

Sara Sergio è ricercatrice di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza", dove insegna Diritto delle autonomie locali, Diritto delle autonomie territoriali e Diritto del turismo e governo del territorio. È autrice di saggi in materia di diritto del turismo, diritto degli enti locali, urbanistica ed edilizia.

Il volume analizza i principi di partecipazione, trasparenza ed accesso in quanto funzionali alla partecipazione del privato all'azione amministrativa. Muovendo dall'individuazione dei fondamenti costituzionali del principio di partecipazione, il lavoro giunge all'esame delle recenti applicazioni del principio medesimo all'interno della "democrazia elettronica". Parallelamente, il volume indaga i principi di trasparenza ed accesso, alla luce degli ultimi interventi legislativi, mettendone in risalto il legame con il principio di partecipazione, sia all'interno della disciplina generale del procedimento amministrativo, sia nelle peculiari declinazioni che tali principi ricevono nelle discipline di settore.



€ 35,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

S. Sergio L'azione amministrativa: partecipazione, trasparenza e accesso

SARA SERGIO

L'AZIONE AMMINISTRATIVA: partecipazione, trasparenza e accesso

La presente monografia è stata sottoposta ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco esterno.

SARA SERGIO

**L'AZIONE AMMINISTRATIVA:
partecipazione, trasparenza e accesso**

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Labitur occulte fallitque volatilis aetas, et nihil est annis velocius
(Ovidio,
Metamorfosi
Libro X, v. 519-520)

INDICE

Considerazioni introduttive	1
-----------------------------	---

IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE E LA SUA EVOLUZIONE STORICA

1. L'origine del principio di partecipazione come istituto generale	9
2. La legislazione preesistente alla legge sul procedimento amministrativo	14
3. Il principio di partecipazione negli altri ordinamenti	22
3.1. Il ruolo dei principi dell'ordinamento europeo nella partecipazione	26
4. La ricerca del fondamento costituzionale del principio di partecipazione	29
5. La legge sul procedimento amministrativo come strumento per garantire la partecipazione	36
6. Le finalità sottese al principio di partecipazione	48

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA PARTECIPAZIONE

Sezione I

1. La legge 7 agosto 1990, n. 241: il procedimento amministrativo come forma abituale di esercizio del potere	51
2. Il capo III della l. n. 241 del 1990	57
2.1. I soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento	63
2.2. I soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento	66

2.3.	I soggetti che possono subire un pregiudizio dal provvedimento	68
2.4.	<i>Segue</i> : gli interventori eventuali	70
2.5.	Un'ipotesi particolare di obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: l'espropriazione per pubblica utilità connessa a variante di piano urbanistico	71
3.	Le cause di esclusione dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: il comma 1 dell'art. 7	73
3.1.	<i>Segue</i> : il comma 2 dell'art. 7	75
3.2.	Le cause di esclusione dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento previste dall'art. 13 della l. n. 241 del 1990	77
3.3.	Le altre cause di esclusione: in particolare l'art. 21 <i>octies</i> della legge sul procedimento	80
3.4.	... Gli atti vincolati	84
3.5.	Ulteriori ipotesi particolari di esclusione dalla comunicazione di avvio del procedimento: il c.d. D.A.SPO	89

Sezione II

4.	Le modalità della comunicazione di avvio del procedimento	93
5.	L'oggetto della comunicazione di avvio del procedimento	95
6.	I diritti dei partecipanti al procedimento. Un richiamo agli ordinamenti stranieri per comprendere l'ordinamento interno	98
6.1.	<i>Segue</i> : il ruolo delle memorie	102
6.2.	<i>Segue</i> : l'obbligo dell'Amministrazione di valutare le memorie e i documenti	105
7.	La partecipazione e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza	107
7.1.	Ancora sul preavviso di rigetto	110
7.2.	Gli ambiti esclusi dall'applicazione dell'art. 10 <i>bis</i>	113
7.3.	L'art. 10 bis e la sua inapplicabilità alla s.c.i.a.	115
7.4.	Osservazioni conclusive sul preavviso di rigetto e il rapporto con l'art. 21 <i>octies</i>	118

