



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



Università degli studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica

Ciclo XXVI

Tesi di dottorato di ricerca

*Il procedimento amministrativo digitale:  
la semplificazione al servizio dell'amministrazione e del cittadino*

Settore scientifico disciplinari di afferenza

Diritto amministrativo IUS/10

Presentata da

Dott.ssa Silvia Biancareddu

Coordinatore Dottorato

Prof. Felice Ancora

Tutor

Prof.ssa Paola Piras

Esame finale anno accademico 2012 – 2013



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



University of Cagliari

DOCTORATE OF PHILOSOPHY (PH.D.)

Ph.D. in computerized administrative activity and public communication Law

Ciclo XXVI

Ph.D. Thesis

*Digital administrative procedure:  
simplification to the benefit of administration and citizen*

Scientific jurisdiction

Administrative Law IUS/10

Presented by

Dott.ssa Silvia Biancareddu

Ph.D. Program Co-ordinator

Prof. Felice Ancora

Supervisor

Prof.ssa Paola Piras

Final Exam Academic year 2012 – 2013

La presente tesi “Il procedimento amministrativo digitale: la semplificazione al servizio dell’amministrazione e del cittadino” è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in Diritto dell’attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica” dell’Università degli Studi di Cagliari, a.a. 2012/2013 - XVI ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività 1.3.1 “Finanziamento di corsi di dottorato finalizzati alla formazione di capitale umano altamente specializzato, in particolare per i settori dell’ICT, delle nanotecnologie e delle biotecnologie, dell’energia e dello sviluppo sostenibile, dell’agroalimentare e dei materiali tradizionali”.

Silvia Biancareddu gratefully acknowledges Sardinia Regional Government for the financial support of her PhD scholarship (P.O.R. Sardegna F.S.E. Operational Programme of the Autonomous Region of Sardinia, European Social Fund 2007-2013 - Axis IV Human Resources, Objective 1.3, Line of Activity 1.3.1.)

## Indice

### *Prefazione*

## Capitolo I

### *Il procedimento amministrativo*

- |   |       |
|---|-------|
| 1.) Premessa. Il rilievo del processo decisionale dell'amministrazione. | p. 9  |
| 2.) Il procedimento amministrativo come categoria giuridica.            | p. 19 |
| 2.1) La prima dottrina: dall'atto al procedimento.                      | p. 19 |
| 2.2) (segue) Procedimento-fattispecie e procedimento-funzione.          | p. 25 |
| 2.3) Linee di sviluppo del procedimento.                                | p. 30 |
| 3.) Dalla funzione amministrativa alla legge generale sul procedimento. | p. 36 |

## Capitolo II

### *La semplificazione procedimentale attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*

- |   |       |
|---|-------|
| 1.) Il problema della semplificazione del procedimento.   | p. 51 |
| 2.) (segue) La tecnologia come forma della semplificazione.   | p. 60 |
| 3.) Le norme nazionali per la realizzazione di un'Amministrazione elettronica.<br>Il disegno riformatore nel codice dell'amministrazione digitale.<br>Digitalizzazione, semplificazione e riorganizzazione al servizio del cittadino. | p. 66 |

## Capitolo III

### *Il procedimento amministrativo digitale*

- |  |        |
|--|--------|
| 1.) L'informatizzazione dell'attività: il procedimento amministrativo digitale.<br>Il rilievo delle tecnologie a fini istruttori.                      | p. 77  |
| 2.) I presupposti giuridici e tecnologici: il sistema informativo.   | p. 85  |
| 3.) Il fascicolo informatico da strumento di gestione del procedimento amministrativo digitale ad occasione per ripensare la struttura procedimentale. | p. 100 |

3.1) Il fascicolo informatico ovvero la gestione elettronica del procedimento.	p. 100
3.2) Il ripensamento della struttura del procedimento: la dematerializzazione delle fasi endoprocedimentali.	p. 106
4.) Riflessioni conclusive: il fascicolo informatico come risposta al problema della semplificazione procedimentale. Linee di apertura.	p. 111

#### Capitolo IV

##### *Il procedimento amministrativo elettronico in Spagna*

1.) Premessa. L'Amministrazione elettronica in Spagna.	p. 117
2.) Principi per la gestione elettronica del procedimento amministrativo nella Legge 11/2007.	p. 126
3.) Il procedimento amministrativo elettronico fra esigenze di efficacia e di garanzia.	p. 135
3.1) Elementi giuridici alla base del procedimento amministrativo elettronico: gestione documentale, interoperabilità e modello di relazioni.	p. 137
3.2) La disciplina delle fasi procedimentali nella Legge 11/2007.	p. 154
4.) Procedimento amministrativo e fascicolo elettronico. Riflessioni conclusive.	p. 161

<i>La semplificazione digitale del procedimento amministrativo. Considerazioni finali.</i>	p. 167
--	--------

BIBLIOGRAFIA	p. 173
--------------	--------

## Prefazione

Il presente lavoro affronta un tema di costante interesse e permanente centralità nelle agende politiche dei diversi ordinamenti nazionali: la semplificazione procedimentale, riconducibile alla *species* di interventi appartenenti al più ampio *genus* del “cambiamento della pubblica amministrazione”.

A partire dagli anni '70, la trasformazione dell'amministrazione pubblica, fra le diverse vie imboccate e percorse, ha seguito la strada, non univoca ed uniforme, della semplificazione, assunta a principio informatore dell'intero ordinamento giuridico ed a logica imperante del processo di ridisegno dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Tema “di moda” degli anni '90<sup>1</sup>, da allora “tassello centrale” ed “elemento trainante” delle politiche pubbliche comunitarie e nazionali<sup>2</sup>, la semplificazione amministrativa è divenuta un processo tecnico e culturale di riforma dell'amministrazione. Orientato a “darle una forma più adeguata alle esigenze della società” al cui servizio è posta<sup>3</sup>.

Anche in virtù del riconoscimento dell'esistenza di un “rischio amministrativo”<sup>4</sup>, o meglio, della sensibile “interdipendenza” tra realtà politico-amministrativa e sistema economico, come ricorda Borruso nella prefazione alla Comunicazione della Commissione europea “*Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*”<sup>5</sup>, le misure di semplificazione amministrativa e, più in particolare, procedimentale dominano ormai da tempo gli scenari del dibattito politico, giuridico, economico e sociale. E sono, per altro, destinate ad occupare spazi di rilievo anche in un prossimo futuro, in quanto rivolte a mantenere entro soglie di “tollerabilità”<sup>6</sup> l'ineludibile complessità organizzativa e funzionale di un'amministrazione costruita sui principi del pluralismo istituzionale, della sussidiarietà, della competenza, della specializzazione, dell'indispensabilità dell'intervento pubblicistico, se non quando del formalismo vincolante.

Affermandosi come necessità giuridica e sociale di garantire un'azione amministrativa più “semplice, efficace, efficiente ed economica” per i cittadini, che dalla mera aspirazione collettiva si è mossa verso la pretesa giuridicamente esigibile, la semplificazione dei procedimenti amministrativi è un obiettivo multiforme e poli-

---

<sup>1</sup> G. ARENA, *Semplificare: un processo complicato*, in *Semplificazione amministrativa e cittadini. La soddisfazione, le attese e le proposte*, Formez, 2007, reperibile in rete, p. 7.

<sup>2</sup> R. GAROFOLI, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 3.

<sup>3</sup> G. ARENA, *op. cit.*, p. 14.

<sup>4</sup> R. CIFARELLI, *La semplificazione tra implementazione e resistenze*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 1, “la convinzione dell'impatto negativo sulla competitività del sistema paese” derivante “dall'insieme di elementi negativi che rendono l'amministrazione inefficiente, le sue regole non chiare e contraddittorie, i suoi procedimenti lenti e farraginosi: dalle disfunzioni organizzative, alle regole che disciplinano l'attività, talvolta apparentemente destinate ad ostacolare o impedire le attività economiche, ai ritardi nella cultura della dirigenza pubblica, alla difficoltà di affermare un rigoroso regime di responsabilità per i danni arrecati alle attività dei cittadini da atti o dall'inerzia o dai ritardi delle amministrazioni, alla non risolutività delle decisioni della giustizia amministrativa ed alla ineffettività quindi del sistema rimediabile” – S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm.-Tar*, 2005, p. 2635 ss.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010), in <http://ec.europa.eu>.

<sup>6</sup> G. ARENA, *op. cit.*, p. 7.

dimensionale, che il legislatore nazionale ha perseguito con differenti strategie d'azione, fra le quali un ruolo di assoluto rilievo è andato assumendo il processo di informatizzazione.

Non a caso, la realizzazione di un'amministrazione digitale è stata valorizzata da più parti come lo strumento più efficace per semplificare l'azione amministrativa e rispondere al problema della complicazione procedimentale. Come processo di "revisione delle strutture amministrative e dei loro collegamenti organizzativi, [...] di ridefinizione dei compiti ed ottimizzazione delle capacità di lavoro all'interno degli uffici, giungendo per questa via ad una riduzione dei passaggi e dei tempi necessari per lo svolgimento dell'agire amministrativo"<sup>7</sup>, in cui di fatto consiste la semplificazione dei procedimenti. Tema che, in primo luogo, investe l'equilibrio tra interessi e principi.

Inevitabile corollario dell'imparzialità amministrativa, dell'articolazione organizzativa e della distribuzione delle competenze, la complessità procedurale, che si contesta e si predica con riferimento alla quantità di passaggi e attività infraprocedimentali, al tempo impiegato per realizzarle e ai carichi burocratici che gravano sul cittadino<sup>8</sup>, appare una sfida cui rispondere, in via generale, coi mezzi informatici e telematici.

Sfida da affrontare con l'impiego puntuale delle tecnologie informatiche e telematiche. Innanzitutto in quanto proprio la digitalizzazione si mostra capace di approntare un'adeguata risposta alla necessità di coniugare le esigenze della funzione e le esigenze della semplificazione e di riequilibrare il rapporto tra il fine di tutela-garanzia degli interessi e il dovere di non compressione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione che, tradizionalmente, si esplicita nel farsi della decisione.

In questo senso, il valore aggiunto che il processo di informatizzazione ha mostrato nell'ambito delle politiche di semplificazione si comprende proprio valutando in negativo come, per esso, la semplificazione del procedimento amministrativo "può non essere perseguita dequotando e depotenziando regole procedimentali la cui positivizzazione ha rappresentato una conquista di civiltà procedimentale"<sup>9</sup>.

Su queste fondamentali chiavi di lettura è costruita, di seguito, l'indagine, il cui approccio metodologico si sviluppa, in un primo momento, a partire dalla ricognizione della categoria giuridica del procedimento amministrativo, dalla ricostruzione delle linee di sviluppo e dei profili giuridici che fanno di questo, quale momento d'evidenza dell'amministrazione, nel suo essere azione ed organizzazione, la sede e l'occasione più adatta per studiare il tema.

In un secondo momento, è delineata l'ipotesi di lavoro. A partire dalla costruzione della semplificazione del procedimento amministrativo come individuazione di un "giusto" punto di equilibrio fra complessità e semplicità dell'azione, segue l'elezione dell'informatizzazione come "forma" della semplificazione capace di prospettare una possibile soluzione al problema della qualità del processo decisionale, risultante dal bilanciamento tra il *quantum* di garanzie e di efficacia ed efficienza dell'azione.

In un terzo momento, si affronta il procedimento amministrativo digitale, con particolare attenzione agli sviluppi che da differenti meccanismi di gestione dell'informazione

---

<sup>7</sup> In cui si esplica un "disegno globale, integrato e coerente" di semplificazione procedimentale – così R. GAROFOLI, *op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> G. DOMÉNECH PASCUAL, *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos*, intervento al IX Congresso dell'Associazione spagnola dei Professori di Diritto amministrativo, Santiago de Compostela, 7-8 febbraio 2014, in [www.aepda.es](http://www.aepda.es), p. 3.

<sup>9</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 2.

possono derivare in termini di modalità d'azione orizzontali, reticolari e condivise fra i soggetti interessati dall'esercizio del potere.

Infine, sulle stesse linee, il lavoro si arricchisce dell'esperienza dell'ordinamento spagnolo, allo scopo di rafforzare la riflessione sulla semplificazione digitale del procedimento in un'ottica comparata, sempre essenziale allo sviluppo della ricerca.

A tal proposito, rappresenta un'importante chiave di analisi la differente cadenza temporale del percorso di informatizzazione dei due ordinamenti.

L'analisi comparata, pur evidenziando un iniziale protagonismo del legislatore italiano che, con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale, anticipava una corretta visione della modernizzazione e avviava la "trasformazione" digitale della pubblica amministrazione, evidenzia, poi, un rallentamento del processo a fronte, invece, di un percorso inverso nel sistema spagnolo che, assimilato il modello italiano, si dimostrava in grado di procedere allo stato di attuazione con una più sostenuta dinamicità e in tempi più brevi.

Ha giocato, in tal senso, nell'ordinamento spagnolo un ruolo fondamentale la "codificazione" della consapevole esigenza di una fase di transizione, nella quale il digitale affianca, e non sostituisce automaticamente, il cartaceo, facendo propria la flessibilità indispensabile all'effettivo cambiamento del sistema amministrativo.

In primo luogo come sistema di relazioni di soggetti pubblici e privati.

Proprio al paradigma relazionale, nella riflessione che qui si propone, è dedicato uno spazio centrale, come filo conduttore dell'indagine e piano su cui convergono le diverse logiche e tematiche connesse alla materia procedimentale.

La democraticità dell'azione amministrativa, il recepimento dei principi dell'imparzialità e della partecipazione nella legge sul procedimento amministrativo, l'introduzione e la rivendicazione dei criteri privatistici di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblicistica, fanno da sfondo al convincimento che la semplificazione procedimentale sia in primo luogo "semplificazione dell'interazione"<sup>10</sup> ed inquadrano la riorganizzazione strutturale e funzionale che il processo di digitalizzazione impone, e allo stesso tempo, realizza, in una prospettiva eminentemente relazionale; di un "nuovo" modo di costruire e sviluppare i rapporti interni all'amministrazione, fra diverse amministrazioni e fra queste e i cittadini.

Lasciando a quanto segue ogni altra precisazione, sembra necessario specificare che, nel tempo, l'ipotesi di ricerca iniziale si è costantemente arricchita di nuove intuizioni, a cui spesso, per ragioni di coerenza e sistematicità, non si è potuta riservare la dovuta attenzione.

Le difficoltà di contenere una tematica che, come si vedrà, è ampia e complessa, si sono mostrate con tutta evidenza soprattutto al trattare dell'ordinamento spagnolo, rispetto al quale la curiosità d'indagine avrebbe spinto ad approfondire ulteriormente il percorso, soprattutto laddove le logiche della semplificazione si incontrano con quelle dei diritti, cui il legislatore e la dottrina appaiono particolarmente sensibili. A partire da un dovere di selezione e di approfondimento di alcuni aspetti centrali, il contributo che si offre cerca di non esser parziale, ma volutamente circoscritto. Cerca di porsi come un organico lavoro di ricostruzione sistematica e di riflessione dinamica sul tema della semplificazione digitale del procedimento amministrativo, proponendosi come base per una successiva fase di ricerca tesa a quella che si ritiene essere la vera, nuova,

---

<sup>10</sup> P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. Inf.*, 2006, II, p. 95.



dimensione del procedimento digitale.

Un procedimento che nasce come espressione di un percorso già *in fieri* digitale e non, invece, frutto di una semplificazione per l'adozione degli strumenti d'innovazione su un modello "pensato" per una procedura cartacea.

## Capitolo I

### *Il procedimento amministrativo*

SOMMARIO. 1.) Premessa. Il rilievo del processo decisionale dell'amministrazione. - 2.) Il procedimento amministrativo come categoria giuridica. - 2.1) La prima dottrina: dall'atto al procedimento. - 2.2) Procedimento-fattispecie e procedimento-funzione. - 2.3) Linee di sviluppo del procedimento. - 3.) Dalla funzione alla legge generale sul procedimento.

#### *1.) Premessa. Il rilievo del processo decisionale dell'amministrazione*

L'interesse alla materia procedimentale nella letteratura giuspubblicistica rappresenta il superamento dell'idea che "l'attività consista di atti e si esaurisca con essa" e l'affermazione della rilevanza sul piano giuridico del processo decisionale della pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

Il "farsi dell'atto", dapprima ingabbiato nelle tele della dominante impostazione giustiziale, ancorato ad esigenze di tutela del privato<sup>2</sup> e, perciò stesso, relegato in una posizione di sudditanza giuridica rispetto all'atto, colse, da questo stesso inscindibile legame con la determinazione conclusiva, l'occasione per imporsi come fatto giuridico necessitato.

Che non potesse negarsi l'esistenza di un processo attraverso cui l'amministrazione approda all'adozione di una decisione finale appariva, certo, evidente<sup>3</sup>, ma altro fu riconoscere "la necessità di estrinsecazione formale della funzione esecutiva"<sup>4</sup>.

Quasi con una logica circolare furono gli stessi motivi che avevano indotto a riporre una particolare attenzione sull'atto amministrativo a fondare le ragioni di quell'esigenza giuridica<sup>5</sup>: il bisogno di conoscibilità e di controllo circa l'esercizio del potere, non

---

<sup>1</sup> Come ricordava S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 305 e ss., "fino agli anni Quaranta del XX secolo, la tendenza della dottrina e della giurisprudenza [era quella di] ritenere che l'attività [...] si risolvesse in fenomeni puntuali" in atti appunto, con la conseguenza che "la trattazione del tema si esauriva nell'esaminare gli atti leciti e quelli illeciti". Il rilievo della sola "decisione finale" veniva confermato anche da F. MAYER, *La legge tedesca sul procedimento amministrativo*, Riv. trim. dir. pubbl. 1977, II, p. 1116, per il quale "ci si è quasi dimenticati che il nucleo centrale del diritto amministrativo generale è costituito dal comportamento dell'amministrazione inteso come modo di procedere delle autorità amministrative, e non da un singolo istituto", quale l'atto amministrativo. Si parla di processo decisionale nel senso indicato da F. MERUSI - G. TOSCANO, *Decisioni amministrative (voce)*, Enc. Giur., Roma, come processo che porta ad una decisione, la quale "postula una volontà ed una scelta, o, meglio, una volontà che si esercita in relazione ad una scelta, la quale potrà essere libera oppure vincolata".

<sup>2</sup> G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 783.

<sup>3</sup> S. CASSESE, *op. loc. cit.*, per il quale "l'ordinamento delle attività in sequenze è adottato in ogni organizzazione complessa, anche privata", in cui l'attività è "ordinata in flussi" e "nessuna decisione è *one shot*, cioè si esaurisce in un solo atto". Già secondo M.S. GIANNINI, *L'attività amministrativa*, Milano, 1969, p. 105, il punto di partenza nell'elaborazione dottrinale circa il procedimento amministrativo fu la "constatazione del fatto che il provvedimento o anche l'atto amministrativo solitario è vicenda marginale", dato che "l'attività della pubblica amministrazione si sviluppa sempre o quasi mediante sequenze di atti".

<sup>4</sup> F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959, p. 117.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *op. loc. cit.* Insieme "all'influenza dell'approccio privatistico", in cui "i modi di formazione della volontà sono irrilevanti", l'originale disattenzione per il procedimento amministrativo si spiega a partire da "l'attenzione esclusiva o prevalente per il profilo giurisdizionale della pubblica amministrazione

potendovi essere “difesa” senza “conoscenza”, da una parte, e la configurazione dell’amministrazione come “organismo complesso”<sup>6</sup>, dall’altra, si posero all’origine della questione “procedimento”.

Si giunse, così, ad affermare che la pubblica amministrazione, funzione di cura dell’interesse generale<sup>7</sup> e, ancor prima, persona giuridica pubblica<sup>8</sup>, “esprime la sua volontà per il *tramite di un*<sup>9</sup> meccanismo necessariamente complicato”. Esercitando un potere<sup>10</sup> deve accompagnare “ogni suo provvedimento a garanzie, di forma e di sostanza,

---

e cioè per gli aspetti che di essa rilevano nell’esame compiuto dal giudice”; essendo oggetto di impugnazione l’atto finale, “solo questo veniva in rilievo”. D’altra parte, proprio le esigenze di tutela del privato spinsero a ricostruire il procedimento come fattispecie, al fine di rendere “decifrabile” il percorso logico-decisionale della pubblica amministrazione. Sul punto vds. *oltre*.

<sup>6</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 117, per il quale, appunto, “la necessità di estrinsecazione formale della funzione esecutiva” è, da un lato, “una conseguenza del fatto che l’amministrazione sia un organismo complesso, [...] quasi mai un solo soggetto fisico che provvede alla concretizzazione del potere”, ma, dall’altro, “corrisponde ad una esigenza di garanzia e [...] controllo sull’esercizio del potere”.

<sup>7</sup> In merito, *ex multis* vds. S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Padova, 1932, p. 147 e ss.; G. MIELE, *Funzione pubblica (voce)*, *Nss. D. I.*, Torino, 1968; G. MARONGIU, *Funzione amministrativa (voce)*, *Enc. giur.*, 2005; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 121 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970; IDEM, *L’attività amministrativa cit.*, e, in particolare, B. G. MATTARELLA, *L’attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 699 e ss., specialmente p. 703. Se per funzione si intende “un’attività volta alla cura di interessi alieni [...] o più precisamente una potestà esercitata per un interesse alieno”, e se la funzione amministrativa si concretizza in un’attività volta alla cura di “un interesse pubblico, cioè fatto proprio dall’ordinamento”, ben si accoglie che “l’esistenza di una funzione amministrativa implica una valutazione normativa di rilevanza di un certo interesse che viene tutelato in quanto pubblico, anche attraverso l’attribuzione di poteri all’amministrazione”. In questo senso, “il potere amministrativo è il potere di emanare un atto unilaterale produttivo di effetti giuridici anche nei confronti di altri soggetti (provvedimento amministrativo), attribuito a una pubblica amministrazione per lo svolgimento di una funzione amministrativa” – p. 772. Nello svolgimento della sua attività, l’amministrazione esercita un potere funzionalizzato, attribuito per la cura dell’interesse pubblico, in relazione al quale essa rileva come azione e organizzazione – sul punto vds. anche G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, p. 66, che evidenzia “gli intensi e continui collegamenti tra struttura e funzionalità, tra competenza ed atto”.

<sup>8</sup> C. FRANCHINI, *L’organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 251 e ss., spec. p. 256: “la pubblica amministrazione [...] essendo persona giuridica, non ha una propria materialità”, bensì è “un’entità fittizia che non esiste nel mondo naturale”, che “per poter svolgere concretamente la propria attività, ha bisogno di strumenti idonei ad esprimere la volontà, cioè di persone fisiche che [...] agiscono in base ad un rapporto mediato attraverso la figura dell’organo”. Già U. FORTI, *Atto e procedimento*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1930, I, p. 356, scriveva: “le peculiari qualità della persona giuridica, come soggetto di diritto, hanno indotto l’ordinamento giuridico [...] a regolare con precetti formali questo processo di formazione della volontà”. Per l’ampiezza del tema, ed in particolare sulla teoria della personalità giuridica unitaria dello Stato e dell’organo, come elemento di unificazione della pluralità dei centri di potere che lo Stato presentava si rinvia a V. E. ORLANDO, *Introduzione al Trattato Orlando*, 1897; G. MARONGIU, *Organo e ufficio*, (voce) in *Enc. giur.*, Roma, 1991; M. S. GIANNINI, *Organi (teoria generale)*, (voce) in *Enc. dir.*, Milano, 1981, p. 40 e ss. mentre sull’evoluzione legata all’affermazione dello stato pluriclasse e alla necessità di tutelare nuovi interessi – su cui vds. *oltre* – si rimanda a IDEM, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 56 e ss.

<sup>9</sup> Corsivo mio.

<sup>10</sup> Su cui vds. *infra*. S. VALENTINI, *Osservazioni in tema di procedimento*, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 1246 e ss., spec. 1248, precisava: “dire che il potere di emettere un provvedimento è attribuito ad un soggetto, significa dire che a questo soggetto è affidata, dall’ordinamento, la cura di un determinato interesse pubblico”. “Il procedimento costituisce la forma attraverso cui un soggetto svolge e realizza una funzione che gli è attribuita, cioè tutela interessi pubblici che gli sono istituzionalmente riferiti”, “l’ordine predisposto per l’acquisizione di interessi pubblici” – p. 1251.

che ne agevolino la conformità al diritto obiettivo e la convenienza ed opportunità”<sup>11</sup>. Tali brevi considerazioni, di per sé sufficienti a spiegare la ragion d’essere di un percorso decisionale formalizzato della pubblica amministrazione<sup>12</sup>, d’altra parte, si mostrano incapaci di render conto dell’evoluzione che da lì ha condotto sino a regolamentare il procedimento non solo in quanto “presupposto del provvedimento”, ma in quanto sede del rapporto cittadini-amministrazione<sup>13</sup>; ed intorno a cui si è affermato il rilievo giuridico e sociale della procedura amministrativa e del potere che in essa si esprime. “Il modo attraverso cui la potestà attribuita all’amministrazione pubblica dalle norme si realizza nei singoli atti”, ha, infatti, assunto progressivamente rilevanza quando, con l’affermazione dello stato pluriclasse e l’opportunità offerta ad “ogni interesse” di trovare “la sua voce in Parlamento”<sup>14</sup>, ed ancora con “l’evoluzione dello stato in senso sociale e la conseguente dilatazione non solo dei compiti ma pure del ruolo del potere esecutivo”<sup>15</sup>, è venuto a mutare sul piano del diritto “il rapporto fra legge e amministrazione pubblica”<sup>16</sup>. Le profonde trasformazioni del ‘900<sup>17</sup> resero sempre più complessa e

---

<sup>11</sup> G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, III, p. 376. Si veda anche U. FRAGOLA, *Gli atti amministrativi*, Napoli, 1964 e P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972. In particolare, F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969, p. 104, ricordava a tal proposito che se “la storia dell’atto amministrativo [...] si presenta nei termini di una storia degli sforzi compiuti per catalogare, conoscere e disciplinare i vari modi in cui lo Stato agiva amministrativamente, mediante manifestazioni di volontà”, è agevole osservare che in essa è sempre “[...] presente come realtà della quale non si dubita, la posizione unilaterale di potere dello Stato in generale, della pubblica amministrazione in particolare, verso il cittadino”, rispetto a cui si spiega l’esigenza di garanzia.

<sup>12</sup> E nel suo complesso, e rispetto alla produzione dell’effetto giuridico finale – su cui diffusamente M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione: la determinazione procedimentale dell’interesse pubblico*, Torino, 1996, p. 70 e ss.

<sup>13</sup> G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 797, che, in questo senso, opera una distinzione concettuale tra “il procedimento come serie ordinata di atti parziali in vista di un atto finale” e il “procedimento nel quale si verifica il contraddittorio tra l’amministrazione pubblica e i soggetti direttamente interessati alla formazione del singolo provvedimento”.

<sup>14</sup> Così per S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 79 e ss., “divenuti gli ordinamenti politici pluriclasse, col suffragio universale, ogni interesse trova la sua voce in Parlamento; si moltiplicano le leggi che vanno a regolare l’amministrazione”; “le amministrazioni aumentano di numero e spesso confliggono, rappresentando interessi sociali in conflitto”.

<sup>15</sup> Per G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, in *Diritto e società*, 1980, III, p. 445, “mano a mano che lo stato si allontana dal modello liberale e l’amministrazione perde la sua originaria identità cumulando ed esercitando confusamente funzioni di ordine e funzioni economiche, cresce il bisogno di controllo ed anche di arricchimento dell’amministrazione con contenuti di giustizia”. Anche W. SCHMITT GLAESER, *Il procedimento amministrativo e la sua legge (un’osservazione introduttiva)*, in *La codificazione del procedimento amministrativo nella repubblica federale di Germania*, a cura di A. MASUCCI, Napoli, 1979, p. 414 osservava lo “spostamento di baricentro nell’ambito delle funzioni amministrative: l’attività esecutiva dell’amministrazione passa sempre più in secondo piano, sia quantitativamente che qualitativamente, rispetto alla sua attività costitutiva (di governo)”.

<sup>16</sup> R. VILLATA – G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, p. 576. Sul rapporto legge-amministrazione, vds. F. SATTA, *op. loc. cit.*, ma anche M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 2 e ss., che sottolineava il venir meno della “supremazia della legge, sintetizzata dalle formule dello stato di diritto e del principio di legalità” sull’amministrazione, “in un’epoca che vede dilatarsi i compiti dello Stato, e la sua ingerenza nelle sfere di libertà e di proprietà del cittadino farsi più massiccia” e denunciare “l’elefantiasi dell’attività legislativa e l’incapacità del parlamento di erogare tutte le norme di cui la collettività ha bisogno”, con il conseguente “massiccio trasferimento della funzione normativa agli organi del potere esecutivo”. Sul mutare del rapporto tra politica e amministrazione si rimanda a M. NIGRO, *L’azione dei pubblici poteri. Lineamenti*

difficoltosa la predeterminazione legislativa di un ordine tra i diversi interessi, spesso antitetici, “che reclamano e ottengono tutela in quella sede”<sup>18</sup> e, gradualmente, “la definizione dell’interesse destinato a trovare tutela nel caso concreto”, attraverso l’esercizio del potere pubblico, non apparve più come un “dato, posto dal legislatore e *realizzato*”<sup>19</sup> dal potere esecutivo”, bensì un “processo”, “il risultato di un processo decisionale” amministrativo<sup>20</sup>.

Più precisamente, mentre diveniva “difficoltosa la previsione anticipata dell’effettivo svolgimento”<sup>21</sup> dell’attività, mentre i diritti individuali si fortificavano<sup>22</sup>, e il pubblico

---

*generali*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 700 e ss.

<sup>17</sup> Su cui vds. G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 156: “l’estensione del suffragio universale (e dunque il superamento delle costituzioni oligarchiche ottocentesche), l’avvento delle politiche pubbliche di tutela degli interessi particolari e di quelle riassumibili nel governo dell’economia, il coinvolgimento degli interessi stessi nell’attività dei pubblici poteri, il nuovo ruolo che ne era derivato alle pubbliche amministrazioni e la loro proliferazione e diversificazione, [...] la realizzazione dello stato pluriclasse in ogni sua implicazione erano tutti elementi di una profonda trasformazione”.

<sup>18</sup> S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. It. Sc. Soc.*, 1978, p. 116. Come efficacemente ha sintetizzato M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, I, p. 50, “ogni attività umana trova una corrispondenza in una qualche pubblica amministrazione”. Sul punto anche U. ALLEGRETTI, *L’imparzialità*, Padova, Cedam, 1965 e G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*

<sup>19</sup> Corsivo mio.

<sup>20</sup> M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *PD*, 1975, p. 597. Così anche IDEM, *L’azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali cit.*, p. 702: l’interesse pubblico “non è più qualcosa di dato, di fissato da somme decisioni politiche (avvolte dalla veste solenne della legge), ma è qualcosa di costruito e cioè il risultato puntuale e mutabile di un processo concreto, di grande complessità. [...] La mediazione tra i vari interessi che è pregio dell’attività politica non si opera più (o non si opera esclusivamente) tra pochi soggetti ed a livello delle decisioni politiche di vertice, ma coinvolge numerosi soggetti e si colloca contemporaneamente ad un livello più basso, cioè al livello dell’attività amministrativa”. Per M. BOMBARDELLI, *op. cit.*, p. 259, “la situazione di crisi che da tempo sta interessando la legge e che rende sempre meno plausibile l’affermazione di una sua condizione di autosufficienza nella determinazione dei tratti di rilevanza giuridica delle questioni di interesse generale, su cui l’amministrazione è chiamata a decidere. [...] Il continuo aumento, dovuto anche alla crescente complessità delle questioni affrontate dalla legge, della presenza dei caratteri di frammentazione, particolarità, complessità e occasionalità nei testi normativi [...] rendono i requisiti della generalità e astrattezza sempre meno agevoli da individuare”. Si veda ancora L. GALATIÈRA, *Crisi del diritto*, 1965, p. 454 e ss., che rilevava la “inadeguatezza delle norme a disciplinare la complessa attività degli Stati moderni”, davanti alle “nuove esigenze sociali, economiche, della società contemporanea” e G. BERTI, *Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XXII, 1972, p. 1877 e ss., che ancorava il “mutamento di ruolo della legge nei confronti dell’amministrazione e, quindi, dei soggetti estranei all’apparato amministrativo”, ai principi del decentramento e dell’autonomia, al “pluralismo amministrativo”. “[...] La compresenza di interessi, vari per l’oggetto, il contenuto e la provenienza”, che può generare “disordine e conflitto”: “così come in una società e in uno stato gerarchizzati la legge risolveva in anticipo i conflitti tra gli interessi, decidendo quelli che dovevano in ogni caso prevalere, così oggi la procedura amministrativa svolge la funzione di verificare e contenere tali conflitti e risolverli con misure concrete, nell’ambito di un disegno legislativo sufficientemente largo ed improntato alla determinazione di limiti negativi, più che di fini in senso positivo e costrittivo”.

<sup>21</sup> Nelle parole di M. BOMBARDELLI, *op. cit.*, p. 260, il problema consisteva nel dover “tener conto sempre più della concreta dimensione applicativa della legge e [...] orientare verso il modello della legislazione per principi o per obiettivi, abbandonando l’idea di poter predeterminare in modo particolareggiato e specifico l’evoluzione delle vicende amministrative e limitandosi a determinare legislativamente i principi da rispettare o gli scopi pubblici in relazione a cui l’amministrazione pubblica deve agire”.

<sup>22</sup> G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione. cit.*, p. 452: i rapporti tra

potere perdeva “criteri di legittimazione di tipo politico-rappresentativo”<sup>23</sup>, la garanzia della legalità scavalcava l’idea della sola predeterminazione normativa dell’attività amministrativa<sup>24</sup>, per scaricarsi sul processo decisionale.

Fu, allora, la trasformazione dell’amministrazione “da entità esecutiva a forza di governo”<sup>25</sup> a condurre al centro della riflessione “l’*iter* formativo della decisione”, in luogo della decisione finale stessa<sup>26</sup>; ad esaltare la procedura decisionale come sede del

---

ordinamento e società evolvono a partire dalle Carte Costituzionali, almeno in sede giurisdizionale, nel senso dell’apertura e del “confronto tra i diritti e gli interessi sociali”, poiché entrambi si misurano “intorno all’individuo”. La relazione fra “diritto individuale e interesse pubblico” non è più “precostituita e astratta”: “le posizioni individuali tendono a misurarsi coi poteri pubblici” ed in questo senso appaiono “fortificate”.

<sup>23</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 451: “lo Stato [...] si trova di fronte ad una società divisa e riluttante a delegare selezioni e risoluzioni di interessi e di conflitti ad apparati rigidi, legittimati per principio attraverso meccanismi partitici e rappresentativi. Le organizzazioni spontanee della società impediscono ormai il congiungimento diretto fra cittadino e stato” e questo trovatosi “[...] a dover misurare giorno per giorno il suo ruolo e i suoi compiti verso la società e a giustificare rispetto ad essa la sua presenza e la sua azione”, svolge ormai una mera “funzione arbitrale”, di salvaguardia dei diritti di individui e società e contenimento dei conflitti “[...] predisponendo i servizi occorrenti al soddisfacimento dei bisogni collettivi manifestati e richiesti effettivamente a seconda delle articolazioni sociali e territoriali”.

<sup>24</sup> Nel senso indicato da G. ZANOBINI, *L’attività amministrativa e la legge*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1924, I, p. 384, per cui “mentre l’individuo può fare tutto ciò che non gli è espressamente vietato, l’amministrazione può fare soltanto ciò che la legge le consente di fare”, precisando che “l’attività amministrativa, anche quando è maggiore la sua libertà, si svolge sempre in obbedienza delle norme di legge”. Nello stesso senso L. GALATIÈRA, *I provvedimenti amministrativi d’urgenza. Le ordinanze*, Milano, 1953, p. 1 e ss. G. BERTI, *Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa cit.*, p. 1876, che, considerando “la condizione dell’amministrazione nell’ordinamento”, scriveva: “la legalità dell’amministrazione [...] è stata realizzata in modo puramente formalistico al di qua di ogni garanzia di procedura e di processo”, proprio “come portato immediato del carattere esecutivo attribuito all’amministrazione in confronto alle leggi”. “Il provvedimento si è avuto come nulla di intrinsecamente giusto, perché per definizione *secundum legem*: [...] un’efficace difesa del cittadino si riteneva assicurata per definizione nel fatto stesso dell’essere l’amministrazione esecutrice di leggi”, con la conseguenza che “la conformità all’interesse pubblico, garantita in sede legislativa e per definizione, ha secondato un primo autoritarismo nei confronti del singolo”. Ora, invece, “il principio di legalità non basta più. Se [...] le leggi non stabiliscono un ordine di priorità, occorre far ricorso a qualcos’altro” - S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 81.

<sup>25</sup> R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, II, p. 175. Anche M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 260, individuava il passaggio dell’amministrazione da “mera esecuzione della legge” a “forza largamente autonoma nel complessivo sistema istituzionale”. Nello stesso senso, G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione cit.*, p. 438, per il quale ciò che viene meno è “il criterio esecutivo”, il quale “rendeva pressochè inutile l’istituzione di forme di contraddittorio tra interessi pubblici e privati, quando la decisione sul migliore assetto del rapporto tra Stato e società era per definizione assorbita nella legge e nella concomitante decisione politica”.

<sup>26</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione* (atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988) a cura di F. TRIMARCHI, Milano, 1990, p. 12 e ss. L’espressione governo s’intenda nel senso indicato da P. LIGNANI, *La disciplina del procedimento e le sue contraddizioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, III, p. 568: “governare (termine ampio che si estende verso l’alto a comprendervi il legiferare e verso il basso a comprendervi l’amministrare) significa anche scegliere fra obiettivi diversi, ugualmente desiderabili in astratto, ma incompatibili fra loro in concreto”. Il rilievo del procedimento, e ancor prima, “l’impianto procedurale dell’amministrazione”, è anche secondo G. BERTI, *Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa cit.*, p. 1878, “correlativo ad una diminuzione del valore astrattamente, ma non assolutamente, risolutivo riconosciuto in passato al comando legislativo per quanto attiene la scelta dei fini e dei mezzi, e quindi ad un’attenuazione del ruolo esecutivo dell’amministrazione rispetto alla volontà legislativa”, a sua volta correlata “allo scioglimento dell’unità amministrativa statale, come unico canale di

rapporto stato-società<sup>27</sup> ed a far di quella, nel momento in cui la legge apparve “insufficiente”<sup>28</sup> a soddisfare il “bisogno di certezza dei rapporti tra autorità e cittadino”<sup>29</sup>, “la fonte di legittimazione del potere”<sup>30</sup> dell’amministrazione, secondo

---

trasmissione del comando legislativo secondo un criterio di fedeltà assicurato”.

<sup>27</sup> Tanto che “i rapporti con la società si risolvono in un ordine procedurale generalizzato e [...] le procedure definiscono il nuovo volto dello stato” - IDEM, *op. loc. cit.* “In tutti i Paesi moderni anche il sistema costituzionale è un sistema ordinato di procedimenti (costituzionali) ed ogni specie di attività di pubblici poteri, che presenti in certo modo caratteri propri, si svolge mediante procedimenti”, così F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo, Il diritto-Encicl. Dir.*, Milano, p. 875.

<sup>28</sup> Così G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, 1964, p. 34, per il quale la legge è apparsa “insufficiente” ad offrire adeguata tutela nella trasformazione del potere in atto, proprio nel momento in cui “maggiore è la tensione tra momento autoritario e quello libertario”.

<sup>29</sup> Per tempo congelato nel principio di legalità - F. TEDESCHINI, *op. cit.*, p. 872. Nello stesso senso, S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 60 e ss., il quale colloca nell’età del liberismo (seconda metà del XIX secolo), parallelamente “all’ampliamento delle tendenze democratiche” e “alla preoccupazione del [...] positivismo di mantenere il consenso dei governati intorno ai governanti e di dare un sicuro fondamento positivo al diritto”, lo sviluppo del principio di legalità, come “esigenza di determinare l’equilibrio tra prerogative dell’amministrazione e diritti dei cittadini ricorrendo alla legge ed affermando che l’amministrazione le è sottoposta”. Anche per F. SATTA, *op. cit.*, p. 112 nella legge veniva riposta la tutela della libertà, la quale “era cioè intrinseca all’ordinamento visto nel suo complesso, automaticamente derivante dal semplice fatto dell’esistenza di una legge a disciplina dell’amministrazione”. E da ciò derivò l’attenzione per l’atto, più che per il formarsi dello stesso.

