corte cost. n. 251/2016](#) che ha dichiarato incostituzionali diversi punti della legge delega.

³⁹ Cons. Stato, dec. n. 5515/2013 e, più di recente, si legga il punto 10 della sent. n. 7326/2018 del TAR Lazio, già cit.

4. Procedimento digitale e diritto ad una buona amministrazione europea. Il rafforzamento delle garanzie delle libertà individuali e collettive.

L'apertura verso il mondo digitale pare essere frutto di un nuovo modo d'intendere il perseguimento delle funzioni istituzionali nonché di utilizzo delle risorse pubbliche per il bene del cittadino (in particolare) e dell'interesse pubblico (in generale), qualificandosi quale condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, espressione di quel *diritto alla buona amministrazione* di matrice sovranazionale, affermato dall'art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che rappresenta una via obbligata per aggiornare il nostro catalogo dei diritti e doveri⁴⁰. Riconoscimento del *diritto ad una buona amministrazione* in capo a ciascun individuo che ha assunto, dopo la costituzionalizzazione del diritto amministrativo europeo attraverso il Trattato di Lisbona del 2009⁴¹, il ruolo di fonte di garanzie essenziali nell'ambito del procedimento⁴²: Carta che possiede *in nuce* un'impronta tipicamente costituzionale⁴³.

Art. 41 CDFUE che – non pare superfluo ricordarlo – rappresenta nel sistema delle fonti europee il canone fondamentale al quale gli Stati-membri devono attenersi per valutare la conformità della disciplina procedimentale al parametro del diritto dell'U.E.⁴⁴

La codificazione tra i diritti fondamentali della persona di un diritto a carattere amministrativo (i.e.: procedural-amministrativo) come il diritto ad una buona amministrazione con il suo apparato di garanzie – che si aggiunge al contenuto classico della cittadinanza politica e concorre alla creazione di una *cittadinanza amministrativa europea* – può considerarsi un'innovazione storica nel panorama giuridico dell'Unione⁴⁵. E se ciò è vero, allora, non tutto dell'abortita *Costituzione per l'Europa*, sembra essersi perduto. D'altronde, è ben noto come i diritti fondamentali della persona facciano parte dei principi generali del diritto dell'Unione, di cui la Corte di Giustizia ne garantisce l'osservanza: emblematica restando, in tal senso, la temporalmente risalente *sentenza Stauder*⁴⁶. Ecco, allora, il nuovo ruolo assunto dalla “buona amministrazione”: da essenziale principio organizzativo e funzionale al quale è chiamata a conformarsi l'autorità pubblica, assume adesso una ben precisa posizione giuridica, protetta dall'ordinamento e direttamente riconosciuta all'individuo.

Rivendicazione dei diritti fondamentali da parte dell'individuo, sia come singolo sia come gruppo, nei confronti della burocrazia che era da considerare impensabile nella tradizione giuridica italiana, sin da quando lo Stato, quale apparato burocratico, era dotato di un potere sovrano e centralizzato che considerava i cittadini-sudditi, subalterni agli interessi dello Stato apparato.

La limitazione della divisione del potere, quale portato del costituzionalismo, è stato il primo passo per l'elaborazione di una cultura delle libertà, rivendicando un insieme di *nuovi diritti* che si

⁴⁰ Non dimenticandosi il successivo art. 42 della stessa Carta, che riconosce il diritto di accesso agli atti delle istituzioni dell'Unione in termini più ampi, ma comunque secondo principi e con limiti determinati dalle dette istituzioni. Sul punto, si veda l'art. 15, par. 3, TFUE, richiamato nelle “spiegazioni” relative alla Carta.

⁴¹ M.P. CHITI, *Il diritto amministrativo europeo*, cit., 239; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002.

⁴² A. BARBERA, *La Carta dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in “*Diritto dell'Unione Europea*”, 2001, 241; R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2001, 285; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2008, 240 ss. Si badi bene che fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le questioni pubblicistiche e in particolare quella amministrativa erano state considerate come disciplinate da fonte di tipo derivato, implicando un continuo bilanciamento tra autorità nazionali e regolamentazione sovranazionali.

⁴³ F. SANTINI, *Diritto ad una buona amministrazione: la prima applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Giur. it.*, 2002, 1792. Per un commento in chiave critica, si veda L. PEGORARO, *Esiste un “diritto” a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull'(ab)uso della parola “diritto”)*, in *Istit. del feder.*, 2010, 561 ss.