8. L'impostazione del nuovo rapporto tra Amministrazione e cittadino. La partecipazione e il ruolo del cittadino nell'Amministrazione consensuale 120

IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE FRA TRASPARENZA E ACCESSO. LA "TRASPARENZA" ATTIVA NELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Sezione I

1. Considerazioni introduttive 129
2. Il concetto di trasparenza 131
- 2.1. La trasparenza come principio generale dell'ordinamento giuridico 139
3. Dal principio di partecipazione al principio di trasparenza 140
- 3.1. L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa 143
4. Il fondamento del principio di trasparenza 147
5. La trasparenza nel d.lgs. n. 33 del 2013 150
6. La continua evoluzione del principio di trasparenza nel d.lgs. n. 97 del 2016 153

Sezione II

7. L'accesso come strumento di promozione del principio di trasparenza 159
8. La partecipazione al procedimento mediante l'esercizio del diritto d'accesso: un diritto riconosciuto all'interessato 165
- 8.1. *Segue*: il diritto di accesso nel procedimento tributario. Natura e caratteri 172
- 8.2. Un richiamo alla disciplina degli enti locali: il diritto di accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali. Il diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali 175
9. Il diritto di conoscere: l'accesso civico come espressione del principio di trasparenza 179
- 9.1. *Segue*: il nuovo accesso civico e i suoi limiti 183
- 9.2. In particolare, dal diritto di accesso documentale al nuovo diritto di accesso civico 184

10.	Il diritto di accesso civico generalizzato italiano alla luce della normativa europea	188
11.	Osservazioni critiche sugli istituti in materia di accesso	195
12.	Un richiamo alla disciplina processuale: l'azione per l'accesso ai documenti amministrativi nel processo amministrativo	198
13.	Dalle tradizionali alle nuove garanzie partecipative. L'utilizzo delle tecnologie informatiche per rendere aperta l'Amministrazione pubblica: l' <i>open government</i> e l' <i>open data</i>	202
14.	La "trasparenza attiva" nel procedimento amministrativo: gli strumenti informatici rendono realmente l'azione amministrativa trasparente, accessibile e partecipata?	213

LE GARANZIE PARTECIPATIVE NELLE DISCIPLINE DI SETTORE

1.	Osservazioni introduttive	219
2.	Il fondamento delle garanzie partecipative nella disciplina ambientale	219
3.	La partecipazione ai procedimenti generali nella materia ambientale: dalla disciplina internazionale ed europea a quella nazionale. In particolare, uno sguardo alla valutazione ambientale strategica	224
3.1.	L'accesso alle informazioni ambientali come espressione del principio di partecipazione e come precursore dell'accesso civico generalizzato	228
4.	Il principio di partecipazione nella pianificazione territoriale: una breve premessa	234
4.1.	In particolare, il principio di partecipazione nella legislazione statale	236
4.2.	La partecipazione del privato nella pianificazione regionale	239
5.	La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti	243
6.	Dal principio di partecipazione alla democrazia partecipativa: evoluzione di un istituto	246

6.1. La democrazia partecipativa nelle Regioni: legislazioni regionali a confronto	253
--	-----

IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE
NELLA DEMOCRAZIA ELETTRONICA
E NEL PROCEDIMENTO PER LA FUSIONE DI COMUNI

1. Dalla società dell'informazione alla democrazia elettronica	261
1.1. La partecipazione del cittadino alle scelte politiche	268
2. Il voto elettronico come espressione di democrazia	276
3. La partecipazione nel procedimento per la fusione di comuni	279
3.1. <i>Segue</i> : il procedimento per la fusione tra più Comuni	289
4. <i>Referendum</i> consultivo e partecipazione del cittadino al processo aggregativo dei comuni	290
5. Osservazioni conclusive sull'opportunità di esercitare il voto in maniera elettronica nel <i>referendum</i> consultivo nel procedimento di fusione di comuni	294
Considerazioni conclusive	297
Bibliografia	311