<sup>30</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 19 scriveva in tal senso che “lo scopo a cui la procedura sembra preordinata non è nient’altro che una delle tante manifestazioni della crisi del concetto di rappresentatività dei poteri statali”, che è “crisi del consenso” – così N. LONGOBARDI, *Magistratura, burocrazia, autorità amministrative indipendenti ed il problema dell’ampliamento della democrazia*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 873 e più diffusamente F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994. Per R. VILLATA – G. SALA, *op. loc. cit.*, “di fronte a quello che appare sempre più un vero trasferimento di potere politico a (quello che non può più essere considerato solo) il potere esecutivo, la garanzia della legalità dell’azione tende ad essere posta non nella predeterminazione legislativa di un canone di tutela di interessi, ma nella disciplina legislativa del modo in cui la scelta dell’interesse tutelabile viene compiuta. [...] Se la legge disciplina non il risultato dell’attuazione del potere, ma il modo del suo svolgimento per giungere al risultato, la legalità si manifesta come esigenza di piena conformità dell’esercizio del potere alle modalità imposte dall’ordinamento positivo”, esigenza che si “scarica sul procedimento, nel momento in cui ne muta la fonte di legittimazione del potere”. La legittimazione del potere “viene cercata nella definizione di un processo decisionale che renda visibile anche al sindacato del giudice gli interessi coinvolti e la ponderazione dall’amministrazione operatane”. A tal proposito, secondo G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, p. 441: “là dove l’amministrazione si manifesta come apparato giuridico-politico di potere, l’atto amministrativo conta per la sua efficacia imperativa ed esecutoria, e la sua giuridicità comincia da qui; mentre i fatti inerenti alla sua produzione hanno rilevanza non in sé stessi ma soltanto in quanto, per le vie della fattispecie, influiscano sulla valutazione della legalità e della legittimità del provvedimento suscettibile di controllo giurisdizionale”. Sul tema vds. U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, p. 149 e ss., per il quale “tra l’ordinamento costituzionale e l’amministrazione si interpone la legge. [...] La legalità che è sempre stata in funzione di ideali di giustizia diviene proiezione e concretizzazione dell’imparzialità [...]. Nello stato liberale [...] in funzione della tutela delle libertà del soggetto, [...] mezzo di tutela della posizione di autonomia del soggetto, [che] tende successivamente a trasformarsi in strumento dei fini sociali dello stato, di rottura del privilegio da parte delle classi diseredate, di conseguimento della libertà e dell’eguaglianza effettive per tutti i cittadini. [...] Se è pur vero che per sé, nel suo concetto, la legalità non si identifica con l’imparzialità, è vero anche che la disciplina legislativa dell’amministrazione è garanzia e strumento di imparzialità, anzi è da ritenere a tal fine essenziale e necessaria”, investendo “tutti i momenti costitutivi dell’amministrazione, e cioè sia la causa, che la funzione e relativa procedura, che l’organizzazione”. Sulla legalità amministrativa si rimanda a M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1950, p. 77 e ss. anche U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo – Un’ottica di democrazia partecipativa*, in

l'imperativo dell'eguaglianza sostanziale tra i singoli<sup>31</sup>.

Così detto, e come sarà di seguito precisato, nel momento in cui la legittimazione del pubblico potere<sup>32</sup>, ha cessato di dipendere dalla sola esecuzione della legge per legarsi alla "soddisfazione delle attese del corpo sociale"<sup>33</sup>, l'istanza garantista<sup>34</sup>, separandosi

---

*Dir. amm.*, 2007, p. 779 e S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, 2000. Per quanto concerne l'imparzialità, si rammenta che l'amministrazione opera come "parte imparziale". Tale nozione, legata all'affermazione costituzionale del principio d'imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione ed alla configurazione della funzione amministrativa, si rinviene in M. NIGRO, *Le decisioni amministrative*, Napoli, 1953, p. 32: se "gli interessi che muovono l'amministrazione nella sua azione non sono interessi distaccati dagli interessi dell'intera comunità giuridica e tanto meno contrapposti a questi", nella misura in cui "esiste un rapporto di gerarchia e di strumentalità tra i due ordini di interessi nel senso che gli interessi dell'intera comunità giuridica sono interessi primari, mentre gli interessi dell'amministrazione si presentano come interessi secondari e strumentali", ne deriva che "essendo la visione particolare dei propri interessi temperata e integrata dalla considerazione degli interessi primari della collettività, l'amministrazione è sì parte ma una parte che tende continuamente a trascendere la propria parzialità e ad assumere un punto di vista superiore e obbiettivo". Ancor prima G. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, p. 61 e ss., che ha spiegato l'affidamento della produzione giuridica alla pubblica amministrazione in regime di autonomia unilaterale con la considerazione in base a cui la parte pubblica "non può essere sensibile alla solidarietà oltre che al conflitto tra l'interesse collettivo e l'interesse individuale", riconoscendole così "l'idoneità [...] a trovare da sola la giusta composizione" di questi. Come efficacemente è stato detto, tale nozione sta "a significare che l'amministrazione persegue fini unilaterali (il pubblico interesse), ma tuttavia è escluso che possa divenire parziale, ossia perseguire tali fini senza curarsi nel contempo della soddisfazione dei fini altrui" - ancora U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, p. 30.

<sup>31</sup> S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 80, per il quale "con la trasformazione dei poteri costituzionali da monoclasse a pluriclasse sono state adottate sempre più leggi dirette ad assicurare l'eguaglianza in senso sostanziale tra i cittadini. [...] L'amministrazione che prima era principalmente in funzione del governo è ora principalmente in funzione dei cittadini". Anche secondo G. DELLA CANANEA, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. CASSESE - C. FRANCHINI, p. 157, "con la Costituzione [...] l'uguaglianza è assunta a canone generale di legittimità delle leggi e dell'attività amministrativa".

<sup>32</sup> Sempre G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, cit., p. 31, considerando come "il potere pubblico come mezzo di composizione unilaterale di posizioni ed interessi sostanziali" spieghi ed esiga una procedura visibile, ossia "una procedura di partecipazione e rappresentazione", definiva la procedura stessa, più che "uno strumento per un risultato di giustizia del potere", "un'autonoma esigenza che inerisce il potere pubblico in quanto è dato ed è pubblico".

<sup>33</sup> R. VILLATA - G. SALA, *op. loc. cit.* Evidenziava G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in *Gli istituti della democrazia amministrativa*, a cura di G. BERTI E G. C. DE MARTIN, Milano, 1996, p. 18 e ss., il venir meno della legittimazione "originaria", quella "basata sulla conformità dell'azione alla legge approvata dai rappresentanti del popolo sovrano": il fatto che "la legittimazione all'esercizio del potere amministrativo non potesse mai esser data per scontata una volta per tutte, dovendo anzi essere riconquistata ogni volta che l'amministrazione opera" si spiega con il passaggio del rapporto tra amministrazione e cittadini "dal binomio autorità-libertà al binomio funzione-interesse", che ancora la legittimazione stessa dell'amministrazione "sulla capacità dell'azione all'interno dei confini segnati dalla legge, di soddisfare gli interessi dei destinatari dell'azione stessa". Per M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 261, "il modo di amministrare si modifica non soltanto oggettivamente, ma anche soggettivamente: all'amministrazione partecipano, o chiedono di partecipare, singoli o gruppi, il cui legame d'interesse con la materia oggetto della scelta amministrativa si manifesta nelle più varie forme, tutte però accomunate dal fatto che questi gruppi e soggetti sono estranei all'organizzazione amministrativa vera e propria". A fronte di ciò, il procedimento diviene "metodo di realizzazione di una nuova legalità"; una "legalità procedimentale", che combini "l'esigenza di "garanzia", di "tutela mediante la partecipazione degli interessi direttamente toccati dall'azione amministrativa", e l'esigenza "sociale", di "collaborazione a questa azione di tutti i settori socialmente interessati", rispondendo alla più generale "esigenza di giustizia".

<sup>34</sup> Risalente nel nostro ordinamento: già S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1923, p.



dalla legge ed incardinandosi nel procedimento, ha importato con sé l'esigenza di un processo decisionale "visibile", idoneo a legittimare esso stesso l'amministrazione, secondo i dettami della Carta costituzionale.

La "posizione dell'amministrazione nell'ordinamento costituzionale"<sup>35</sup> si è tradotta nella pretesa dei cittadini ad un processo decisionale aperto al confronto e partecipato<sup>36</sup>, capace di "trasportare la democrazia politica sul piano amministrativo" e di "soddisfare quel bisogno di esistenza sociale" che connota l'amministrazione<sup>37</sup>, "nella sua essenza minima di strumento di raccordo tra i poteri normativi e la società"<sup>38</sup>.

---

146, parlava del cittadino come "individuo in apparenza armato di una serie di diritti enfaticamente proclamati [...], ma nel fatto non sempre protetto nei suoi legittimi interessi".

<sup>35</sup> Ed infatti come ricordava G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*, p. 59 e ss., "la Costituzione ha riconosciuto e, quindi, garantito l'esposizione diretta delle comunità territoriali nell'amministrazione pubblica, vale a dire il manifestarsi delle comunità organizzate in atti di amministrazione", facendo per questa via dell'amministrazione "il momento giuridico dell'organizzazione comunitaria in quanto si risolve in attività perseguenti scopi comunitari particolari" – vds. spec. p. 61. Più ampiamente M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 264-265, considerava la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa come risultato del "ruolo" che la Costituzione attribuisce all'amministrazione "nello stato democratico e sociale". Un ruolo che si desume dalle disposizioni che "estendono la sovranità anche all'amministrazione e in relazione a ciò le assegnano, come metodo e come fine, il rispetto e la realizzazione del pluralismo (art. 1, 2, 3, 5)" e da quelle che "l'assoggettano al principio di imparzialità il cui significato [...] organizzativo e formale consiste principalmente nel vincolo a far emergere nell'azione amministrativa tutti gli interessi coinvolti soggettivandoli, in modo da associarli effettivamente alle scelte amministrative".

<sup>36</sup> Non si contesta il carattere autoritario del potere amministrativo - G. BERTI, *Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa cit.*, p. 1876, ma si traduce nell'impianto procedurale "la trasformazione cui è soggetta l'amministrazione", sintetizzabile nella contrapposizione "gerarchia-provvedimento imperativo-interesse subordinato del cittadino-giurisdizione di legittimità" e "decentramento ed autonomia-procedura amministrativa-interesse come situazione immediatamente protetta-giurisdizione piena". Il carattere democratico e autonomistico dell'amministrazione, infatti, richiede che "l'imperatività e l'autorità del potere, per non essere unilaterale e oppressiva, debbano trovare espressione in termini di parità e di imparzialità" nella procedura, assicurando "la difesa dell'individuo e del suo interesse, nel momento dell'esercizio del potere", quindi per mezzo della partecipazione, recuperando "il vuoto di giustizia sostanziale che neppure la giurisdizione di legittimità ha potuto colmare".

<sup>37</sup> G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 21 evidenziava "l'impossibilità di configurare l'amministrazione quale organismo, la cui attività rimane, sia pure parzialmente, conclusa in un ambito rimesso ad essa medesima [...] trova la sua riprova proprio nelle norme costituzionali che concernono la tutela degli amministrati dinanzi al giudice", oltre che "[...] nell'art. 1 comma 2° Cost., [per il quale] la sovranità intesa come insieme di poteri esercitati autoritativamente, appartiene al popolo e non è possibile in alcun modo scorgere in un altro soggetto l'esercizio di poteri sovrani, propri di esso, in quanto qualunque di tali poteri si eserciti, a norma della Costituzione, appartiene al popolo. [...] L'attribuzione a figure giuridiche diverse concerne soltanto l'esercizio". Sul tema vds. anche C. FRANCHINI, *La riforma della pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. CASSESE - C. FRANCHINI, p. 187 e ss.

<sup>38</sup> G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 795. Notava G. MARONGIU, *Gli istituti della democrazia amministrativa. Elementi per un dibattito*, in *Gli istituti della democrazia amministrativa*, a cura di G. BERTI E G. C. DE MARTIN, Milano, 1996, p. 9 come "il rapporto tra democrazia e amministrazione" è studiato a partire dalla "esigenza di stabilire un legame più stretto tra amministrazione e Costituzione", "[...] fonte ispiratrice e criterio normativo principe del rapporto tra l'amministrazione, i cittadini e l'intera comunità civile e politica", che "l'agire amministrativo è chiamata ad attuare, [...] uniformandosi allo spirito democratico della Repubblica". Sul rapporto democrazia-potere amministrativo, si rimanda a N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 76, secondo cui "si può definire il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico".

L'idea, oggi largamente condivisa, che il procedimento "realizzi la necessaria compresenza degli interessi" è, infatti, lo sviluppo necessario nell'ordinamento costituzionale e democratico del concetto secondo cui l'amministrazione è, a partire da "una propria attribuzione di funzioni", mezzo per la cura di interessi pubblici<sup>39</sup>. È la conseguenza ineludibile dell'essere "organizzazione e attività"<sup>40</sup> inserita all'interno di un tessuto sociale e giuridico complesso, e operante in una fitta "trama di interessi", non solo pubblici, ma anche privati<sup>41</sup>. È la manifestazione della cittadinanza amministrativa come "superamento di quella posizione di separazione ed estraneità del privato rispetto all'interesse pubblico"<sup>42</sup>. Ancora, è l'espressione diretta "dell'aspetto sociale del provvedimento"<sup>43</sup>, in questo senso, del rapporto cittadini-amministrazione<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> G. BERTI, *Momenti cit.*, p. 1725. Sulla risalente configurazione dell'amministrazione come mezzo per la cura di interessi pubblici vds. *infra*, e già L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1906, p. 39: "scopo dello Stato è l'integrazione delle forze particolari per la conservazione ed il perfezionamento di tutti e del tutto sociale; da questa teoria del fine dello Stato sgorga piana e naturale quella dei poteri. Dato il fine dello Stato, quali sono le forze, le funzioni onde lo stato dev'essere fornito per raggiungerlo? Tali forze diconsi i poteri dello Stato" – p. 43.

<sup>40</sup> "Due facce della stessa moneta, due profili, due modi di essere, dello stesso sistema di istituzione e di regolazione di strumenti e di rapporti idonei a consentire il raggiungimento di determinati fini", dei fini di interesse pubblico - M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione cit.*, p. 123.

<sup>41</sup> M.S. GIANNINI, *L'attività amministrativa cit.*, p. 113. La sua attività si svolge in un "tessuto" di interessi, pubblici e privati, rilevanti in ordine all'interesse primario affidato alla cura dell'amministrazione, da considerare e valutare nel corso del procedimento. F. SATTA, *op. cit.*, p. 105, "non vi possono essere esigenze collettive in cui il singolo possa non ritrovare anche mediatamente un'esigenza propria".

<sup>42</sup> "Che era caratteristica della forma liberale dello Stato", e che "segna il coinvolgimento del privato stesso nella dimensione etico-politica in cui si realizza lo Stato-democratico" - G. MARONGIU, *Gli istituti della democrazia amministrativa cit.*, p. 11. Mentre "in un sistema di amministrazione pubblica *sub lege*, la definizione dell'interesse pubblico è rimessa al legislatore e si risolve nella definizione normativa [...] di distinti interessi pubblici astratti" – così E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (dir. Amm.)*, in *Enc. Giur.*, Milano, 1972 – in un sistema governato dai principi di imparzialità e buon andamento, esso diviene "regola o punto di riferimento che possa effettivamente orientare l'amministrazione nella gerarchizzazione dei singoli interessi che emergono concretamente dalla fattispecie", "canone di comportamento dell'autorità tributaria della potestà" – così M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 265. Come osserva S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, I, p. 125, "la crisi della legge è crisi della sua applicazione negli ordinamenti contemporanei, come fatto automatico, meccanico e deresponsabilizzante" e segna di pari passo "la crisi dell'interesse pubblico", come fine indicato direttamente dalla legge.

<sup>43</sup> G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 802. L'aspetto "sociale" del provvedimento, che "secondo la tradizione, restava assorbito e, quindi, coperto ed eliminato nel ruolo assegnato all'organizzazione pubblica" è posto in evidenza dalla definizione di un procedimento "partecipato": "al di sotto della partecipazione c'è un rapporto tra strutture ufficiali e società, [...] il cui svolgimento non si può apprezzare secondo gli schemi formali del rapporto giuridico come rapporto tra soggetti contrapposti o comunque differenziati. La partecipazione vorrebbe assumere [...] il valore di un fattore di rinnovamento non solo dei modi concreti di esercizio dell'azione pubblica ma anche del modo di concepire questa azione". "Secondo la tradizione statale, infatti, gli organi pubblici rappresentano già di per se stessi un determinato assestamento degli interessi sociali, giacché per definizione essi sono destinati a soddisfare quegli interessi, che a seconda della scelta del legislatore sono predeterminati in un determinato momento. La partecipazione nega questa sorta di soluzione e incide in profondità negli organi pubblici, rendendo l'apparato organico disponibile di fronte ad una pluralità di interessi che non sono stati posti in scala, secondo un criterio di priorità o di dominio da parte di alcuno. Il valore della partecipazione si coglie quindi anche dal punto di vista organizzatorio e [...] dà al procedimento un significato del tutto nuovo: da adempimento formale di taluni passaggi prestabiliti, il procedimento diventa sede per la definizione dell'interesse sociale che, appunto secondo le preferenze della società amministrata deve essere soddisfatta

Emerge, dunque, il disegno di una prospettiva relazionale che funge da premessa indefettibile ai successivi sviluppi e che, non solo, rende evidente il rilievo del meccanismo procedurale anche quando ci si ponga dal lato dell'organizzazione<sup>45</sup>; ma, di più, rappresenta un punto di vista privilegiato nello studio del procedimento

---

con la singola iniziativa”.

<sup>44</sup> Nella “elaborazione procedimentale delle misure da adottarsi” si realizza “la prima tutela del rapporto amministrativo”, la verifica e la razionalizzazione del “continuo rapporto dell'amministrazione” con la società e con l'individuo “sul quale si misura *quell'*interesse sociale” incapace di “trovare misure adeguate nelle sedi giudiziarie”. Così, G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione cit.*, p. 447 e ss., spec. p. 455, guarda al procedimento quale “forma necessaria di un'attività attraverso la quale si attua il potere come definizione della relazione società-individuo e si conforma in concreto il diritto soggettivo come dimensione effettiva della posizione individuale che residua dopo il confronto con l'interesse sociale” e riconosce, perciò, ad esso, non tanto il fine della “difesa individuale”, quanto “l'assolvimento di potenziali conflitti sociali e tra società e amministrazione”. Sulla centralità del rapporto cittadini-amministrazione quale punto di vista dell'evoluzione del diritto amministrativo vds. A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, p. 523 e ss. In particolare, per V. CAIANELLO, *Il cittadino e la trasformazione dello Stato, Il cittadino e la pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616*, Atti del convegno tenutosi a Varenna, 20-22 settembre 1990, Milano, 1993, p. 28, “il cittadino non può considerarsi in una posizione passiva o di soggezione rispetto alle trasformazioni dello Stato, ma il protagonista”, tanto che “certe riforme organizzative possono considerarsi punti di arrivo solo se l'assetto che ne deriva risulti compatibile con le esigenze della collettività per cui nessuna riforma diviene intoccabile”.

<sup>45</sup> Quale “ordinamento dinamico e dialettico di più soggetti ed interessi”, infatti, il procedimento non solo “realizza e rende sensibile, attraverso la dinamica dell'attività, l'organizzazione” – come ha evidenziato G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione cit.*, p. 449 – esprimendo il rapporto di “continuità” e funzionalità tra organizzazione e attività, ma “crea” esso stesso organizzazione. Così M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 273, riconoscendo il valore primario “organizzativo” del procedimento, anche ai fini della tutela giurisdizionale, scrive: “il procedimento appartiene al mondo dell'organizzazione”, e “non si limita, infatti, a legare gli atti e i fatti in una serie progredente verso un risultato finale, ma cuce dinamicamente soggetti e interessi, in una trama che è anzitutto organizzativa”. “[...] Come qualunque struttura organizzativa, il procedimento è sede di emersione e comparazione o conflitto di interessi e la sua importanza non sta nel risultato che attinge, ma proprio nel suo farsi, nel suo creare organizzazione come è dimostrato dal fatto che può non sboccare in un atto, o almeno, in un atto autoritativo”. Sul rapporto tra organizzazione e attività, sempre M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione cit.*, p. 117 e ss., scrive “l'organizzazione, come “complesso di mezzi per la cura di interessi generali”, vivendo in un “rapporto di funzionalità” con gli interessi da curare, “si pone come [...] prefigurazione dell'attività ispirata a quei fini”, come “un modo di essere, un inizio dell'attività stessa”, con un'influenza determinante, quindi, nella realizzazione degli interessi stessi. Essa vive in una “situazione di contiguità con l'attività” – su cui vds. *infra* – che trova una peculiare espressione nel procedimento: questo, da una parte, “è attività o forma di attività, dall'altra ed insieme, è coordinazione (azione coordinata di uffici) (cioè di competenze, d'interessi), quindi organizzazione” – spec. p. 123. Sul punto vds. anche G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*, p. 220, che evidenzia la “derivazione” organizzativa del procedimento a partire dal riconoscimento della centralità che - vds. p. 42, nota 7 - i valori organizzatori trovano nell'amministrazione, più che in altre funzioni statali “perché la ripartizione dei fini oggettivi implica l'adeguamento di apparati giuridici e materiali e la loro coordinazione; [...] perché nell'amministrazione si verifica una pluralità di scopi, di strutture e di attività che non si verifica per le altre funzioni, a impronta tendenzialmente unitaria e uniforme; [...] perché gli aspetti di più significativo rilievo dell'amministrazione sono collegati con le sue pressioni organizzatorie”. Sulla stessa linea, evidenzia il rapporto di influenza reciproca tra organizzazione e attività ed in particolare dell'organizzazione sull'attività, D. BORTOLOTTI, *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, Milano, 1984, p. 6 e ss., che scrive “l'influenza dell'organizzazione sull'attività tanto più si coglie nella sua pienezza se si considera che l'organizzazione predispone un'apposita struttura per la gestione degli interessi pubblici”, attività, questa, “che si pone sia logicamente che giuridicamente in un momento anteriore a quella procedimentale”.

amministrativo.

Nella stessa prospettiva, si ritiene in questa sede di privilegiare un percorso volto a introdurre il tema del procedimento amministrativo inquadrandolo nell'ambito delle problematiche inerenti il "modo di organizzare il rapporto dialettico pubblico-privato"<sup>46</sup>, secondo un approccio che a quello guarda come "punto di osservazione fondamentale per comprendere i valori di un determinato tipo di amministrazione"<sup>47</sup>.

In una trama che via via si arricchisce di elementi di valutazione, l'esposizione muove in un primo momento dalla ricostruzione dogmatica e scientifica della nozione, secondo una linea temporale necessaria per dar conto dell'evoluzione politico-istituzionale che ha condotto fino alla consacrazione legislativa degli anni '90. In un secondo momento, facendo dell'integrazione di valori prospettata dal legislatore a fondamento del processo decisionale amministrativo il necessario punto di partenza dei successivi sviluppi, l'approccio in positivo affronta il problema della semplificazione procedimentale e propone la digitalizzazione come possibile soluzione.

Considera, quindi, la digitalizzazione, forma della semplificazione procedimentale che si avvale del ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche in un'ottica comparata, come adeguata risposta alla costante tensione tra esigenze di garanzia e partecipazione, da un lato, ed esigenze di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, dall'altro. Ineludibili termini di riforma del procedimento che trovano conferma, in un terzo momento, nel fascicolo informatico.

La prospettiva di fondo dell'intera indagine è la valorizzazione del procedimento come riflesso di differenti logiche istituzionali ed esigenze di sistema, centro nevralgico delle relazioni cittadini-amministrazioni e momento centrale della legittimazione amministrativa.

## 2.) *Il procedimento amministrativo come categoria giuridica*

### 2.1) *La prima dottrina: dall'atto al procedimento*

Il fenomeno procedimentale è "comune a tutte le funzioni dello Stato"<sup>48</sup>, designando le

---

<sup>46</sup> R. FERRARA, *op. loc. cit.* Che il tema investa il modo di pensare e di essere dell'amministrazione nel suo essere funzione e nelle relazioni con le posizioni riconosciute ai cittadini nella loro dimensione individuale e collettiva viene evidenziato *ex multis* anche da G. PASTORI, *La procedura amministrativa cit.*; S. CASSESE, *Passato, presente e futuro della legge sul procedimento amministrativo cit.*

<sup>47</sup> F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, cit., per il quale, infatti, "la procedura amministrativa è [...] non soltanto un momento vivo nella vita dell'amministrazione, ma è proprio l'amministrazione nel suo farsi quotidiano, sicché attraverso la valutazione del modo di essere di quella procedura si può giungere ad una valutazione dell'intera amministrazione".

<sup>48</sup> Per dirla con A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1916, p. 1 e ss. – "lo Stato, immediatamente o mediatamente, è il soggetto degli atti di natura pubblica", la cui attività – vds. spec. p. 6 – "si distingue per i suoi caratteri intrinseci e materiali, in legislazione, giurisdizione e amministrazione" (la prima con "il compito di formare il diritto"; [...] la seconda con il compito di "integrare la funzione legislativa, assicurando, quando l'osservanza del diritto non avvenga spontaneamente, [...] la realizzazione del diritto nei casi concreti"; la terza con "il compito di realizzare i fini per i quali lo Stato è costituito, [...] per la soddisfazione degli interessi sia dello Stato come persona giuridica che della collettività"). Il fenomeno procedurale si ritrova in tutte le funzioni dello Stato: infatti, "non è proprio soltanto del diritto amministrativo, ma si trova anche nella formazione delle leggi (procedimento legislativo) ed in quella delle decisioni giurisdizionali (procedura giudiziaria)" - C. VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1933, I, p.

ipotesi in cui “un qualche numero di azioni volontarie dell’uomo si susseguono e si coordinano verso un dato risultato giuridico, in un certo ordine”<sup>49</sup>.

Il rilievo del fenomeno procedurale si è tradotto tanto nell’esercizio della potestà legislativa, quanto della potestà giurisdizionale, in una sua precisa regolamentazione; mentre, con riguardo all’esercizio della potestà amministrativa, “la disciplina è apparsa *per tempo*<sup>50</sup> certo meno completa”<sup>51</sup>, “più scarsa e frammentaria”, innanzitutto, in ragione del “carattere di maggiore varietà e di più ampia discrezionalità che è proprio dell’azione amministrativa”<sup>52</sup>.

La mancanza di “una sistemazione legislativa unitaria nel campo del diritto amministrativo” ha attirato l’attenzione della dottrina sulla nozione di “procedimento amministrativo”, come “figura dogmatica” e categoria giuridica generale e unitaria<sup>53</sup>.

---

342. Sul punto anche V.E. ORLANDO, *Trattato di diritto amministrativo*, III; A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Firenze, 1937; E. FAZZALARI, *Procedimento e processo (teoria generale)*, *Enc. Giur.*, Roma, per il quale “la nozione di procedimento non è certo limitata all’ambito dell’attività amministrativa”, né dell’attività giurisdizionale da cui trae spunto, bensì “è uno schema di teoria generale utilizzabile e utilizzato [...] in qualsiasi settore dell’ordinamento”. Più in generale, non manca chi ha sostenuto che “il moltiplicarsi dei modi procedimentalizzati di esercizio dei poteri” derivi dalla forma democratica: così C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, p. 400, per il quale anzi “il problema della democrazia è proprio nella scelta dei mezzi più idonei per regolare giuridicamente, ma solo in forma indiretta, le attività supreme dello Stato, predisponendone non tanto il contenuto generale, quanto il modo di esercizio, lo svolgimento, la procedura”.

<sup>49</sup> A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, p. 14, per il quale “al concetto di procedimento è sempre inerente il fenomeno di una coordinazione di azioni umane volontarie”. Sulla relazione tra forma procedimentale, funzione e pubblico potere, vds. *oltre*, e, in particolare, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, II, p. 821.

<sup>50</sup> Corsivo mio.

<sup>51</sup> A.M. SANDULLI, *op. loc. cit.* Diversamente, osserva, “nell’esercizio della potestà legislativa [...] lo svolgimento procedurale costituisce una regola che ben raramente ammette eccezioni [...] per il fatto che all’emanazione dell’atto legislativo gli organi statali pervengono, in genere, attraverso un’azione complessa. Nell’esercizio della potestà giurisdizionale, [...] assume un’evidenza tanto immediata da far sì che su questo terreno si sia parlato del processo e del procedimento come di concetti appartenenti per antonomasia al diritto e alla funzione giurisdizionale, [...] strettamente inerente al sistema di garanzie che non può non essere proprio dell’attività giurisdizionale la quale si esplica normalmente attraverso un’ininterrotta successione di atti del giudice – rivolti alla conoscenza dei fatti e alla decisione – e degli interessati – ammessi a far sentire e a far valere innanzi a lui le proprie ragioni”.

<sup>52</sup> IDEM, *op. loc. cit.*: “nel campo del diritto amministrativo il fenomeno del procedimento assume degli aspetti peculiari degni di maggiore interesse”, legati ad altri fattori: “oltre la congenita complessità dell’organizzazione dei singoli enti pubblici, l’intenso sistema di controlli e di interventi statali sull’azione degli enti minori, nonché il reciproco sistema di consultazioni tra i diversi enti, [...] e la possibilità generalmente accordata agli interessati di far sentire e di far valere, innanzi alle autorità che devono provvedere, le proprie ragioni – come sancito nell’art. 3 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E sul contenzioso amministrativo”.

<sup>53</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, che richiamava “l’esigenza di cercare di ricavare l’inquadramento degli istituti e la loro disciplina, almeno da un sistema edificato a posteriori, con criterio dogmatico, sulla scorta degli scarsi dati, che le norme positive sono in grado di offrire”. Nello stesso senso, S. GALEOTTI, *Osservazioni sul concetto di procedimento*, in *Jus*, 1955, p. 503, considera il procedimento “figura tipica della teoria generale del diritto”, la cui “elaborazione è merito degli amministrativisti i quali furono sospinti a questo tema dall’abbondanza e dall’inorganicità dei loro materiali normativi e dalla conseguente esigenza di metter ordine in questi attraverso la creazione di tipizzazioni in funzione essenzialmente conoscitiva”. Così secondo F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa cit.*, evidenzia come “la delineazione di una figura dogmatica del procedimento amministrativo si è dovuta avvalere di una serie modesta e quasi episodica di dati positivi ed è stata perciò più frutto di una originale creazione che di uno

I primi studi, anche nazionali, in materia, recependo quell'orientamento dottrinale che considerava "l'amministrazione un'attività regolata soltanto nel suo operato, ma libera nelle forme", affermavano "l'importanza necessariamente ristretta" del fenomeno procedurale nel campo del diritto amministrativo. Questo - si riteneva - "per il suo stesso carattere, non può non lasciare il più possibile libero soprattutto nelle forme il potere discrezionale dell'autorità" chiamata a "provvedere"<sup>54</sup>. Con la conseguenza che, inizialmente, il procedimento venne in rilievo solo in via incidentale, nella trattazione dell'atto amministrativo, alla cui categoria fu d'altra parte inizialmente ricondotto<sup>55</sup>, e per lo più in occasione dello studio dell'invalidità degli atti amministrativi<sup>56</sup>.

---

sforzo di sistemazione di una realtà normativa". Ed ancora, G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali*, in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. ALLEGRETTI - A. ORSI BATTAGLINI - D. SORACE, Rimini, 1987, p. 807, che, in linea con la dottrina richiamata, precisa: "di fronte alla mancanza di interventi legislativi a carattere generale e alla conseguente dispersione di norme procedurali nelle diverse leggi, alla costruzione unitaria della figura del procedimento si è pervenuti sulla base della considerazione dei dati logico-formali ricorrenti nelle leggi e dei tratti comuni che queste in forma ricorrente hanno presentato".

<sup>54</sup> Così G. MANNA, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, I, 1876 p. 339 e ss., BRUNIALTI, *Il diritto amministrativo italiano e comparato nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1912, p. 255; L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1892, p. 589 e ss., il quale precisava che "nel diritto amministrativo l'impero delle forme è più largo per la special natura del soggetto operante, che è l'ente, il quale non manifesta la sua volontà e non esplica la sua azione se non per congegni formali", così che "il complesso delle norme del diritto pubblico che regola i modi di azione dell'amministrazione costituisce il diritto delle forme amministrative". Per la dottrina internazionale, soprattutto quella tedesca e austriaca, si veda SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht*, Freiburg, 1886, p. 393; FRANKENSTEIN, *Internationales privatrecht*, Berlin, I, 1926, p. 328 e ss.

<sup>55</sup> In questo senso si rammenta U. FORTI, *Atto e procedimento*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1930, I, p. 349 e ss., spec. p. 355 e ss., il quale definiva il procedimento come un tipo di atto che, per distinguersi dagli istituti simili in cui si verifica una combinazione di atti, viene denominato atto-procedimento. Con tale espressione, l'Autore alludeva a quella "serie di comportamenti consecutivi legati in successione logica e legalmente necessaria", avente gli stessi caratteri sistematici di un atto consistente in un'unica dichiarazione, in cui "l'effetto è riconnesso ad una serie di atti successivi come ad un atto solo". Perché ciò possa dirsi, a suo avviso, "occorre che ciascuno degli atti, meno l'ultimo, risulti individuato da un effetto che sia prodromico e parziale nei confronti dell'atto finale", il che a sua volta "si riscontra solamente quando i singoli atti del procedimento emanino da più organi dello stesso soggetto". Distingueva, per altro, dall'atto-procedimento il procedimento in senso ampio, la cui nozione "si riferisce ad una serie di atti, che, pur essendo dotati di individualità giuridica propria, son collegati da ciò che intervengono nella vita di un più ampio rapporto, influenzando sul nascere sullo svolgersi o sulla fine di esso, e provenendo or dall'uno or dall'altro dei due o più soggetti del rapporto medesimo; onde appaiono congiunti in superiore unità". Per la trattazione del fenomeno nell'ambito della teoria dell'atto-provvedimento amministrativo, vds. anche R. ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1953, p. 265 ed ancor prima M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, 1939, p. 326 e ss.

<sup>56</sup> A tal riguardo si richiamano le efficaci osservazioni di G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali cit.*, p. 807: "la figura del procedimento emerge nel panorama degli istituti del diritto amministrativo, infatti, essenzialmente come risposta ad un'esigenza che è insieme di giustiziabilità degli atti e di ordinazione interna degli stessi, cioè al bisogno di individuare gli atti che possano costituire i punti o i momenti di attacco del controllo giurisdizionale". Ed ancora, a riprova dell'attenzione solo trasversale, comune ai primi autori - su cui vds. *oltre* - che studiarono il fenomeno nell'ambito dell'invalidità amministrativa, le osservazioni di C. F. FERRARIS, *Diritto amministrativo*, Padova, 1922, I, p. 268 per il quale "la figura giuridica acquista importanza nell'ordine giurisdizionale. Trattandosi di atti successivi per i quali vi sono spesso termini perentori, è questione se possano impugnarsi i singoli atti anche prima dell'atto finale o se intervenuto l'atto finale sia preclusa la via ad impugnare gli atti precedenti e se, quindi, l'invalidità di un atto precedente non renda invalido anche l'atto finale. Sembra da accogliersi l'opinione che possano i singoli atti impugnarsi anche prima dell'atto finale ma che

In un primo momento, la dottrina si servì della nozione di procedimento al fine di descrivere “la circostanza della complessità dei fatti giuridici, specie amministrativi, e della produzione di effetti giuridici soltanto con il verificarsi di più fatti”<sup>57</sup>. L’approccio era “formale, indipendente dalla sostanziale natura dei suoi effetti”<sup>58</sup> e la nozione descrittiva di “una serie di atti e fatti dell’amministrazione tra loro non omogenei”, tutti ugualmente necessari per la produzione dell’effetto giuridico finale<sup>59</sup>.

Benché si fosse rifiutata la possibilità di una trattazione generale del fenomeno procedurale<sup>60</sup>, fu proprio sulla strada della “distinzione degli effetti dei singoli atti, dagli effetti del procedimento, e cioè della serie presa nel suo complesso”<sup>61</sup> che si posero le

---

intervenuto questo non possano più impugnarsi gli atti precedenti se ciascuno fu regolarmente compiuto”.

<sup>57</sup> Così F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, II, p. 1083. Secondo l’Autore, la nozione è “derivata dall’esempio della procedura civile”, in cui “l’effetto giuridico del giudizio di cognizione che è la cosa giudicata, nasce da una serie di atti collegati fra loro da un ordine logico o legale nel tempo [...] a loro volta distinti in più fatti”. In questo senso parla di procedimento amministrativo, appunto, “quando la produzione di effetti giuridici risulta dal concorso di più atti, o anche di atti e fatti, purché questo concorso sia regolato da norme che disciplinano l’ordine della successione loro e le relative forme”, proprio in quanto “non tutti i fatti giuridici operano in virtù di un procedimento”, in quanto “occorre che quei fatti siano collegati fra loro da un ordine legale necessario” – vds. spec. vol. III, p. 1234. Sul concetto di fatto giuridico si rimanda a S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo cit.*, I, p. 213. Nei termini del Cammeo, poneva l’accento sulla necessità di un ordine legale tra i fatti, C. VITTA, *op. loc. cit.*, che scrive “non sempre l’effetto giuridico nasce in seguito ad un solo atto, ma talora da vari atti connessi fra loro da un vincolo logico posto dalla legge”, che “[...] non hanno di per sé vita autonoma: da qui sgorga la nozione di procedimento amministrativo”. Ancora U. FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1947, II, p. 166, che, evidenziando come la stessa “formazione dell’atto richiami in diritto amministrativo l’attenzione su quello che potrebbe dirsi il suo meccanismo”, parla di procedimento come “serie di comportamenti esterni regolati da norme giuridiche attraverso cui si attua la formazione della volontà dell’amministrazione”.

<sup>58</sup> F. CAMMEO, *op. loc. cit.* Vds. in tal senso anche TEZNER, *Handbuch des osterreich. Administrativeverfahrens.*, 1896 e M. HAURIOU, *Precis de droit administrative*, 1903, p. 223.

<sup>59</sup> R. LUCIFREDI, *Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, 1938, p. 296 che scriveva: “un procedimento in senso lato si ha ogniqualvolta vi sia una serie di atti e comportamenti dell’amministrazione tra loro non omogenei i quali, pur possedendo ciascuno una propria individualità ed essendo produttivi di propri effetti prodromici, sono *inter se* indissolubilmente collegati in funzione di un effetto giuridico finale che consegue al terminale di essi”. Così anche L. RAGGI, *Sull’atto amministrativo*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1917, I, p. 214, riconosce che “spesso l’atto amministrativo non si trova isolato, ma unito ad altri atti o fatti amministrativi, per dar vita al cosiddetto procedimento amministrativo” e che “per amore di schematicismo spesso si parla di un atto unico, ma questo non è che il centrale o principale, o il terminale di un procedimento, e in realtà gli effetti giuridici sono prodotti da tutta la serie di atti, collegati tra loro da un ordine logico o giuridico nel tempo”.

<sup>60</sup> Si esprimeva in tal senso F. CAMMEO, *op. loc. cit.*, definendo il procedimento “un fenomeno non generale e costante, bensì accidentale” che “quando si verifica può assumere forme diverse essendovi procedimenti semplici e procedimenti complessi”.

<sup>61</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 1084, ammetteva, infatti, che “in ogni procedimento ci sono atti accessori e un atto principale (finale o no)”, per cui occorre distinguere “l’effetto giuridico del procedimento completo dall’effetto giuridico dei singoli atti” che “possono avere un effetto proprio più limitato e per lo più interinale o conservativo” – su cui vds. *infra*. Da ciò, ancora, la necessità di “[...] distinguere l’incapacità a produrre effetti giuridici dell’intero procedimento o dei singoli atti di esso. I singoli atti di esso non producono effetti in quanto siano invalidi, cioè non conformi alla legge; il procedimento non produce effetto per invalidità, se, essendo perfetto, uno o più dei singoli atti sono invalidi, o se è imperfetto”. Si richiamava a Cammeo, U. FORTI, *Diritto amministrativo cit.*, p. 25, inquadrando la tematica del procedimento a partire dal tema della produzione degli effetti giuridici dell’atto amministrativo: “nel campo del diritto amministrativo più numerosi sono i casi in cui l’effetto giuridico deriva non da un fatto unico ma

basi “per intendere il procedimento come nozione di natura sostanziale”<sup>62</sup>, ponendone, altresì, in luce i caratteri distintivi dall’atto complesso<sup>63</sup>.