⁴⁴ E ove si ritenesse – come qualcuno ha sostenuto – che l'art. 41 non si applichi ai Paesi membri, si dovrebbe, comunque, necessariamente riconoscere che il suo contenuto, riflettendo quelli che sono anzitutto principi generali del diritto europeo, sia pienamente vincolante anche nelle ipotesi di amministrazione indiretta dell'Unione.

⁴⁵ Così C. CELONE, *Il “nuovo” rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli 2017, 439 ss.

⁴⁶ CGUE, 12.11.1969, 29/69.

caratterizzano per l'essere dimensionati non più sulle classi sociali bensì sugli individui, prescrivendone il rispetto tanto ai soggetti pubblici quanto a quelli privati. Conquista che, com'è noto, cronologicamente si è originata dalla concezione individualistica secondo la quale ogni indagine sui diritti non poteva che muovere dall'individuo – che rivestiva un valore *in sé e per sé* e preesisteva allo Stato – da intendere quale apparato funzionale all'individuo medesimo. Sino ad arrivare al superamento dell'ideologia borghese in cui si affermarono le cc.dd. libertà negative, ovvero *"tutti quei diritti che tendono a limitare il potere dello Stato e a riservare all'individuo o a gruppi particolari una sfera di libertà dallo Stato"*⁴⁷.

Libertà negative cui, com'è altrettanto noto, si affiancarono le prime libertà positive, ossia quei diritti che attuarono la trasformazione delle libertà, da libertà *dallo Stato* a libertà *nello Stato*; libertà per mezzo delle quali l'individuo riceve tutela all'interno di un nuovo assetto sociale che impone un aumento delle funzioni amministrative al fine di un migliore soddisfacimento delle istanze provenienti dalla collettività pluralista che esprime bisogni sempre maggiormente differenziati, da ciò discendendo una *"compresenza di diritti soggettivi classici e nuovi diritti sociali che, pertanto, postulano un nuovo rapporto con il potere pubblico"*⁴⁸.

In tal senso, le Carte sovranazionali hanno contribuito alla formazione di una nuova stagione dei diritti, mostrandosi capaci di superare l'atavica contrapposizione tra autorità e libertà o, per meglio dire, a far prevalere in modo graduale le nuove libertà contro i vecchi poteri, giungendo – tramite sentieri assai diversi – a qualificare la trasparenza amministrativa come un vero e proprio diritto del cittadino⁴⁹.

Su tale virtuoso percorso si colloca la l. reg. 7/2019 che, sin dall'art. 1, richiama i principi della normativa europea cui espressamente dichiara di volersi uniformare: così all'art. 18 sulla Conferenza semplificata; così all'art. 27 sulla SCIA, laddove si prevede che le attività *"non espressamente individuate dalla legge e non oggetto di specifica disciplina da parte della normativa dell'Unione europea, statale e regionale non sono soggette a disciplina procedimentale"*; o, ancora, all'art. 29, in deroga al principio del silenzio-assenso, nel caso in cui la normativa europea imponga l'adozione di provvedimenti amministrativi espressi: ciò essendo parimenti applicabile, ai sensi del successivo art. 30, anche al silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici.

Ecco, allora, che la l. reg. siciliana, all'interno del mutato assetto costituzionale del nostro Paese, derivante (anche) dalla modifica del Titolo V Cost., si mostra in sintonia con la virtuosa uniformazione della disciplina della normazione dei diversi livelli di governo dei procedimenti amministrativi e fattore di convergenza verso comuni valori partecipativi⁵⁰. Non dimenticando come tra questi ultimi rientri con sempre maggiore cogenza il rispetto della c.d. *"funzionalità sostenibile"* ancorata ai precetti di economicità voluti dal rispetto dei vincoli della *lex fiscalis* europea⁵¹.

⁴⁷ L. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990, 26.

⁴⁸ A. ROMEO, *Amministrazione pubblica e diritti fondamentali*, su www.statoechiese.it, 19, 2019, 39.

⁴⁹ In tal senso, cfr. M. MASSA, *La trasparenza come diritto e il "diritto di accesso civico"*, cit. Più in generale si rimanda a D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, ne *La trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), Milano 2008, 123 ss.

⁵⁰ In tal senso, cfr. F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, cit., 292. Più in generale, si veda M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano 2002, 37 ss.

⁵¹ Sul punto cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna 2016, 423.