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Fra i valori garantiti dalla Costituzione un ruolo specifico e primario è riconosciuto al principio democratico, che alla luce del dettato dell'art. 1 Cost. assume la funzione di dare alla Repubblica italiana la sua forma specifica e all'intero ordinamento giuridico la sua propria connotazione esistenziale¹.

In tale prospettiva, l'azione amministrativa acquista un rilievo centrale e attua la Costituzione uniformandosi allo spirito democratico della Repubblica, con la conseguenza che partecipazione, consensualità, trasparenza e accesso possono essere considerati come strumenti che concorrono a dare un volto nuovo all'Amministrazione, soprattutto nel momento in cui è chiamato in causa il rapporto tra potere pubblico e cittadino.

Del resto non mancano nella Costituzione elementi positivi che autorizzano la presenza della dimensione partecipativa.

Il riferimento è in particolare all'art. 3, comma 2 della Cost., laddove viene individuato nel promovimento della partecipazione – in campo politico, economico, sociale e oggi, si può dire, anche culturale – un fine generale dell'ordinamento.

Nell'ambito del diritto amministrativo, la partecipazione ai sensi dell'art. 3 della Cost. diventa un principio fondamentale delle regole e delle istituzioni della Repubblica, sia sul versante pubblicistico formale, sia sul piano delle regole e dei rapporti con la società.

Ciò detto, il presente lavoro si concentra sul principio di partecipazione che pervade tutta la legge sul procedimento amministrativo e sui principi di trasparenza e accesso, prodromici alla partecipazione del destinatario (privato) dell'attività amministrativa.

Il termine partecipazione richiama numerosi fenomeni, non soltanto di natura giuridica, ma anche sociologica², che possono essere ricondotti a diversi modi di prendere parte del privato all'esercizio dei poteri.

¹ G. MARONGIU, *Gli istituti della democrazia amministrativa: elementi per un dibattito*, in *Gli istituti della democrazia amministrativa*, in *Atti del seminario di studio – Roma, 12 settembre 1993*, Milano, 1996, p. 10.

² E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1991, p. 75.

Dal punto di vista giuridico, la partecipazione si presenta a carattere interdisciplinare: sono numerose, infatti, le branche del diritto in cui il termine partecipazione compare – dal diritto amministrativo, al diritto commerciale – e in ogni ambito tale concetto assume un significato diverso.

È stato osservato che la genericità del significato comune si sia accompagnata ad una limitata rilevanza giuridica³, in quanto la voce partecipare coinciderebbe con il prendere parte a qualcosa.

Ciononostante, la definizione del vocabolo nella lingua italiana collega il significato di partecipare a quello di collaborare e contribuire.

Non è un caso infatti che la partecipazione venga considerata come contenitore in cui inserire le molteplici esperienze dei cittadini che intervengono nelle attività istituzionali⁴.

Si può considerare quindi la partecipazione come il «prendere parte ad un processo di decisione di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per questo scopo»⁵.

Ebbene, deriva da ciò che la partecipazione è uno strumento dapprima sociale e soltanto dopo uno strumento giuridico con cui un ordinamento consente ad un soggetto esterno all'ordinamento di intervenire nelle proprie decisioni⁶.

Nelle esperienze latino-americane e anglosassoni, il termine partecipazione ha un significato che si lega al concetto di “democrazia partecipativa”, ossia ad una «categoria generale comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi”» in cui «intervengono sia direttamente i cittadini che istanze istituzionali, con l'intento di pervenire al risultato unitario di una decisione pubblica»⁷.