Nel solco della distinzione tra la categoria dell’atto complesso e del procedimento<sup>64</sup>, si avvertì che “la nozione di procedimento per avere la sua utilità *dovesse*<sup>65</sup> conformarsi ad un tipo proprio e non interferire con altri istituti”<sup>66</sup> ed in una direzione inversa rispetto a

---

da una serie di fatti collegati e coordinati allo scopo finale”, poiché “la formazione della volontà degli enti pubblici o più genericamente l’emanazione di un atto della pubblica amministrazione avviene non di rado a seguito di quello che si chiama un procedimento amministrativo”. Per lo stesso Autore - U. FORTI, *Atto e procedimento*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1930, I, p. 361, “l’effetto giuridico può derivare più che da un atto da un procedimento, se esso è riconnesso ad una serie di comportamenti consecutivi, legati in successione logica e legalmente necessaria”. Così come in tal senso O. RANELLETTI, *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1937, p. 117, per il quale “la formazione di un atto amministrativo presuppone alle volte il compimento di atti anteriori, in modo che solo in seguito alla formazione di questi, quell’atto può essere validamente compiuto. Onde la produzione degli effetti giuridici voluti e il conseguimento dello scopo pratico corrispondete, sono il risultato del concorso di tutta la serie degli atti a tal fine dalla legge preordinati. In questi casi, considerando tutta la serie degli atti nel loro complesso come preordinati dalla legge ad uno scopo, si parla di procedimento amministrativo”.

<sup>62</sup> Così in senso critico, A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 27. Sul punto vds. *oltre*.

<sup>63</sup> Parlando di atto complesso come “qualità attribuita a tutti i casi di collaborazione di volontà”, a tutti i casi in cui “la volontà di un solo soggetto o organo individuale dà luogo all’esistenza di un atto [...] solo quando sono intervenute tutte le diverse volontà, dalla collaborazione delle quali sembra che prenda vita l’atto”, U. FORTI, *Diritto amministrativo cit.*, p. 103, rilevava “le deviazioni e gli errori specie nella pratica anziché i vantaggi che sono derivati dalla creazione e dal riconoscimento di questa categoria di atti”: “la collaborazione di più volontà è un fenomeno di assai larga applicazione e di molteplici incarnazioni nel campo del diritto pubblico”, tanto più che “inteso così, quello che si chiama atto complesso corrisponde piuttosto ad un’altra e più generica categoria, quella del procedimento amministrativo, [...] che tende a comprendervi tutti i casi che hanno in comune il requisito di produrre il fenomeno della collaborazione di volontà”. C. F. FERRARIS, *op. cit.* p. 267 parlava di atto complesso come di “qualsiasi atto amministrativo pel quale occorra concorso di più volontà”, e lo definisce nozione ormai inutile in quanto “travolta da tanti significati”. M. BRACCI, *Dell’atto complesso in diritto amministrativo*, Siena, 1927, p. 34 e ss., esaminando le varie posizioni dottrinarie sul tema al fine di verificare “le esigenze logiche e giuridiche” a cui la nozione corrisponda, vedeva quale elemento differenziale dell’atto complesso dal procedimento la circostanza che mentre le singole attività che si uniscono in un atto complesso sarebbero coordinate verso un unico fine immediato, non altrettanto accadrebbe per quelle che si inquadrano in un procedimento. In tal senso anche IDEM, *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, 1961.

<sup>64</sup> S. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 507, per il quale “il fatto che nella stesse serie di comportamenti si potesse riconoscere ad un tempo il fenomeno del procedimento e quello dell’atto complesso doveva far avvertire dell’eterogeneità delle due figure”, o, meglio, che “con tali concetti si colgono aspetti diversi ed eterogenei dell’unico dato reale”. Sul punto anche S. MORTATI, *Istituzioni*, p. 405.

<sup>65</sup> Corsivo mio.

<sup>66</sup> Così G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, III, p. 378, il quale individuava l’elemento discriminante delle due categorie nella caratteristica dell’omogeneità degli elementi: l’atto complesso si connota per “l’omogeneità degli elementi che concorrono a costituirlo, [...] un’eguaglianza di natura” non riscontrabile nel procedimento ove “nella successione dei vari comportamenti sono rappresentate più o meno le diverse categorie di atti classificati dalla dottrina amministrativa, comunicazioni, pareri, giudizi, ordini etc., non altrimenti collegati che dal dirigersi e raggrupparsi intorno a un atto principale”. M.S. GIANNINI, *L’attività amministrativa cit.*, p. 107, considerava come “a partire dall’omogeneità delle dichiarazioni nelle quali l’atto complesso è articolato”, “[...] si venne a distinguere tra quello che è il vero e proprio effetto giuridico unitario che produce l’atto complesso, e l’effetto giuridico che produce il provvedimento quale atto in cui culmina il procedimento amministrativo, effetto che si può anche dire unitario, ma perché prodotto solamente dal provvedimento medesimo, non dalla somma di tutti gli atti che compongono il procedimento, ciascuno con effetto giuridico a carattere preliminare”. “[...] Il procedimento amministrativo consiste pertanto, strutturalmente, di un provvedimento, preceduto e seguito da atti non aventi natura di provvedimento, [...] detti anche atti



quella seguita si procedette verso l'elaborazione di una nozione unitaria. In questo modo, la necessità di sintetizzare l'eterogeneità degli elementi giuridici, fino ad allora considerati impedimenti ad una concezione e trattazione unitaria del fenomeno procedurale<sup>67</sup>, condusse a considerare che “la destinazione ultima e fondamentale dei diversi comportamenti” potesse delimitare “l'estensione” della nozione di procedimento<sup>68</sup>.

Ponendo al centro dell'attenzione l'elemento della “realizzazione di un certo risultato” la dottrina nazionale accolse la nozione di *opération administrative* elaborata dalla dottrina francese, facendo del procedimento “una serie di atti che concorrono ad un risultato amministrativo comune”<sup>69</sup> e dell'effetto giuridico finale il momento di individuazione e

---

del procedimento”.

<sup>67</sup> F. CAMMEO, *op. loc. cit.*

<sup>68</sup> Così, G. MIELE, *op. loc. cit.*, osserva che il vero problema “non del tutto individuato nelle formule usuali degli atti con effetti parziali e prodromici nei confronti dell'atto autonomo o finale; o dell'ordine legale e necessario con cui si presentano i comportamenti che costituiscono il procedimento” riguarda “il rapporto fra questi comportamenti. [...] L'esistenza di atti accessori e dell'atto principale resta un postulato della nozione di procedimento, intendendo per atto principale quello a cui il diritto riannoda l'effetto giuridico che rappresenta la destinazione ultima e fondamentale dei diversi comportamenti. È appunto questa destinazione ultima e fondamentale, la cui elasticità ben si adatta alla molteplicità dei casi, che serve a delimitare l'estensione del procedimento, [...] senza inferire che siffatta destinazione sia l'emanazione dell'atto centrale. [...] La qualifica di atto centrale deriva da un dato positivo quale il ricollegarsi ad esso dell'effetto giuridico considerato ed è in questo che deve ravvisarsi il punto di legame dei vari atti e fatti che intervengono nel procedimento”.

<sup>69</sup> Così M. HAURIOU, *Precis de droit administrative*, 1901, p. 238 parlava di “*une série d'actes qui concourent à un résultat administratif commun*”. L'espressione “operazione amministrativa” veniva utilizzata anche dalla dottrina nazionale: A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi cit.*, p. 23, che scrive “ogni operazione che tende a realizzare uno degli scopi per i quali l'attività amministrativa delle persone giuridiche pubbliche si svolge, non consta quasi mai di un atto semplice: normalmente al raggiungimento di un effetto concorre una serie di atti, dei quali l'uno è la premessa logica e giuridica dell'altro, fino alla fine della serie”; o C. F. FERRARIS, *op. cit.*, p. 268, che parla di operazione amministrativa oppure operazione a procedura risultante “da una pluralità di atti amministrativi fra loro connessi e coordinati al conseguimento di un dato scopo” precisando che, pur essendo stata “anche classificata fra gli atti complessi, [...] qui non si bada più alle persone che intervengono nell'atto amministrativo ma agli atti stessi considerati in reciproco rapporto”. In senso contrario, vds. R. LUCIFREDI, *op. loc. cit.*, e U. FORTI, *Atto e procedimento cit.*, p. 456, per il quale, come già evidenziato – vds. *retro*, si può distinguere tra procedimento in senso ampio e procedimento in senso stretto, quest'ultimo un atto-procedimento: ogni volta che un procedimento si svolge nell'ambito di un unico ente, questo “tiene luogo dell'atto” e sarebbe inquadrabile come atto amministrativo formato gradualmente attraverso i vari elementi del procedimento che divengono suoi elementi costitutivi, i quali si sarebbero posti nei suoi confronti “come la parte stava al tutto”, restando privi di ogni vita giuridica propria. Il tema ci riconduce quindi a quello dell'autonomia giuridica dei singoli elementi che nel procedimento si susseguono, su cui vds. C. VITTA, *op. loc. cit.*, “la mente si ferma sovra un atto terminativo del procedimento, a cui si riconosce il carattere di atto principale, mentre tutti gli altri antecedenti non sono considerati se non come una preparazione di esso e non hanno di per sé vita autonoma”; R. LUCIFREDI, *op. loc. cit.*, p. 296; o, ancora, ad esempio DI GENNARO, *Responsabilità dello Stato per danno ai privati*, *Riv. Dir. Pubbl.*, 1938, I, p. 146; C. M. JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, Roma, 1933, p. 28; A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello stato*, Padova, 1936, p. 249. Come suggerito anche da A.M. SANDULLI, *op. loc. cit.*, la nozione di procedimento come “operazione amministrativa” è un concetto sostanziale, in cui “i vari elementi che si susseguono nella serie vengono configurati come le singole parti costitutive, anche se pare non vuole sempre significare, come [...] nei confronti dell'atto complesso, un elemento privo di ogni vita giuridica autonoma”. Concordava in tal senso anche allontanandosi dalla posizione di U. FORTI, *op. ult. cit.*, G. MIELE, *op. cit.*, p. 377, per il quale l'opinione del Forti avrebbe avuto maggiore successo “se si fossero circoscritti con maggiore precisione i rapporti con altri istituti come [...] l'atto complesso”, realizzandone

l'elemento di unificazione e delimitazione del procedimento; almeno in parte, di distinzione concettuale dall'atto amministrativo<sup>70</sup>, per troppo tempo "punto di vista privilegiato per la definizione degli effetti del potere nelle situazioni soggettive"<sup>71</sup>.

## 2.2) (Segue) Procedimento-fattispecie e procedimento-funzione

L'approdo dottrinale all'idea del procedimento come fenomeno che si svolge in funzione di un risultato, da ricondurre non esclusivamente ad un atto, ma alla serie successiva di atti, rappresenta la linea su cui si è giunti a guardare ad esso come "categoria concettuale diversa da quella dell'atto", con il proprio "momento di individuazione nell'effetto giuridico finale, in funzione del quale il procedimento stesso si svolge"<sup>72</sup>.

Che tale aspetto fosse di per sé sufficiente per intendere il procedimento come nozione sostanziale, venne ben presto negato dal Sandulli, per il quale il rischio insito nel considerare il procedimento "un'unità sostanziale unitaria di elementi" a cui ricollegare l'effetto giuridico, sarebbe stata la perdita di "ogni differenza di valore, nei confronti dell'effetto giuridico", per i singoli elementi che nella serie si susseguono, "per modo che in seno alla serie stessa, essi rischierebbero di apparire come materia amorfa"<sup>73</sup>.

Di fronte ad un concetto "così ampio e così vario", non poteva ipotizzarsi una categoria di natura sostanziale<sup>74</sup> trattandosi, invece, di "una nozione formale [...] attinente

---

la necessaria separazione concettuale.

<sup>70</sup> In senso contrario S. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 510 per il quale l'effetto giuridico finale sarebbe anche punto fermo della "inscindibilità logica del procedimento rispetto all'atto", che "attraverso di esso viene a perfezionarsi ed a farsi efficace". D'altra parte, l'Autore contesta anche che si possa parlare di procedimento come di "un fenomeno unitario ed individuo della realtà giuridica", che "di quella successione di operazioni psichiche e fisiche e di meri fatti che riempiono il ciclo formativo dell'atto giuridico, l'ordinamento abbia fatto una sintesi unificante prevedendo non già l'atto ed i suoi elementi, come in effetti accade, sebbene la successione in sé di quegli elementi disciplinandone il divenire ed il modo di concretarsi ed, insomma, assumendola come un fenomeno che costituisce un *unicum* giuridico".

<sup>71</sup> R. VILLATA – G. SALA, *op. cit.*, p. 579

<sup>72</sup> A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 41. S. VALENTINI, *op. cit.*, p. 1251, parlava, a tal proposito, di "criterio di unitarietà funzionale [...] definitorio del procedimento amministrativo", definitorio del "fatto che gli atti procedurali si trovano connessi in un rapporto di successione preordinata ad un fine", e "che il collegamento tra gli atti è predisposto in ragione del provvedimento".

<sup>73</sup> A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 32 e ss., per il quale, aderendo alla nozione di *opéracion à procédure* – su cui si rinvia alla nota 69 – si finirebbe "col considerare il procedimento una figura dotata di quello specifico carattere sostanziale [...] e col comprendere in un'unità sostanziale unitaria degli elementi che hanno rispetto all'effetto giuridico un valore molto diverso gli uni dagli altri e sono fra loro in rapporti funzionali di varia natura". Il procedimento diverrebbe "una figura sostanziale di proporzioni così ampie e di contenuto così vario" che finirebbe per risolversi "in un mantello che ricopre e nasconde caratteri differenziali". Comprendere "unitariamente qualsiasi svolgimento di attività giuridiche, che si succedano in vista di un qualche effetto finale che la pubblica amministrazione deve realizzare", come la dottrina francese vorrebbe con la nozione di *opéracion à procédure*, non apparirebbe possibile proprio perché a differenza del sistema positivo francese, non è possibile "parlare presso di noi di un'invalidità o di un'impugnativa del procedimento nella sua integrità", come deriva dall'art. 26 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato.

<sup>74</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 35, considerato non corretto "dal punto di vista tecnico". D'altra parte - vds. spec. p. 31, anche nel "linguaggio comune, tecnico e non, il fenomeno del procedimento ricorre nel campo del diritto ogni volta che al raggiungimento di un certo effetto giuridico sia preordinata e coordinata una serie di attività successive, tanto di uno, quanto di più agenti". Secondo l'Autore, infatti, sarebbe "una limitazione arbitraria quella di escludere dalla categoria del procedimento quei casi in cui le varie attività susseguentesi

all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti"; che designa "non tanto la serie dei singoli fatti che nel corso del suo svolgimento trovano concretizzazione", quanto "piuttosto il modo del loro susseguirsi"<sup>75</sup>.

Il procedimento rappresenterebbe, quindi, l'*iter* che si svolge in funzione di quell'effetto giuridico che lo identifica, ovvero la "specifica fattispecie alla quale l'ordinamento ricollega l'effetto che viene in considerazione"<sup>76</sup>.

L'effetto giuridico finale, nei confronti del quale "non sempre tutte le attività procedimentali si pongono sullo stesso piano"<sup>77</sup>, è l'elemento "per l'assunzione del fenomeno in unità e per la sua distinzione in fasi"<sup>78</sup>.

Anche per il Benvenuti il procedimento troverebbe il suo elemento di individuazione nella produzione di un determinato effetto giuridico cui tende<sup>79</sup>, ma il fenomeno andrebbe concepito a partire dalla funzione<sup>80</sup> che esso esprime.

---

nella serie, rivestendo carattere omogeneo, diano luogo alla costituzione di un atto giuridico unitario – sia esso contratto, atto complesso, o altra figura giuridica", - su cui vds. *retro*.

<sup>75</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 36. Il procedimento sarebbe appunto nozione "formale", contrapposta all'atto giuridico, realtà sostanziale. In questo modo si recupererebbe la differenza qualitativa dell'istituto del procedimento rispetto all'atto – su cui vds. *retro* U. FORTI, *Atto e procedimento cit.*, su cui si rinvia alla nota 69 – che, in quanto entità sostanziale è da collocare su un piano differente. Il procedimento come nozione formale è da considerare "attinente all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti nel tempo": esso "sta a rappresentare il procedere, lo svolgersi di un fenomeno verso la sua conclusione", in cui "le singole attività che nel corso del suo svolgimento si susseguono", in una serie che "a ogni modo, appare stretta da un saldo vincolo unitario, determinato dall'unità del suo fine", non saranno più "elementi costitutivi del procedimento", ma "momenti" dell'*iter* "attraverso cui si perviene al risultato".

<sup>76</sup> A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 41. "L'elemento individuatore di ciascun procedimento è l'effetto giuridico e quindi la fattispecie alla quale questo si riporta".

<sup>77</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 37, "non sempre tutte esplicano una funzione eguale e omogenea e una pari azione determinante", con la conseguenza che "i rapporti instaurantisi tra le varie attività sono di norma di natura diversa gli uni dagli altri". In particolare, "corrispondentemente a tale diversità funzionale delle singole attività giuridiche successive è dato riscontrare in seno al procedimento una vera e propria articolazione in fasi, sistematicamente distribuite nel tempo", ciascuna costituita "di uno o più momenti, a seconda del numero di atti che nel suo corso vengono in essere" e "caratterizzata dalla specifica funzione dell'azione". La suddivisione del fenomeno procedurale in fasi è divenuta ad oggi generale schema di analisi strutturale. D. BORTOLOTTI, *op. cit.*, p. 21 e ss. individuava "il punto centrale della teoria che concepisce il procedimento in termini formali nell'aver fatto emergere il fattore cronologico del fenomeno procedimentale". Il procedimento "non è costituito dalla semplice serie di atti che intervengono in esso, ma è lo stesso susseguirsi di quegli atti secondo un *iter* cronologico ed ordinato in funzione di un unico risultato nella preordinazione di un unico effetto giuridico", che porta ad evidenza "una relazione sostanziale esistente fra le varie attività che si susseguono" in esso – vds. spec. p. 24.

<sup>78</sup> In senso critico per la mancata definizione di questo elemento – l'effetto finale a cui la definizione stessa di procedimento è ancorata, e per la scarsa attenzione all'aspetto contenutistico e sostanziale, vds. S. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 511,

<sup>79</sup> Vds. *retro*. Vi è generale accordo in dottrina sul punto: A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 37; F. CAMMEO, *op. cit.*, p. 1083; G. MIELE, *op. cit.*, p. 379.

<sup>80</sup> F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, p. 1 e ss., spec. p. 29. Nella costruzione delle ipotesi di vizio dell'atto amministrativo sintomatiche dell'eccesso di potere, l'Autore, superando la dottrina che le riconduceva a vizi afferenti ad elementi dell'atto, le costruisce come attinenti ad un momento anteriore all'atto, alla "funzione amministrativa", definita come "concretarsi del potere in un singolo atto amministrativo". La "funzione è in senso stretto non un aspetto dell'attività, ma l'attività nel suo farsi e perciò rappresenta un momento dell'agire in cui questa non è ancora atto, ma è però più che attività e cioè più che astratta possibilità di agire sia pure in vista di un fine o per un effetto": è "trasformazione di un potere giuridico, ipotizzato in una norma, in un atto, ossia in una concreta modificazione della realtà per effetto dell'applicazione di quel potere" – così F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo cit.*, p. 89 e ss.

Il procedimento a suo avviso “è il fenomeno che si produce ad ogni esplicazione della funzione”, intendendo per quest’ultima “l’insieme di momenti successivi di concretizzazione del potere in atto”. Se si considera la funzione “sviluppo del potere in un atto” e il procedimento “storia causale dell’atto”<sup>81</sup>, sotto il profilo oggettivo quest’ultimo diviene “la storia della trasformazione del potere in atto, storia segnata da tutta la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in una realizzazione concreta”; “la forma sensibile della funzione”<sup>82</sup>.

Dunque, mentre per il Sandulli l’indagine sul procedimento andrebbe inquadrata nella teoria generale della fattispecie<sup>83</sup>, risolvendosi “in uno studio della progressiva formazione della fattispecie in cui si concreta l’azione della pubblica amministrazione e in un’analisi dei problemi che a tale formazione si connettono”<sup>84</sup>; per il Benvenuti, a partire da una concezione “obiettiva del potere”<sup>85</sup>, lo studio del procedimento dovrebbe incentrarsi sulla trasformazione del potere in atto<sup>86</sup>, portando l’attenzione sulle “forme

---

<sup>81</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 e ss.: il procedimento descrive quel fenomeno per cui “un atto non raggiunge la sua perfezione e cioè non è perfettamente compiuto se prima non vi è stata un’elaborazione di tutti o di alcuni dei suoi elementi; se la sua formazione non è passata attraverso stadi successivi e [...] successive cooperazioni”, il che significa considerare “l’atto come fattispecie, produttrice di effetti giuridici, il cui realizzarsi dipende naturalmente, e sua volta come effetto, dagli atti e fatti della serie procedimentale” – vds. spec. p. 126.

<sup>82</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 128. Per l’Autore il procedimento è “la manifestazione sensibile della funzione, il modo di esternazione del farsi dell’atto”, il quale a sua volta si pone come “la manifestazione del risultato di quella funzione”. È il fenomeno che “si produce ad ogni esplicazione di una funzione”, ad ogni vicenda di esercizio del potere per un atto, di “concretizzazione del potere in atto”.

<sup>83</sup> Il richiamo alla teoria della fattispecie appare rinvenibile anche in G. CONSO, *I fatti giuridicoprocedimentali penali – perfezione ed efficacia*, Milano, 1955, per il quale il procedimento “è fattispecie complessa in progressione temporale, obbligatoria, funzionale, ad effetti successivi”, “un’ampia fattispecie composta da una serie di fatti i quali prima che essa resti integrata, danno vita a fattispecie più ristrette caratterizzate da effetti preliminari rispetto all’effetto finale”.

<sup>84</sup> A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 39. In particolare, vds. p. 52, partendo dalla considerazione che “il fenomeno del procedimento si concreta nel mondo del diritto in una successione di attività, in vista del conseguimento di un certo fine e cioè in vista della realizzazione di un certo effetto”, nei confronti del quale “non tutte quelle attività esplicano un’identica funzione”, “la fattispecie risulta costituita soltanto da quell’elemento o da quel complesso di elementi che il diritto positivo ritiene direttamente operanti sull’effetto giuridico che viene in considerazione”, mentre “quegli elementi giuridici che pur venendo in essere espressamente affinché quel dato effetto possa trovare la sua concretizzazione, non esercitano la loro azione direttamente e immediatamente su di esso, si atteggiano nei confronti della fattispecie cui si ha riguardo semplicemente come presupposti”, con la funzione di “determinare certi momenti di quella situazione giuridica, nel cui ambiente soltanto gli elementi della fattispecie potranno trovare la loro realizzazione”. Tale considerazione si riconnette alla negazione della configurazione del procedimento come nozione sostanziale: sarebbe inesatto “parlare di effetti del procedimento, quasi che degli effetti giuridici venissero a ricollegarsi a una fattispecie procedimento, nella quale dovessero venire in considerazione tutti i fatti compresi i presupposti che nel procedimento si susseguono e si coordinano”.

<sup>85</sup> F. BENVENUTI, *L’impatto del procedimento nell’organizzazione e nell’ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, in *Studi in onore di L. Mengoni, III, Teoria generale e miscellanea*, Milano, 1995, p. 1723, spiegava nei seguenti termini il presupposto della sua indagine: “[...] tentavo di avere una concezione oggettiva [...] del potere giuridico, che considerai come una energia giuridica insita nella norma e utilizzata dall’operatore per renderla concreta nell’atto”, escludendo “il momento soggettivo nella comprensione della fattispecie” e “concepì il rapporto tra momento astratto (la norma) e momento concreto (l’atto) come la trasformazione del potere nel provvedimento e a questa trasformazione diedi il nome di funzione”.

<sup>86</sup> Anche G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*, p. 280, sottolineava come “la funzione risponde al come il potere si trasforma; il procedimento alla forma della trasformazione stessa”,

d'esplicazione delle funzioni" e sulle relative qualificazioni delle procedure<sup>87</sup>. In entrambi si assiste al superamento dell'identità concettuale tra atto e procedimento<sup>88</sup>, per il tramite dell'effetto giuridico finale, benché secondo due distinti percorsi, poi divenuti prospettive di analisi del fenomeno procedimentale. Da un lato il sistema concettuale procedimento-fattispecie, in cui la nozione di procedimento appare "ancorata al momento necessariamente statico della fattispecie, anche se colta nel suo farsi dinamico"<sup>89</sup>; considerando i momenti della sequenza seriale, l'atto diviene "elemento culminante del procedimento" e, dunque, esso stesso "momento della sequenza di atti, misura del suo essere e della sua struttura"<sup>90</sup>. Dall'altro il sistema

---

giungendo ad affermare che "la stessa funzione è percepita attraverso la sua esternazione formale, e cioè il procedimento formale".

<sup>87</sup> L'attenzione alle "forme d'esplicazione delle funzioni", quali strumenti del diritto "che si costruiscono intorno ad esigenze di opportunità", spinge l'indagine del Benvenuti, a partire dalla distinzione tra procedimento e processo ad ipotizzare "l'estensione delle forme processuali all'esplicazione della funzione amministrativa". Più precisamente F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa cit.*, p. 130 e ss., distingueva il "procedimento in senso stretto" da quel particolare "tipo di procedimento che è il processo" sulla base del carattere dell'omogeneità o eterogeneità funzionale degli atti: il primo può esser definito come "il procedimento che estrinseca in forme sensibili una funzione alla cui esplicazione cooperano atti per direzione omogenei, in termini di identità dell'interesse soddisfatto dai vari atti procedimentali nei confronti dell'atto finale, a prescindere dal fatto che gli atti che compongono il procedimento, pur provenendo da soggetti diversi, soddisfino, fondamentalmente in quanto atti del procedimento l'interesse sostanziale soddisfatto dall'atto conclusivo, l'interesse dello stesso soggetto-autore dell'atto, che è l'unico interesse per la cui soddisfazione il potere è attribuito"; il secondo, il processo, invece, "si ha ogniqualvolta nella trasformazione del potere non solo intervengano soggetti diversi da quello cui compete emanare l'atto, ma questi perseguono con i loro atti processuali, un interesse sostanziale parziale che non è l'interesse dell'autore dell'atto, ma quello dei suoi destinatari". Solo nel primo caso si avrà omogeneità funzionale degli atti, "essendo tutti rivolti nella medesima direzione", verso lo stesso interesse, anche se provenienti da soggetti diversi. L'Autore a partire dalla convinzione che "il regolamento giuridico delle forme è sempre inteso a costituire una garanzia di retto esercizio del potere" considera il processo "tra le forme di esplicazione delle funzioni, quella che più di ogni altra assolve questa esigenza di garanzia", in quanto "nel processo gli stessi destinatari dell'atto hanno possibilità di partecipare alla trasformazione del potere e cioè alla concretizzazione del potere in quell'atto che è determinativo di una loro posizione giuridica" (il che spiega in modo "evidentissimo come il processo sia la forma tipica di esplicazione della funzione giurisdizionale"). Sulla elaborata tipologia delle procedure amministrative, distinguendole sotto il profilo soggettivo, oggettivo o ancora "in base all'incidenza degli atti sullo sviluppo della funzione", si rimanda a IDEM, *Appunti di diritto amministrativo cit.*, p. 120 e ss.

<sup>88</sup> Per S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 16 e ss. "la riduzione del fenomeno del procedimento alla categoria dell'atto giuridico (atto-procedimento)", veniva superata dalla configurazione del procedimento come "fenomeno essenzialmente formale, disancorato del tutto dal riferimento al suo elemento correlativo, quello dell'atto giuridico, al cui servizio invece esso è posto".

<sup>89</sup> Si tratta della lettura che ne dà F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa, cit.*

<sup>90</sup> Ritiene U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità cit.*, p. 42, che "anche quando il rapporto tra atto e procedimento si rovescia perché che l'atto diviene, esso, elemento del procedimento" e "l'atto culminante viene delineato come un momento di quella sequenza di atti che è il procedimento, tuttavia, quest'ultimo non solo si incentra (il che è comprensibile) in quell'atto, ma addirittura si definisce in relazione all'atto stesso, cioè paradossalmente in relazione ad una sua parte e comunque in relazione a sè stesso". Ancora secondo G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*, p. 158, "si continua in fondo a valutare il procedimento con gli stessi strumenti che servono in confronto all'atto", cioè "si qualifica un fenomeno dinamico attribuendogli le stesse caratteristiche del fenomeno statico", dell'atto, che può esser considerato tale in quanto "gli effetti che esso produce sono frutto di un'intermediazione-attività dell'ordinamento tra l'atto stesso e le figure soggettive" e "[...] dal punto di vista della produzione di esso, rappresenta un

concettuale procedimento-funzione, in cui la nozione di procedimento appare ancorata “al momento dell’esercizio della funzione e cioè al momento dell’esercizio del potere e del suo concretizzarsi in un atto in vista più che di determinati effetti, del soddisfacimento di determinati interessi”<sup>91</sup>: avendo riguardo all’entità sostanziale che nel fenomeno procedimentale trova la sua forma, la funzione appunto, l’atto altro non è che “la manifestazione del risultato della funzione, un prodotto del procedimento”<sup>92</sup>, dell’esercizio del potere”<sup>93</sup>.

---

risultato, un momento di arrivo”.

<sup>91</sup> Il che appare la conseguenza della valorizzazione del concetto di funzione: l’attenzione, infatti, si concentra sulla progressiva attuazione del potere finalizzato alla realizzazione di interessi in vista dei quali il potere è attribuito e che nell’atto finale trovano soddisfazione. Ciò che muta è, dunque secondo F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, cit., “l’elemento dell’efficacia sostanziale”: nel primo caso visto “prevalentemente come realizzazione di determinati effetti tipici e perciò stesso qualificati da un punto di vista rigorosamente formale”; nel secondo caso inquadrato “proprio nel momento della soddisfazione di interessi”. L’elemento teleologico fonda anche la già richiamata – vds. *infra*, si rinvia alla nota 87 – distinzione tra procedimento, forma della funzione amministrativa, e processo, forma della funzione giurisdizionale: nel primo la trasformazione del potere è preordinata alla soddisfazione dell’interesse della pubblica amministrazione, e solo indirettamente può derivarne la soddisfazione dell’interesse di un soggetto diverso. Nella forma del processo, invece, “non solo intervengono soggetti diversi da quello cui compete emanare l’atto, ma questi perseguono con i loro atti processuali un interesse sostanziale che non è l’interesse dell’autore dell’atto, ma quello dei suoi destinatari”; può “intervenire nella formazione dell’atto anche chi, pur non essendo titolare dell’interesse principale perseguito dall’atto, è tuttavia titolare di un interesse su cui l’atto incide, e vi intervenga appunto per la tutela di un suo interesse”, (il che si rinviene “nell’amministrazione, quando l’atto soddisfa primariamente l’interesse dell’amministrazione, ma a questo non è disgiunta la considerazione di un interesse sia pure subordinato al cittadino) - F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa* cit., p. 135 e ss. Se “nel diritto, le forme sono mezzi e strumenti e non sostanza” – vds. spec. p. 137, nulla vieta che la forma processuale non possa essere strumento di garanzia di retto esercizio del potere anche per la funzione amministrativa: anzi, essa si rende necessaria ogni volta che appare opportuno che la funzione amministrativa sia limitata da atti posti in essere da soggetti che, pur non essendo titolari dell’interesse principale perseguito dall’atto, sono tuttavia titolari di un interesse su cui l’atto incide, per cui il loro intervento nella formazione dell’atto influisce sulla tutela della loro situazione giuridica e in vista di tale tutela si giustifica – p. 139. Questo argomentare fu “assai importante, [...] al fine di dimostrare che l’amministrazione si può fare nel modo del procedimento e anche nel modo del processo”, ma anche al fine di verificare e valutare “il valore di contributo alla perfezione del procedimento che riveste l’intervento del privato” – così per G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 783. Sull’avvicinamento della forma procedimentale alla maglie del processo in attuazione del principio di trasparenza e di buona amministrazione, attraverso gli istituti di partecipazione, vds. *oltre*, par. 5.

<sup>92</sup> G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione* cit., p. 284, accoglieva l’indirizzo secondo cui solo “considerando l’atto nient’altro che un prodotto del procedimento, quest’ultimo si coglie nella sua essenza storica, come puntualizzazione cioè, giuridicamente controllabile, dei momenti in cui dalla realtà normativa si trapassa alla realtà della fattispecie concreta”; come “trasformazione delle energie giuridiche necessarie a costituire la nuova realtà che si sintetizza nell’atto”, con “un’autonoma ragione di essere e un’autonoma consistenza, giacché tutto ciò che non si ritrova nell’atto, ma che è appartenuto in qualche modo al procedimento, non va perduto”.

<sup>93</sup> Si accennava alle distinte, ma non alternative, prospettive d’indagine del fenomeno procedurale che, a questo punto, appaiono evidenti. Come ricordano R. VILLATA – G. SALA, *op. cit.*, p. 578, si tratta dell’analisi strutturale “diretta a coglierne gli elementi costitutivi e i nessi di collegamento in relazione all’effetto giuridico”, in cui, come osservava M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, II, p. 833, il procedimento è esaminato “nelle sue componenti, quindi, negli atti strumentali ordinati al provvedimento, e negli atti che hanno valore o di presupposti, o di fatti di legittimazione, o di fatti di efficacia” – su cui vds. anche G. CATALDI, *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967; e dell’analisi funzionale “che invece tende a valorizzare la ragion

In questa sede, ai fini dei successivi svolgimenti, non si intende intraprendere un esame avente ad oggetto la validità di queste posizioni da un punto di vista dogmatico, né sottoporre a revisione i diversi orientamenti dottrinali in tema di procedimento, proponendo una rielaborazione della nozione.

Si intende, invece, evidenziare alcuni aspetti che hanno fondato le diverse ricognizioni e segnato il passaggio della figura giuridica attraverso differenti conformazioni, sviluppando l'indagine secondo un duplice ordine di scopo.

Da un lato si tratterà "lo svolgersi del procedimento nei diversi punti di svolta e di trasformazione degli assetti istituzionali", considerando il profilo evolutivo utile e necessario nell'intento di sintetizzare le diverse logiche che attraversano il lavoro. Dall'altro si verificherà il valore del procedimento facendo della legge generale sul procedimento amministrativo il principale punto di riferimento normativo.

Il passaggio dalla conformazione formale a quella funzionale ha rappresentato, infatti, "il trapasso della figura giuridica da un valore ad un altro"<sup>94</sup>; da un "ruolo"<sup>95</sup> ad un altro del procedimento in sé rispetto all'azione amministrativa. Ha fondato il valore sostanziale della nozione, in quanto espressiva di un certo tipo di amministrazione e di un certo assetto di rapporti, che corrispondono a quel mutamento di valori che caratterizza l'evoluzione stessa del diritto pubblico.

### 2.3) *Linee di sviluppo del procedimento*

Le diverse ricostruzioni del tema, ormai giunto a matura separazione "dal mondo dell'atto", riconoscono un diverso ruolo e valore alla dinamica procedimentale, e, ancor prima, sottendono un diverso disegno dell'amministrazione e del suo rapporto con la società.

Si accennava, infatti, come, a partire dalle prime concezioni come "serie di operazioni con cui si perfeziona l'atto"<sup>96</sup> e come "serie di atti successivi e giuridicamente ordinati"<sup>97</sup>, la ricostruzione del procedimento amministrativo "in base al suo profilo formale"<sup>98</sup> avesse portato ad un suo inquadramento quale "dinamico succedersi di momenti nel tempo presupposto per l'adozione di un atto amministrativo"<sup>99</sup>, con un'implicita "connotazione sostanziale": l'essere "manifestazione del potere unilaterale

---

d'essere di ciascuno degli elementi stessi in relazione allo scopo, al risultato, dell'esercizio del potere", in cui il procedimento è esaminato "in quanto ordinato alla cura di interessi" – sempre M.S. GIANNINI, *op. loc. cit.* Rispetto all'analisi strutturale, in senso critico, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo cit.*, p. 28 si spingeva ad affermare che "tale teorica appresta uno schema logico di analisi", "giovando "alla scomposizione ed all'analisi logica di un dato di partenza, di cui si presupponga già la natura di fenomeno procedimentale", mostrandosi tuttavia "incapace di coglierne l'essenza, [...] di identificare il fenomeno corrispondente al concetto di quest'ultimo".

<sup>94</sup> G. SANTANIELLO, *Il procedimento amministrativo: linee di sviluppo*, in *Dir. Proc. amm.*, 1985, p. 496 e ss.

<sup>95</sup> M. SCHINAIA, *Profili evolutivi della problematica del procedimento amministrativo cit.*, p. 110

<sup>96</sup> G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1958, p. 272

<sup>97</sup> O. RANELLETTI - R. AMORTH, *La legge generale amministrativa*, in *Nuovo Digesto it.*, 1939, p. 529. Vds. *retro*, par. 2.

<sup>98</sup> "Nella sua connotazione formale o strutturale, di sequenza di atti ovvero di fattispecie a formazione progressiva in vista del provvedimento finale e della produzione degli effetti da questo discendenti", così G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Dir. e soc.*, IV, 1996, p. 484.

<sup>99</sup> A.M. SANDULLI, *op. loc. cit.*

dell'amministrazione per il perseguimento di interessi pubblici"<sup>100</sup>.

Ricondotto ad un'ipotesi di formazione successiva della fattispecie, nel farsi della quale si distinguono atti preparatori, costitutivi ed integrativi di un unico effetto giuridico principale, il procedimento acquistava il valore di "garanzia formale" della legalità procedurale, ovvero "del rispetto dell'ordine o della sequenza a volta a volta stabiliti"<sup>101</sup>, "nell'ottica dominante dei rapporti fra amministrazione e terzi, espressa dal binomio autorità-libertà". Correlata ad "un bisogno di conoscenza dei presupposti dell'atto ai fini della difesa postuma delle ragioni del privato", la conformazione formale non sembrava lasciar spazio per una ricostruzione del procedimento come "sede di confronto fra interessi, anche solo pubblici"<sup>102</sup>. Né una tale prospettazione poteva rinvenirsi in quell'amministrazione, "rilevante solo per la funzione esecutiva rispetto alle leggi ed operante in margini ristretti di discrezionalità"<sup>103</sup>, in presenza di un'organizzazione amministrativa capace di per sé di tessere relazioni certe e stabili tra interessi e centri di competenza<sup>104</sup>.

Diversamente, di lì a poco, si sarebbe concluso, con il ricorso al concetto di funzione<sup>105</sup> quale "nuovo elemento della dinamica giuridica", capace, in quanto espressione del passaggio dal potere astratto al provvedimento, di fondare "un approccio sostanziale al procedimento", mantenendo il necessario raccordo "tra la formazione del contenuto

---

<sup>100</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, secondo il quale la connotazione formale o strutturale nascondeva l'idea che "il procedimento non potesse che fondarsi sul potere unilaterale dell'amministrazione ed essere manifestazione di questo potere per il perseguimento di interessi pubblici: visti questi come interessi intitolati dell'amministrazione, e in quanto tali contrapposti alle posizioni e agli interessi dei singoli".

<sup>101</sup> Vds. *retro*, par. 2.1 e 2.2. G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali cit.*, p. 808 e ss., secondo il quale, in questo modo, così ragionando, ci troviamo di fronte ad "una concezione unitaria della nozione di procedimento", che risponde alla domanda "cosa è il procedimento", ma che lascia sullo sfondo altre domande: "perché il procedimento" e "quale procedimento". "Tale lettura lascia sullo sfondo le possibili giustificazioni sostanziali per cui via via si sono affacciati diversi modelli procedurali nella nostra legislazione e tende a privilegiare il dato della garanzia formale espresso dal procedimento", relegando il ruolo del giudice a compiti di controllo o "di riscontro del rispetto della legalità del potere autoritativo".

<sup>102</sup> Per dirla con G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 780, veniva riconosciuta al procedimento una funzione "meramente rappresentativa dei passaggi formali della fattispecie", proprio in relazione alla "necessità di rendere sostanzialmente avvertibile e decifrabile ciò che viene svolto prima che il provvedimento amministrativo faccia calare sul privato il suo effetto".

<sup>103</sup> G. SANTANIELLO, *Il procedimento amministrativo: linee di sviluppo cit.*, p. 499.

<sup>104</sup> G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 781, per il quale, appunto, "la configurazione del procedimento, così legato al provvedimento, da esserne soltanto [...] un punto di vista della relativa conoscenza, si ebbe quando l'organizzazione amministrativa raggiunse un tale grado di stabilità e di semplificazione, che non soccorrevano più occasioni e mezzi per operare, nel momento dell'attività, confronti o composizioni di interessi che non trovassero appunto nella organizzazione dei centri di competenza una condizione di certezza e quiete".

<sup>105</sup> G. BERTI, *op. ult. cit.*, p. 783, parlava a tal proposito di "invenzione", cui "si è giunti mediante l'analisi delle figure di eccesso di potere, e cioè mediante l'osservazione della discrezionalità amministrativa e delle sue disfunzioni". Nel concetto di funzione vi è la considerazione del potere amministrativo non già nella sua astrattezza e potenzialità, bensì nella sua concretizzazione in provvedimento. In esso si coglie, quindi, "il carattere di fenomeno di progressione dinamica del potere verso l'atto", e si rinviene, quale elemento differenziale rispetto alle altre funzioni, l'attività di composizione dei diversi interessi coinvolti nella realizzazione dell'interesse pubblico primario per cui il potere è assegnato all'autorità amministrativa. Sul punto vds. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa cit.* M.S. GIANNINI, *L'attività amministrativa*, p. 113 e F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, p. 176 e ss.



dell'atto e l'apparenza giuridica del processo formativo”<sup>106</sup>.

Importando l'abbandono “del metodo soggettivistico”, la funzione permetteva di scindere la produzione dell'atto “dalle esigenze della relazione legge-soggetto o legge-organizzazione” e lasciava spazio ad “una rielaborazione del contenuto normativo mediante un confronto tra interessi”<sup>107</sup>.

Il procedimento, dunque, da mero “schema giustiziale”<sup>108</sup> diveniva “il momento formale della dinamica della funzione amministrativa” e assumeva il ruolo di “sede del farsi della decisione”, in cui “la tradizionale unilateralità del potere si stempera e tramuta in una rete di rapporti bilaterali”<sup>109</sup>, aprendosi all'idea “del pluralismo degli interessi pubblici e privati”, da coordinare “per la realizzazione dell'interesse pubblico”, per l'esercizio della funzione, appunto<sup>110</sup>.

Alla base di questo mutato ruolo del procedimento, è possibile scorgere un diverso modo

---

<sup>106</sup> G. BERTI, *op. loc. cit.* La funzione esprime “il dinamismo della realtà amministrativa”, cogliendo la realtà “prima e più che giuridica, politica e storica”, in cui l'agire amministrativo rileva “non come semplice svolgersi verso il compimento di una fattispecie o l'emanazione di un atto, ma nell'unità che deriva ad esso dalla cura affidatagli di organici gruppi o sistemi di interessi della comunità” – così F. SATTA, *op. cit.*, p. 133.

<sup>107</sup> Secondo G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 792, il metodo soggettivistico conduce “in modo obbligato a presentare l'amministrazione come un complesso organico che non può allacciare relazioni dinamiche”, e, quindi, “a svalutare il procedimento e tutte le potenzialità che questo avrebbe nel senso di fungere da sede di incontro dinamico tra amministrazione e società”. L'idea della funzione segna una nuova strada: “tra la norma che conferisce il potere e il provvedimento, c'è appunto la funzione e non il soggetto con la sua volontà”; c'è un elemento obiettivo e non soggettivo, “che come tale non premia necessariamente il soggetto pubblico, [...] vincente rispetto ai soggetti terzi”. La funzione significa che l'attività non è necessariamente schiava dell'organizzazione, che le esigenze dell'organizzazione, il peso e l'autorità dell'organizzazione pubblica non si trasferiscono in modo totalitario nell'attività e non dominano il rapporto tra il pubblico e il privato. L'attività è obiettiva, non è frutto di volontà o di decisione del soggetto pubblico, è funzione e anche processo. [...] L'autorità dell'atto non deriva dalle radici che ha nelle legge, ma dal confronto tra gli interessi e dal risultato di questo confronto”.

<sup>108</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 782.

<sup>109</sup> “Rapporti tra amministrazione e terzi che vengono a costituire nel loro insieme la sostanza del procedimento, servendo a tradurre sul piano formale la trama sostanziale degli interessi sottostanti”. G. PASTORI, *op. ult. cit.*, per il quale “nella prospettiva del Benvenuti vi è la preliminare concezione dell'amministrazione come [...] funzione, [...] come attività ordinata a scopi e finalità che la stessa Costituzione e le leggi individuano e obiettivano come criteri e vincoli esterni dell'azione amministrativa [...] e come attività rilevante di per sé nel suo svolgimento dinamico di attività di decisione da compiersi secondo i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, per il raggiungimento di tali scopi e finalità”. In questo modo, “il procedimento assume una precisa connotazione e giustificazione sostanziale”, divenendo “espressione del farsi della decisione amministrativa”, il mezzo e la sede in cui l'amministrazione “definisce l'assetto degli interessi dei vari soggetti coinvolti dalla decisione alla luce a al fine di realizzare in concreto gli scopi stabiliti dalla legge”.

<sup>110</sup> A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella l. 241/90 (quaranta anni dopo la prolusione di F. Benvenuti)*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, IV, p. 656. Secondo G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione cit.*, p. 784, il Benvenuti, nella distinzione tra procedimento e processo – su cui vds. *retro* – “sembra voler affermare, di fronte alla funzione, il valore qualificante che ha il procedimento in senso stretto ovvero il processo”: “se il processo significa, rispetto al procedimento in senso stretto, una diversa presenza e un diverso peso degli interessi coinvolti, giacché gli interessi dei destinatari dell'atto tendono a mettersi sullo stesso piano dell'interesse di chi è il vero promotore dell'atto stesso, c'è invero da chiedersi se non sia alla fine molto più forte e più determinante la forma (processo o procedimento) che non [...] la funzione”.

“d’intendere l’amministrazione”<sup>111</sup> corrispondente al mutato contesto istituzionale, politico, culturale; a quel cambiamento di valori che segna l’evoluzione del sistema amministrativo sulla linea dell’apertura alla società.

“Nel momento in cui l’esigenza pluralistica assume consistenza per effetto del graduale attuarsi delle istanze racchiuse nella Costituzione”, il procedimento non è più soltanto “causa e fonte di un atto”, “ma una vera e propria tecnica di distribuzione dell’azione amministrativa, riconnessa direttamente ai principi *costituzionali*”<sup>112</sup>. Non soltanto “un modo di agire”, ma “un modo di essere dell’amministrazione nella rinnovata dialettica politico-costituzionale”<sup>113</sup>; “una variabile dipendente [...] dal modo in cui si configurano i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini”<sup>114</sup> e, ancora prima, del diverso modo “d’intendere l’amministrazione”<sup>115</sup>, secondo gli stessi dettami costituzionali<sup>116</sup>.

Nel sistema concettuale del procedimento-fattispecie si riconosceva un’amministrazione “avente una funzione meramente esecutiva delle leggi”<sup>117</sup>: l’atto finale, infatti, è considerato espressione esclusiva e spontanea di un potere autoritativo<sup>118</sup> e gli interessi “da selezionare e confrontare” si definiscono in relazione “al limite del confronto formale dell’atto con la fattispecie normativa”<sup>119</sup>. Diversamente nel sistema concettuale del procedimento-funzione, in cui “l’atto finale si pone come la risultante di un contraddittorio”<sup>120</sup> ed in relazione a questo si individuano “gli interessi da coinvolgere”, l’amministrazione si mostra “disponibile ad aprirsi verso la società”<sup>121</sup>, “sufficientemente libera rispetto alla legge nell’individuazione degli interessi da porre a base delle valutazioni in vista dell’adozione dell’atto finale”<sup>122</sup>.

---

<sup>111</sup> A. PUBUSA, *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Torino, 1988, p. 178-179.

<sup>112</sup> G. SANTANIELLO, *Il procedimento amministrativo: linee di sviluppo cit.*, p. 499, per il quale “è allora che lo schema procedimentale percorre nella scala dei valori un ulteriore gradino in quanto mira a chiamare all’esercizio dei poteri i soggetti pubblici e privati iscritti nel quadro di disciplina dell’azione pubblica”, e il ruolo del procedimento “sta nel costruire un modo di coordinarsi di soggetti impegnati, attraverso una reciproca influenza di apporti e comportamenti a soddisfare pubblici interessi”.

<sup>113</sup> F. LONGO, *Presentazione*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 26.

<sup>114</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>115</sup> A. PUBUSA, *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Torino, 1988, p. 178-179.

<sup>116</sup> Valorizza il ruolo della Costituzione nell’attribuzione all’amministrazione di una “funzione di governo” e di una “funzione per la società”, G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 34 e ss.

<sup>117</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, “eretta su fondamenti e strutture politici, dove la controllabilità dell’obiettività delle valutazioni di interessi è pressochè nulla”. In particolare – vds. p. 438 – l’Autore evidenziava come “il criterio esecutivo *rendesse* pressochè inutile l’istituzione di forme di contraddittorio tra interessi pubblici e privati”, considerato che “la decisione sul migliore assetto del rapporto tra Stato e società era per definizione assorbita nella legge e nella concomitante decisione politica”, con la conseguenza che “nell’amministrazione come apparato esecutivo lo spazio di contraddittorio amministrativo tra la legge e la giurisdizione era tanto esiguo da non giustificare e, addirittura, togliere motivazione ad un procedimento nel quale si riproducesse il confronto tra interessi reali”.

<sup>118</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>119</sup> G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, p. 442.

<sup>120</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>121</sup> G. SANTANIELLO, *op. loc. cit.*, per il quale “alla base del procedimento per contraddittorio sta la visione di un’amministrazione disposta a congegnare le operazioni, le misure, i provvedimenti attraverso strumenti partecipativi ed a stabilire il suo rapporto con la società in modo da poter utilmente individuare e selezionare gli interessi”.

<sup>122</sup> A. PUBUSA, *op. loc. cit.* e IDEM, *L’attività amministrativa in trasformazione*, Torino, 1993, p. 16, per il

Nel perseguimento dell'interesse pubblico, per il tramite dell'individuazione e valutazione dei diversi interessi in gioco, l'amministrazione svolge un "ruolo di intermediazione"<sup>123</sup> degli interessi pubblici e la società, che trova espressione anche nella "produzione normativa caratterizzante le trasformazioni istituzionali"<sup>124</sup>.

Agli inizi degli anni '70, l'irrompere delle Regioni sulla scena e il rafforzamento delle autonomie locali, ridotte a strumenti di mero decentramento sino all'avvento della Costituzione, parallelamente alla crescente distribuzione delle funzioni tra i vari livelli di organizzazione e al relativo intreccio di competenze<sup>125</sup>, nonché alla "presa in carico di servizi pubblici" e all'allargamento della sfera d'azione dei pubblici poteri<sup>126</sup>, rafforzarono quel ruolo e "accentuarono l'esigenza di rapporti strutturali tra l'amministrazione e la società"<sup>127</sup>.

Affermandosi l'ineludibilità della collaborazione tra enti o tra enti e privati<sup>128</sup> per l'esercizio della funzione e, anche attraverso l'esperienza della programmazione<sup>129</sup>, della

---

quale il procedimento da "luogo di manifestazione della funzione autoritativa perché gli interessi da confrontare vengono selezionati dall'autorità e sono nella sua piena disponibilità" diviene "strumento per sottrarre all'esclusiva soggettività dell'agente l'attuazione del precetto legislativo nella singola fattispecie concreta". G. BERTI, *op. ult. cit.*, p. 443, individuava alla base di tale configurazione, "la concezione di un'amministrazione sufficientemente libera rispetto alla volontà legislativa e tuttavia conformata nella struttura, sia in via normativa che di fatto, così da essere svincolata da obiettivi politici immediati e allo stesso tempo informata al rispetto di precise regole di comportamento". "L'amministrazione disposta alla valorizzazione del contraddittorio è in grado, sia pure all'interno di rigide regole conformative, sia di congegnare con sufficiente libertà le operazioni, le misure e i provvedimenti in funzione sociale, sia di stabilire il suo rapporto con la società in modo da poter utilmente individuare e selezionare interessi".

<sup>123</sup> M. SCHINAIA, *op. ult. cit.*, p. 129.

<sup>124</sup> G. SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 500. S. CASSESE, *La trasformazione dell'organizzazione amministrativa in L'organizzazione amministrativa*, 1985, p. 380 e ss. Evidenzia M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione: la determinazione procedimentale dell'interesse pubblico cit.*, p. 107 come a partire dagli anni '70 "la progressiva moltiplicazione dei pubblici poteri, che si traduce inevitabilmente in una pluralizzazione delle pubbliche amministrazioni, evidenzia anche sotto il profilo giuridico la centralità dell'organizzazione che mette in relazione tali poteri fra loro e con l'ambiente in cui operano" e porta a prender "atto di come nello svolgimento del processo decisionale siano coinvolti di regola centri diversi e variamente configurati, [...] non solo apparati pubblici, ma anche [...] gruppi, imprese e cittadini". Gli anni '70 sono "gli anni del cambiamento, [...] gli anni in cui il pluralismo viene spinto all'esasperazione e viene rafforzata la tutela del cittadino nei confronti dei pubblici poteri" – così D. RESTA, *Un contributo allo studio per la riforma della disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 340.

<sup>125</sup> D. RESTA, *op. ult. cit.*, p. 332, parla di "plethora di centri decisionali".

<sup>126</sup> M. SCHINAIA, *op. ult. cit.*, p. 115 e ss.

<sup>127</sup> G. SANTANIELLO, *op. loc. cit.*

<sup>128</sup> Sulla diffusione di moduli convenzionali tra enti o tra enti e privati vds. A. QUARANTA, *Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa e gli accordi procedimentali, normativi e di organizzazione*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 185 e ss.

<sup>129</sup> G. SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 501, secondo il quale "il tipo di economia mista che è propria delle società occidentali esige la ricerca di un coordinamento tra centri privati e pubblici di decisione: e piani e programmi servono a questo", evidenziando "la caratteristica attuale dell'attività dei pubblici poteri, di avere il proprio centro in atti che precedono e anticipano l'azione concreta, prefigurandola globalmente, [...] preordinandola". Evidenziava M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 261 che nell'evoluzione dell'attività dell'amministrazione, la programmazione ha avuto un ruolo essenziale di stravolgimento delle "nitide ottocentesche distinzioni tra funzioni normative e funzioni provvedimentali", e di superamento della "sequenza legge-atto

necessità di realizzare il singolo interesse pubblico in rapporto di “equilibrio rispetto ad altri interessi pubblici o anche privati”<sup>130</sup>, il procedimento divenne “lo strumento organizzativo” attraverso cui “creare e sviluppare nessi durevoli tra amministrazione e amministrati”<sup>131</sup>. La conseguente sollecitazione ad aprire il procedimento amministrativo alla partecipazione degli interessati importa la sua evoluzione da mero “metodo garantistico di formazione dell’atto a formula di collegamento fra soggetti pubblici e privati, cooperanti all’esercizio del potere”<sup>132</sup>. Ad ambito di realizzazione del “collegamento organizzativo fra i molteplici centri di interesse coinvolti nelle questioni di interesse generale”<sup>133</sup>, a sede di “emersione, composizione e valorizzazione degli interessi investiti dalla decisione”<sup>134</sup>.

Non più, quindi, soltanto “garanzia formale”<sup>135</sup>; ma “garanzia sostanziale”<sup>136</sup> dell’esercizio del potere che, in attuazione dei dettami costituzionali dell’imparzialità e del buon andamento, possa definirsi “regola di giudizio e tecnica di composizione di interessi”, “misura e attuazione di un rapporto amministrativo”<sup>137</sup>.

È quanto, d’altra parte, richiede il pluralismo istituzionale e organizzativo che, in uno Stato pluriclasse, in cui “le istituzioni pubbliche non sono ritenute rappresentative e detentrici in esclusiva del potere di interpretare gli interessi pubblici”<sup>138</sup> diviene

---

amministrativo”.

<sup>130</sup> M. SCHINAIA, *op. ult. cit.*, p. 115.

<sup>131</sup> M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 269.

<sup>132</sup> G. SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 501. È quanto si rileva nel decennio 1960/1970, quando prendendo “risalto gli interessi collettivi e superindividuali e il bisogno di una loro tutela”, e, ponendosi le basi per un’integrazione “nel sistema delle tutele tra procedimento e processo” – fin ad allora separati (su cui vds. in particolare M. SCHINAIA, *op. ult. cit.*, p. 107 e ss.) – si delinea “una prospettiva di disciplina di legge generale sul procedimento” – vds. spec. p. 503. Sul tema vds. anche R. IANNOTTA, *La giurisdizione del giudice amministrativo*, Milano, 1985, p. 331 e ss.

<sup>133</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione cit.*

<sup>134</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, II, p. 833.

<sup>135</sup> Nel senso di “verificabilità della conformità dell’attività amministrativa all’ordine normativo preesistente”. G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005. Parla di garanzia formale dell’agire amministrativo di cui ripete il carattere di autoritatività, E. MELE, *Procedimento amministrativo: i segni di una crisi*, in *Foro amm.*, 1991, II, p. 1855 e ss.

<sup>136</sup> G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali cit.*, p. 810. Una lettura del procedimento, poi avvalorata “dall’ampliamento del ruolo del giudice nel riesame giurisdizionale delle manifestazioni dell’agire amministrativo verso un più penetrante riscontro, al di là delle determinazioni formali, del processo logico – sostanziale che dà luogo al provvedimento amministrativo, valendosi a tal fine delle possibilità offerte dal controllo del vizio di eccesso di potere”. Sul punto vds. anche IDEM, *La procedura amministrativa cit.*, p. 28 e ss.

<sup>137</sup> G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali cit.*, p. 813 e ss. Sempre valorizzando l’opera del giudice nella definizione di regole dell’agire amministrativo, il collegamento procedimento – funzione, per il tramite del principio di imparzialità in particolare, secondo l’Autore, favorisce la sua considerazione, da un lato, come “metodo o tecnica di composizione del pluralismo istituzionale ed organizzativo esistente e, perciò, anche degli interessi”, dall’altro, per la sua acquisita connotazione sostanziale in termini di composizione dialettica e paritaria delle posizioni dei soggetti interessati”, come espressione del rapporto che in esso si sviluppa. È l’assunzione di “una prospettiva relazionale del procedimento”, per cui “ogni meccanismo procedurale non è nient’altro che il riflesso formale di un’esistente distribuzione tra più soggetti di posizioni giuridiche relative a interessi diversi che devono trovare tra loro un coordinamento e una composizione”.

<sup>138</sup> M. SCHINAIA, *op. ult. cit.*, p. 116. Sulla crisi di rappresentanza, vds. *retro*, par. 1. Non si trascuri per altro che tale considerazione ben potrebbe condurre al tema dell’amministrazione pubblica in senso

“pluralismo degli interessi”<sup>139</sup>. “Non esiste l’interesse pubblico, ma gli interessi pubblici, concorrenti”<sup>140</sup>, e, rispetto ad essi, “le leggi non possono sempre stabilire una scala” di prevalenza, dovendo lasciare, invece, al procedimento “il compito [...] di soluzione di conflitti tra interessi”<sup>141</sup>.

### 3.) *Dalla funzione amministrativa alla legge generale sul procedimento*

Il convincimento che fosse “meglio regolare in modo preventivo conflitti di interessi pubblici e privati”<sup>142</sup> e l’esigenza di rafforzamento della tutela del privato nei confronti dell’amministrazione, tradizionalmente incentrata sulla misura giudiziale, furono fondamentali ragioni all’origine della disciplina procedurale dell’attività amministrativa<sup>143</sup>.

Il “principio del diritto amministrativo contemporaneo”<sup>144</sup>, “coevo con l’affermazione dello Stato di diritto”, per il quale l’esercizio del potere amministrativo va circondato da regole e limiti procedurali<sup>145</sup>, ha per tempo trovato espressione nel nostro

---

sostanziale, come cura concreta di interessi pubblici non sempre e necessariamente svolta da organizzazioni pubbliche, bensì anche da soggetti esterni a queste, privati, a loro volta persone fisiche o giuridiche. Sul tema, che meriterebbe ampi approfondimenti, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000 e A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005.

<sup>139</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 818.

<sup>140</sup> S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 81

<sup>141</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 818. Nello stesso senso, S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 321. Come già anticipato, d’altra parte, l’idea del procedimento come “mezzo di composizione degli interessi”, è strettamente legata all’affermazione dello Stato pluriclasse, ove “ogni interesse collettivo è suscettibile di riconoscimento e di tutela pubblici”. G. SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 501, per il quale “con la proceduralizzazione anche il concetto di interesse pubblico si trasforma da dato statico e astratto, fornito dalla legge, in costrutto concreto dovuto alla sintesi procedimentale”.

<sup>142</sup> “Anziché rimettersi al gioco, spesso perfino casuale, delle misure di controllo o giudiziali successive”, così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo cit.*, p. 816.

<sup>143</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, scriveva: “dopo il secondo conflitto mondiale il problema della disciplina legislativa dei procedimenti amministrativi ha assunto una nuova dimensione, [...] perché sul piano mondiale erano evidenti le constatazioni circa l’insufficienza della tutela dei privati nei confronti dell’amministrazione”, e l’inadeguatezza della tutela offerta dai giudici, in quanto “la rimozione di atti invalidi reprime illegittimità ma non cura interessi pubblici”. Sulle disfunzionalità delle garanzie tipiche della giustizia amministrativa, vds. anche F. MERUSI - G. SANVITI, *L’ingiustizia amministrativa in Italia*, Bologna, 1986, p. 9 e ss., richiamato anche da A. CORPACI, *La partecipazione procedimentale*, in *L’attuazione della legge 241/90*, (atti del convegno tenutosi a Macerata 21-22 giugno 1996, a cura di G. SCIULLO, Milano, 1997, p. 3 e ss., per il quale “la revisione del sistema di tutela si conferma un tassello essenziale della riforma amministrativa”, vds. spec. p. 14. Sul punto anche R. VILLATA – G. SALA, *op. cit.*, p. 581, ricordano che “la garanzia di legittimità è stata storicamente cercata nell’atto amministrativo e nella successiva tutela giurisdizionale, non in regole di esercizio del potere”, tutela che precede e si aggiunge a quella giurisdizionale”. In senso, almeno in parte, contrario, G. PASTORI, *La procedura amministrativa, cit.*, p. 24 e ss. nega che “il problema dell’opportunità di regolare legislativamente la procedura amministrativa” possa essere affrontato considerando “la presenza di corti giurisdizionali amministrative che, per essere preposte alla tutela degli interessi legittimi, vale a dire alla tutela del corretto esercizio della funzione amministrativa, assicurano già sufficientemente un risultato di giustizia sostanziale negli atti della pubblica amministrazione”, in quanto ciò “non conduce a ritenere che lo stesso tipo di tutela renda superflua una preordinazione formale della procedura”, “necessaria ed opportuna e per assicurare la certezza del diritto e per dare un contenuto alla stessa posizione tutelata”.

<sup>144</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo cit.*, p. 820.

<sup>145</sup> IDEM, *op. loc. cit.* A partire dalla considerazione delle regole procedurali come garanzia della

ordinamento all'interno di normative settoriali e, solo in un momento successivo, all'interno di una legge di carattere generale<sup>146</sup>.

Già nella seconda metà del secolo scorso veniva avvertita la necessità di una legislazione sul procedimento amministrativo capace di definire, attraverso la disciplina delle forme, “il valore della procedura quale punto d'incontro e di saldatura tra gli aspetti sostanziali e formali della normazione amministrativa” che il concetto stesso di funzione presupponeva<sup>147</sup>.

Passando da una concezione “statica” del procedimento, come “succedersi di atti”, ad una concezione “dinamica”, come “esercizio di una funzione pubblica”, si assunse progressivamente coscienza del valore “politico-costituzionale” nonché del forte legame con le istanze di democratizzazione<sup>148</sup>.

Più precisamente, come già si è accennato<sup>149</sup>, l'accresciuta sensibilità per i principi di

---

legalità dell'azione amministrativa, R. VILLATA – G. SALA, *op. cit.*, p. 580, ritengono “non proponibile la distinzione tra ordinamenti che hanno una disciplina generale del procedimento amministrativo e ordinamenti di essa privi”, proprio per il fatto che “l'affermazione di regole per l'esercizio del potere amministrativo è coeva con l'affermazione dello stato di diritto e il loro sviluppo segue l'evoluzione di tale forma di stato con l'estendersi dell'ambito e del contenuto del principio di legalità”. L'unica distinzione possibile sarà quella “tra ordinamenti che hanno ritenuto necessaria una codificazione di regole generali del procedimento amministrativo e ordinamenti che affidano la disciplina a disposizioni specifiche per singoli procedimenti e ad alcuni principi *sans texte* di origine e continua ridefinizione giurisprudenziale”.

<sup>146</sup> S. CASSESE, *Passato, presente e futuro della legge sul procedimento amministrativo*, in *Nuova rassegna*, 1994, evidenziava come “per secoli fosse esistito il procedimento senza una legge generale che lo regolasse: vi era l'oggetto della disciplina ma non la disciplina dell'oggetto che era regolato in maniera variabile da leggi di settore o non era sottoposto a disciplina normativa”. La più generale “tendenza delle legislazioni positive a regolare secondo moduli procedurali l'azione di un numero sempre maggiore di pubbliche autorità” “in funzione della tutela degli interessi di chiunque possa essere inciso dai risultati dell'azione medesima” – così F. TEDESCHINI, *op. cit.*, p. 872 – nel nostro ordinamento si caratterizza per “l'assenza [prolungata] di interventi legislativi volti a disciplinare in termini generali, attraverso uno o più corpi normativi, le regole e i modi dell'azione amministrativa”. Così, ancora negli anni '80 G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali cit.*, p. 805, osservava che “possono annoverarsi solo discipline riferite a determinate categorie di procedimenti” e che “permanendo un'ampia frammentazione e dispersione di norme procedurali nelle diverse leggi, l'elaborazione dei caratteri individuativi del procedimento resta ancora affidata all'opera del giudice” e della dottrina. Nello stesso senso anche M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione cit.*, p. 256, per il quale “la disciplina del procedimento trovò spazio solo per singoli provvedimenti e in funzione di ragioni economico-organizzative”. Inquadra la problematica nel più ampio tema dell'autolimitazione come “momento volontario del riconoscimento della libertà come dei diritti propri e di quelli altrui” F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa cit.*: “una legislazione sulla procedura amministrativa è una forma di autolimitazione del potere politico che si esercita attraverso l'esecutivo”, per cui la sua normazione consente “non solo il controllo da parte del potere politico e del cittadino”, al quale è data “una posizione di partecipazione all'amministrazione anziché di estraneità o semplice sudditanza”, ma introduce “un mezzo di razionalizzazione dell'esercizio della funzione amministrativa, [...] un mezzo per la sua efficienza”.

<sup>147</sup> G. PASTORI, *La procedura amministrativa cit.*, p. 27 e ss. Il concetto di funzione “come rapporto del potere col soggetto e la fattispecie per cui è dato” – così F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo cit.*, p. 99 – “induce a ritenere condizionata la trasformazione del potere ai requisiti organizzativi e sostanziali” e, sgombrando “il terreno dai dubbi sul fondamento teorico dell'esistenza di un procedimento [...] come mezzo di esplicazione della funzione amministrativa”, “fonda teoricamente l'esigenza di una disciplina procedurale dell'attività amministrativa”.

<sup>148</sup> F. BENVENUTI, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento cit.*, p. 1726. Sull'istanza di democratizzazione, caratterizzante la società moderna, vds. F. SCHMITT, *Ex captivitate salus*, trad. it., Milano, 1987, p. 29 e ss.

<sup>149</sup> Su cui vds. *retro*, par. 1.

democrazia<sup>150</sup> dagli anni '40 in poi ha accompagnato le profonde trasformazioni nel “fenomeno-amministrazione”<sup>151</sup> e l’ampia riflessione sul “principio di procedimentalizzazione”<sup>152</sup> fino alla definizione di “modi d’essere e funzioni del procedimento in stretta coerenza” con le stesse trasformazioni<sup>153</sup>.

“All’espansione del ruolo dell’amministrazione, della discrezionalità, del confronto degli interessi rispetto alla legge”<sup>154</sup>, si è ancorata la valorizzazione democratica del procedimento, quale “modo” attraverso cui l’amministrazione si giustifica “di fronte al cittadino”<sup>155</sup>. Come tutela che l’ordinamento appresta al privato per superare la “perenne contraddizione tra una teoria che lo vorrebbe sovrano (art. 1 Cost.) e una pratica che lo vede suddito, oggetto delle decisioni altrui”<sup>156</sup>; come “legalizzazione della prassi amministrativa e come mezzo per una limitazione dei poteri di governo”<sup>157</sup>.

---

<sup>150</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro Italiano*, 1984, V, p. 205 e ss.: “i principi della democrazia non possono limitarsi a reggere la funzione legislativa, quella di indirizzo o di governo, la funzione giurisdizionale, ma devono informare anche la funzione amministrativa”: “[...] perché l’ordinamento abbia carattere democratico è necessario che l’amministrazione sia democratica”, “nel senso che non c’è democrazia senza che vi sia anche democraticità dell’amministrazione”. Sul tema del rapporto tra amministrazione e democrazia, vds. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975-76, I, p. 597 e C. ESPOSITO, *Riforma dell’amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*. Efficacemente M. SCHINAIA, *Profili evolutivi della problematica del procedimento amministrativo cit.*, p. 117, collegando l’istanza di democrazia al modello costituzionale, ne considera l’effetto in relazione alla “crisi di rappresentanza delle istituzioni pubbliche in genere”.

<sup>151</sup> F. BENVENUTI, *op. loc. cit.*, sul piano “oggettivo” della “gestione del potere” e sul piano “soggettivo” dell’ente e del rapporto col cittadino. Sul punto vds. *retro*, par. 1 e 4. In modo efficace, già richiamato, M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge) cit.*, richiamava a tal proposito; “il noto mutamento di rapporti tra stato e società”, legato “all’evoluzione della realtà contemporanea dello stato di diritto in senso sociale-pluralistico”; la trasformazione dell’amministrazione “da entità esecutiva in una forza costitutiva e regolatrice, una forza di governo”; “lo spostamento del baricentro dell’attività amministrativa dall’atto amministrativo all’*iter* di formazione della decisione”.

<sup>152</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 1731.

<sup>153</sup> M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 15, per il quale, d’altra parte, più che di “trasformazioni” del procedimento è meglio parlare di “accentuazione di caratteri ed emersione di significati che ad esso son stati sempre connaturali”. Ancora, G. MARONGIU, *Gli istituti della democrazia amministrativa cit.*, p. 10, considera come “l’ingresso e lo sviluppo del principio democratico nell’amministrazione comportano modificazioni anche profonde sia sul tessuto connettivo dell’organizzazione, sia, soprattutto, sul modo di esercizio dei poteri amministrativi e di svolgimento dei servizi pubblici”.

<sup>154</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico cit.*, p. 222. Sul punto anche S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, I, p. 125, che ricorda: “la crisi della legge è crisi della sua applicazione negli ordinamenti contemporanei, come fatto automatico, meccanico e deresponsabilizzante” e segna di pari passo “la crisi dell’interesse pubblico”, come “regola o punto di riferimento che possa effettivamente orientare l’amministrazione nella gerarchizzazione dei singoli interessi che emergono concretamente dalla fattispecie”, “come canone di comportamento dell’autorità tributaria della potestà” – così M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 265.

<sup>155</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 1725.

<sup>156</sup> G. CORSO, *Conclusioni (La legge 241/90, la partecipazione e l’accesso)*, in *L’attuazione della legge 241/90*, atti del convegno tenutosi a Macerata 21-22 giugno 1996, a cura di G. SCIULLO, Milano, 1997, p. 59. “Il cittadino non sta dalla parte del pubblico potere come il principio democratico vorrebbe fargli credere, sta dalla parte opposta: ma il pubblico potere deve fare i conti con lui, rendersi trasparente (anziché invisibile), mostrare il suo vero volto”.

<sup>157</sup> O. SEPE, *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, p. 331 e ss.

In questa prospettiva, mentre il “diritto amministrativo ha sempre meno il compito di proteggere l’autonomia privata e sempre più quello di assicurare un surrogato del processo politico per dare giusta rappresentanza ad un ampio numero di interessi colpiti dalle decisioni amministrative”<sup>158</sup>, il procedimento “come strumento di trasformazione dei pubblici poteri in atti corrispondenti” deriva il proprio valore dal diretto collegamento “al principio democratico, [...] frutto di una rappresentatività più limitata”<sup>159</sup>.

In particolare, nel dibattito dottrinale, la disciplina generale della procedura è apparsa, non solo, come lo strumento capace di garantire che il potere rimanesse “nei limiti in cui e per cui esso è stato attribuito all’amministrazione”; ma anche come il mezzo di “attuazione ed espansione del generale principio di legalità”<sup>160</sup> e di legittimità del potere pubblico<sup>161</sup>, il “filtro” rispetto a cui dare concretezza al principio democratico<sup>162</sup>.

Anche nel nostro ordinamento, come negli altri Paesi<sup>163</sup>, fu chiaramente avvertita l’esigenza di “garantire il privato contro l’azione amministrativa nel suo farsi”<sup>164</sup>, fissando “con legge alcuni principi sul procedimento amministrativo”<sup>165</sup>.

Diversi furono i progetti di legge in materia già a partire dall’epoca della Costituente<sup>166</sup>

---

<sup>158</sup> R. B. STEWAER, *The reformation of american administrative*, in *Harvard Law Review*, 1975, giugno, VIII, p. 1670.

<sup>159</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*

<sup>160</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, per il quale la previsione di una disciplina legislativa, di “una disciplina formalmente vincolata della formazione dei provvedimenti”, avrebbe affiancato al controllo giurisdizionale uno strumento “atto a prevenire l’inosservanza della legge o dell’arbitrio amministrativo”, ed esteso dunque la portata della legalità amministrativa soprattutto nelle ipotesi di “discrezionalità crescente degli organi amministrativi, [e di] commistione di elementi di indirizzo e previsione politica”, dando contestualmente maggiore ampiezza alla tutela della posizione di interesse legittimo – su cui si rimanda a A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. II. L’accertamento del rapporto e l’esecuzione della sentenza*, Milano, 1962. Analoghe conclusioni per M. T. SERRA, *Contributo ad uno studio sull’istruttoria del procedimento amministrativo*, Milano, 1991, p. 5 e ss., per la quale all’origine della tendenza verso un’organica disciplina del procedimento amministrativo si potrebbe riconoscere l’esigenza di “non arbitrarietà dell’attività della pubblica amministrazione” e quindi, “di legalità”, non solo come “conformità al dato normativo precostituito”, ma anche come “efficace e costante protezione della sfera giuridica del cittadino implicata nell’azione stessa”. In questo senso si è parlato di legalità-giustizia, in cui il rispetto della legge in senso ampio garantirebbe “la realizzazione di una giustizia preventiva”, come necessaria considerazione di tutti gli interessi in gioco. Sul tema, a cui si connette “la giurisdizionalizzazione o processualizzazione del procedimento amministrativo”, vds. *oltre*.

<sup>161</sup> Sul punto vds. *retro*, par. 1. G. CORSO, *op. ult. cit.*, sul punto, afferma che “il procedimento amministrativo serve all’amministrazione [...] per legittimare l’operato e la stessa esistenza”. G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione cit.*, p. 242 evidenzia un rapporto di dipendenza tra i principi di imparzialità e buon andamento e il principio di legalità, nel senso che “la migliore osservanza dei primi richiede un’estensione dell’anticipazione normativa dei modi di conclusione delle attività”.

<sup>162</sup> G. MARONGIU, *op. ult. cit.*, p. 10.

<sup>163</sup> Sul punto vds. Y. MÉNY– V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994.

<sup>164</sup> G. CORSO, *op. ult. cit.*, p. 58.

<sup>165</sup> S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo cit.*, p. 321 e ss. Al fine di “precostituire, attraverso la normativa procedurale, uno strumento di garanzia per il privato nei confronti del potere amministrativo e, nello stesso tempo, uno strumento di perfezionamento, in termini di efficienza, dell’azione amministrativa” – così M. T. SERRA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>166</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo cit.*, p. 818, apprezzava lo “sforzo di trovare delle regole certe per la disciplina dell’attività amministrativa” che i progetti elaborati in Italia hanno sempre rappresentato: dai due schemi di legge generali del 1948 e del 1953 elaborati dalla Commissione per la riforma della Pubblica Amministrazione, costituita nell’agosto del 1944 alla proposta di legge dell’On.le De Francesco del 1955 e dell’On.le Lucifredi del 1958, tutti “diretti a introdurre una disciplina generale, e tendenzialmente completa, del procedimento amministrativo” – così R. VILLATA – G. SALA, *op. loc. cit.* Per i quattro



che, tuttavia, furono privi di qualche “eco positiva in Parlamento”<sup>167</sup>, con la conseguenza che le poche regole generali del procedimento amministrativo rimasero “una creazione della giurisprudenza amministrativa e della dottrina”<sup>168</sup> fino agli anni ’90, quando venne adottata la legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>169</sup>.

Superando il “disinteresse della politica per la questione amministrativa”<sup>170</sup> e sfruttando

---

progetti e ancora per i profili comparatistici si rimanda a G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, cit., p. 37 e ss.; G. CATALDI, *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, p. 24 e ss.

<sup>167</sup> F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI, *La procedura amministrativa* cit., evidenziava: “la classe politica italiana, priva in gran parte di una preparazione culturale tecnica a livello internazionale e moderno, ha finora avvertito soltanto esigenze di carattere economico-sociale”, mantenendo “un’amministrazione [...] lontana, estranea”, che non “ama essere conosciuta né dal cittadino che in tal modo domina più facilmente, né dall’uomo politico. [...] Da pochi settori, i più illuminati della classe politica è venuto il richiamo alla necessità di una legislazione sulla procedura amministrativa e questo richiamo, iniziatosi con l’opera della Commissioni Forti all’epoca della Costituente, proseguito coi lavori dell’ufficio della riforma, ripreso da numerosi e autorevoli congressi di studiosi e pratici non ha mai trovato alcuna eco positiva nel Parlamento”. G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione* cit., p. 285, richiamando il rilievo di tali tentativi nel riconoscimento di un’autonomia del procedimento rispetto all’atto, scriveva: “se nessuno dei numerosi progetti legislativi è andato sinora a buon fine, ciò dipende oltre che da ragioni di indole politica, forse anche dalla necessità che la legislazione sulla procedura amministrativa sia preceduta da una generale presa di coscienza del suo valore in tutta l’impostazione dell’attività amministrativa e degli stessi poteri amministrativi”. Ed infatti, sempre G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, p. 437, individuava tra le ragioni di “questa mancata conclusione”: “l’indecisione sulla funzione e, quindi, sulla disciplina dell’amministrazione nel suo complesso, la perpetua crisi dello Stato riflessa [...] sull’amministrazione, la politicizzazione crescente delle unità amministrative anche in concomitanza con le esperienze autonomistiche, l’assorbimento nella giurisdizione esaltata come luogo di salvezza dagli arbitri dell’amministrazione, della più gran parte delle istanze garantistiche che la cultura giuridica collocava invece nel procedimento amministrativo”.

<sup>168</sup> M. SCHINAIA, *op. cit.*, p. 376. Sul ruolo del Consiglio di Stato e della dottrina nell’individuazione di regole generali dell’azione amministrativa in funzione essenzialmente di controllo, vds. F. MERUSI, *Sullo sviluppo giurisprudenziale del diritto amministrativo italiano*, in *Quaderni alla scuola superiore di Pisa*, Milano, 1983, p. 119 e ss.; IDEM, *L’ingiustizia amministrativa in Italia*, Bologna, 1986, p. 15 e ss.

<sup>169</sup> La legge 241/1990 è la risposta che si dà, “attraverso un nuovo modo di intendere e di regolare il procedimento amministrativo”, “alla constatazione della trasformazione dell’amministrazione”, “dell’apparato dei pubblici poteri e [...] della società che li esprime”, così M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)* cit., p. 4 e ss. Lo stesso Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema di disegno di legge parla di “ricerca di un assetto procedurale (e organizzativo) in condizione di corrispondere alle esigenze di una società nuova che concepisce in termini diversi dal passato le relazioni tra collettività e pubblico potere”. Per un primo e rapido commento si rinvia a S. CASSESE, *La libertà cresce negli interstizi delle procedure (sulla legge relativa al procedimento amministrativo)*, in *Scritti in onore di E. Fazzalari*, vol. I, *Introduzione alla giurisprudenza, diritto privato, diritto pubblico*, Milano, 1993, p. 531 e ss.; S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, I, p. 94 e ss.; E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, *Enc. giur.* 1995; M. DE BENEDETTO, *Procedimento amministrativo (riforma del)*, *Enc. giur.* 2005; E. NIZZA, *Chiavi di lettura della legge di riforma del procedimento amministrativo*, in *Riv. Amm.*, 1991, p. 212 e ss., che suggerisce “quattro chiavi di lettura: la comprensibilità dell’azione amministrativa da parte degli interessati; la conoscibilità dell’azione amministrativa da parte degli interessati; la semplificazione dell’azione amministrativa; la gestione della discrezionalità amministrativa”; tutte ugualmente necessarie per gli sviluppi successivi.