³ F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir., Aggiornamento IV*, Milano, 2000, p. 943.

⁴ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 2010.

⁵ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, ora in *ID.*, *Scritti giuridici*, 1996, p. 1414.

⁶ Una partecipazione di tale tipo si è sviluppata nel '700 nella c.d. democrazia rappresentativa: il mutare dello Stato liberale in democrazia pluralista non ha negato il principio rappresentativo.

⁷ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit. La democrazia partecipativa permette a tutti gli interessati di esprimere la propria posizione. Si veda, in proposito, anche P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *www.rivistaaic.it*, 1, 2018, p. 324, la quale ha osservato che nella lingua

Dal punto di vista giuspubblicistico, la partecipazione costituisce un principio informatore del diritto amministrativo contemporaneo, tant'è vero che per il Giudice amministrativo la partecipazione «costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico» correlato con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (come verrà illustrato meglio *infra*)⁸.

L'indagine oggetto del presente lavoro è tesa a delineare l'azione amministrativa come espressione dei principi di partecipazione di trasparenza ed accesso, strumenti che permettono all'Amministrazione pubblica di comporre gli interessi generali in collaborazione con i destinatari del provvedimento amministrativo⁹.

Il presente lavoro si sofferma anche sulla ricerca di un fondamento costituzionale del principio di partecipazione e ciò in quanto a quest'ultima vengono attribuite funzioni di tutela dell'interessato e di collaborazione all'*agere* amministrativo.

L'istituto della partecipazione pertanto verrà vagliato come momento mediante cui vengono individuati gli interessi generali perseguiti dall'Amministrazione, senza distogliere l'attenzione dalle molteplici forme che assume la partecipazione, in particolar modo in relazione al ruolo affidato al cittadino nella gestione del potere.

Partendo dalla legge sul procedimento amministrativo come luogo primario nel quale la partecipazione ha trovato riconoscimento e disciplina sistematica, si individueranno i vari ambiti giuridici nei quali la partecipazione del cittadino alle scelte amministrative assume un ruolo centrale.

Ed invero, con la codificazione nella legge n. 241 del 1990¹⁰ di nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di acces-

inglese il «verbo to deliberate non significa – come invece “deliberare” in italiano – assumere una decisione o adottare un atto, bensì [...] coinvolgere tutti gli interessati in una discussione».

⁸ Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1998, n. 569; Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2823.

⁹ La partecipazione procedimentale descritta nel Capo III della l. n. 241 del 1990 può essere definita quale «istituto giuridico che permette ai soggetti “non professionisti” (ossia esterni all'amministrazione) di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico» (M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4128).

¹⁰ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 192 del 18 agosto 1990.

so ai documenti amministrativi, il nostro ordinamento ha fatto propria l'idea della necessità di introdurre con legge una disciplina generale del procedimento amministrativo, diffondendosi la consapevolezza che l'«essenza della democrazia stia in una disciplina del procedimento di esercizio dei poteri, potendo un ordinamento democratico realizzarsi pienamente con la partecipazione dei cittadini non soltanto in via indiretta, con meccanismi rappresentativi, ma anche mediante la diretta partecipazione alla formazione degli atti»¹¹.

Ed in proposito, nella dottrina americana risultava già essere forte la convinzione che il principio costituzionale del *due process of law* esprimesse l'idea che la correttezza e la regolarità della procedura appartenessero all'essenza stessa della libertà¹²; allo stesso modo, in Italia, il Consiglio di Stato ha ammonito che «in un ordinamento democratico non può postularsi il concreto raggiungimento delle finalità per le quali il potere pubblico è attribuito, se non attraverso l'osservanza del procedimento in proposito appositamente predisposto»¹³.

Autorevole dottrina ha poi osservato a tale riguardo che in «un momento di crisi dei valori, si tende ad avvalorare il metodo in sé: e che il procedimento, con la partecipazione in contraddittorio di più soggetti, appare la forma stessa della democrazia»¹⁴.