<sup>170</sup> C. FRANCHINI, *La riforma della pubblica amministrazione*, in *L’amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. CASSESE - C. FRANCHINI, p. 190, evidenziava “la scarsa attenzione al problema della riforma della pubblica amministrazione e la mancanza di volontà politica”. In modo efficace, M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 4, osservava: “il nostro Parlamento fa solo leggi di spesa o leggi di esecuzione o leggi di emergenza o leggi-figurino”, mentre è difficile che “prenda in seria considerazione l’idea di dar vita a fondamentali (e

“la spinta culturale da tempo presente nel nostro paese”<sup>171</sup>, la legge ha posto al centro del sistema il privato<sup>172</sup> e “il rapporto tra l’amministrazione e il cittadino”<sup>173</sup>. Ha ancorato i principi di imparzialità e buon andamento al piano della legittimità dell’azione

---

per ciò stesso complesse e coerenti) riforme amministrative, per quanto sia ovvio e ripetuto da tutti che solo un’amministrazione efficiente può realizzare la traduzione in realtà operative di indirizzi politici e rendere concreto il rapporto tra Stato e cittadino”. Ancora F. LONGO, *Presentazione*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 11, ha reputato che il ritardo del decollo di una valida riforma non dipendesse tanto “dall’insensibilità o dall’indecisionismo della classe politica”, quanto dalla consapevolezza che “disciplinare il procedimento [...] significa disciplinare uno strumento [...] che rivela valenze e capacità politico-assiologiche impensabili solo trent’anni fa”. S. CASSESE, *La riforma amministrativa all’inizio della quinta Costituzione dell’Italia unita cit.*, p. S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, I, p. 27 e ss.; S. CASSESE, *L’età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, I, p. 82 e ss.; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, I, p. 374 e ss.; S. CASSESE, *Il cittadino e l’amministrazione pubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, I, p. 1015 e ss.; S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, III, p. 601 e ss.; S. CASSESE, *Lo stato dell’amministrazione pubblica a vent’anni dal rapporto Giannini*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2000, p. 99 e ss.; S. CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro per la funzione pubblica*, in *Le Regioni*, 1995, p. 435 e ss.

<sup>171</sup> U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, p. 207, a cui si rimanda per i diversi tentativi di riforma dagli anni ’50 in poi, spec. vds. p. 176 e ss. Sul tema, in un’ottica comparatistica, vds. G. CAIDEN, *Riforma amministrativa: una rassegna*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, I, 1979, p. 27 e ss.

<sup>172</sup> Per G. CORSO, *op. ult. cit.*, p. 56, questo aspetto può considerarsi il tratto differenziante tra “il progetto Nigro e la legge 241” rispetto a “tutti i progetti di legge sul procedimento amministrativo che si sono succeduti a partire dalla seconda legislatura repubblicana”: “il privato titolare di un interesse che può essere messo in questione dall’azione amministrativa, il privato che perciò deve essere posto in condizione di difendersi, in una fase precedente a quella giudiziale”. Nello stesso senso anche A. TRAVI, *Introduzione (La legge 241/90 e l’organizzazione amministrativa)*, in *L’attuazione della legge 241/90*, atti del convegno tenutosi a Macerata 21-22 giugno 1996, a cura di G. SCIULLO, Milano, 1997, p. 63 e ss., per il quale “la garanzia dei diritti del cittadino è l’elemento fondante” e ogni altra questione, compresi i profili organizzativi, vanno affrontati e risolti “in funzione della garanzia del cittadino”.

<sup>173</sup> S. CASSESE, *op. cit.*, p. 330, per il quale “la determinazione legislativa di principi e regole del procedimento risponde a bisogni del corpo amministrativo e ad esigenze relative ai rapporti tra amministrazione e cittadini”. La legge n. 241, pur non potendo definirsi “legge generale sul procedimento”, in quanto carente sotto diversi punti di vista, “costituisce un’autentica rivoluzione amministrativa”, intervenuta negli anni seguenti “la moltiplicazione dei corpi amministrativi dotati di autonomia (specialmente statutaria) e indipendenza (dalle regioni alle università, ai comuni, all’Autorità garante)” e “il grande sviluppo (con l’istituzione dei tribunali amministrativi regionali) ma anche la forte crisi (con l’aumento della domanda di giustizia e dei ricorsi pendenti) della giustizia amministrativa”. Una “legge sui diritti del cittadino nel corso dell’azione amministrativa, diritti non sanciti nel testo costituzionale”, S. CASSESE, *Passato, presente e futuro della legge sul procedimento amministrativo cit.* Analoghe considerazioni per M. T. SERRA, *op. cit.*, p. 8; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L’amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. CASSESE - C. FRANCHINI, p. 101 e ss. e G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, p. 440, per il quale “creare una disciplina generalizzata di procedimento significa allo stesso tempo dare un codice dei rapporti amministrativi ed una struttura unitaria ed obiettiva dell’amministrazione”. Ancora S. CASSESE, *La libertà cresce negli interstizi delle procedure (sulla legge relativa al procedimento amministrativo) cit.*, p. 534 e ss., ha parlato di “legge sui diritti del cittadino nei confronti dell’amministrazione”, solo “apparentemente a carattere generale, essendo, in realtà, e in buona parte, una legge a carattere residuale” dal punto di vista applicativo; ma certo “uno dei segmenti della riforma” amministrativa, “volta da un lato ad eliminare le barriere che esistono tra cittadini e pubblica amministrazione e dall’altro a semplificare fin che è possibile il procedimento amministrativo” D. RODELLA, *La riforma del procedimento amministrativo*, in *Nuova Rass.*, 1990, II, p. 1733 e ss.

amministrativa<sup>174</sup> ed elevato a “valore di primaria rilevanza la trasparenza amministrativa”, prima che principio generale<sup>175</sup>, “esigenza sociale” dell’ordinamento<sup>176</sup> capace di definire un nuovo modo di essere e “di fare amministrazione”<sup>177</sup>.

La trasparenza, rinvenibile nella “quasi totalità delle disposizioni” della legge generale sul procedimento amministrativo<sup>178</sup>, ha importato nuovi criteri di esercizio del potere

---

<sup>174</sup> Così M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 17. G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 15: “la legge non deve solo organizzare, ma nel fare ciò, deve curarsi di assicurare il buon andamento e l'imparzialità”. Come ha ritenuto M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione cit.*, p. 70, i principi in questione sono “tali da investire tutta l'azione della pubblica amministrazione”. Anche M. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953, p. 111, deriva da essi il fatto che “la doverosità dell'attività amministrativa non si esaurisce nell'esercizio del corrispondente potere, ma implica qualcosa di ben più penetrante e caratteristico consistente nella migliore soddisfazione dell'interesse affidato alle sue cure”, migliore sul piano dell'imparzialità e del buon andamento, così assicurandone piena legittimità. In questo senso, sulla procedura come garanzia della legalità e legittimità amministrativa vds. *retro*, e in particolare U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, p. 149 e ss. Nella medesima prospettiva della legittimità e dell'esigenza di una legge generale dell'azione amministrativa, ritenendo insufficienti i principi generali che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha tratto dalla legislazione speciale rispetto alla “enorme ingerenza dello Stato in tutti i rapporti particolari o necessità dei cittadini”, vds. G. CATALDI, *La legge generale sull'azione amministrativa e le altre leggi generali amministrative in Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1953, p. 451 e ss. Ed ancora G. CATALDI, *I più recenti indirizzi in materia di procedimento amministrativo non contenzioso in Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, p. 202 e ss., il quale scrive “l'aumento quantitativo di attività amministrative, la sua complessità, tecnicità, varietà richiederebbero una specialità e molteplicità di procedimenti per sopperire alle diverse esigenze. Senonché proprio questa varietà postula l'opportunità di un procedimento generale e comune al quale riferirsi. È lo stesso fenomeno che è stato generato dalla molteplicità e varietà delle legislazioni amministrative speciali che hanno fatto avvertire la mancanza di leggi generali amministrative organiche, comuni per quelle legislazioni speciali” – su cui vds. anche G. CATALDI, *Le legislazioni speciali*, Bologna, 1956, p. 30 e ss. D'altra parte, una legge di carattere generale “che renda uniformi nei limiti del possibile le singole procedure” rappresenta una risposta a “noti ritardi, complicazioni, disfunzioni che vengono lamentate nello svolgimento dell'azione amministrativa”, “recando un prezioso contributo alla semplificazione ed all'acceleramento dell'azione amministrativa e provvedendo ad un'ulteriore tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini”.

<sup>175</sup> Sottolinea la portata generale e riformatrice del principio, definendolo come “processo in cui confluiscono norme, comportamenti, interessi dei singoli o gruppi, innovazioni tecnologiche e così via, in un insieme ulteriormente variabile a seconda dei poteri pubblici coinvolti, del momento storico e del luogo in cui si presenta l'esigenza di trasparenza”, G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, a cura di G. ARENA, Bologna, 1991, p. 15.

<sup>176</sup> A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza cit.*, p. 102 e spec. p. 109: “il principio della trasparenza è rinvenibile nella quasi totalità delle disposizioni”, rappresentando “un valore in vista del quale organizzare istituti, [...] un'esigenza sociale che si avverte in coincidenza con un processo di maturazione del sistema politico-amministrativo”. Sul tema G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia cit.*, p. 14, definisce la trasparenza come “un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo da raggiungere con vari mezzi”, corrispondente e funzionale a “quel cambiamento complessivo dei rapporti fra cittadini e amministrazione”, che supera la concezione secondo cui “l'amministrazione doveva rimanere impenetrabile agli sguardi dei cittadini perché la legittimazione dell'amministrazione e della sua azione derivava unicamente dal fatto che, applicando alla lettera la volontà del legislatore espressa nella legge, l'amministrazione diventava così partecipe della legittimazione dello stesso legislatore”.

<sup>177</sup> A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza cit.*, p. 105. Nello stesso senso, R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 151. Inquadra il problema della trasparenza nel rapporto cittadino-amministrazione considerandolo come “il problema di un conflitto permanente tra il cittadino che la richiede e il burocrate che vi si oppone perché è molto più comodo nascondersi dietro l'anonimato dell'ufficio” - O. SEPE, *op. cit.*, p. 335 e ss.

<sup>178</sup> “Non a caso denominata nel linguaggio comune legge sulla trasparenza” - V. CERULLI IRELLI,

pubblico. Ha comportato “una particolare maniera d’agire dei pubblici poteri, incentrata sul diritto di partecipazione al processo decisionale della pubblica amministrazione”<sup>179</sup> in capo ai portatori di interessi coinvolti nel procedimento e segnato “il passaggio da un sistema basato essenzialmente sul controllo giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi ad un sistema misto, in cui al controllo esercitato dai giudici si affiancano forme di controllo affidate ai cittadini stessi”<sup>180</sup>.

Attraverso la previsione di istituti di partecipazione a portata generale nello svolgimento dell’azione amministrativa<sup>181</sup>, il legislatore ha, infatti, garantito quel contraddittorio che la trasparenza e, in particolare, “la democratizzazione dell’attività amministrativa” presuppone; “giurisdizionalizzando”<sup>182</sup> i procedimenti amministrativi e facendo di questi “la sede prima di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini”, in rapporto di strumentalità col processo<sup>183</sup>. Ha realizzato il “giusto procedimento”<sup>184</sup> e assicurato la

---

*Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. 241/90*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 9 e ss. – contenendo “norme tutte intese alla conoscibilità esterna dell’azione amministrativa da parte degli interessati”.

<sup>179</sup> S. AGRIFOGLIO, *La trasparenza dell’azione amministrativa ed il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1990, p. 47.

<sup>180</sup> G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia cit.*, p. 21.

<sup>181</sup> Su cui vds. A. PUBUSA, *L’attività amministrativa in trasformazione cit.*, p. 75, che, richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato - in particolare, Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 1981, n. 422, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), evidenziava “l’atteggiamento complessivamente negativo rispetto all’esistenza di un principio generale del contraddittorio nel nostro ordinamento, ritenendolo al più, una tendenza legislativa, la cui attuazione era tuttavia rimessa alle scelte dello stesso legislatore” – spec. p. 85. Sul tema anche V. GHETTI, *Il contraddittorio amministrativo*, Padova, 1971. Con la legge 241/1990, che si colloca al termine di quel mutamento dell’amministrazione da forza meramente esecutiva a forza di governo – su cui vds. *retro*, “la composizione tra i diversi e contrastanti interessi che il perseguimento delle finalità pubbliche coinvolge, non è più offerta dalla legge, ma è rimessa al confronto che si svolge [...] nel momento dell’esercizio della funzione amministrativa”; e realizzata attraverso gli istituti di partecipazione. Sugli istituti di partecipazione che nell’economicità della trattazione non possono essere oggetto di specifico approfondimento, si rimanda a F. LEDDA, *La partecipazione all’azione amministrativa*, in *Gli istituti della democrazia amministrativa*, a cura di G. BERTI e G. C. DE MARTIN, Milano, 1996, p. 29 e ss.; G. CORSO, *La legge sul procedimento amministrativo e il primato del cittadino*, in *Reg. gov. loc.*, 1992, p. 312; F. PATRONI GRIFFI, *Un contributo alla trasparenza dell’azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, p. 56; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento*, in *Riv. Proc. Amm.*, 1992, p. 171; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1975. D. RESTA, *La riforma del procedimento amministrativo presupposto fondamentale per il mutamento del rapporto cittadini-pubblica amministrazione*, in *Riv. Amm.*, 1990, p. 1335 e ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13; F. FRACCHIA, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 11 e ss.; G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell’ordinamento*, Milano, 1993; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, 1993; T. DI NITTO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 731 e ss.

<sup>182</sup> L. TORCHIA, *I modelli di procedimento*, in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, a cura di L. TORCHIA, CEDAM, Padova, 1993, p. 43 e ss., secondo la quale, “la giuridicizzazione e la politicizzazione del procedimento amministrativo sono due risposte ai problemi derivanti dall’insufficienza e dai limiti dei tradizionali strumenti di controllo dell’amministrazione: la legge e il giudice”.

<sup>183</sup> S. AGRIFOGLIO, *op. loc. cit.*, che, nello studio del rapporto tra procedimento e processo, evidenzia come si sia “diffusa una visione del processo amministrativo quale strumento garantistico di ultima verifica della legittimità dell’attività amministrativa, [...] ancorata al procedimento visto quale fisiologica sede di esercizio cooperativo del potere, al quale partecipano attivamente tutti i soggetti coinvolti nell’agire dell’amministrazione. M. SCHINAIA, *op. cit.*, p. 127, sostiene il rapporto di “complementarietà” del procedimento rispetto al processo, nel senso di “ineliminabile antecedente non solo temporale”, si sia venuto evidenziando in considerazione “dei limiti intrinseci della giurisdizione (è evidente che il giudice

tutela *in itinere* ai soggetti interessati dall'esercizio della funzione amministrativa, facendo del procedimento uno strumento di "controllo democratico della collettività sull'amministrazione"<sup>185</sup>.

La partecipazione dei soggetti interessati dall'esercizio del potere, in particolare, si colloca "sul crinale fra amministrazione, giustizia e democrazia"<sup>186</sup>, rispondendo agli imperativi dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione<sup>187</sup>. Attraverso la stessa, il

---

può garantire al singolo pensionato il suo diritto a pensione, ma non vi è un giudice che possa assicurare a tutti i pensionati una liquidazione della pensione entro tre mesi)". Nello stesso senso già R. IANNOTTA, *La giurisdizione del giudice amministrativo*, Milano, 1985, p. 341, affermava parlando di inidoneità della sede giudiziale come luogo di contrapposizione di interessi, che "più appropriatamente può svolgersi nell'ambito dell'amministrazione alla quale spettano compiti operativi, salvo la possibilità di una verifica giudiziale della correttezza dell'amministrazione". In questo senso, "la disciplina del procedimento dovrebbe costituire uno dei mezzi per ridurre l'attività contenziosa" – così D. RODELLA, *Brevi considerazioni sulla disciplina generale del procedimento amministrativo e sulla riforma del processo amministrativo*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 346.

<sup>184</sup> Come osservava V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. Cost.*, 1962 p. 130 e ss., spec. p. 133, "la vera garanzia dei diritti non si esaurisce nel principio di legalità", ma richiede che "il procedimento amministrativo sia disciplinato in modo che gli organi competenti impongano limitazioni ai diritti dei cittadini soltanto dopo avere svolto gli opportuni accertamenti e dopo avere messo i privati interessati in condizione di esporre le proprie ragioni tanto a tutela dei propri interessi quanto anche a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico" – così G. ROEHRSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, atti del convegno tenutosi a Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 61. È il principio del giusto procedimento – di cui parlava la Corte Costituzionale come "principio generale dell'ordinamento" nella sentenza n. 13 del 1962, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). – "l'istituto che sta a tutela dei cittadini e delle loro libertà, [...] una regola di civiltà giuridica e di carattere, quindi, generale", che importa che nel procedimento amministrativo "possano entrare ed avere voce tutti gli interessi in gioco e tutti i soggetti titolari di questi interessi, in modo da ottenere un provvedimento che rispecchi la realtà della situazione con una soluzione razionale ed equilibrata" – sempre G. ROEHRSEN, *op. cit.*, p. 69.

<sup>185</sup> Notava R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa cit.*, p. 156, - vds. spec. p. 151 e ss., che la trasparenza, quale "obiettivo e parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure soggettive pubbliche", appare "il risultato al cui raggiungimento cospirano e concorrono strumenti diversi". La partecipazione rappresenta uno strumento della trasparenza, insieme "alle modalità di svolgimento della seduta dell'organo collegiale, alla conoscibilità degli atti attraverso il riconoscimento di un diritto d'accesso, alle varie forme di pubblicità, alla stessa motivazione del provvedimento amministrativo". Nell'economia del presente lavoro pur non potendo soffermarsi sui diversi strumenti di trasparenza che la legge 241/1990 sancisce, si considererà la partecipazione strumento di trasparenza e di studio del procedimento amministrativo, nonché elemento di riflessione intorno all'evoluzione dello stesso – su cui in particolare G. BARONE, *L'intervento cit.*, p. 214 e ss.; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità cit.*, p. 241 e ss. e F. TEDESCHINI, *Partecipazione e pubblicità nelle proposte di legge sull'azione amministrativa*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1975, p. 519 e ss.

<sup>186</sup> S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche cit.*, p. 13 e ss., nel senso che questa "serve alla pubblica amministrazione [...] per decidere meglio, ma può anche servire a realizzare il diritto di difesa del privato in una fase precedente la decisione, così come può servire il diritto del privato di partecipare alla vita democratica della collettività".

<sup>187</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, ha precisato "i motivi che inducono a richiedere la partecipazione dei privati": innanzitutto, essa consente alla pubblica amministrazione una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi su cui essa deve basare le sue scelte" ed, in questo senso, serve a garantire l'efficacia dell'azione; in secondo luogo, permette "al privato di far valere i suoi diritti fin dalla fase preparatoria della decisione, oltretutto nell'eventuale giudizio che sorga a seguito di un ricorso successivo" - ed in questo senso serve a garantire l'imparzialità; in terzo luogo, assicura il coinvolgimento dei privati interessati nel processo decisionale" ed in questo senso serve a realizzare la "democrazia". Sul punto anche R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc.*

procedimento si attesta come “strumento di mediazione tra il fine di garanzia e il fine di buona amministrazione”. Mezzo di realizzazione dell'imparzialità e delle “esigenze di giustizia e democrazia”, da un lato, e del buon andamento, dunque, dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, dall'altro<sup>188</sup>. “Terreno di incontro e compenetrazione tra due esigenze oggettive” dello Stato democratico-costituzionale, tra “il bisogno di garanzie e di flessibilità dell'azione amministrativa”<sup>189</sup>. In particolare, attraverso “l'inserimento sostanziale del cittadino”<sup>190</sup> nell'esercizio della funzione, il legislatore ha stemperato il principio autoritativo<sup>191</sup>, accolto il principio di democraticità<sup>192</sup> e consacrato, così, il procedimento come “modello della rappresentanza degli interessi davanti ad un'amministrazione aperta”<sup>193</sup>, come “realtà multidimensionale”, “entità dinamica, flessibile, aperta”<sup>194</sup>.

---

*amm.*, 1999, p. 340, applicando “le teorie della razionalità procedurale” alla pratica del procedimento – sulle quali si rimanda a H. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Bologna, 1980 – rileva che “la partecipazione procedimentale dei privati al farsi della decisione, siano essi i soggetti direttamente coinvolti dalla sequenza procedurale in itinere ovvero i terzi i quali saranno in qualche modo toccati dal provvedimento finale, produce l'effetto di limitare l'asimmetria informativa, per il fatto di rappresentare all'amministrazione procedente una diversa visione del mondo, una visione del mondo che si sostanzia di fatti reali sia dal punto di vista materiale (i dati concreti della fattispecie, fatti semplici e complessi oltre il diritto come insieme di riti e di forme pur necessari) sia come soggettiva rappresentazione di un ventaglio di aspettative e di attese correlate al procedimento e alla decisione finale che lo conclude”.

<sup>188</sup> Così M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge) cit.*, p. 16, per il quale “l'ampia partecipazione, il complesso degli interessi e dei fatti, l'attenta istruttoria [...] servono non solo a garantire la più scrupolosa imparzialità, ma a render possibile la scelta più adeguata”. A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione cit.*, p. 548, per il quale “l'imperativo del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione” porta a ritenere che “la partecipazione degli interessati al provvedimento, al procedimento sul quale esso si basa, la prospettazione dei loro interessi e la rappresentazione del loro punto di vista, per l'amministrazione è uno strumento ben poco sostituibile sia per la formulazione della scelta più efficiente che per l'adozione della soluzione più equa”.

<sup>189</sup> S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza cit.*, p. 105 e ss., considera “il crescente bisogno di garanzie come naturale risposta al crescente bisogno di flessibilità dell'azione amministrativa”, a sua volta legata all'accresciuta esigenza, “in presenza di una progressiva espansione del potere pubblico”, “di provvedere volta per volta, indipendentemente da norme che disciplinino compiutamente le premesse e gli obiettivi del provvedimento” considerato che “sempre più numerosi ed imprevedibili sono i bisogni che scaturiscono dalla vita quotidiana e sempre più complesse e pluriarticolate le soluzioni che di tali bisogni devono globalmente tenere conto”. Ancor una volta – come osservano R. VILLATA – G. SALA, *op. loc. cit.* – ritorna il tema del rapporto tra legalità e amministrazione che intacca il problema del rapporto del rapporto tra legalità e discrezionalità - sulla cui evoluzione vds. G. AZZARITI, *Premesse per uno studio sul potere discrezionale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, p. 91 e ss. - e tra legalità ed effettività dell'azione - su cui vds. S. FOIS, *Principio di legalità*, in *Enc. Giur.*, Milano, p. 659 e ss. che parla di “esigenze irrimediabilmente contraddittorie”, e S. MERZ, *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, p. 1355 e ss.

<sup>190</sup> O. SEPE, *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, p. 331.

<sup>191</sup> Sulla progressiva diminuzione del carattere dell'autoritatività “per lasciar spazi ai privati”, vds. E. MELE, *op. cit.*, p. 1855 e ss.

<sup>192</sup> “Che permea l'intera Costituzione [ed] è il più comprensivo di tutti i principi fondamentali contenuti nel nostro ordinamento”. In tal senso D. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1945. D. RESTA, *Un contributo allo studio per la riforma della disciplina generale del procedimento amministrativo cit.*, p. 335.

<sup>193</sup> S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello neoclassico*, in *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, a cura di L. TORCHIA, CEDAM, Padova, 1993, p. 1 e ss.

<sup>194</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge) cit.*, p. 18 e ss., richiamato anche da M. BOMBARDELLI,

Ma di più. Adottando il punto di vista del cittadino, ha accompagnato le “misure di arricchimento procedurale, secondo il principio di imparzialità”<sup>195</sup> a misure di semplificazione, secondo il principio del buon andamento<sup>196</sup>, in vista della soddisfazione di quell’ambivalente esigenza di “tutela procedurale”<sup>197</sup> che non significa solo facoltà di intervento di singoli o gruppi a fini difensivi e collaborativi.

Ben oltre l’originaria preoccupazione garantistica, infatti, questa implica la possibilità di conoscenza e controllo del funzionamento della macchina amministrativa. La soddisfazione “di istanze che contestano l’inerzia”, le imperscrutabilità, le lentezze e gli autoritarismi<sup>198</sup>; il diritto e il dovere di una buona amministrazione, di un’amministrazione che veda cadere le formalità e gli adempimenti procedurali “inconferenti con le esigenze del buon andamento e inutili per la garanzia sostanziale degli interessati”<sup>199</sup>.

È quanto il legislatore mirava a realizzare con un impianto della procedura che “assume l’idea di una procedura contraddittoria, partecipata e ispirata ad obiettivi di efficacia ed efficienza”<sup>200</sup>. Un impianto costituzionalmente necessario<sup>201</sup> che fissa “la disciplina dell’attuazione del potere e dell’organizzazione del pubblico ufficio nel suo momento

---

*Decisioni cit.*, che scrive: con la legge 241/1990, è evidente che lo svolgimento del procedimento rifiuti “la visione del procedimento come schema chiuso e rigidamente ordinante” valorizzando invece “la natura flessibile, sostanzialmente dinamica che il procedimento tende sempre più ad assumere quale realtà non unidirezionale ma pluridimensionale”.

<sup>195</sup> “Nella misura in cui l’esigenza della completa valutazione e ponderazione comparativa degli interessi coinvolti dalla rappresentazione di tali interessi nell’esercizio dell’attività amministrativa lo postuli”. Così G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive cit.*, p. 48, per il quale “le forme di contraddittorio e quelle di partecipazione esprimono l’esigenza di realizzare il principio del giusto procedimento, assicurando, da una parte, i presupposti all’amministrazione per adempiere all’obbligo di equa ponderazione degli interessi coinvolti e, dall’altro, gli strumenti di un trasparente confronto fra gli interessi in conflitto”.

<sup>196</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 49, osserva come “semplificazione e democratizzazione, buon andamento e imparzialità, se ci si pone dal punto di vista del cittadino, non appaiono più tanto divergenti, ma agevolmente componibili”, “[...] parte di un unico risultato di giustizia che l’amministrazione deve saper assicurare”.

<sup>197</sup> G. CORSO, *Conclusioni (La legge 241/90, la partecipazione e l’accesso) cit.*, p. 56.

<sup>198</sup> M. SCHINAIA, *op. cit.*, p. 116.

<sup>199</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 46. Che “le regole del procedimento debbano essere dirette a realizzare una buona amministrazione”, essendo il procedimento non soltanto “una funzione di imparzialità”, ma anche “uno strumento di efficacia dell’attività amministrativa” veniva affermato anche da M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 17. Ricorda O. SEPE, *L’efficienza nell’azione amministrativa*, Milano, 1975, p. 79 che “la crisi di efficienza dello stato moderno è senza dubbio una crisi di sviluppo”, la crisi di un apparato pubblico “cresciuto a dismisura”.

<sup>200</sup> U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo – Un’ottica di democrazia partecipativa cit.*, p. 779 e ss.

<sup>201</sup> IDEM, *op. loc. cit.* La legge 241/1990 e le successive leggi di modifica, sono, secondo l’Autore, “costituzionalmente necessarie, in quanto attraverso la garanzia dovuta alle posizioni soggettive dei cittadini, con la previsione di una procedura amministrativa aperta alla partecipazione delle persone coinvolte dall’azione amministrativa, danno attuazione al principio di imparzialità di cui all’art. 97 Cost. e al principio di sottoposizione al sindacato giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost.; e, attraverso norme sull’efficacia, efficienza, economicità e semplificazione dei procedimenti danno attuazione al principio del buon andamento”. In questo senso rileva il rafforzamento e la specificazione della “disciplina dell’informazione, della partecipazione e della motivazione”, da un lato, e, dall’altro, “la semplificazione dei procedimenti” – con la previsione del capo IV ad essa specificamente dedicato, “che pongono al centro la supremazia del risultato rispetto alla pura correttezza procedurale dell’agire amministrativo” – su cui vds. il commento di A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 757 e ss., e *oltre*.



dinamico<sup>202</sup> riflettendo un diverso assetto nel rapporto tra cittadini e amministrazioni e facendo del necessario bilanciamento tra garanzie di giustizia ed efficienza la sua chiave di svolta<sup>203</sup>.

Il procedimento, con la raffigurazione giuridica che ne dà la legge 241/1990, diviene “l’espressione, la forma dinamica” di quel rapporto, retto da “precisi vincoli di responsabilità dell’amministrazione” verso il risultato e verso la società. Dunque, “verso gli obiettivi di legge” e verso “i portatori di interesse”<sup>204</sup>. “Un modello di comportamento”, “al tempo stesso rigoroso e flessibile, [...] capace di coniugare la stabilità della struttura amministrativa, dei suoi lineamenti organizzativi e delle sue capacità operative con l’apertura, la flessibilità e la dinamicità dell’azione amministrativa da cui dipende la capacità di raggiungere effettivamente la soluzione dei problemi del vivere comune”<sup>205</sup>; la traduzione funzionale dell’idea di un’amministrazione “al servizio della migliore organizzazione sociale e del miglior funzionamento della società, [...] dei cittadini singoli e associati”<sup>206</sup>.

La concezione dell’amministrazione-potere, ancorché funzionalizzato, che caratterizzava la proposta scientifica di Sandulli e Benvenuti<sup>207</sup>, cede il passo nel tempo a favore della concezione di un’amministrazione-servizio<sup>208</sup>, dove “il problema del procedimento”

---

<sup>202</sup> R. VILLATA – G. SALA, *op. cit.*, p. 585. È la disciplina dell’organizzazione – nel cui concetto vanno ricomprese “sia la strutturazione dei pubblici poteri al fine della imputazione degli effetti dell’attività giuridica (a cui si ricollegano le figure delle persone giuridiche e delle responsabilità) sia le forme procedurali di produzione dell’attività giuridica (potere e procedimento)” – “strumentale all’esercizio del potere in quanto ne individua l’organo competente e manifesta le regole secondo cui dovrà svolgersi in concreto l’uso del potere” - D. BORTOLOTTI, *op. loc. cit.* In questo senso, se, come anticipavamo, “l’organizzazione attiene sia alla astratta possibilità dell’esercizio del potere che alla concreta soggettivizzazione dell’esercizio del potere stesso” – IDEM, *op. cit.*, p. 12, la legge 241 è “una legge sul potere dell’amministrazione e selettiva nell’attribuire rilevanza agli interessi privati” - E. CARDI, *Procedimento amministrativo cit.*

<sup>203</sup> G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo cit.*, p. 489, per il quale si tratta di “una legge che va oltre il procedimento”, in quanto “mira a migliorare i rapporti fra cittadini e amministrazione e solo conseguentemente a disciplinare il procedimento”, per ciò stesso con un “valore materialmente costituzionale”.

<sup>204</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 489 e ss. considera il “principio di responsabilità dell’amministrazione verso l’esterno” la conseguenza degli “obblighi del procedere, [...] obblighi in ordine alla conduzione e alla conclusione del procedimento”, riconosciuti in capo al responsabile del procedimento” che derivano dal “principio di funzionalità allo scopo”; ed ancora, degli “obblighi di informazione, di presa in considerazione dei fattori della decisione e di motivazione della stessa” che derivano dal “principio di partecipazione decisionale”. Sul responsabile del procedimento si rimanda alla trattazione di M. RENNA, *Il responsabile del procedimento nell’organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 13 e ss.

<sup>205</sup> M. BOMBARDELLI, *op. ult. cit.*

<sup>206</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 490.

<sup>207</sup> Ed infatti è il potere che assume rilevanza centrale anche quando colto nella sua dinamica, nella trasformazione in atto – così anche E. CARDI, *op. ult. cit.*

<sup>208</sup> F. LONGO, *Presentazione cit.*, p. 19. Secondo M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 21, il distacco rispetto alle due principali concezioni si rivela nella “natura formale” di queste e nel “valore sostanziale” del procedimento. Questo “non è più un metodo prestabilito per ordinare, dall’atto minore all’atto maggiore, l’esercizio della funzione da parte dell’autorità”: non è “lo schema chiuso e rigidamente ordinante (tanto se si tratti di procedere verso l’emanazione dell’atto finale quanto se si tratti di dar forma alla funzione)”, ma è “qualcosa di molto più articolato, vario, complesso e sostanziale, [...] una realtà non unidirezionale ma pluridimensionale”, “flessibile e sostanzialmente dinamica”. Il che resta comunque un profilo distinto rispetto al fatto che nella 241 del 90 si possa “verificare la concretezza dell’intuizione del Benvenuti della funzione amministrativa come processo decisionale di interessi diversi”, come sottolineato da A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella l. 241/90 (quaranta anni dopo la*



diviene il problema del giusto equilibrio tra garanzia ed efficienza, “non solo sotto il profilo dello svolgimento delle funzioni ma anche sotto l’aspetto dell’organizzazione”<sup>209</sup>. Il problema di una “legalità sostanziale”<sup>210</sup> che a partire dall’idea del procedimento “come prestazione”<sup>211</sup> sviluppi “il finalismo a cui l’amministrazione è legata” secondo gli imperativi di garanzia ed efficienza.

In tale prospettiva il “ruolo di garanzia” corrispondente alla permanente esigenza di controllo e giustizia<sup>212</sup>, seppur nell’evoluzione che i principi di trasparenza e imparzialità hanno indotto sul carattere partecipato del procedimento<sup>213</sup>, convive col criterio di efficienza che il principio del buon andamento postula<sup>214</sup>; “implicito in ogni comportamento razionale e, quindi, anche in quello amministrativo”<sup>215</sup> e “conforme alla logica del giudizio sui rapporti”<sup>216</sup>.

Appare, così, evidente come i principi di efficienza dell’azione, di garanzia della giustizia e della legittimità della stessa, di partecipazione degli interessati e di democraticità nell’esercizio del potere per la realizzazione di un coordinato ed equilibrato assetto di tutti gli interessi in gioco costituiscano la trama di un unico discorso. Quest’ultimo evidenzia la ormai condivisa centralità dell’*iter* procedimentale, come “processo formativo della decisione”<sup>217</sup> e, in particolare, dell’istruttoria che lo sostanzia<sup>218</sup> rispetto

---

*prolusione di F. Benvenuti) cit.*, p. 658.

<sup>209</sup> O. SEPE, *L’efficienza nell’azione amministrativa cit.*, p. 107 parla di “continuo contrasto tra la necessità di garantire il singolo nei confronti dell’amministrazione e viceversa, nonché l’amministrazione nei confronti dei propri organi, e la non meno impellente necessità di rendere l’azione amministrativa efficiente (il che significa rapidità, economicità e aderenza al fine)”. Sul punto vds. *retro*.

<sup>210</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 110.

<sup>211</sup> E. CARDI, *op. ult. cit.*, per il quale tale visione si afferma a partire dal punto di vista della funzione: “una prestazione rispondente ai contenuti dell’esercizio di un determinato potere” che “sembrerebbe legittimare il procedimento dal punto di vista dell’efficacia, della capacità di adempiere alla funzione”, evidenziando allo stesso tempo “la *necessarietà* dell’elaborazione di alternative, rispetto a cui l’esistenza di un terreno di comunicazione fra le parti interessate si pone come premessa indefettibile”.

<sup>212</sup> M. SCHINAIA, *op. cit.*, p. 144. Ed anzi, “si può ben dire che l’elaborazione giurisdizionale del procedimento si è venuta formando per ragioni di giustizia”.

<sup>213</sup> Così come sancito dalla legge 241 del 1990, vi è il passaggio dall’esigenza di verifica della formale conformità al dettato normativo alla necessità “di tener conto del fatto che ogni amministrazione deve considerare la presenza di vari interessi” che intervengono “soggettivizzati” nell’esercizio del potere – secondo la particolare evoluzione del principio di legalità che non rimane più “chiuso nell’interno dell’ordinamento della pubblica amministrazione” ma si lega al principio della sovranità popolare, O. SEPE, *op. ult. cit.*, p. 122 e ss. Attraverso la partecipazione, il procedimento si giurisdizionalizza e diviene prima sede di tutela delle posizioni giuridiche soggettive - su cui vds. *infra*.

<sup>214</sup> A.M. SANDULLI, *L’attività, Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, p. 564, sottolinea come il principio di buon andamento “esige che l’azione amministrativa sia necessariamente esplicita in vista della realizzazione di un’amministrazione efficiente ed appropriata” il che significa che “essa deve essere svolta in vista della soddisfazione dell’esigenza che l’interesse pubblico generico e l’interesse pubblico specifico inerente al potere pubblico esercitato nel caso concreto [...] abbiano a realizzarsi da un lato operando il ragionato confronto di tutti gli interessi pubblici compresenti nella vicenda e dall’altro nell’osservanza di quelle regole non giuridiche di condotta che indicano quale sia il modo più adatto per tale realizzazione”.

<sup>215</sup> O. SEPE, *op. ult. cit.*, p. 41. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice cit.*, p. 84.

<sup>216</sup> F. LEDDA, *Elogio della forma scritta da un anticonformista*, in *Studi economici-giuridici in memoria di Lino Salis*, Torino, 2000, II, p. 792.

<sup>217</sup> IDEM, *L’attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni ‘80*, atti del convegno tenutosi a Varenna nel 1980, Milano, 1987, p. 92.

<sup>218</sup> La decisione dell’amministrazione si forma nel corso dell’istruttoria. La fase istruttoria è la fase cruciale nella concretizzazione della funzione; è la fase necessaria della deliberazione, consistente nell’acquisizione dei dati necessari e utili per la decisione. È il momento in cui l’amministrazione pone in essere gli atti

al provvedimento finale<sup>219</sup>.

L'irriducibilità del potere all'atto amministrativo<sup>220</sup> e l'accresciuta rilevanza del momento procedurale nell'ordinamento generale portano "ad evidenza giuridica l'intero procedimento conoscitivo" di fatti ed interessi "alla base dell'atto amministrativo"<sup>221</sup> e che si realizza nella fase istruttoria<sup>222</sup>.

È in questa sede che "si ritrova la partecipazione privata, i nessi che si vengono a stabilire fra i vari poteri pubblici e fra questi e i privati, l'emersione dei fatti e degli interessi" sulla cui base dar forma concreta all'interesse pubblico astratto<sup>223</sup>.

Qui l'amministrazione è chiamata a conoscere per decidere ed a decidere acquisendo e valutando fatti ed interessi rilevanti nella situazione concreta; a partire dal necessario bilanciamento fra la massima cognizione, richiesta dal principio di imparzialità, e la massima adeguatezza, richiesta dal principio di buon andamento<sup>224</sup>. Ed è in essa, dunque,

---

necessari a identificare, vagliare e verificare i dati di fatto e gli interessi rilevanti – pubblici e privati in ordine all'atto da adottare e ai suoi presupposti di diritto e di fatto – A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989; è la fase in cui l'amministrazione acquisisce al procedimento gli interessi da valutare, strutturalmente avente ad oggetto la raccolta degli elementi che servano alla valutazione degli interessi stessi materialmente esistenti in una fattispecie concreta – M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1988, p. 167; la sede delle attività di accertamento e valutazione delle condizioni soggettive a cui è collegato il potere dell'amministrazione di adottare una decisione che troverà proprio in essa fondamento, giustificazione e, quindi, legittimazione – A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011. L'istruttoria è dunque la fase in cui l'amministrazione definisce l'insieme delle circostanze, di interessi, di tempi e luoghi, ed elementi di fatti, ossia la fattispecie reale, corrispondente alla previsione della norma, alla fattispecie astratta; in seno alla quale si forma la decisione amministrativa per il tramite dell'acquisizione degli interessi e dei fatti rilevanti. La fase in cui si opera il passaggio dall'irrelevanza di un interesse alla sua inclusione organica in una struttura in cui l'interesse si soggettivizza e dialoga con altri interessi, come richiesto il principio d'imparzialità M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la p.a. (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 263 e ss. Sulla centralità dell'istruttoria nella formazione della decisione, vds. E. CARDI, *L'istruttoria nel procedimento: effettività delle rappresentazioni ed elaborazione delle alternative*, in atti del convegno "Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazione dell'amministrazione" – Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1998, p. 108 e ss.; F. LEDDA, *L'attività*, 1984, p. 90 e ss.; F. TERESI, *Procedimento amministrativo*, 1991, p. 79 e ss.

<sup>219</sup> M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 307 e ss., parla di tramonto del mito dell'atto amministrativo.

<sup>220</sup> M. DE BENEDETTO, *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*, Torino, 2008, p. 50

<sup>221</sup> E di diritti, potremmo dire con M. DE BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 10-12, per la quale "la *rights revolution* si giocò anche all'interno dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi", divenuta progressivamente "sede elettiva del conflitto e della composizione degli interessi", ed in questo senso centrale al punto che la stessa legge 241 può esser considerata legge di "disciplina dell'istruttoria" – spec. p. 66.

<sup>222</sup> U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità cit.*, p. 230.

<sup>223</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo cit.*, p. 17, mette in luce che lo spostamento del baricentro dell'attività amministrativa dall'atto all'iter di formazione di esso trova nel procedimento il terreno più adatto di esplicazione.

<sup>224</sup> Sull'esigenza di garanzia, arricchimento e composizione degli interessi, che deriva dalla regola dell'imparzialità, si innesta l'esigenza di non aggravare l'azione amministrativa, di garantirne il buon andamento. La scelta di ciò che è rilevante non avviene in maniera automatica o predeterminata: all'amministrazione è lasciata la libertà di plasmare l'azione secondo quelle che emergono come le esigenze della funzione, le esigenze della migliore, sul piano dell'imparzialità e del buon andamento, realizzazione dell'interesse pubblico e il governo di tale libertà è affidato al responsabile del procedimento. A fronte dell'esistenza di un obbligo del decidente di acquisire al procedimento il massimo numero di fatti, sussiste il limite del divieto di aggravamento del procedimento, stabilito dall'art. 1 che sottopone il

che con più forza si rinvengono le radici del problema della “composizione delle varie esigenze riferibili all’agire dell’amministrazione: dalla legittimità all’efficienza, dalla conformità allo scopo e alla garanzia del cittadino, dalla tempestività al rispetto del principio democratico”<sup>225</sup>. In breve, della “tensione fra garanzia ed efficienza”<sup>226</sup>, come problema della semplificazione procedimentale.

---

principio inquisitorio al principio di economicità ed efficienza, nel senso che attività istruttorie facoltative devono emergere dall’istruttoria tipica e trovano fondamento in ragioni straordinarie emerse in tale sede e che impongono un approfondimento o comunque ulteriori strumenti di ricerca dei fatti, e ciò in vista delle esigenze di economicità e di efficienza, che verrebbero sfruttate da istruttorie incomplete - G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. CAIA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, p. 1066. Traducendo, quindi, nell’azione amministrativa il necessario bilanciamento fra i canoni di imparzialità e di buon andamento, il principio di buona amministrazione - G. SALA, *Il principio del giusto procedimento nell’ordinamento regionale*, Milano, 1985 e R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1992, II - definisce lo spazio di quella libertà, delimitando il pluralismo della rappresentazione istruttoria - M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1988, e ancorando al criterio dell’adeguatezza l’attitudine inquisitoria e l’elaborazione di interessi che connotano l’istruttoria procedimentale.

<sup>225</sup> F. LEDDA, *L’attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni ‘80*, atti del convegno tenutosi a Varenna nel 1980, Milano, 1987, p. 119. Nello stesso senso, rileva M. DE BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 3, che “diversamente che nel processo giurisdizionale vengono a combinarsi e a calibrarsi il dato formale e l’informalità, i principi dell’azione, il rapporto con la decisione, l’apertura agli interessi e le istanze di efficienza, la disciplina fornita dal legislatore e quella ricavabile dai pronunciamenti del giudice”.

<sup>226</sup> P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, IV, p. 679. Come ricorda A. MASUCCI, *L’istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 408, “l’attività istruttoria non deve esser intesa *ad infinitum*”, poiché “in ossequio ai principi di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa (art. 1, l. 241/1990) e al principio di non aggravamento del procedimento (art. 1, 2° comma, l. 241/1990), l’amministrazione procedente deve limitarsi ad acquisire quegli elementi che consentono di conoscere e valutare in modo esauriente le circostanze relative alla specifica situazione da regolare”. Sul punto anche E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, p. 422 e D. SORACE, *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2008.

## Capitolo II

### *La semplificazione procedimentale attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*

SOMMARIO. 1.) Il problema della semplificazione del procedimento. - 2.) (segue) La tecnologia come forma della semplificazione. - 3.) Le norme nazionali per la realizzazione di un'Amministrazione elettronica. Il disegno riformatore nel codice dell'amministrazione digitale. Digitalizzazione, semplificazione e riorganizzazione al servizio del cittadino.

#### *1.) Il problema della semplificazione del procedimento*

La legge sul procedimento amministrativo rappresenta una prima risposta alla “crisi di legittimità” che attraversavano e, tuttora, per certi versi attraversano, le pubbliche amministrazioni<sup>227</sup>, legata alla crescente incapacità “di ascoltare e di soddisfare, con efficienza e con giustizia, le richieste della collettività”<sup>228</sup>. Inquadrata nel più ampio

---

<sup>227</sup> Oggetto di successivi interventi di riforma, su cui si rimanda *ex multis* a: S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. – TAR*, 2005, p. 2635; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 3 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. 241/90*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 9 e ss.; A. ROMANO TASSONE, *Prime osservazioni sulla legge di riforma della l. 241/90*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 35 e ss.; F. SATTA, *La riforma della l. 241/90: dubbi e perplessità*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 9 e ss.; F. FRANCIOSI, *Dalla legge sul procedimento amministrativo alla legge sul provvedimento amministrativo*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 42 e ss.; G. SCIULLO, *L'attuazione della legge 241/1990. Risultati e prospettive*, Milano, 1997; D. SORACE, *La legificazione delle norme generali sull'azione amministrativa*, in *Amministrare*, 2002, p. 321 e ss. M. NIGRO, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Regioni*, 1985; M. A. SANDULLI, *La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); E. CASSETTA, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 10 e ss.; F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 1998. Sulle prospettive di riforma, in particolare: G. P. CIRILLO, *L'azione amministrativa sospesa tra regole di invalidità e regole di responsabilità*, in *Cons. stato*, 2005, p. 1137; G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati tra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di P. Virga*, II, Milano, 2006; G. FALCON, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in *Riformare la pubblica amministrazione*, Torino, 1995.

<sup>228</sup> S. CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro per la funzione pubblica*, in *Le Regioni*, 1995, p. 454, per il quale, infatti, la legge va inquadrata nell'ambito di quella direttrice di riforma che “mirava a ridare sovranità agli utenti e a rendere più affidabili, sollecite e comprensibili le pubbliche amministrazioni”. Ovvero a rispondere a quel diffuso mal contento verso la pubblica amministrazione che già P. GOBETTI, in *Energie nove*, 5 maggio 1919, I, sin dai primi decenni del secolo scorso, rilevava, osservando come “la lotta contro la burocrazia, l'odio per i meccanismi intricati e sterili, fossero già luoghi comuni”. Rispetto ad un legislatore per troppo tempo inerte, come già si anticipava, si assiste secondo F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000, p. 24, ad “una decisiva inversione di tendenza con l'inizio degli anni '90, quando il mutato quadro sociale convince il legislatore ad emanare una serie di provvedimenti normativi che perseguono il duplice scopo di avvicinare i cittadini all'amministrazione e di limitare i costi di un'azione amministrativa inefficiente”. La legge 241 del 1990, in questo senso, rappresenta solo un primo intervento che si affianca ai seguenti: “il nuovo ordinamento delle autonomie locali, la privatizzazione del pubblico impiego, il proliferare di nuove autorità indipendenti con compiti di normazione, direzione, vigilanza su settori sensibili, la privatizzazione di enti e servizi pubblici, la delegificazione di interi settori di attività, fino alle riforme Bassanini, che hanno per molti aspetti

disegno riformatore<sup>229</sup> volto a riconsiderare l'amministrazione "nel suo agire in funzione di risultati"<sup>230</sup>, propone alla base, come suggerito da Sorace, "l'idea che la pubblica amministrazione debba legittimarsi non tanto nei confronti di altri apparati pubblici, quanto nei confronti di ciascun soggetto<sup>231</sup> i cui bisogni deve dimostrare di saper quotidianamente soddisfare" coi propri servizi<sup>232</sup>.

Facendo del procedimento il "luogo in cui sviluppandosi [...] una serie di rapporti intersoggettivi fra le posizioni di più soggetti, pubblici e privati, l'amministrazione procedente contribuisce a definire il fine pubblico perseguito"<sup>233</sup>, la legge 241 del 1990

---

stravolto il sistema trasportando dallo Stato alle Regioni e agli enti locali il fulcro dell'attività amministrativa e spingendo verso una più sempre più forte deregolamentazione e semplificazione dell'azione amministrativa" – su cui M. A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 584, e più in generale F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 663 e ss.

<sup>229</sup> Sul tema la letteratura è ampia: S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 701; IDEM, *Lo Stato italiano e la sua riforma*, Bologna, 1998; IDEM, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, I, p. 83 e ss.; M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, G. SANTANIELLO (a cura di), Padova, 1988, p. 82 e ss.; G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 95 e ss.; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo ult. cit.*, p. 2171 e ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 333 e ss. IDEM, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 3/4, p. 385; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 679 e ss.

<sup>230</sup> D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Reg.*, 1995, p. 500. A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula amministrazione per risultati*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 816, evidenzia che l'espressione – usata già negli anni '60 da Massimo Severo Giannini "che ne auspicava l'avvento in contrapposizione all'amministrazione per atti" – "non appare più una sintesi verbale evocativa di un processo di profonda trasformazione dell'amministrazione contemporanea, ma si pone come la chiave per penetrare fenomeni giuridici di estremo rilievo", fino a "divenire una sorta di principio generale del diritto amministrativo". Questo approccio, che impone la valutazione del risultato conseguito dall'amministrazione attraverso la propria azione, importa, attraverso il richiamo al valore efficienza – su cui O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa cit.*, p. 10 e ss. – la rottura di quella tradizionale "identificazione tra agire efficiente ed agire legale": "[...] non basta per agire efficientemente, agire secondo il modello legale, ma bisogna tener conto anche di parametri di risultato", ammettendo "la possibilità logica che l'agire efficiente possa anche non essere legale". In particolare, sul rapporto tra legalità ed efficienza si rimanda a F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amm.*, 1997, II, p. 3303; L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 743 e ss. e IDEM, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299 e ss.

<sup>231</sup> Efficacemente ricorda P. PIRAS, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Dir. inf.*, 2006, IV-V, p. 540, che l'amministrazione "nasce per svolgere funzioni di interesse pubblico". Sul punto vds. *oltre*.

<sup>232</sup> D. SORACE, *op. ult. cit.*, p. 508. Ci si riferisce ai servizi "burocratici" o "amministrativi" secondo l'espressione francese, quei servizi che "l'amministrazione produce e fornisce [...] ed il cui compito caratterizzante è dunque quello di prendere determinate decisioni" – vds. spec. p. 501. Sempre D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005, p. 134-135, riferendosi alla legge 241 del 1990, scrive "nella legislazione più recente vi è la tendenza a configurare come un servizio pubblico a fruizione individuale quella che veniva considerata esclusivamente come attività burocratica ausiliaria rispetto ad altre attività pubbliche ed in particolare all'attività regolatoria".

<sup>233</sup> Vds. *retro*, cap. I, par. 3.

assume l'idea del necessario "equilibrio fra interessi" come "essenza del processo decisionale amministrativo", e pone così le basi "per poter finalmente avere un'amministrazione la cui legittimazione sia fondata sul risultato" e non unicamente sul rispetto delle norme<sup>234</sup>.

Statuendo le regole dell'agire amministrativo nel bilanciamento con i diritti dei cittadini<sup>235</sup>, il legislatore fonda la legittimità dell'azione amministrativa non solo sull'esigenza di garanzia degli interessi in essa coinvolti in linea con la regola dell'imparzialità<sup>236</sup>, ma anche su quei criteri di efficacia, efficienza ed economicità<sup>237</sup> il cui mancato rispetto comprometterebbe lo stesso obiettivo di "legalità e giustizia" della decisione<sup>238</sup>.

La "decisione giusta" viene, dunque, ad esser valutata non solo in relazione all'adeguatezza della rappresentazione degli interessi e del punto di vista del privato nell'ambito del procedimento e, in particolare, all'interno dell'istruttoria; ma anche, e soprattutto, rispetto ai valori dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa<sup>239</sup>.

---

<sup>234</sup> G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, voce, *Enc. dir.*, Roma, 1995, p. 1.

<sup>235</sup> G. PASTORI, *Dalla legge 241 alle proposte di nuove norme generali sull'attività amministrativa*, in *Amministrare*, 2002, p. 307, definisce la "natura sostanziale propria delle norme contenute nella legge n. 241", come quella di "statuire un insieme di principi che concretizzino non tanto e non solo modalità di svolgimento dell'agire amministrativo, ma un complesso di diritti, uno statuto del cittadino nei confronti dell'amministrazione pubblica", che costituisce la "traduzione dei principi di imparzialità e buon andamento [...] in termini di diritti e garanzie soggettive" dei cittadini.

<sup>236</sup> Sul punto vds. sempre *retro*, cap. I, par. 5.

<sup>237</sup> M. A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 588. P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, p. 2 considera "efficacia, efficienza ed economicità" criteri dell'azione il cui contenuto "è desunto dalle scienze aziendalistiche e ricondotto ai controlli sull'attività".

<sup>238</sup> D. SORACE, *op. loc. cit.*, spiega: secondo "l'approccio culturale italiano sembrerebbe che l'unico obiettivo da raggiungere sia una legalità e/o giustizia assoluta, e quindi utopica, della decisione", ma non si tiene "in alcun conto il fatto che, se gli oneri imposti al cittadino-utente, innanzitutto in tempi di attesa, sono eccessivi, la decisione, per quanto giusta possa davvero essere, rischia comunque di diventare inutile se non addirittura dannosa, anche perché comunque non più correlata a quello che era l'assetto di interessi del cittadino e alla valutazione che esso ne dava, al momento della domanda". Nota nello stesso senso F. MANGANARO, *op. cit.*, p. 182, che "la legittimità dell'azione amministrativa non consiste solo nella conformità della decisione ad una regola procedimentale", essendosi imposta l'idea di una "decisione corretta", che è tale in quanto "realizza i bisogni sociali dei cittadini, in un temperamento delle diverse esigenze manifestate nel procedimento", che non corrispondono solo ad esigenze di imparzialità, ma anche di buon andamento. "La giuridicizzazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, configurando nuovi *standards* per le scelte amministrative, amplia i parametri di valutazione giurisdizionale della legittimità degli atti" – spec. p. 205. Sulla stessa linea, A. ROMANO TASSONE, *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993, p. 97, ritiene: "il valore della legittimità acquista spessore reale e si carica di valenze storiche, piegandosi ad un temperamento con le esigenze di economia ed efficacia dell'azione pubblica", da cui dunque dipende ormai la stessa "giustizia della decisione" – su cui vds. *oltre*.

<sup>239</sup> Con la conseguenza che M. DE BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 8, "all'istruttoria sembrano accompagnarsi non più solo preoccupazioni di legittimità che assicurino la garanzia degli interessi ma anche valutazioni circa gli effetti dell'azione amministrativa talora esplicitamente orientate dall'analisi costi benefici". Sul tema della giustizia della decisione L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nella pubblica amministrazione*, in *Modelli di semplificazione amministrativa: esperienze italiane e straniere a confronto*, atti del convegno tenutosi a Torino, 15-16 maggio 1998. Osserva problematicamente R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità? cit.*: "la decisione giusta, cui legittimamente aspira il privato è, infatti, quella decisione assunta in tempi reali e con

Nel momento in cui “la proiezione sugli amministrati” induce a riconsiderare “l’organizzazione pubblica non più soltanto in funzione dei compiti da svolgere, ma della resa dello svolgimento degli stessi sulla collettività servita”<sup>240</sup>, la legittimità dell’azione amministrativa e la “garanzia” dei cittadini assume un significato più pregnante<sup>241</sup>, muovendosi dalla legalità formale alla legalità sostanziale, che è tale in quanto riferibile alle stesse modalità di “adempimento della funzione”<sup>242</sup>.

È quanto trova conferma nel richiamo dell’art. 1 della legge sul procedimento amministrativo ai criteri di “efficacia ed economicità” quali parametri ai quali, “unitamente al rispetto della legge, deve conformarsi l’azione amministrativa”, così affiancando agli obiettivi di trasparenza e partecipazione<sup>243</sup> il fine di “massima semplificazione” dell’azione<sup>244</sup>.

---

il minor sacrificio possibile delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte, solo che il fascio inestricabile di tali posizioni di vantaggio non può non ricomprendere, contestualmente, sia le aspettative del diretto interessato che quelle dei terzi e gli stessi interessi pubblici, di vario grado e significato, di cui deve essere assicurato il perseguimento. La decisione che fosse ignara della complessità dei valori in gioco, del loro porsi secondo relazioni di coppia e magari anche secondo logiche di maggior affastellamento ed oggettiva complicazione, si disvelerebbe come fatalmente ingiusta perché debole, irragionevole e irrazionale e, dunque, illegittima”. Che la giustizia della decisione passi non solo per “un’oculata composizione e valutazione degli interessi in gioco”, ma per la considerazione “dei costi economici e sociali dell’azione amministrativa” e, quindi, quantomeno per la necessità di garantire che la decisione sia assunta e in tempi certi, è sostenuto da F. MANGANARO, *op. cit.*, p. 34 per il quale la questione può esser ricondotta al “tema della semplificazione” in quanto “pone il problema di quali debbano essere le regole di un’azione amministrativa che per essere efficace deve avere meno vincoli formali”. In questo senso, anche S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione*, Milano, 2000, p. 124-125, nota che volge “ormai decisamente al tramonto l’epoca delle garanzie formali finì a se stesse, che appesantiscono la procedura senza procurare alcun reale apporto costruttivo di natura giuridica sostanziale, idoneo ad influire sul risultato dell’azione amministrativa”.

<sup>240</sup> I. M. MARINO, *Cenno su alcuni profili giuridici della semplificazione amministrativa con particolare riferimento all’ordinamento locale*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 804.

<sup>241</sup> R. FERRARA, *op. ult. cit.*

<sup>242</sup> O. SEPE, *op. ult. cit.*, p. 17. Sul valore della legalità sostanziale, vds. *retro*, cap. I, par. 3.

<sup>243</sup> Ancora *retro*, cap. I, par. 3.

<sup>244</sup> M. A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, p. 588, che evidenzia come si tratti di “due strade non sempre coerenti”. Sul punto anche E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 345. “La legge 241/1990 ha esplicitamente stabilito alcuni criteri che debbono reggere l’azione amministrativa – economicità, efficacia, pubblicità, non aggravamento – ed ha coerentemente posto in essere una disciplina del procedimento che, in particolare, privilegia le esigenze di trasparenza e partecipazione”, così portando a far convivere nel procedimento “più anime”: “l’ansia di provvedere – che in fondo si colloca alla base dei principi di efficacia ed economicità” da un lato, “le esigenze di rendere evidenti le ragioni dell’azione, di consentire agli interessati di fornire il proprio apporto collaborativo e più in generale di configurare la scelta amministrativa come il momento riassuntivo di un’istruttoria completa e articolata, in grado di permettere una scelta ponderata e fondata su un ricco quadro di riferimento”, dall’altro; “efficienza ed efficacia da un lato, garanzia e pubblicità dall’altro”. Non si dimentichi che oltre al richiamo ai criteri di economicità ed efficienza, il fine di semplificazione trova espressione nella legge 241 del 1990 attraverso la previsione di particolari strumenti di cui al capo IV, distinti da M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 2267, in diversi gruppi: “un primo gruppo di istituti semplifica la struttura del procedimento mediante la previsione di modalità di decisione contestuali (conferenza dei servizi) o concordate (accordi tra amministrazioni) oppure attraverso la soppressione di fasi (disciplina dei pareri)”; un secondo tipo di strumenti “semplifica l’attività del cittadino, riducendo – attraverso l’autocertificazione – il numero di adempimenti burocratici a suo carico”; un terzo gruppo “modifica a vantaggio del cittadino le conseguenze dell’inerzia dell’amministrazione” – segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso. Sulle disposizioni in materia di semplificazione, vds. L. VANDELLI – G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; G. CORSO, *Le*

Fra i principi che governano gli indirizzi di riforma dell'azione amministrativa<sup>245</sup>, la semplificazione ha rappresentato e rappresenta, allo stesso tempo, un'esigenza e una sfida di sistema<sup>246</sup>.

Denota, in via generale, "una nuova funzionalizzazione" dell'organizzazione amministrativa rispetto agli interessi ed ai bisogni della collettività<sup>247</sup>. Fa propria

---

*autorizzazioni amministrative dopo la legge sul procedimento amministrativo*, in *Studium juris*, 1998, p. 1053; F. FRACCHIA, *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio assenso e irregolarità*, in *Dir. ec.*, 2002, p. 429 e ss.; M. A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 584 e ss.; F. SAIITA, *Garanzie partecipative ed ansia del provvedere*, in atti del convegno tenutosi a Torino, 14-15 giugno 2002, *Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una cittadinanza amministrativa?*; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 1024 e ss.; IDEM, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 323 e ss.; L. PARISIO, *Semplificazione dell'azione amministrativa e del procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, 1998; M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995; M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e soc.*, 1998, p. 475 e ss.

<sup>245</sup> I principi di garanzia e partecipazione, di trasparenza e di semplificazione, appunto - A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, a cura di S. CASSESE - C. FRANCHINI, Bologna, 1994, p. 101 e ss.

<sup>246</sup> "Intrinsecamente connessa a tutti i sistemi complessi" - L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 3/4, p. 385.

<sup>247</sup> L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo cit.*, p. 333, ritiene che "il complesso di misure e provvedimenti di riforma e modernizzazione adottati negli ultimi anni può essere ricondotto a tre linee di intervento rispettivamente finalizzate alla liberalizzazione, al decentramento e alla semplificazione". La semplificazione si pone, dunque, come una delle direttrici d'intervento, a sua volta mutevole e non riconducibile a un "modello unico e uniforme". Nella stessa ottica, R. FERRARA, *op. ult. cit.*, parla di semplificazione come "fenomeno complesso e multiplo"; correlato a quella "nuova tendenza dell'amministrazione verso gli interessi degli amministrati" - come precisato da I. M. MARINO, *op. loc. cit.* - per i quali la semplificazione significa, innanzitutto, accessibilità e "tempestività" - così M. CLARICH, *Tempestività e semplificazione dell'azione amministrativa*, in (a cura di) L. VANDELLI - G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999, p. 71 - e, quindi, garanzia di una decisione giusta, nel senso precisato. Ecco dunque che la semplificazione rappresenta, prima ancora che un obiettivo, "un'esigenza" - E. CASETTA, *op. ult. cit.*, p. 336 - che "investe sia il settore normativo", sia "l'ambito di attività prevista a carico del cittadino che si rapporta ad un'amministrazione, sia l'azione amministrativa stessa": dal punto di vista del cittadino, assume il significato di "diminuzione del carico burocratico" - L. VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in (a cura di) L. VANDELLI - G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa cit.*, p. 11; dal punto di vista dell'amministrazione, rappresenta "il principale strumento per il perseguimento dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa", in corrispondenza alla posizione di "primo piano" assunta dall'esigenza del buon andamento a partire dalla fine degli '80, da riconnettere allo "spostamento del baricentro dell'azione amministrativa dall'atto al rapporto, dai profili formali a quelli sostanziali, dalla verifica di conformità a quella sui risultati" - così A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, X, p. 989. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa cit.*, p. 386 individua fra le ragioni alla base di tale processo accanto alla "necessità di combattere e prevenire la corruzione e di ridefinizione delle cause giustificatrici dell'intervento pubblico", "il nuovo assetto di rapporti tra amministrazione e cittadini non più basato sulla relazione fra chi amministra e chi è amministrato, ma, piuttosto, sulla relazione fra chi avanza domande ed esigenze e chi a queste domande ed esigenze deve dare risposta e soddisfazione", assicurando, quindi, "il servizio, oltre che con oneri decrescenti e costi minimi per il fruitore, con prestazioni qualitativamente soddisfacenti". È evidente, allora, come dalla semplificazione, in rapporto strumentale ai processi di riforma amministrativa, dipenda un effettivo miglioramento dei rapporti col cittadino-utente, quanto meno in relazione al grado di soddisfazione di questo nei confronti dell'azione dell'amministrazione.



“l’insoddisfazione diffusa nel tempo e nello spazio nei confronti del sistema amministrativo, dell’azione lenta e vischiosa [e] dell’organizzazione inefficiente e stratificata” che rende la pubblica amministrazione nel suo complesso “poco sensibile alle esigenze di chi ad essa chiede una decisione, un bene, un servizio, una certezza”<sup>248</sup>. Rivaluta la necessità di “un’azione dell’amministrazione immediatamente comprensibile e limpidamente percepibile, più tempestiva ed al tempo stesso più visibile ed immediata nell’imputare le responsabilità”<sup>249</sup>.

Interpreta, quindi, “il cambiamento a partire dai bisogni” e guarda “all’adeguamento dell’organizzazione, secondo un nuovo approccio di dialogo con gli interlocutori” ai dettami del buon andamento<sup>250</sup>.

Lungi dal configurarsi come un mero “rimedio tecnico per rendere l’azione amministrativa più celere”<sup>251</sup>, la semplificazione assume il significato di “facilitazione” del modo di funzionamento della pubblica amministrazione e della dialettica tra soggetti pubblici e privati<sup>252</sup>, configurando un’esigenza del sistema amministrativo<sup>253</sup>. Una tendenza che non può essere concepita come “semplice strumento o tecnica cui ricorrere saltuariamente per riordinare l’organizzazione o le procedure d’azione delle amministrazioni pubbliche”<sup>254</sup>, ma che deve essere intesa come “funzione permanente” orientata e finalizzata ad adeguare l’amministrazione alle nuove esigenze derivanti dal cambiamento economico e sociale<sup>255</sup>: “un principio generale dell’ordinamento”<sup>256</sup>.

---

<sup>248</sup> L. TORCHIA, *op. ult. cit.*, p. 392, la quale aggiunge: “l’insoddisfazione è resa più acuta dal confronto con altri e più efficienti sistemi amministrativi”, confronto da cui “nasce per alcuni settori e aspetti la possibilità di una competizione fra sistemi amministrativi come parte della competizione fra economie nazionali”, in considerazione del fatto che “l’amministrazione può essere un formidabile freno o un insostituibile volano per la modernizzazione richiesta al sistema nazionale”. A tale ragione, se ne connettono delle ulteriori: “lo sviluppo di un insieme di diritti e interessi, individuali e collettivi, a volte sintetizzati con la formula cittadinanza amministrativa” e “il passaggio dell’enfasi dal processo al risultato” che hanno portato a sviluppare diversi tentativi di semplificazione, aventi ad oggetto in una prima fase “l’organizzazione e i controlli” e in una seconda fase “l’attività amministrativa e, quindi, il procedimento”, e la cui “centralità è tale che anche le misure di semplificazione organizzativa (soppressione di organi collegiali, accorpamento di strutture, ecc.) sono in genere configurate come strumentali ad un più spedito svolgersi dell’azione, più che alla costruzione di nuovi assetti organizzativi” – così, spec. p. 396 e ss.

<sup>249</sup> I. M. MARINO, *op. cit.*, p. 800. Nello stesso senso, F. MANGANARO, *op. cit.*, p. 12 inquadra la rilevanza del tema della semplificazione sul piano “dei riflessi sulla fiducia istituzionale dei cittadini” a partire dall’osservazione per cui “la comprensibilità dell’azione amministrativa è il presupposto di ogni ordinamento democratico”.

<sup>250</sup> P. PIRAS, *Itinerari dall’idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L’equivoco di una fusione concettuale*, in *Dir. inf.*, 2006, IV-V, p. 540.

<sup>251</sup> F. MANGANARO, *op. cit.*, p. 33.

<sup>252</sup> G. AZZARITI, *Premesse per uno studio sul potere discrezionale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, p. 91; G. DUNI, *Il procedimento amministrativo fra legge 7 agosto 1990 n. 241 e introduzione dell’amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, 1995, p. 226.

<sup>253</sup> “Risalente e ricorrente nella storia dell’amministrazione pubblica”, così G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana diritto amministrativo cit.*, p. 283 e ss. ed anche G. MELIS - F. MERLONI, *Cronologia della pubblica amministrazione*, Bologna, 1995.

<sup>254</sup> G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, I, p. 43.

<sup>255</sup> L. TORCHIA, *op. ult. cit.*, p. 403 e ss. la quale osserva in particolare che “il sistema amministrativo non può essere semplificato una volta per tutte perché si tratta di un sistema dinamico e non statico” e nuove “complicazioni si creano continuamente”. In particolare, posto che “una conseguenza della configurazione della semplificazione come funzione permanente è l’assenza di un modello unico e uniforme di semplificazione, richiedendosi soluzioni diverse a seconda dei casi e dei problemi che vengono in evidenza”, ben può dirsi che “la semplificazione amministrativa non è finalizzata all’amministrazione

Rispetto al procedimento amministrativo<sup>257</sup> in particolare, la semplificazione si pone come “fattore dinamico e positivo, idoneo a favorire il raggiungimento di più elevati

---

ideale ma all'amministrazione adeguata e si serve, dunque, di meccanismi selettivi volti a produrre non la soluzione ideale, ma la soluzione migliore che può di volta in volta essere diversa o cambiare nel tempo a seconda delle circostanze”. Nello stesso senso, CITTADINO, *Verso una nuova sessione parlamentare per la delegificazione e la semplificazione amministrativa*, in *Funz. pubbl.*, 1997, I, p. 65, ha osservato: “in una società integrata ed evoluta le istituzioni devono essere in grado di muoversi con la rapidità di evoluzione del mercato e adeguarsi alle crescenti esigenze di un paese che si muove verso l'integrazione europea”. Ancora M. ARSÌ, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, in M. ARSÌ – M. G. CORONAS – P. DE LUCA (a cura di), *Italia da semplificare: procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, il Mulino, Bologna, 1998, p.17 e ss., nell'affrontare il tema dell'incidenza “della questione amministrativa sul sistema produttivo”, evidenzia la mutevolezza e la varietà delle esigenze di semplificazione, le quali, infatti, derivano “dai mutamenti macro-economici in atto”: “la globalizzazione dell'economia mondiale per l'effetto e il concorso delle nuove tecnologie, l'implementazione dei principi della concorrenza, la riduzione delle tariffe doganali ed una maggiore competitività delle economie dei paesi asiatici sono tra i fattori che richiedono ai sistemi produttivi modelli di azione flessibili, adattabili rapidamente alle esigenze di mercato”, che inducono a ricorrere a politiche di semplificazione “dirette al miglioramento del contesto ambientale in cui operano le imprese” al fine di rimuovere e contenere “le disfunzioni procedurali e organizzative che producono costi che incidono direttamente sulle imprese”. La semplificazione assume il significato di “processo di riprogettazione del prodotto amministrativo che parte dalla ridefinizione dei bisogni degli utenti (cittadini e imprese), fino alle conseguenti trasformazioni strutturali dei processi e al monitoraggio dell'efficacia dei nuovi prodotti amministrativi resi”.

<sup>256</sup> G. PIPERATA, *op. loc. cit.*, per il quale la semplificazione appare come “il *fil rouge* che intreccia tutti i recenti provvedimenti normativi destinati a riscrivere i confini, gli attori, le azioni e i rapporti della sfera pubblica, [...] un vero e proprio principio generale dell'ordinamento giuridico”. G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in *Diz. Dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006. La portata del principio ben si comprende considerandone il rilievo sul piano giuridico ed economico. Come evidenzia A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002, p. 24, il principio che trova nella legge 241 del 1990 riconoscimento con l'inclusione tra i principi che regolano l'attività amministrativa di quelli di “economicità, efficacia e non aggravamento” e “realizzazione [...] nell'indicazione di una serie di strumenti specifici”, a partire dagli anni '90 “conquista una posizione di rilievo nell'agenda dei governi” in quanto “elemento centrale e decisivo per la competitività del Paese e per l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini” – così R.M. DI GIORGI - P. MERCATILI - F. ROMANO, *Le tecnologie al servizio della semplificazione, informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 307 e ss. Sulla stessa linea parla di “obiettivo prioritario di ogni programma di governo” S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, IV, p. 450. Nel momento in cui “il sistema economico tende a globalizzarsi, anche in connessione con il processo di integrazione europea, e la competizione tra paesi avviene anche in relazione alla *performance* delle pubbliche amministrazioni”, infatti, la semplificazione, quale “garanzia nell'azione amministrativa di tempi e modalità conformi alla logica della competizione globale”, diviene essa stessa “fattore di competitività” tra paesi – così A. MASUCCI, *Informatica pubblica* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, CASSESE S. (a cura di), IV, Milano, 2006; “uno dei pilastri su cui poggiano le economie avanzate per realizzare la modernizzazione degli apparati pubblici” - Y. MÉNY - V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994; “un'esigenza della società e dell'economia che si riversa all'interno degli indirizzi del Governo” - A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 31.

<sup>257</sup> Come ricorda G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, II, p. 655 e ss., riferendosi all'indagine del Dipartimento della funzione pubblica, *I procedimenti amministrativi statali*, Roma, 1994, disegna il quadro di “un'amministrazione lenta; accentrata; sovraccarica di compiti; regolata da normative di legge antiche, complicate e frammentarie; incapace di autoregolarsi; impegnata meno nella cura degli interessi della collettività e più nell'amministrare sé stesso; operante tramite procedimenti complicati nei quali intervengono più uffici, spesso in sovrapposizione tra loro”. Rispetto ad essa, la semplificazione dei procedimenti amministrativi diviene a partire dagli anni '90 “obiettivo caratterizzante della funzione di indirizzo politico e parte qualificante del complessivo programma di riforma amministrativa”.

*standards* di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa<sup>258</sup> e opera nella veste di “contrappeso alla crescente complessità” che deriva dalla necessaria partecipazione e dal relativo contraddittorio coi soggetti interessati, in funzione dell'interesse pubblico<sup>259</sup>.

Il riconoscimento di una pluralità di interessi meritevoli di tutela, non gerarchizzati dalla legge e, per ciò stesso, necessariamente oggetto di considerazione e ponderazione da parte dell'amministrazione<sup>260</sup>, ha, infatti, “un riflesso molto significativo sull'organizzazione e sullo svolgimento dell'azione amministrativa”<sup>261</sup> in termini di “complicazione” procedimentale.

Infatti, come scriveva Cassese<sup>262</sup>, per descrivere il riflesso della complessità organizzativa e funzionale sul procedimento amministrativo, “aumentando le funzioni, si sono moltiplicati gli interessi pubblici, cioè gli interessi collettivi che la legge protegge e sono aumentati gli uffici”.

In questo contesto, la semplificazione<sup>263</sup> è divenuta “una condizione di funzionamento prima ancora che di miglioramento e di modernizzazione del sistema”<sup>264</sup> e ha assunto, per dirla con Natalini, il significato di “attività volta ad evitare *ex ante* o affrontare *ex post* i problemi generati dalla complessità procedurale”<sup>265</sup>.

La complicazione dei procedimenti, “risultante dalla dispersione delle funzioni e dalla frammentazione organizzativa”, dalla necessità, nel sistema della parte imparziale, di rappresentare e “ponderare una molteplicità di interessi pubblici e privati e di ricucire sul piano procedimentale la frantumazione che caratterizza il disegno organizzativo delle amministrazioni”<sup>266</sup> rende “indispensabile un'azione di semplificazione”<sup>267</sup>.

---

<sup>258</sup> R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 105.

<sup>259</sup> L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 13. In particolare, spec. p. 15, “il tema della semplificazione diviene il contrappeso alla disciplina delle garanzie procedurali: e l'esigenza di effettuare il massimo sforzo per ridurre l'accumulo storico di adempimenti, di documenti, di passaggi procedurali diviene tanto più rilevante quanto più si punti ad una sostanziale razionale e moderna valorizzazione degli strumenti di partecipazione e garanzia”.

<sup>260</sup> Vds. *retro*, cap. I, par. 1 e 5.

<sup>261</sup> L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. Dir. amm.*, 1997, VII, p. 675.

<sup>262</sup> S. CASSESE, *Pubblica amministrazione e prospettive di riforme*, p. 353.

<sup>263</sup> G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in *La documentazione amministrativa*, a cura di G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M. P. GUERRA, A. MASUCCI, Rimini, 2001, p. 33, efficacemente ricorda che il termine “semplificazione deriva da semplice che deriva a sua volta dal termine latino *sem* (*el*) che vuol dire una volta, più un derivato del termine *plicare* che vuol dire piegare. Sem-plice allora è ciò che è piegato, intrecciato solo una volta, mentre complicato è ciò che è intrecciato più volte insieme con altri [...] difficile da sbrogliare”.

<sup>264</sup> L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. Dir. amm.*, 1997, VII, p. 675.

<sup>265</sup> A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative cit.*, p. 179.

<sup>266</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, in questo senso, considera come “la complicazione procedurale (e normativa) non debba esser considerata come il frutto di una patologia del sistema amministrativo”, ma “un prodotto fisiologico” di questa stessa necessità.

<sup>267</sup> M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 2261-2262. Così anche A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative cit.*, p. 12 e ss. evidenzia come “le ragioni della complicazione si rinvergono all'interno di alcuni degli elementi fondanti il sistema amministrativo”: da un lato, “la ponderazione di una molteplicità di interessi pubblici il cui novero tende continuamente ad estendersi [e che] comporta un aumento fisiologico delle unità amministrative che devono essere coinvolte nel momento in cui si assume una decisione pubblica”; dall'altro “la partecipazione procedimentale dei privati e degli enti esponenziali degli interessi collettivi e

Rispetto a questo dato, per così dire, “strutturale” di un’amministrazione “complicata”<sup>268</sup>, la semplificazione procedimentale, quale necessario intervento di riforma in funzione del buon andamento, opera come “naturale” contrappeso ai principi di imparzialità e partecipazione, da un lato, e del pluralismo organizzativo e funzionale, dall’altro, secondo quell’integrazione di valori richiesta dall’ideale della buona amministrazione. Si atteggi a misura<sup>269</sup> della rappresentazione procedimentale di una molteplicità di interessi pubblici e privati e della coordinazione di una molteplicità dei soggetti pubblici e privati chiamati ad intervenire nel procedimento.

In questo senso, il problema che ad essa si connette diviene il problema dell’individuazione di un punto di equilibrio rispetto all’ineliminabile complessità del sistema amministrativo, che efficacemente Arena descriveva in termini di “paradosso”<sup>270</sup> e che nel procedimento assume le vesti della “tensione tra garanzia ed efficienza con riferimento al costo della rappresentazione degli interessi”<sup>271</sup>.

Essendo chiaro che “la sua soluzione non possa essere trovata una volta per tutte individuando in astratto un punto di equilibrio definitivo tra semplicità amministrativa e complessità sociale, economica e giuridica”<sup>272</sup>, il problema del corretto bilanciamento tra necessaria semplificazione e fisiologica complessità diviene, sul piano procedimentale, il problema dei limiti e delle forme della semplificazione.

Sulle tracce di chi, come Ledda, ha sostenuto “la necessità che nell’ordinamento vi sia un problema di selezione delle forme”<sup>273</sup>, il problema della semplificazione procedimentale

---

diffusi”, nonché “l’elevato grado di frammentazione del quadro organizzativo che tende ad aumentare a seguito del decentramento delle funzioni [e che] trova spesso un momento di ricucitura proprio a livello procedurale”, fanno sì che “la complessità procedurale non è un fattore patologico momentaneo o localizzato, ma un aspetto fisiologico della configurazione che ha assunto attualmente l’amministrazione”. “Il sistema genera complessità procedurale, ma per evitare che si trasformi automaticamente in complicazione occorre introdurre forme generalizzative e stabili di governo di questo fenomeno”, tra le quali si inquadrano appunto i tentativi di semplificazione.

<sup>268</sup> Nel senso indicato da G. ARENA, *Certezze pubbliche cit.*, p. 33. Vds. *infra*, già richiamato, nota 37.

<sup>269</sup> Quale “bilanciamento” tra imparzialità e buon andamento, secondo l’imperativo del “non aggravamento dell’azione amministrativa” di cui all’art. della legge sul procedimento – A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 757 e ss. – e quale “composizione” organizzativa sul piano procedimentale.

<sup>270</sup> G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, p. 37: “una società complessa, pluralista, estremamente articolata come quella italiana, da un lato, non può fare a meno di un sistema normativo ed amministrativo altrettanto complesso e articolato, dall’altro reclama insistentemente norme più chiare, nonché un’amministrazione più semplice. Il paradosso consiste in ciò che è necessario semplificare le norme e l’amministrazione mantenendo al tempo stesso un livello di complessità normativa ed amministrativa adeguata alla complessità dei rapporti che intercorrono in una società come quella attuale; ridurre la complessità normativa e burocratica attraverso l’eliminazione di tutti gli intoppi è indispensabile ma questo tipo di semplificazione non può superare una certa soglia in quanto c’è una parte della complessità amministrativa che non può esser semplicemente eliminata perché è per così dire fisiologica, necessaria al civile funzionamento della società in cui viviamo. [...] Il problema consiste nell’individuare il punto di equilibrio fra semplificazione e complessità da un lato, dall’altro nel gestire la complessità fisiologica del sistema amministrativo senza che essa gravi sui cittadini e sui soggetti economici”.

<sup>271</sup> M. DE BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>272</sup> G. ARENA, *Semplificazione normativa: un’esperienza ed alcune riflessioni*, *Regioni*, 1999, p. 870. Ecco che, quindi, come ribadisce A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative cit.*, p. 184, “le politiche di semplificazione non possono avere un carattere episodico, in quanto occorre bilanciare in modo continuativo la spinta alla complicazione che è connaturata alle pubbliche amministrazioni”.