E nonostante tali osservazioni risalgano a più di vent'anni fa, oggi sono certamente ancora valide; anzi, nel periodo storico attuale la partecipazione necessita di essere concretamente applicata in quanto rappresenta l'espressione del principio democratico su cui il nostro ordinamento dovrebbe reggersi.

Ed invero, le metamorfosi che nel corso degli ultimi anni hanno interessato la funzione amministrativa *latu sensu* condizionano inevitabil-

¹¹ R. VILLATA, G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc., pubbl.*, Torino, 1996, p. 577, che riprendono il pensiero di F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in *Atti del convegno regionale di studi giuridici*, Trento, 28-6-1957, Trento, 1958.

¹² W. WADE, *Administrative law*, Oxford, 1967, trad. it. *Diritto amministrativo inglese*, Bologna, 1969, p. 225.

¹³ Cons. Stato, sez. VI, 21 agosto 1993, n. 586. Si legge inoltre in quella pronuncia che «il rispetto delle regole del procedimento è posto a garanzia dei cittadini che vedano la propria posizione soggettiva toccata dall'esercizio di pubblici poteri e della stessa Amministrazione pubblica le cui finalità possono dirsi in concreto correttamente perseguite attraverso un'azione amministrativa che si sia sviluppata nel rispetto delle regole che presiedono al suo svolgimento».

¹⁴ R. VILLATA, G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, cit., p. 577.

mente il modo di essere della pubblica Amministrazione. E ciò comporta, per un verso, un differente rapporto tra Stato e cittadino e, per altro verso, una maggiore richiesta da parte del cittadino di essere parte del sistema complesso la cui finalità è l'interesse della collettività.

Ebbene, in tale quadro il principio democratico della partecipazione, mediante la contezza delle scelte, diventa controllo sulla legalità dell'azione e sulla gestione vista come valutazione dell'attività.

E proprio da una esigenza di collaborazione si è giunti ad un formale riconoscimento (giuridico) del diritto di partecipazione del cittadino alle scelte dell'Amministrazione¹⁵.

La partecipazione diventa in tal modo espressione di democrazia attiva mediante cui condizionare le scelte amministrative con un'azione di controllo preventivo rivolto alla tutela di interessi generali.

La ricerca di soluzioni partecipate e condivise diviene pertanto uno *step* imprescindibile allorché l'obiettivo non risulta essere costituito soltanto dal bene della collettività, ma anche dal bilanciamento degli interessi coinvolti che talvolta possono confliggere.

La partecipazione quindi si eleva a principio regolatore del sistema amministrativo, sia in funzione collaborativa, sia in funzione di controllo preventivo, potendo addirittura costituire un limite a potenziali espressioni autoritative della pubblica Amministrazione; e il legislatore è stato consapevole della necessità che una puntuale partecipazione del cittadino all'azione amministrativa sia una qualità per l'interesse pubblico.

La partecipazione all'esercizio del potere amministrativo diventa così il codice di relazione tra pubblico potere e cittadino, addirittura – come è stato osservato da attenta dottrina – «a bene vedere, la serie consona alle tendenze attuali non può che essere la seguente: legittimazione-consenso-legittimità, dove la legittimità dell'atto è il risultato non solo dell'uso del potere da parte delle autorità [...] ma anche dell'intervento da parte del cittadino nell'esercizio della funzione (consenso)»¹⁶.

¹⁵ L'originaria funzione di difesa e di garanzia viene arricchita da un approccio collaborativo con gli amministrati, S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, p. 13. Ebbene, in base a ciò, la pubblica Amministrazione è chiamata a considerare tutti gli interessi rilevanti marcando la dimensione razionale della decisione e portando «ad evidenza giuridica l'intero procedimento conoscitivo che sta alla base dell'atto amministrativo» (U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, p. 228).

¹⁶ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, p. 103.