<sup>273</sup> F. LEDDA, *Elogio della forma scritta da un anticonformista*, in *Studi economici-giuridici in memoria di Lino Salis*, Torino, 2000, II, p.795-796: le norme dell’ordinamento “potranno adeguarsi a quei modi di

deve essere affrontato avendo riguardo all'individuazione degli strumenti più adeguati a garantire quell'obiettivo, poiché intorno ad esso si gioca la partita della stessa legittimazione amministrativa. Così, cogliendo proprio dalle "forme", ovvero dai mezzi individuati per il perseguimento dell'obiettivo di riforma cui la semplificazione appare orientata, lo spunto per lo sviluppo della riflessione, chi scrive assegna, fra le strategie perseguite nella concreta realtà della semplificazione<sup>274</sup>, un ruolo di primo piano al processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, quale "cambiamento di tipo strutturale", in cui "si concepiscono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione non solo in quanto mezzi per elaborare, produrre e raccogliere l'informazione; ma, soprattutto, come strumenti per cambiare il sistema di relazione coi cittadini"<sup>275</sup> e per recuperare, incrementandola, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, nelle righe che seguono la digitalizzazione dei procedimenti è proposta come "forma" della semplificazione dell'agire amministrativo; capace di eliminare inutili complicazioni e di mantenere l'ineliminabile complessità<sup>276</sup>; nel suo essere strumento di razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure, capace di ottimizzare i costi dell'informazione e, per essa, dell'istruttoria procedimentale.

Ma, ancora, occasione di nuovi diritti e di un nuovo modo di relazionarsi semplice, diretto ed economico sul versante interno e sul versante esterno. Come si vedrà, essa, infatti, appare la strada da percorrere al fine di legittimare lo svolgimento in concreto della funzione, secondo il canone dell'adeguatezza che il principio di buona amministrazione veicola<sup>277</sup> e che l'innovazione interpreta.

## 2.) (Segue) La tecnologia come "forma" della semplificazione procedimentale

Come è stato efficacemente detto, "l'innovazione amministrativa poggia sull'innovazione tecnologica"<sup>278</sup>.

Il riconoscimento di un rapporto di necessità e integrazione tra l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche e le politiche di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche<sup>279</sup> è qualcosa di risalente nella coscienza giuridica<sup>280</sup>,

---

linguaggio, a quei tipi di segnale, a quei mezzi di comunicazione ed espressione che con l'andar del tempo e con il progresso delle tecniche potranno essere riconosciuti come idonei rispetto alle esigenze dell'ambiente, o di determinati ambienti".

<sup>274</sup> G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi cit.*, p. 666 e ss.

<sup>275</sup> Così MALARET Y GARCIA E., *L'eGovernment in Spagna: i nuovi servizi pubblici dell'informazione*, in *L'eGovernment*, a cura di G. VESPERINI, Milano, 2004, p. 35 e ss.

<sup>276</sup> Capace, come si mostrerà, di perseguire e realizzare il necessario bilanciamento tra la spinta alla complicazione e quella alla semplificazione.

<sup>277</sup> Intendendosi l'ideale di un'amministrazione efficiente, efficace, economica, trasparente e vicina al cittadino, che le riforme avviate dal legislatore a partire dagli 'anni 90 perseguono, attraverso diversi interventi normativi. Tra questi, nella *ratio* del percorso, la semplificazione nella veste dell'informatizzazione. "La digitalizzazione non è fine a sé stessa, ma è strumento di semplificazione".

Così P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti cit.*, p. 91, spec. nota 5.

<sup>278</sup> Sul punto, A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, p. 149.

<sup>279</sup> IDEM, *Le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, VII, p. 669 e ss. Ma anche, M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 991 e ss.

<sup>280</sup> Già alla fine degli anni '70, in questo senso, G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche*

specificamente per quanto attiene al ruolo svolto dalla tecnologia sul piano dell'azione amministrativa in funzione degli obiettivi di massima trasparenza e semplificazione<sup>281</sup>.

Un primo "importante sostegno" in tal senso venne dalla stessa disciplina generale del procedimento amministrativo, quando l'attenzione si rivolse a "modi più razionali, coerenti, semplificati e democratici" di svolgimento dell'attività"<sup>282</sup>. In quel momento, infatti, il legislatore riconosceva la rilevanza primaria del "modo in cui la pubblica amministrazione opera" e provvede in concreto alla cura degli interessi pubblici<sup>283</sup>, indirizzando il percorso della modernizzazione amministrativa in funzione delle esigenze di "garanzia" e di "funzionamento" della stessa<sup>284</sup>.

Attraverso la definizione di regole "attuative" dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, l'obiettivo appariva nei termini della "rivalutazione" dell'azione ed organizzazione amministrativa secondo l'ideale di "un'amministrazione più efficiente, più efficace e più vicina al cittadino"<sup>285</sup>.

Ciò che ad alcuni apparve come un vero e proprio vuoto normativo, una "omissione" da parte del legislatore del 1990 di indicazioni sulle concrete "vie per conseguire tali obiettivi"<sup>286</sup>, veniva presto colmato, almeno sul piano interpretativo<sup>287</sup>, dalla

---

*nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. Amm.*, 1978, VI, p. 408-409.

<sup>281</sup> D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, *Quaderni di diritto e processo amministrativo*, 2007, III, p. 20. Evidenzia l'A. che "il processo di riforma amministrativa pur non presupponendo in via di principio l'informatizzazione, tuttavia può trovare in essa, a posteriori, un naturale mezzo di implementazione". Già G. FINOCCHIARO, *Informatica e pubblica amministrazione*, Bologna, 1991, p. 7, riconosceva nelle nuove tecnologie "le potenzialità di riforma complessiva del sistema, in termini di efficienza così come di trasparenza".

<sup>282</sup> I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, parte speciale, II, p. 1642.

<sup>283</sup> E. ZAFFARONI, *Informatizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, p. 2516.

<sup>284</sup> M. CAMMELLI, *L'Amministrazione e il procedimento. Bilanci e prospettive*, in P. PIRAS, *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006, p. 234, che ravvisa in esse "le due chiavi di lettura della legge"; la sua "doppia anima". Sul punto vds. *retro*, cap. I, par. 5.

<sup>285</sup> Secondo l'ideale della buona amministrazione, dunque. P. PIRAS, *Itinerari cit.*, p. 537 e ss. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 1000, considera come le riforme avviate a partire dagli anni '90 tendevano a "realizzare una pubblica amministrazione di maggiore qualità rispetto al passato, ovvero più efficiente, più semplice, meno costosa, più trasparente, meno autoritaria, più aperta alla partecipazione dei cittadini, più attenta alla realizzazione dei loro bisogni, meno ingessata sul piano delle competenze formali e capace di una maggiore integrazione sul piano orizzontale, in una logica di collaborazione trasversale rispetto alle competenze tradizionali, in vista del migliore perseguimento dei risultati che le sono affidati in cura dell'interesse dalla collettività". Già, in questo direzione, E. ZAFFARONI, *op. cit.*, p. 2531, per il quale, "l'attività amministrativa, con la riforma portata avanti con la 241/1990, non è più incentrata sul potere esercitato autoritativamente dall'amministrazione pubblica, ma sul diritto del cittadino ad ottenere rapidamente in modo efficiente e trasparente le informazioni e i servizi richiesti, [...] al raggiungimento dell'obiettivo di un'amministrazione efficiente, trasparente e partecipata". "Il progetto della legge 241/90 era quello di rivoluzionare il modo di operare delle pubbliche amministrazioni, [consentendo loro] di svolgere un'attività trasparente, partecipata ed efficiente. Tale legge voleva operare un mutamento di paradigma tecnologico all'interno delle p.a., [...] un cambiamento tecnologico corrispondente al cambiamento sociale".

<sup>286</sup> G. DUNI, *La gestione telematica dei procedimenti. Stato dell'arte in Italia ed esportabilità in Europa*, in *Atti del convegno L'Europa informatica e l'Italia. Problemi e prospettive*, Cagliari, 21 marzo 1997, "tutta la riforma è finalizzata agli obiettivi che il legislatore individuò nella legge 7 agosto 1990, n. 241, ossia velocizzazione, trasparenza, responsabilità. Ma la legge 241 omise di indicare le vie per conseguire tali obiettivi".

<sup>287</sup> Quanto meno mancando un disegno unitario di amministrazione elettronica, su cui vds. *oltre*.

consapevolezza dell'apporto "determinante" che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione offrono "nel rinnovamento delle modalità di estrinsecazione del potere"<sup>288</sup>.

Al processo di informatizzazione, infatti, si è riconosciuto un ruolo chiave per l'effettiva modernizzazione del sistema, a partire dalla condivisione con essa del fine ultimo "del miglioramento della qualità della vita dei cittadini e dell'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione"<sup>289</sup>.

La riforma amministrativa, quale percorso rivolto "verso la realizzazione di strumenti finalizzati al miglioramento del dialogo fra cittadini e pubbliche amministrazioni"<sup>290</sup>, da un lato, e al perseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, dall'altro, ha trovato nella "realizzazione dell'amministrazione elettronica attraverso il processo di innovazione digitale" un utile ed adeguato strumento in tal senso<sup>291</sup>.

Al medesimo scopo, come si diceva, è, certo, preordinata la semplificazione, a sua volta configurabile solo come "uno degli strumenti con cui può realizzarsi la riforma dell'amministrazione"<sup>292</sup> e che trova nell'informatizzazione amministrativa una propria particolare "forma".

Il rapporto che intercorre fra semplificazione e digitalizzazione è stato oggetto di attenzione da parte di chi, come Piras, evidenziava il rischio di una fusione concettuale tra i due processi<sup>293</sup>. Da un lato, innegabilmente, l'informatizzazione vive in rapporto di strumentalità rispetto al principio di semplificazione amministrativa, ma, dall'altro, rifiuta l'obiettivo della "mera semplicità" e ne persegue di più ambiziosi: "l'efficienza della pubblica amministrazione e l'incremento di qualità delle prestazioni"<sup>294</sup>.

In questo senso, la realizzazione di un'amministrazione elettronica fa un passo in avanti rispetto alla mera semplificazione. O meglio, individuando nella prima una particolare forma della seconda, in funzione di quel rapporto di strumentalità di cui si è detto<sup>295</sup>, consente una più ampia configurazione della semplificazione stessa, come recupero della

---

<sup>288</sup> D. MARONGIU, *op. cit.*, p. 22, che riprende le affermazioni di G. DUNI, *La Teleamministrazione: una scommessa per il futuro del Paese*, relazione al V° Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema *Informatica e attività giuridica (Roma 3-7 maggio 1993)*, Roma, 1994, II, p. 381 e ss. Ad avviso di quest'ultimo, "gli importanti principi innovativi della l. 7 agosto 1990, n. 241 sulla riforma dei procedimenti amministrativi, non troverebbero attuazione concreta in assenza di un efficiente sistema informativo globale, [essendo] l'eliminazione delle carte sostituite da atti e procedure elettroniche aventi valore formale, non obiettivo primario, ma strumentale al perseguimento di un complesso di risultati innovativi tra cui anche tutti i principali obiettivi della 241/90".

<sup>289</sup> F. GALLI, *Internet e semplificazione amministrativa*, in G. CASSANO, *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Milano, 2001, p. 526. Nello stesso senso, A. G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Gior. Dir. amm.*, 2004, XII, p. 1371.

<sup>290</sup> D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione*, in *Dir. pubbl.*, 2011, II, p. 611 e ss.

<sup>291</sup> P. PIRAS, *Itinerari cit.*, p. 541.

<sup>292</sup> "Dandole una forma più adeguata alle esigenze della società di cui quell'amministrazione è al servizio" – così G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in *La documentazione amministrativa*, a cura di G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M. P. GUERRA, A. MASUCCI, Rimini, 2001, p. 34.

<sup>293</sup> P. PIRAS, *op. ult. cit.*, p. 537. Sul punto vds. *infra*.

<sup>294</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 542.

<sup>295</sup> La stessa giurisprudenza riconosce tale rapporto. Cons. Stato, sez. VI, 17 dicembre 2003, n. 8235, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ha chiarito che "l'utilizzo di strumenti elettronici e automatici [...] costituisce una semplificazione della fase istruttoria [...] vantaggio dell'amministrazione". Nello stesso senso, seppur in riferimento all'automazione della decisione, Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2003, n. 6608 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 3 novembre 1984, n. 536, sempre in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

qualità organizzativa e funzionale<sup>296</sup>. Tanto più se si considera che l'informatizzazione, interpretando quel rapporto di "complementarietà"<sup>297</sup> fra i diversi interventi previsti dalle politiche di semplificazione, si rivela uno "strumento di riforma"<sup>298</sup> complessiva del sistema<sup>299</sup>.

In tale prospettiva, seguendo anche le recenti tendenze normative a "centrare sulla telematica<sup>300</sup> i nuovi meccanismi di semplificazione"<sup>301</sup>, si intende valorizzare l'innovazione tecnologica come "forma" della semplificazione, capace di sintetizzare sul piano dell'attività le diverse spinte alla base della complicazione ordinamentale.

La semplificazione procedimentale<sup>302</sup>, in particolare, ha trovato un "prezioso sostegno nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"<sup>303</sup>, in funzione di quella reale modernizzazione cui essa appare preordinata.

L'innovazione tecnologica, infatti, consente di "alleggerire" il procedimento, attraverso la riduzione di costi e tempi connessi alla gestione della risorsa informativa<sup>304</sup> e di

---

<sup>296</sup> P. PIRAS, *op. ult. cit.*, p. 539, nota 10, parla di "due diversi binari: semplificazione, da un lato e innovazione tecnologica, dall'altro che supportando la prima, le attribuisce un valore aggiunto consentendole di conseguire maggiore qualità e, dunque, efficacia, efficienza ed economicità del processo". D'altra parte, l'amministrazione elettronica è definita come "utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per un'amministrazione di maggiore qualità" - così in vari documenti OCDE.

<sup>297</sup> Che sussiste in forza della funzionalità agli obiettivi di riforma - così A. NATALINI, *La semplificazione cit.*, p. 178.

<sup>298</sup> CNEL, *Osservazioni e proposte su l'informatica nella riforma della pubblica amministrazione*, Assemblea 14 luglio 192, n. 188/134, p. 709, per la quale: "non può esistere un corretto processo di automazione della pubblica amministrazione senza un contestuale processo di riforma della stessa; e nel contempo un processo di riforma della pubblica amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell'informatica, [che] non è uno strumento aggiunto nella pubblica amministrazione, ma uno strumento di riforma".

<sup>299</sup> A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, p. 182. L'informatizzazione si rivela capace di potenziare i risultati perseguiti con altri interventi di semplificazione: da quelli rivolti "a ridurre tempi e fasi dell'attività amministrativa, a sopprimere i procedimenti amministrativi o a limitare gli oneri burocratici dei privati e i carichi di lavoro delle pubbliche amministrazioni" a quelli rivolti "alla razionalizzazione dei processi complessi caratterizzati dall'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e privati" e alla "valutazione" di risultati e criticità. Sulle potenzialità semplificatorie insite nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, vds. *oltre*.

<sup>300</sup> V. FROSINI, *Telematica e informazione automatica*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, chiariva che col termine telematica è "indicato il metodo tecnologico di trasmissione del pensiero mediante l'impiego di un linguaggio computerizzato".

<sup>301</sup> Così E. CARLONI, *La semplificazione telematica e l'agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, VII, p. 709, in commento al decreto legge 5/2012, convertito con modificazioni dalla legge 35/2012.

<sup>302</sup> Da intendersi anche come "semplificazione dell'interazione", così P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie cit.*, p. 95.

<sup>303</sup> A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Le semplificazioni nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2008, p. 49.

<sup>304</sup> Secondo A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 49, "le Ict dovrebbero accelerare il trasferimento di pratiche tra gli uffici, nonché rendere meno onerosa la loro archiviazione", così semplificando e migliorando la gestione dell'informazione e della comunicazione. In tal senso, anche M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, *La funzione di comunicazione cit.*, p. 90 e ss.; G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M. P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001; e F. MERLONI, *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, p. 6 per il quale "per le pubbliche amministrazioni, lo sviluppo delle tecnologie ha almeno quattro obiettivi principali: 1) raccogliere il maggior numero di informazioni in uno spazio sempre più piccolo; 2) trattare e trasmettere le informazioni ad una velocità sempre maggiore; 3) consentire l'interscambio delle



migliorarne “la qualità”<sup>305</sup>, innanzitutto “aumentando la trasparenza e facilitando la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche”<sup>306</sup>.

Come la stessa espressione suggerisce<sup>307</sup>, le tecnologie agiscono su “informazione e comunicazione”<sup>308</sup> rendendole più rapide e meno costose, più efficaci ed economiche; in una parola, più semplici. Agevolano la raccolta e la trasmissione delle informazioni fra uffici e fra amministrazioni e facilitano la “circolazione”, favorendo e rendendo effettiva la partecipazione<sup>309</sup> di soggetti pubblici e privati interessati dall’esercizio del potere. Estendono la portata del potere di informazione<sup>310</sup> delle pubbliche amministrazioni e del dovere di comunicazione interna ed esterna<sup>311</sup>.

In questo modo valorizzano la trasparenza<sup>312</sup> quale “piena disponibilità di tutte le informazioni utili”<sup>313</sup> nelle relazioni tra amministrazioni e tra queste e i privati. Semplificano il procedimento, dunque, introducendo strumenti<sup>314</sup> maggiormente funzionali agli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione, allo stesso tempo, capaci di fondare sulla trasparenza e sulla condivisione l’interazione col cittadino. Ed in questo senso, consentono di recuperare la qualità<sup>315</sup>.

---

informazioni, anche se raccolte con tecniche e linguaggi diversi; 4) garantire la conservazione (non deperibilità) e la sicurezza (non modificabilità da parte di soggetti non autorizzati) delle informazioni”.

<sup>305</sup> P. PIRAS, *op. loc. cit.*

<sup>306</sup> A. NATALINI, *La semplificazione e l’amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, I, p. 105. Vds. in tal senso già T.A.R. Lombardia, sez. II, 24 novembre 2000, n. 6598, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per il quale “l’informatizzazione dell’organizzazione e dell’attività amministrativa è necessaria, per un verso, a garantire snellezza e produttività e, per l’altro verso, ad assicurare trasparenza, facilitando l’attivazione di adeguati meccanismi di controllo sull’operato dei pubblici poteri”.

<sup>307</sup> F. MERLONI, *Introduzione all’e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione*, Torino, 2005, p. 5, definisce le tecnologie dell’informazione e della comunicazione come l’insieme di “tutte le soluzioni tecnologiche, infrastrutturali, *hardware* e *software*, che consentono la raccolta, la conservazione, il trattamento e la trasmissione di informazioni (testuali, visive o sonore)”.

<sup>308</sup> G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, p. 47-48 distingue “informazione” come “notizia, dato che fornisce elementi di conoscenza, cioè che informa su qualcosa” e “comunicazione” come “atto o effetto del comunicare, [...] del mettere in comune”, condividere l’informazione.

<sup>309</sup> Sul rapporto tra comunicazione e partecipazione, vds. G. ARENA, *Accesso ai documenti amministrativi e circolazione delle informazioni*, in *Studi in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, I, p. 543 e ss.

<sup>310</sup> F. MERLONI, *Introduzione all’e-government cit.*, p. 8, che parla di potere di informazione come “potere implicito inerente e necessario per lo svolgimento dei compiti (delle funzioni) che la legge affida alle diverse amministrazioni pubbliche”. In generale sul tema si rimanda a A. MELONCELLI, *L’informazione amministrativa*, Rimini, 1983.

<sup>311</sup> Così come affermato dall’art. 2, 1° comma, lett. c), del d.lgs. 165/2011 che pone il principio del “collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici”. Alla comunicazione come funzione corrisponde un’apposita disciplina normativa, dettata con la legge 150/2000 – su cui diffusamente G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001 e S. MISTICHELLI, *L’informazione e la comunicazione pubblica*, in F. MERLONI, *Introduzione all’e-government cit.*, p. 173 e ss.

<sup>312</sup> Intesa come “accessibilità totale”, in seguito all’intervento del d.lgs. 150/2009 e divenuta “il nuovo paradigma di conoscibilità dell’organizzazione pubblica” – così E. CARLONI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, V, p. 474.

<sup>313</sup> “Utili a esercitare il controllo democratico dei cittadini sull’operato delle amministrazioni” - F. MERLONI, *op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>314</sup> Vds. *oltre*, cap. III.

<sup>315</sup> Si prospettava precedentemente l’idea della semplificazione digitale come recupero della qualità. Sul punto, vds. *infra*, e A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull’azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 993, che, a sostegno, ritiene: con la telematica l’amministrazione “sfrutta il tempo reale per migliorare la qualità e l’efficacia

Vi è di più. Le tecnologie disvelano le proprie potenzialità semplificatorie sul piano dell'attività attraverso "nuovi modi di informare e comunicare"<sup>316</sup> e, per ciò stesso, di essere e di agire dell'amministrazione in funzione dell'interesse pubblico<sup>317</sup> e, attraverso questi, individuano la strada per la ricerca di quel difficile equilibrio fra semplificazione e complessità. In primo luogo, in quanto permettono di realizzare quell'integrazione tra principi necessaria per concretizzarlo.

Come anche Arena ha osservato, la circolazione di informazioni, ovvero la trasparenza<sup>318</sup>, "sia sotto forma di mera attività di informazione, che sotto forma di vera e propria comunicazione", è uno "strumento essenziale per semplificare l'azione amministrativa gestendo la fisiologica complessità" del sistema<sup>319</sup>. Uno strumento efficace e una fondamentale risposta a quel problematico quesito.

La tecnologia, come veicolo di trasparenza e strumento di semplificazione che ruota intorno alla valorizzazione di informazione e comunicazione, "integra" quei principi e diviene la "forma" di un'amministrazione più semplice, ma non per questo meno complessa<sup>320</sup>.

Diviene il "presupposto e mezzo per trasformare il *modus operandi* della pubblica amministrazione"<sup>321</sup> in funzione di quelle istanze di cambiamento derivanti dal mutato contesto socio-economico<sup>322</sup> che reclamano trasparenza e semplificazione. L'accidente

---

dell'azione". Anche per G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce)*, in *Enc. giur.*, Milano, 1993, "lo scopo non è l'eliminazione delle carte, come obiettivo fine a sé stesso, ma, attraverso un sistema basato sugli atti in forma elettronica e su di una rete telematica, [...] un complesso di obiettivi atti a rendere l'amministrazione pubblica più efficiente e produttiva di nuovi e migliori servizi per il cittadino".

<sup>316</sup> Di gestione dell'informazione e della comunicazione. B. G. MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 2005, 1.

<sup>317</sup> A. PIOGGIA, *L'organizzazione e le nuove tecnologie*, in F. MERLONI, *Introduzione all'e-government cit.*, p. 261 e ss., spec. p. 263, richiamando la connessione tra informatizzazione e organizzazione amministrativa osserva come "l'introduzione delle nuove tecnologie nel funzionamento dell'amministrazione [...] sia in quanto strumento per un migliore funzionamento dei pubblici uffici, sia in quanto canale di nuovi rapporti coi cittadini e oggetto di nuovi servizi a loro favore" ha significative ricadute sul piano dell'organizzazione amministrativa, essendo – p. 266 – "l'adeguato e pieno impiego della tecnologia, prima ancora che strumento, [...] un vero e proprio modo di essere dell'azione amministrativa" – su cui vds. *oltre*, par. 3.

<sup>318</sup> Che "consiste, nella sua accezione più ampia, nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra questo ultimo ed il mondo esterno" - G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, p. 38.

<sup>319</sup> IDEM, *op. loc. cit.* Efficacemente, l'Autore spiega il proprio pensiero con l'esempio di chi arriva in una città sconosciuta e "ha il problema di ridurre la complessità urbana che lo circonda [...] per potersi orientare". Non potendo "ridurre la complessità urbana", "l'unico modo consiste nell'usare la comunicazione chiedendo informazioni o consultando una guida turistica": "la complessità urbana non viene eliminata, ma le informazioni acquisite consentono di affrontarla senza esserne sopraffatti".

<sup>320</sup> Nello stesso senso, G. CAMMAROTA, *L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Informatica e diritto*, 2002, p. 56, che suggerisce "l'informatizzazione dei servizi pubblici burocratici potrebbe consentire di mantenere la complessità organizzativa esistente, evitando, tuttavia, che essa gravi sulla cittadinanza".

<sup>321</sup> A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 993.

<sup>322</sup> Evidenzia D. DE GRAZIA, *op. cit.*, p. 613, ripercorrendo le tappe rilevanti del processo di informatizzazione, che "inizialmente la rilevanza si esauriva all'interno dell'organizzazione e aveva ricadute per il cittadino solo in via indiretta"; progressivamente "l'impatto è apparso sempre più significativo nei rapporti tra amministrazione e cittadino, [ad oggi] anche per effetto della sempre maggior affermazione dei concetti di *open government* e *open data*, basati sulla partecipazione dei cittadini alle

necessario per un'amministrazione che debba operare nel contesto di una realtà complessa e articolata, attraverso dinamiche decisionali costruite su informazione e coordinamento. La "tecnica" imprescindibile di un'amministrazione "che deve operare in una società globalizzata dominata dal fattore tempo e rispondere alla centralità nuova del privato nel suo rapporto con la pubblica amministrazione"<sup>323</sup>.

È quanto, come si avrà modo di osservare, lo stesso legislatore ha riconosciuto con un complesso disegno normativo che ancora la realizzazione dell'amministrazione elettronica alle logiche di riforma del sistema che la stessa semplificazione persegue ed interpreta.

3.) *Le norme nazionali per un'Amministrazione elettronica: il disegno riformatore del codice dell'amministrazione digitale. Digitalizzazione, semplificazione e riorganizzazione al servizio del cittadino*

Mentre già alla fine degli anni '70 si proponeva l'utilizzazione delle tecniche elettroniche per il recupero dell'efficienza<sup>324</sup>, solo più tardi il legislatore cominciò a occuparsi dell'applicazione delle nuove tecnologie nell'ambito della pubblica amministrazione come strumento essenziale per la riforma amministrativa<sup>325</sup>.

Infatti, sebbene di informatica "amministrativa" si fosse iniziato a parlare già con la legge

---

procedure decisionali e sulla libera accessibilità generale dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni che si realizza mediante l'uso delle tecnologie della telecomunicazione". M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 991 e ss., con un passo in avanti, sottolinea la rilevanza della *information and communication technology* nel rapporto tra informatica pubblica, *e-government*, crescita e sviluppo sostenibile. "Lo sviluppo dipende in modo significativo dalla capacità della pubblica amministrazione di operare a sostegno della società e dell'economia di un Paese": "l'utilizzo delle ICT può migliorare la capacità delle amministrazioni a svolgere il suo ruolo di sostegno dello sviluppo" ma, parallelamente, "l'intervento della pubblica amministrazione può meglio orientare le ICT nel loro ruolo di sostegno allo sviluppo sostenibile". Ancora sul punto A. MASUCCI, *Verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Atti della giornata di studio svoltasi a Caserta il 20 maggio 2005, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Torino, 2005, p. 114, "la pubblica amministrazione è sempre più il soggetto istituzionale di supporto allo sviluppo di un territorio nel contesto di un'economia globalizzata. E questo comporta in particolare che i tempi dell'azione amministrativa risultino adeguati alle esigenze della competitività globale. Di qui la informatizzazione delle pubbliche amministrazioni".

<sup>323</sup> Così A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011.

<sup>324</sup> G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. Amm.*, 1978, VI, p. 408-409. La tecnologia già appariva un'adeguata risposta al problema disfunzioni della pubblica amministrazione che si traducono in "forme di perdita di ricchezza": "quando il cittadino è costretto a dedicare tempo eccessivo negli uffici per il disbrigo di pratiche che lo riguardano", a fronte di "errori vari nel procedimento" o per "semplice lentezza", ci troviamo sempre di fronte a "disfunzioni di ogni tipo [cui consegue] un maggior costo unitario del prodotto dell'azienda-pubblica amministrazione, nonché con danni diretti per il cittadino singolo e più indiretti, ma sempre apprezzabili per l'intera collettività". A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna, 1971.

<sup>325</sup> "Funzionale al raggiungimento di quegli obiettivi tradizionalmente sintetizzati nella maggiore efficacia ed efficienza dell'azione, nonché nel miglioramento dei rapporti col cittadino", come precisa P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 43 e ss.

quadro sul pubblico impiego degli anni '80<sup>326</sup>, in quel momento il processo di informatizzazione si caratterizzava per una “strutturale e persistente debolezza”, legata ad una concezione dell'informatica “come strumento operativo meramente aggiuntivo, utile ad alleggerire e sveltire una serie di adempimenti di carattere puntuale”<sup>327</sup>.

Solo agli inizi degli anni '90, si passò da una concezione dell'informatica da “strumento di supporto al modo tradizionale di operare delle pubbliche amministrazioni”, ad “occasione e presupposto essenziale per la riforma del loro modo di essere e di operare”<sup>328</sup>.

Più specificamente, fu con l'istituzione dell'Autorità per l'informatica pubblica<sup>329</sup> e il riconoscimento in via generale della rilevanza giuridica del documento informatico e della trasmissione telematica<sup>330</sup>, che il processo di innovazione tecnologica del settore pubblico prese effettivamente avvio<sup>331</sup>. Quanto meno, come processo a carattere

---

<sup>326</sup> Legge 29 marzo 1983, n. 93, consultabile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Già il 16 novembre 1979, Massimo Severo Giannini, allora Ministro per la funzione pubblica, sollevava nel “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” – in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 733 e ss. – il problema dell'attività informatica della pubblica amministrazione, dell'arretratezza tecnologica delle amministrazioni – su cui vds. A. PREDIERI, *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Dir. ec.*, 1971, III, p. 304 e ss. e S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia*, Roma, 1980, p. 219 e ss., ed evidenziando la mancanza di un'analisi permanente sull'efficiente uso degli elaboratori, proponeva la costituzione di un “Centro per i sistemi informativi, col compito di fare una rilevazione degli elaboratori esistenti, dell'utilizzazione, delle possibilità di raccordo e integrazione”. Poco dopo, con l'art. 27 della l. 93/1983 cit., veniva istituita il Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della presidenza del consiglio dei ministri, competente per “il coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi anche per gli aspetti informatici e le attività necessarie, sentito il Ministero del Tesoro, Provveditorato generale dello Stato, la pianificazione dei mezzi materiali e delle attrezzature occorrenti per il funzionamento degli uffici dello Stato e la massima utilizzazione ed il coordinamento delle tecnologie e della informatica nella pubblica amministrazione”. Dello stesso decennio, si ricordano: la legge 27 febbraio 1985, n. 52, art. 16 e 20, che prevedeva la consegna delle trascrizioni immobiliari su supporti informatici; la legge 28 febbraio 1990 n. 38, di conversione del d.l. 28 dicembre 1989 n. 415, art.15-*quinquies* che prevedeva la possibilità di rilascio automatico di certificati – sempre reperibili in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>327</sup> B. PONTI, *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *Introduzione all'e-government cit.*, p. 59.

<sup>328</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 68.

<sup>329</sup> Istituiva l'Autorità per l'informatica della pubblica amministrazione l'art. 4 del d.lgs. 39 del 12 febbraio 1993, divenuta in seguito Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione, nel 2009, con il d.lgs. n. 177, DigitPA, ed ancora nel 2012, con il d.l. 83 conv. in l. 134, Agenzia per l'Italia digitale - sempre reperibile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Sull'evoluzione vds. MACRÌ I. - MACRÌ U. - PONTEVOLPE G., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2011, p. 9 e ss. ed ancora D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, Napoli, 2007.

<sup>330</sup> Lo stesso d.lgs. 39/1993 cit., all'art. 3, 1° c., prevedeva che “gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati”. Seguiva l'art. 15, 2° comma, della legge 59/1997, con il relativo regolamento d'attuazione, il d.P.R. n. 513/1997 sulle condizioni di validità, che attribuiva “valore legale” ai documenti, agli atti, ai dati ed ai contratti formati da privati e pubblica amministrazione mediante gli strumenti informatici e trasmessi per via telematica. Su cui vds. per un primo commento, TORELLO – MINERVA, *Documento informatico e pubblica amministrazione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>331</sup> E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo*, in P. PIRAS, *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006, p. 65 e ss., spec. p. 66, precisa come il legislatore si sia “occupato di questa materia, sempre nell'ambito di normative sul settore pubblico, in particolare sull'azione della pubblica amministrazione”, dettando però “in questi contesti anche norme di tipo privatistico che sono volte a disciplinare l'utilizzo del documento informatico e delle varie tipologie di firme elettroniche anche tra privati”.

sistematico, leva di un più generale processo di riforma del sistema, centrato sulla semplificazione dell'azione e organizzazione amministrativa.

Da quel momento in poi, gli interventi normativi in materia di informatica della e nella pubblica amministrazione divennero sempre più frequenti<sup>332</sup>, ma non abbandonarono quel carattere di settorialità e frammentarietà<sup>333</sup> che ha costituito la ragione fondamentale all'origine dell'adozione nel 2005 del Codice dell'amministrazione digitale<sup>334</sup>.

Il Codice, dando “finalmente assetto organico al complesso di diritti e doveri delle amministrazioni in relazione all'uso delle tecnologie”, ha rappresentato “il momento di sintesi della caotica produzione normativa” e “un cambio di passo nell'approccio alla digitalizzazione”<sup>335</sup>, fino ad imboccare, negli ultimi tempi, la strada dell'esclusività<sup>336</sup>.

---

<sup>332</sup> Si ricordano a tal proposito: l'intervento del legislatore comunitario in materia di firma elettronica – la direttiva 1999/93/CE; il d.P.R. 445/2000, Testo unico sulla documentazione amministrativa, in cui oltre a far confluire le norme di cui alla legge 59/1997 e al d.P.R. n. 513/1997, si introducevano disposizioni in materia di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali; il d.lgs. 10 del 23 gennaio 2002 e il d.P.R. 7 aprile 2003, n. 137 di recepimento della direttiva; la legge di semplificazione 2001, n.229/2003 – “riassetto in materia di società dell'informazione”; la legge 1/2004 in materia di accessibilità dei soggetti disabili agli strumenti informatici e il d.P.R. n. 68/2005 in materia di posta elettronica certificata. Vds. R. NANNUCCI, *Lineamenti di informatica giuridica*, Napoli, 2002; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2009; M. BOMBARDELLI, *Commento al testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, VII, p. 664 e ss.; A. NATALINI, *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n. 229*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1009.

<sup>333</sup> G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008, p. 15 e ss.; E. DE GIOVANNI, *op. cit.*, p. 67.

<sup>334</sup> Si tratta, com'è noto, del d.lgs. 82 del 7 marzo 2005 è stato, in seguito, oggetto di diversi interventi correttivi, volti a modificare o integrare le disposizioni che si sono rivelate più problematiche e a rafforzare la portata precettiva del codice, quali: il d.lgs. 159/2006, la legge 2 del 28 gennaio 2009 e la legge 69 del 18 giugno 2009, nonché il d.lgs. 32 del 27 gennaio 2010, attuativo della direttiva 2007/2/CE, il d.lgs. 235 del 30 dicembre 2010 e i recenti interventi del 2012, con la l. 35 del 4 aprile 2012 e la l. 221 del 2012. Sui recenti interventi del legislatore, vds. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, V, p. 469 e ss.; IDEM, *La semplificazione telematica e l'agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, VII, p. 708; E. BELISARIO, *Con il nuovo codice dell'amministrazione digitale lo switch-off è più vicino*, in *Comuni d'Italia*, II, 2011, p. 25 e ss.; IDEM, *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, in *Comuni d'Italia*, I, 2011, p. 53 e ss. Il testo normativo è denominato “codice”, in quanto “legge specializzata”, secondo quella tendenza “di specializzazione determinata dalla tecno-economia e dalle esigenze dell'odierno capitalismo” richiamata da N. IRTI, *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, atti del Convegno tenutosi a Roma, 17-18 marzo 2005, Milano, 2005, p. 19 e ss.

<sup>335</sup> E. BELISARIO, *op. ult. cit.*, p. 21 e ss. Secondo l'Autore, infatti, - spec. p. 25 - “l'importanza del Codice non consiste solo nell'aver restituito organicità e sistematicità al quadro normativo vigente in materia di innovazione tecnologica nel settore pubblico”, in quanto, al contrario dei provvedimenti che lo avevano preceduto, è qualcosa di più “di un provvedimento normativo che disciplini soltanto gli strumenti che consentono al cittadino di rapportarsi per via telematica con l'Amministrazione e che riconosca efficacia giuridica a quella interazione”. Come osserva anche E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 231, il Codice “rappresenta il momento più significativo nel processo di costruzione di una legislazione specifica nella materia delle nuove tecnologie, processo che si è sviluppato negli ultimi anni nel nostro Paese e che è essenzialmente finalizzato all'elaborazione di strategie organiche e strumenti incisivi per la diffusione ed applicazione delle nuove tecnologie in seno alle pubbliche amministrazioni e tra queste e i privati”.

<sup>336</sup> I diversi interventi di modifica della normativa hanno preso avvio, così, proprio dalla riconosciuta “debolezza del Codice” nella transizione alla digitalizzazione, “in particolare come limitata capacità di condizionare i processi di innovazione e digitalizzazione, di forzare le amministrazioni alla dematerializzazione, di costringerle ad attuarne le previsioni in tema di comunicazione mediante Ict”. Così, a commento del d.lgs. 235/2010, E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in

Lontano dalla sola preoccupazione della validità giuridica del documento, il legislatore fa propria l'idea di "un'amministrazione erogatrice di servizi nei confronti dei cittadini" attraverso lo strumento delle nuove tecnologie<sup>337</sup>, ponendo al centro del sistema "il cittadino utente"<sup>338</sup>. Non ci si è limitati, infatti, a "riprendere le regole sulla validità della documentazione amministrativa", ma, attraverso disposizioni di rango primario di carattere operativo, si è imposto "lo strumento informatico come essenziale"<sup>339</sup>, al punto da poter ritenere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione "un modo di essere dell'amministrazione"<sup>340</sup> e "il mezzo obbligato per il perseguimento degli scopi sottesi alle riforme amministrative"<sup>341</sup>.

Primo fra tutti, il miglioramento dei rapporti tra cittadini e amministrazione, attraverso il recupero e la garanzia "digitale" dei valori dell'efficacia, efficienza ed economicità.

A tal fine, il Codice ha fornito "concrete direttrici" dell'azione amministrativa digitalizzata<sup>342</sup> e "meccanismi di interfaccia" della pubblica amministrazione con i cittadini<sup>343</sup>, a partire dal riconoscimento del "diritto all'uso delle tecnologie"<sup>344</sup>.

---

*Giorn. dir. amm.*, 2011, V, p. 470, richiamando l'attenzione su "l'assenza di un adeguato apparato sanzionatorio".

<sup>337</sup> E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo cit.*, p. 71.

<sup>338</sup> IDEM, *Il codice delle amministrazioni digitali e il decreto integrativo e correttivo cit.*, p. 234, ritiene che "l'obiettivo perseguito è quello di creare una pubblica amministrazione amica ed efficiente che consideri il cittadino come un utente cui fornire servizi con immediatezza e trasparenza grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

<sup>339</sup> D. MARONGIU, *op. cit.*, p. 27.

<sup>340</sup> B. PONTI, *Commento alla sezione III del Capo I del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Codice dell'amministrazione digitale* a cura di E. CARLONI, Rimini, 2005, III, p. 137, che parla dell'uso delle tecnologie informatiche e telematiche come "elemento consustanziale e caratterizzante di tutta l'organizzazione".

<sup>341</sup> D. MARONGIU, *op. cit.*, p. 28.

<sup>342</sup> Vds. *oltre*. Ravvisa a tal proposito C. NOTAMURZI, *Il codice dell'amministrazione digitale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 3, nel passaggio del titolo del provvedimento da Codice della pubblica amministrazione digitale a Codice dell'amministrazione digitale che "la centralità del sistema normativo è attribuita all'amministrazione pubblica come azione amministrativa, cioè come funzione delle amministrazioni quale parte dell'attività che va oltre l'organizzazione e consiste in procedimenti e provvedimenti".

<sup>343</sup> E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il decreto integrativo e correttivo cit.*, p. 232-233. Si precisa che le norme del Codice trovano applicazione ai sensi dell'art. 2, 2° comma, con riguardo "alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2002, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'art. 117 della Costituzione, nonché alle società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione". Le norme troveranno, dunque, applicazione con riguardo a tutte le Amministrazioni statali, regionali e locali, salvo diversa previsione e nel rispetto delle prerogative costituzionali, in particolare dei limiti della potestà legislativa statale indicati dall'art. 117, 2°c., lett. r) – su cui diffusamente D. MARONGIU, *op. cit.*, p. 29 e ss.