L'istituto della partecipazione poi trova applicazione nell'attuale sistema di governo della cosa pubblica che si caratterizza per essere policentrico; ed invero, l'affermarsi di numerosi attori nell'ambito sociale, economico e politico del nostro Paese ha creato una struttura di *governance* in cui l'Amministrazione è costretta a cedere il potere in favore di livelli superiori e per molti aspetti incapace di far fronte ai bisogni locali.

Ciò fa sorgere interrogativi in ordine al ruolo della partecipazione procedimentale: il trasformarsi del ruolo dello Stato, e quindi della cittadinanza amministrativa, richiedono di andare al di là della partecipazione procedimentale?

Forse sarebbe opportuno superare la partecipazione ristretta a singoli per arrivare ad includere in un ambito deliberativo tutti coloro che sono interessati all'(e dall') *agere* amministrativo.

Quanto appena illustrato permetterebbe nel procedimento che il momento collaborativo possa prevalere su quello conflittuale, diventando i cittadini una risorsa per l'Amministrazione¹⁷ in quanto portatori di conoscenze diffuse idonee a dirimere la conflittualità.

Tale considerazione è stata fatta propria dal legislatore che negli ultimi anni ha compreso la necessità di rendere partecipi sempre più i cittadini nell'azione amministrativa, come si evince dalla lettura degli ultimi interventi legislativi in tema di trasparenza e accesso ai documenti amministrativi, che sono i presupposti della partecipazione, secondo il principio in base al quale «per partecipare è necessario essere informati»¹⁸.

Il riferimento è al d.lgs. del 2016¹⁹ di attuazione della c.d. legge Madia, in materia di riorganizzazione delle pubbliche Amministrazioni, il quale determina un legame fra accesso ai documenti, partecipazione

¹⁷ G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço juridico*, 2010, 11, 2, p. 523.

¹⁸ Si fa con ciò riferimento a titolo di esempio alla Direttiva 2000/60/CE e alla Direttiva 2003/35/CE, il cui art. 2 richiede che il pubblico sia «informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipazione al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti».

¹⁹ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

al dibattito pubblico e controllo popolare sul perseguimento dei fini istituzionali²⁰.

Rilevante, in proposito, è senza ombra di dubbio l'art. 6 del decreto in parola, che sostituisce l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, il cui nuovo comma 2 prevede che per garantire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e favorire la partecipazione al dibattito pubblico, chicchessia ha diritto di accedere ai dati e documenti detenuti dalle Amministrazioni.

Tale norma è centrale non soltanto perché l'accesso ai documenti amministrativi è presupposto della partecipazione secondo il principio per cui per partecipare è necessario essere informati, ma anche perché la partecipazione non è insita nel procedimento, ma riguarda il dibattito pubblico, spettando la partecipazione non soltanto al titolare dell'interesse qualificato inciso dall'azione dell'Amministrazione, bensì a chiunque, a prescindere dalla situazione soggettiva detenuta.

E ciò è confermato proprio dal d.lgs. n. 33 sopra ricordato che ha introdotto nel nostro ordinamento l'equivalente del principio americano del *freedom of information act*²¹, con cui viene incentivata la cittadinanza amministrativa nelle decisioni e nel controllo dell'*agere* dell'Amministrazione.

Esaminati i principi di trasparenza e accesso, come prodromici alla partecipazione del destinatario all'attività amministrativa, il lavoro si concentra sull'esame di specifiche discipline di settore, in cui concretamente tali principi trovano applicazione.

Particolare attenzione, infine, verrà soffermata sulla partecipazione del cittadino nelle ipotesi di consultazione referendaria nei procedimenti di fusione di comuni, osservando come inizi ad avvertirsi da parte delle Amministrazioni la necessità di consultare il cittadino prima di attuare talune decisioni rilevanti per la collettività.

²⁰ M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, 3/4, p. 662.

²¹ D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in www.federalismi.it, 2016.