<sup>344</sup> Nella Sezione II del Capo I del d.lgs. 82/2005, rubricato "Diritti dei cittadini e delle imprese", è collocato l'art. 3 che dispone: "i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, con i soggetti di cui all'art. 2, comma 2 e coi gestori di pubblici servizi ai sensi di quanto previsto dal presente codice". Come ricorda M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 73 e ss. "nell'ordinamento interno un generale diritto all'uso delle tecnologie aveva trovato già riconoscimento nel 1° comma dell'art. 1 della legge 4/2004 – "disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici" – [...] che aveva posto le premesse per il riconoscimento del diritto di accesso individuale alle tecnologie come diritto sociale funzionale al godimento delle libertà fondamentali". In essa si disponeva "La Repubblica riconosce e tutela



Seguendo la logica caratterizzante i processi di modernizzazione e innovazione amministrativa, e introducendo una vera e propria “pretesa giuridicamente assistita”<sup>345</sup>, il legislatore “semplifica” l’interazione tra cittadini e amministrazione, e rende i primi soggetti “attivi” del percorso di riforma, capaci di “stimolare” dall’esterno l’innovazione tecnologica delle amministrazioni<sup>346</sup>.

Più precisamente, il riconoscimento normativo dell’interesse dei cittadini all’uso delle tecnologie nella relazione giuridica con l’amministrazione avviene attraverso la previsione di una serie di legittime pretese giuridiche: dall’uso delle tecnologie come “modalità esclusiva” nelle comunicazioni con l’amministrazione, all’esercizio “telematico” dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo e del diritto di accesso; dall’effettuazione di pagamenti con modalità informatiche, al “diritto” di utilizzare la posta elettronica certificata<sup>347</sup>. In questo modo, ponendo le premesse “per

---

il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazioni e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano in strumenti informatici e telematici” – con una portata più ampia, nella misura in cui parla di “diritto di ogni persona” e non di diritti di cittadini e imprese – così come evidenzia D. MARONGIU, *Organizzazione e diritto di internet*, Milano, 2013, p. 7. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti cit.*, p. 94, riconosce in esso “un diritto di nuova generazione” [su cui vds. S. CASSESE, *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 5], che presuppone “un adeguato livello di alfabetizzazione informatica sia all’interno che all’esterno della pubblica amministrazione”. Sulla consistenza di tale diritto vds. C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in [www.Interlex.it](http://www.Interlex.it). Tale diritto trova esplicito riconoscimento anche in altre legislazioni ed in particolare nella legislazione spagnola, su cui vds. *oltre*.

<sup>345</sup> B. PONTI, *Commento alla sezione II del Capo I del Codice dell’amministrazione digitale*, in *Codice dell’amministrazione digitale cit.*, p. 63 e ss. E. BELISARIO, *op. cit.*, p. 32 evidenzia come “la norma sia immediatamente applicabile ed azionabile in giudizio”, come confermato dallo stesso art. 3, 1° comma *ter* che rinvia al codice del processo amministrativo la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, art. 133, lett. d), d.lgs. 104/2010.

<sup>346</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, considera questo il principale elemento di novità: “il cittadino (e l’impresa) non rappresenta più (soltanto) il destinatario ultimo, e passivo, degli (eventuali) effetti positivi derivanti dall’introduzione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”, in quanto i diritti ad essi riconosciuti “quali situazioni giuridiche soggettive di piena tutela sono suscettibili di attivare (tramite il circuito della responsabilità per violazione di quei diritti) un secondo canale di trasmissione dell’innovazione, capace di affrontare e stimolare dall’esterno il tradizionale percorso di (auto)riforma dell’amministrazione”.

<sup>347</sup> Si tratta delle norme di cui alla sezione II, rispettivamente artt. dal 3 al 6 del d.lgs. 82/2005, per il cui commento si rimanda a B. PONTI, *op. cit.*, p. 65 e ss.; E. BELISARIO, *op. cit.*, p. 31 e ss. che riconosce in esse il nucleo di “una vera e propria cittadinanza digitale”; e G. CASSANO - C. GIURDANELLA, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Milano, 2005. In particolare, si segnala l’art. 3-*bis* “Domicilio digitale del cittadino”, in cui si riconosce “la facoltà di ogni cittadino di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di posta elettronica certificata”, “reso disponibile a tutte le pubbliche amministrazioni e ai gestori o esercenti di pubblici servizi” tramite cui “a partire dal 1° gennaio 2013, le amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano col cittadino in via esclusiva”. Sempre nel senso di “switch off digitale”, per dirla con E. CARLONI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale cit.*, p. 472, rileva l’art. 5-*bis* che nel disciplinare le “Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche”, prevede che “la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti [...] tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione”. E così come afferma anche E. BELISARIO, *Il nuovo codice dell’amministrazione digitale*, in *Comuni d’Italia*, I, 2011, p. 54, “il digitale diventa la regola nei rapporti tra imprese e amministrazioni e il cartaceo l’eccezione”. Nello stesso senso IDEM, *Con il nuovo codice dell’amministrazione digitale lo switch-off è più vicino cit.*, p. 25 e ss. Per la connessione con le questioni del *digital divide*, – su cui diffusamente si vedano le considerazioni di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 1997; P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2006, 1, p. 96; C. SILVESTRO – P. AFFATATO – R. MAZZARO, *Digital divide e politiche di cooperazione internazionale*, in G. CASSANO,

una relazione telematica valida a tutti gli effetti”<sup>348</sup>, l’innovazione tecnologica da “mera attuazione di politiche pubbliche” diviene “condizione necessaria per adempiere ad un dovere nei confronti del cittadino”<sup>349</sup>, e il ricorso agli strumenti informatici e telematici “un obbligo di fronte alla richiesta” di quest’ultimo<sup>350</sup>.

Anche in mancanza di una qualificazione puntuale sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute in capo ai privati<sup>351</sup>, è la stessa possibilità di “operare”, o meglio, comunicare e relazionarsi<sup>352</sup>, mediante le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, a fondare il conseguente dovere dell’amministrazione di organizzarsi a tal fine.

Gli sviluppi tecnologici e il loro “riflesso sulle funzioni di informazione e di comunicazione”<sup>353</sup> impongono, infatti, un ripensamento dell’organizzazione amministrativa<sup>354</sup>, che, a sua volta, opera come necessaria premessa per avvantaggiarsi

---

*Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell’internet*, Milano, 2002, p. 1328 e ss.; M. MUTI, *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Informatica e diritto*, 2006, 1, p. 56 e ss.

<sup>348</sup> E. CARLONI, *Manuale di Open Government*, Rimini, 2013, p. 163.

<sup>349</sup> B. PONTI, *op. cit.*, p. 66.

<sup>350</sup> D. MARONGIU, *op. cit.*, p. 27.

<sup>351</sup> Ad eccezione del solo art. 3, in cui il legislatore fa espresso riferimento ad una situazione giuridica di “diritto”. In realtà, pur non identificandosi nelle restanti norme la natura delle situazioni giuridiche soggettive, è la stessa possibilità riconosciuta al cittadino di operare mediante le tecnologie dell’informazione e della comunicazione a fondare il conseguente dovere dell’amministrazione di organizzarsi a tal fine. Evidenzia la relazione tra “diritti” dei cittadini e informatizzazione delle amministrazioni, C. NOTAMURZI, *Il codice dell’amministrazione digitale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 8, che ricorda: “le posizioni giuridiche di vantaggio devono necessariamente tener conto del livello di informatizzazione delle singole amministrazioni”.

<sup>352</sup> A. NATALINI, *La semplificazione e l’amministrazione digitale*, in *Le semplificazioni nelle leggi e nell’amministrazione: una nuova stagione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2008, p. 51, evidenzia come il “diritto” di cui all’art. 3 offra “tutela nelle relazioni immediate tra cittadino e pubbliche amministrazioni”, e “avrebbe come oggetto non solo la facoltà di presentare *on line* le proprie istanze, ma anche l’accesso per via telematica ai documenti amministrativi o la ricezione (o effettuazione) con lo stesso canale di comunicazione, di pagamenti dalle o alle pubbliche amministrazioni”. In particolare, secondo un’interpretazione estensiva, “che privilegi l’interesse del cittadino a beneficiare delle opportunità offerte dall’Ict in termini di semplificazione dei processi”, “si potrebbe ricomprendere il diritto a che le pubbliche amministrazioni adottino soluzioni tecnologiche per lo svolgimento del procedimento funzionali a rendere più celere e meno onerosa l’azione amministrativa”. Sul punto vds. *oltre*, cap. III.

<sup>353</sup> “Non più considerabili funzioni specialistiche, [...] attribuibili ad un’unica struttura, ma funzioni diffuse e trasversali ad ogni attività” - A. PIOGGIA, *L’organizzazione e le nuove tecnologie cit.*, p. 275. Più in generale sul rapporto tra informazione e comunicazione e Codice dell’amministrazione digitale, si legga quanto riportato nelle Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni del 2011: il C.a.d. “promuove e regola la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale, utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione all’interno della pubblica amministrazione e nei rapporti fra amministrazione e privati”.

<sup>354</sup> Sul tema, P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti cit.*, p. 91, che considera “l’informatizzazione come mezzo strumentale all’organizzazione”, alla “rivalutazione” dell’organizzazione, attraverso “strumenti maggiormente funzionali al conseguimento dell’efficacia, efficienza ed economicità”. Dunque, ad un suo cambiamento. La necessità di adattare l’organizzazione è evidenziata anche da M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2004, p. 90 e ss., per il quale “la comunicazione è ormai il fulcro attorno a cui costruire e sviluppare l’organizzazione e l’effettivo svolgimento dell’attività amministrativa, sulla base di un preciso dovere di comunicazione interna ed esterna”. Su cui vds. *oltre*, cap. III.



delle potenzialità semplificatorie insite nell'utilizzo delle tecnologie e, a ben vedere, come "pre-condizione"<sup>355</sup> per l'effettivo miglioramento del rapporto cittadini-amministrazione cui aspira il processo d'innovazione digitale.

Perfettamente consapevole di ciò è apparso il legislatore, che, dopo aver stabilito all'art. 2 il dovere delle amministrazioni di "organizzarsi e di agire utilizzando le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni"<sup>356</sup>, con l'art. 12 e con l'art. 15, ha posto "una serie di principi in materia di organizzazione amministrativa"<sup>357</sup>.

Il primo<sup>358</sup>, richiamandosi ai principi che informano l'attività dell'amministrazione<sup>359</sup>, individua nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione lo strumento "per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione". Il secondo<sup>360</sup>, riconoscendo che il perseguimento di tali obiettivi impone una "riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni", richiede che tale processo avvenga "anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Consacrando, dunque, l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione fra gli strumenti<sup>361</sup> funzionali alla riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni, il legislatore suggerisce che la stessa riorganizzazione sia

---

<sup>355</sup> Si ricordi che l'organizzazione è l'operazione di pre-determinazione dell'attività – su cui vds. *retro*, e, in particolare, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice cit.* e A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa*, Torino, 2001.

<sup>356</sup> L'art. 2, rubricato "Finalità e ambito di applicazione", 1° comma, dispone: "Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano e agiscono a tal fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

<sup>357</sup> Così B. PONTI, *op. cit.*, p. 136. Si rammenta che le norme di seguito analizzate si collocano all'interno della Sezione III del codice, "Organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali".

<sup>358</sup> L'art. 12, rubricato "Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa", 1° c., dispone "Le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II del presente decreto". A. OROFINO, *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Bari, 2008, p. 142, considera tale norma espressiva della necessaria "organizzazione informatica degli enti pubblici" strumentale "rispetto al perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e apertura alla partecipazione". Secondo C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *Il diritto pubblico dell'informatica nel d.lgs. n. 82/2005: rilievi critici*, in *Informatica e diritto*, I-II, p. 242, si tratta "di una norma di carattere programmatico che per certi versi è già ampiamente riconosciuta nel sistema perché affermata o comunque ricavabile da altre disposizioni, [ma che] tuttavia riporta ai principi generali dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 97 Cost. nonché dalla legge 241/1990 che fissa taluni criteri fondamentali dell'attività amministrativa".

<sup>359</sup> Vds. *infra* e *retro*, cap. I. In particolare, il riferimento diretto va all'art. 1 della 241 del 1990, in cui trovano affermazione i principi di imparzialità, trasparenza, pubblicità, efficienza ed economicità e alle disposizioni di cui al Capo II, III, IV, ispirate ai principi di partecipazione e semplificazione.

<sup>360</sup> L'art. 15, rubricato "Digitalizzazione e riorganizzazione", 1° c., dispone "La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 12, 1° c., avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione".

<sup>361</sup> Come si desume dall'utilizzo dell'avverbio "anche" di cui all'art. 15. Vds. *infra*.

pensata in funzione di quelle<sup>362</sup>, in quanto – perdonando il gioco di parole – a sua volta funzionale al conseguimento degli obiettivi richiamati dall’art. 12.

Ed in questo senso, la tecnologia “non è calata su un assetto organizzativo preesistente”<sup>363</sup> ma si pone come “fattore” di rivalutazione dell’organizzazione amministrativa<sup>364</sup>.

Affiancando, per altro, il processo di riorganizzazione strutturale al processo di riorganizzazione gestionale per mezzo delle tecnologie, sullo sfondo della realizzazione di un’infrastruttura di rete<sup>365</sup> e a partire da quella “interconnessione telematica” che è condizione stessa di realizzazione del processo normativo e organizzativo di costruzione dell’amministrazione elettronica<sup>366</sup>, il legislatore ha posto “i due momenti di crescita tecnologica del Paese sullo stesso livello strategico e funzionale”<sup>367</sup>; facendo, per dirla con Limone, della tecnologia quel “valore aggiunto, capace di incidere sul modo di essere e di fare amministrazione”<sup>368</sup>, in funzione della semplificazione e della condivisione<sup>369</sup>

---

<sup>362</sup> M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 140, nota 3, evidenziava che con l’adozione dell’informatica “si ha accrescimento dell’efficacia dell’azione amministrativa, ma si hanno anche conseguenze organizzative indotte, nei rapporti interorganici, nelle imputazione e nelle responsabilità”.

<sup>363</sup> B. PONTI, *op. cit.*, p. 138, per il quale infatti “rispetto alla logica tradizionale, in cui l’acquisizione di nuovi strumenti tecnologici veniva calata nel contesto operativo preesistente, per cui il mezzo nuovo [...] serviva unicamente a rendere più efficiente e veloce un processo che per il resto restava immutato, l’indicazione attuale sembra richiedere un ripensamento più profondo dell’organizzazione”.

<sup>364</sup> P. PIRAS, *op. cit.*, p. 90.

<sup>365</sup> Su cui vds. *oltre*, cap. III, par. 2, ricordando già che il Codice delinea nel Capo VIII, “Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione”, “il quadro normativo del supporto tecnico sul quale dovrà funzionare l’amministrazione digitale nazionale: la rete e i *software* di interoperabilità fra le varie amministrazioni” – come ha commentato G. DUNI, *Amministrazione digitale cit.*, p. 71.

<sup>366</sup> A. MASUCCI, *Informatica pubblica* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, CASSESE S. (a cura di), IV, Milano, 2006, p. 3116. Nello stesso senso, M. P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell’accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. Pubbl.*, 2005, p. 526 considera l’interconnessione, ovvero “il collegamento fisico e logico tramite apparati di telecomunicazione”, la condizione tecnologica di realizzazione dell’amministrazione elettronica; “il presupposto necessario per garantire la possibilità delle amministrazioni di collaborare tra loro attraverso lo scambio in tempo reale di informazioni, dati e documenti in funzione della rispettiva attività istituzionale”, così semplificando gli oneri di documentazione fatti gravare sul cittadino. Dal punto di vista di quest’ultimo, come suggerisce G. CAMMAROTA, *L’erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Informatica e diritto*, 2002, p. 51 e ss., l’interconnessione “andrebbe guardata come un diritto di cittadinanza elettronica, come una delle condizioni per godere nella modernità dello *status* di cittadino”, ed in questo senso, strettamente legata “alle problematiche del *digital divide*”. Sul punto vds. *oltre*, cap. III, par. 2.

<sup>367</sup> G. CASSANO - C. GIURDANELLA, *Il diritto pubblico dell’informatica nel d.lgs. 82/2005: rilievi critici*, in *Informatica e diritto*, 2005, p. 242. F. MERLONI, *Introduzione all’e-government cit.*, p. 15, evidenzia “l’inscindibilità tra processi di gestione dei flussi delle informazioni e processi di riorganizzazione amministrativa”, considerando che “in un’amministrazione sempre più misurata in termini di risultati raggiunti e aperta all’accesso alle informazioni, alla partecipazione, agli accordi, alla trasparenza, le tradizionali soluzioni organizzative (distribuzione delle competenze fra uffici, articolazione delle fasi del procedimento amministrativo) sono soggette necessariamente a forti processi di revisione”.

<sup>368</sup> D. A. LIMONE, *Verso un sistema procedimentale e documentale informatico*, in *Amm. It.*, 2001, p. 995. Nello stesso senso, vds. *Federalismo informatico e rinnovamento delle Istituzioni: dieci tesi sull’eGovernment*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 4, in cui si valutano le implicazioni dell’e-government “come tassello essenziale di una strategia di riforma dello Stato e del suo modo di operare” sul “complessivo modo di essere dell’autorità pubblica”.

che essa consente, tra soggetti pubblici e nei confronti dei soggetti privati. Ne è prova il richiamo, di cui all'art. 15, 2° comma, alla necessità di “razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini”<sup>370</sup>, in cui il processo di riorganizzazione è ancorato alla razionalizzazione ed alla semplificazione in vista di una migliore interazione col cittadino<sup>371</sup>. Ed ancora il richiamo alla necessità per le amministrazioni pubbliche di “riorganizzarsi” in funzione di una migliore “capacità di dialogo informatico”<sup>372</sup>, interno, fra amministrazioni e nei confronti dei cittadini, di cui al 2° comma dell'art. 12<sup>373</sup>, secondo

---

<sup>369</sup> R.M. DI GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in R. BORRUSO – R. M. DI GIORGI – L. MATTIOLI – M. RAGONA, *L'informatica del diritto*, Milano, 2004, p. 252, associa “semplificazione e informatizzazione” a “condivisione e cooperazione”. M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, *La funzione di comunicazione cit.*, p. 90 e ss., osserva come sempre più “l'organizzazione amministrativa si connota come organizzazione a rete [...] con nessi di mutua interdipendenza, sul piano orizzontale con continue relazioni fra le sue parti supportate da un adeguato sistema di comunicazione dinamico e flessibile e non interamente predeterminabile per quanto riguarda i suoi canali operativi”; “modellata in base ad un criterio di interconnessione che presuppone la pubblicità dei dati e degli archivi e richiede un continuo scambio di informazioni”. In questo senso, la tecnologia consente il recupero dei valori dell'informazione e della comunicazione, come valori dell'organizzazione e dell'attività. Da un lato, la portata di questi risulta, certo, potenziata in quanto più semplici e immediate saranno le modalità d'interazione tra uffici, tra amministrazioni, tra amministrazioni e cittadini in un'amministrazione elettronica; dall'altro, la loro effettiva attuazione costituisce in sé uno “strumento per la semplificazione”. In questo senso, sottolineando la strumentalità della comunicazione rispetto al principio di semplificazione – su cui vds. *infra*, par. 2, si rimanda a G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, p. 39, per il quale “spesso ciò che i cittadini lamentano come complessità burocratica non è veramente tale, ma è solo mancanza di informazioni comprensibili e aggiornate”. In generale sul tema si rinvia a G. ARENA, *La comunicazione d'interesse generale*, Bologna, 1995; F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2000; F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; T. KRASNA, *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge 150/2000*, Roma, 2003.

<sup>370</sup> L'art. 15, 2° comma, dispone “In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'art. 71”. Su cui vds. A. GHIRIBELLI, *Le zone d'ombra del procedimento amministrativo elettronico nel codice dell'amministrazione digitale*, in *Nuova rass.*, 2010, 8, p. 910 e ss., spec. p. 912, che sottolinea la stretta connessione della disposizione con quanto previsto dall'art. 3-bis della legge n. 241/90.

<sup>371</sup> B. PONTI, *op. cit.*, p. 140. A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Le semplificazioni nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2008, p. 41, vede in questa disposizione l'affermazione “sul piano normativo del legame tra semplificazione e digitalizzazione”.

<sup>372</sup> E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo cit.*, p. 74.

<sup>373</sup> Come testimonia l'art. 12, 2° comma, disponendo che “Le pubbliche amministrazioni adottino le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche e procedurali di sicurezza secondo le regole tecniche di cui all'art. 71”. Ancora nella stessa norma, un richiamo alla “condivisione”: al 5° comma si legge, infatti, che “le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo, nel rispetto delle normative vigenti, l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'art. 71”.

una disposizione di tenore analogo all'art. 3-bis<sup>374</sup> della legge 241 del 1990, in cui l'informatizzazione rappresenta un modo semplificato "per fare interloquire tra loro i diversi soggetti"<sup>375</sup>.

In questo senso, la "preferenza" per la modalità digitale nello svolgimento dell'attività amministrativa si connette all'esigenza di "riorganizzare le relazioni interne al sistema pubblico per migliorarne l'efficienza e, quindi, la capacità di risposta alle domande dei cittadini"<sup>376</sup> e il processo di riorganizzazione "strutturale e gestionale", imposto dal paradigma della digitalizzazione come forma di semplificazione e di innovazione amministrativa<sup>377</sup>, si impone, in ultima analisi, come adeguamento organizzativo e funzionale secondo l'ideale della buona amministrazione che i processi di riforma perseguono.

Come efficacemente ha osservato Masucci, la "rivoluzione" che la tecnologia consente, in termini di ridefinizione "di tutta la logica dell'azione amministrativa", si fonda sul passaggio da "un mondo di architetture statiche e parcellizzate [...] ad un mondo di sistemi dinamici e interconnessi in cui predomina la figura della rete"<sup>378</sup>, in considerazione del quale ripensare la stessa organizzazione per strutturare le nuove relazioni fra amministrazioni e fra queste e i cittadini<sup>379</sup>. È "sull'attivazione di una logica di rete, nella quale i diversi attori devono essere coinvolti" che si prospetta "il salto di qualità che può discendere dall'applicazione alle amministrazioni pubbliche delle potenzialità insite nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"<sup>380</sup>.

Proprio a partire da questa logica la tecnologia apporta i vantaggi più significativi, offrendo l'occasione per riorganizzare i rapporti fra gli organismi pubblici e fra questi e i privati<sup>381</sup>, secondo una prospettiva di "interscambio" di dati e informazioni, al di là dei vincoli dello spazio e del tempo, secondo il principio di condivisione e cooperazione da parte di tutti i soggetti che concorrono alla definizione dei procedimenti amministrativi<sup>382</sup>.

In questo quadro, tutto "relazionale", deve esser letto il paradigma della digitalizzazione, proposto e sviluppato dal Codice, anche nei diversi e successivi interventi di modifica, rivolti "a rendere effettiva la proiezione digitale delle pubbliche amministrazioni e, progressivamente, a rendere ordinaria ed esclusiva l'azione mediante Ict"<sup>383</sup>.

A partire dal riconoscimento che le potenzialità "semplificatorie" insite nel ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche siano strettamente dipendenti dai processi di rideterminazione dei modelli organizzativi e di "razionalizzazione e semplificazione dei

---

<sup>374</sup> "Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le pubbliche amministrazioni incentivano l'uso della telematica nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

<sup>375</sup> A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 54.

<sup>376</sup> E. CARLONI, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale cit.*, p. 710.

<sup>377</sup> Nel senso accennato al par. 2, vds. *infra*.

<sup>378</sup> "Entità acefala, non governata da alcuno", distinta dagli altri mezzi di comunicazione, per il fatto di "non presentare barriere d'accesso sia per immettere che per ricevere dati", come scrive M. CORRIAS LUCENTE, *Internet e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Dir. inf.*, 2000, n. 4/5, p. 597.

<sup>379</sup> A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative cit.*, p. 991-992.

<sup>380</sup> E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, p. 475.

<sup>381</sup> A. MASUCCI, *Informatica pubblica loc. cit.*

<sup>382</sup> "In questa prospettiva deve collocarsi la previsione e realizzazione nella realtà italiana di un'infrastruttura di rete facente capo alla pubblica amministrazione con regole e caratteristiche comuni in grado di veicolare informazioni e servizi" – A. MASUCCI, *Informatica pubblica loc. cit.*

<sup>383</sup> E. CARLONI, *Manuale di Open Government cit.*, p. 161.

procedimenti”<sup>384</sup>, la soluzione ai problemi dell’efficienza amministrativa<sup>385</sup> è prospettata in uno scenario che guarda alla digitalizzazione non come “semplice questione organizzativa interna”, ma come vero e proprio “diritto degli utenti”<sup>386</sup>.

Come momento di “svolta verso la realizzazione di un’amministrazione di risultato”, al servizio del cittadino<sup>387</sup> e come “nuova” opportunità di legittimazione che passa per una trasformazione profonda del sistema di relazioni di cui l’amministrazione è protagonista e partecipe, secondo le istanze della semplificazione e della trasparenza e l’imperativo della qualità.

L’immagine di questo mutamento, ancora una volta, ci è offerta dal procedimento che, nella nuova forma digitale, riconosciuta dall’art. 41 del Codice<sup>388</sup>, incontra l’occasione per una sua valorizzazione, come sede di relazioni soggettive; trama organizzativa di interessi e momento di informazione e comunicazione.

È nel momento dell’esercizio del potere e del farsi dell’atto che, chiaramente, l’informatizzazione appare nel suo essere “forma” di semplificazione; capace di realizzare quel “prezioso” equilibrio tra esigenze di garanzia e di esigenze di efficienza che domina l’azione amministrativa e che si impone come linea di riforma del sistema. Non solo in quanto capace di valorizzare la “funzione informativa” svolta dai diversi soggetti interessati dall’esercizio del potere<sup>389</sup>, ma anche, e soprattutto, in quanto capace di prospettare una buona soluzione al tradizionale problema della semplificazione amministrativa; evitando che l’obiettivo dell’efficacia ed efficienza sia perseguito al prezzo dell’attenuazione delle garanzie procedurali.

Divenendo, così, fattore decisivo per rispondere alla domanda di maggiore democraticità e “giustizia” dell’azione amministrativa.

---

<sup>384</sup> I risultati della digitalizzazione dipenderanno da tali processi. Il che è vero se si pensa ad esempio che la digitalizzazione di un procedimento complesso avrà un utile risultato in termini di semplificazione solo se la stessa informatizzazione della procedura avvenga in seguito ad un momento di razionalizzazione e semplificazione procedimentale.

<sup>385</sup> Che già secondo F. LEDDA, *L’attività amministrativa cit.*, p. 99, “debbono essere risolti attraverso la ricerca di appropriati modelli organizzativi”.

<sup>386</sup> E. CARLONI, *Manuale di Open Government cit.*, p. 162. In questo senso anche E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2009, p. 18, ha visto nell’informatica “grimaldello per scardinare il vecchio ed inefficiente assetto burocratico e l’occasione per ripensare la pubblica amministrazione italiana innovandola sia sotto il profilo della razionalizzazione delle procedure (*back office*) che sotto quello dei rapporti con l’utenza mediante l’erogazione *on line* di vecchi e nuovi servizi (*front office*)”.

<sup>387</sup> A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative cit.*, p. 993.

<sup>388</sup> L’art. 41 rubricato “Procedimento e fascicolo informatico”, dispone al 1° comma “Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente”.

<sup>389</sup> Vds. *oltre*, cap. III.

## Capitolo III

### *Il procedimento amministrativo digitale*

SOMMARIO. 1.) L'informatizzazione dell'attività: il procedimento amministrativo digitale. Il rilievo delle tecnologie a fini istruttori. - 2.) I presupposti giuridici e tecnologici: il sistema informativo. 3.) Il fascicolo informatico da strumento di gestione del procedimento amministrativo digitale ad occasione per ripensare la struttura procedimentale. - 3.1) Il fascicolo informatico ovvero la gestione elettronica del procedimento. - 3.2) Il ripensamento della struttura del procedimento: la dematerializzazione delle fasi endoprocedimentali. - 4.) Riflessioni conclusive: il fascicolo informatico come risposta al problema della semplificazione procedimentale. Linee di apertura.

#### *1.) L'informatizzazione dell'attività: il procedimento amministrativo digitale. Il rilievo delle tecnologie a fini istruttori*

Il progressivo superamento della centralità dell'atto in favore della centralità del procedimento, a cui si è fatto riferimento nella ricostruzione giuridica della categoria<sup>390</sup>, rappresenta una valida struttura d'analisi nello studio dell'attività dell'amministrazione, anche nel momento in cui si affronti il tema dell'informatizzazione dell'agire amministrativo.

Seguendo, infatti, un approccio per così dire "provvedimentale"<sup>391</sup>, il legislatore ha per lungo tempo "concentrato la sua attenzione sul documento informatico, [...] non considerando che quello è solo l'aspetto conclusivo"<sup>392</sup> dell'attività. "Il risultato di un procedimento"<sup>393</sup>, la cui rilevanza per tempo è apparsa quasi "secondaria", anche a fronte di interventi normativi volti a disciplinarne "singoli segmenti"<sup>394</sup>, comunque riconducibili ai problemi di validità e garanzia della volontà espressa nell'atto<sup>395</sup>.

---

<sup>390</sup> Sul punto vds. *retro*, cap. I ed, in particolare, M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione cit.*

<sup>391</sup> Intendendo con ciò "l'attenzione all'aspetto provvedimentale dell'azione amministrativa". Su cui vds. A. MASUCCI, *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, II, p. 460 e ss.

<sup>392</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce)*, in *Enc. giur.*, Milano, 2007, il quale riconduce proprio all'omissione della disciplina del procedimento il mancato "decollo della teleamministrazione", ovvero dell'amministrazione telematica, intesa come "attività, avente pieno valore formale, svolta dalla pubblica amministrazione a mezzo di terminali (o *personal computers* in prevalente funzione di terminali), collegati ad un centro di elaborazione dati".

<sup>393</sup> A. GHIRIBELLI, *Le zone d'ombra del procedimento amministrativo elettronico nel codice dell'amministrazione digitale*, in *Nuova rass.*, 2010, 8, p. 909.

<sup>394</sup> "Quali l'invio dell'istanza o la firma del documento" - così A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, p. 910. Nello stesso senso E. BELISARIO, *La disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni nel Codice dell'amministrazione digitale*, in *Informatica e diritto*, I-II, p. 167: "a livello normativo si è inizialmente provveduto a disciplinare solo alcuni specifici strumenti ed istituti (firma digitale, protocollo informatico, posta elettronica certificata) indispensabili per consentire l'uso dell'informatica da parte delle amministrazioni nel rispetto delle necessarie garanzie di autenticità e affidabilità". Vds. *retro*, cap. II, par. 3, per gli opportuni e necessari riferimenti normativi.

<sup>395</sup> Il punto di partenza del processo di informatizzazione "è stato il tormentato riconoscimento della piena rilevanza giuridica del documento informatico, sia per l'attività giuridica di diritto privato che per l'attività giuridica di diritto pubblico" - A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3116. Come ricorda sempre Masucci - IDEM, *Procedimento cit.*, p. 3, "il dibattito giuridico è stato a lungo dominato dalle perplessità sull'attitudine della firma elettronica ad assicurare [...] l'integrità del documento informatico e la

Solo gradualmente si è assunta consapevolezza circa l'insufficienza della disciplina del documento informatico, posta in primo piano dal legislatore nazionale e comunitario, al fine di realizzare "il passaggio all'attività dematerializzata"<sup>396</sup>, recuperando la dovuta

---

imputabilità del suo contenuto al firmatario del documento"; perplessità che "sono state abbandonate solo alla fine degli anni novanta, quando le tecnologie informatiche hanno offerto garanzie tali da far superare ogni ragionevole incertezza circa l'imputabilità e l'integrità del documento informatico sottoscritto con firma elettronica". L'aspetto giuridico per così dire "statico", dell'atto ha attirato l'attenzione della dottrina – vds. diffusamente A. MASUCCI, *Il documento informatico cit.*, p. 756 e ss. e M. ORLANDI, *La paternità delle scritture*, Milano, 1997, p. 79 e ss. – mentre l'aspetto "dinamico", del farsi dell'atto è stato, almeno in un primo momento, affrontato nell'ambito dell'attività amministrativa automatizzata. È una conferma dell'attenzione per l'aspetto provvedimentale, il fatto che gli studi sull'attività amministrativa informatizzata si siano inizialmente concentrati sulla possibilità di "automazione del procedimento" ed, essenzialmente, quindi, "sulle attività a carattere vincolato", facendo dell'informatica un semplice "modo per svolgere meglio, più celermente ed economicamente attività comunque standardizzabili, ed avendo in mente una sostituzione della macchina all'uomo" - A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale, op. cit.*, p. 54. Evidenziava la stessa connessione tra i profili dell'attenzione all'atto amministrativo e dell'automazione, G. DUNI, *op. ult. cit.*, per il quale "l'automazione dell'attività amministrativa, ossia l'emissione dei così detti atti automatici" solleva "sul piano della teoria degli atti amministrativi la necessità di meditazione sulla natura di questi atti automatizzati", che devono esser stampati e firmati in maniera tradizionale e che, quindi, possono esistere anche in un'amministrazione ancora non digitale, "non essendo una caratteristica dell'amministrazione digitale, in quanto possibile anche nell'ambito dell'amministrazione cartacea" - IDEM, *Il documento informatico nei suoi più recenti sviluppi – Profili amministrativi*, in *Informatica e documentazione*, 1994, III, p. 109 e ss. Più in generale, sul tema dell'automazione che, in questa sede, non appare possibile trattare in modo estensivo, si rimanda a U. FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna, 1993, M. NATOLI, *L'attività informatizzata della pubblica amministrazione*, in *Riv. amm. Rep. It.*, IX, p. 957 e ss., e A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993, p. 12 e ss. Quest'ultimo evidenzia i "significativi vantaggi soprattutto nei procedimenti di massa e nei procedimenti che si ripetono con notevole frequenza", derivanti dall'atto amministrativo automatizzato: "il computer può oggi definire esso stesso – in base ad una serie di dati e ad un programma – il contenuto di un regolamento di interessi; può produrre esso stesso atti amministrativi, [...] come conferma il d.lgs. 39/1993". La diffusione di atti amministrativi automatici fu considerata auspicabile anche dal Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 1995, n. 152, in *Cons. Stato*, 1995, I, 242, per il quale "l'uso di procedure informatizzate e di macchine elettroniche nello svolgimento di attività amministrativa, non solo non è di per sé illegittimo, ma è ormai consentito e disciplinato dalla normativa vigente, anche per la considerazione della maggiore operatività ed imparzialità che la macchina può assicurare, specialmente nello svolgimento di operazioni ripetitive, non essendo soggetta alla caduta dell'attenzione riscontrabile nell'uomo dopo un certo tempo di applicazione allo stesso compito". Il profilo induce inevitabilmente a considerare l'ambito di attività interessata: efficacemente rilevava G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008, p. 75 che l'atto amministrativo per essere automatizzabile appunto, sarà vincolato, o a bassa discrezionalità, "suscettibile di autolimita da parte della pubblica amministrazione titolare del potere". Sulla stessa linea A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, incentra il discorso sull'attività amministrativa vincolata, mentre U. FANTIGROSSI, *op. loc. cit.*, p. 94, lo estende anche alle attività discrezionali, a partire dalla considerazione che "il potere amministrativo è tratto ineliminabile anche di quelle fattispecie in cui il vincolo della norma è presente e penetrante, in quanto fra la legge e l'atto ci sarebbe sempre il potere come energia di trasformazione giuridica. La possibilità di automatizzare l'adozione dei singoli provvedimenti non sarebbe legata alla possibilità di eliminare l'esercizio del potere amministrativo e con esso in definitiva lo stesso atto amministrativo come tale, ma a quella di identificare un momento ed una forma di esercizio e manifestazione idonea all'uso del calcolatore (p. 76). Sarà possibile automatizzare l'attività discrezionale, ma con cautela. Infatti l'atto *software* non elimina o riduce la discrezionalità in assoluto, cioè in relazione a tutti i futuri provvedimenti individuali". Sul problema del *software* che "colleghi precetto astratto e fattispecie concreta" vds. D. MARONGIU, *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005, p. 86 e ss. e, ancora, sulla tutela del privato nei confronti dell'atto – *software*, vds. A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, p. 47 e ss.

<sup>396</sup> Così G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007, p. 3, per il quale le condizioni di operatività della

centralità del procedimento nella realizzazione di un'amministrazione digitale<sup>397</sup>.

D'altra parte, come è stato efficacemente rilevato, “senza il passaggio alla fase della formalizzazione degli atti in forma elettronica, non sarebbe stato possibile attuare la principale caratteristica di una teleamministrazione, e precisamente quella relativa alla nuova procedura per la produzione dell'atto finale”<sup>398</sup>, con la conseguenza che “la normativa relativa alla dematerializzazione del documento giuridico” deve considerarsi momento fondamentale, anche se non sufficiente, della “costruzione” del procedimento amministrativo elettronico<sup>399</sup>.

Il codice, riflettendo tale orientamento, ha definito una puntuale disciplina in materia di “documento informatico e firme elettroniche”<sup>400</sup>, ma non ha dettato una disciplina *ad hoc*

---

teleamministrazione sono tre: “la disponibilità della documentazione in forma elettronica; la gestione del procedimento in forma elettronica; l’emanazione degli atti amministrativi in forma elettronica”. La sola disciplina del documento informatico e delle firme elettroniche garanti dell’attribuibilità dell’atto al suo autore (su cui significativamente si è concentrato lo stesso legislatore comunitario con la direttiva del 1999) appariva insufficiente: “non bastò l’art. 3 del d.lgs. 39/1993 che prevedeva la validità di documenti predisposti nel computer e non bastò l’art. 15 della l. 59/1997 che dichiarò gli atti in forma elettronica giuridicamente equipollenti a quelli cartacei”- su cui vds. *retro*, cap. II, par. 3, in quanto “gli atti non sono il punto di partenza nell’attività amministrativa tradizionale e non possono, quindi, diventare il punto di partenza in quella digitale”. “Ci si era dimenticati che gli atti non sono il frutto dell’attività di un singolo operatore che scrive sul proprio *computer* il loro contenuto, ma derivano dalla cooperazione tra più uffici della stessa amministrazione (procedimento semplice) o tra più amministrazioni (procedimento complesso): [...] il cuore della pubblica amministrazione è il procedimento e la modernizzazione deve trasformarlo in telematico, [mentre] tutto il resto è strumentazione a disposizione”, così IDEM, *Verso un’amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica e diritto*, I-II, p. 46. Sul punto ancora E. BELISARIO, *op. loc. cit.*, per il quale “l’azione amministrativa è sempre stata imperniata sul concetto di documento, inteso come vero e proprio baricentro dell’esercizio dei pubblici poteri e fulcro dei rapporti tra amministrazione e privati. La prima fase di digitalizzazione della pubblica amministrazione non ha alterato il ruolo fondamentale del documento che, seppur nella sua forma informatica, ha conservato immutata la sua centralità anche normativa”, come si evince dallo stesso d.P.R. 445/2000 – su cui vds. *oltre*, par. 2 – che “nel disciplinare il sistema informatico di gestione del protocollo e dei procedimenti amministrativi fa riferimento esclusivamente ai flussi documentali”.

<sup>397</sup> A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, p. 911, con la quale condividiamo l’idea che “procedimento informatico non significhi meramente messa a disposizione di operatori e utenti di una serie di strumenti tecnologici”, in quanto, “per poter definire un procedimento amministrativo informatico occorre soprattutto operare la revisione delle relazioni organizzative tra e nelle amministrazioni, semplificando i procedimenti e ridefinendo i rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini”. Sul punto vds. *oltre*.

<sup>398</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 1993. Nello stesso senso, P. OTRANTO, *Verso il procedimento amministrativo elettronico. Italia e Spagna a confronto*, in *Dir. inf.*, 2008, IV-V, p. 576: “la diffusione di soluzioni tecniche che garantiscano almeno la provenienza e l’integrità del documento inviato o ricevuto costituisce condizione necessaria per l’effettiva informatizzazione del procedimento amministrativo”. Nello stesso senso, A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, p. 912 nota che per realizzare un sistema in cui domini il procedimento elettronico è presupposto fondamentale “il profilo attinente al valore giuridico del documento secondo cui per poter svolgere un intero procedimento attraverso l’uso delle tecnologie ICT il legislatore ha previsto che lo scambio di documenti informatici costituisce invio documentale valido ad ogni effetto di legge per lo svolgimento dei procedimenti, a condizione che tale invio sia realizzato attraverso le applicazioni del sistema pubblico di connettività”. Sul tema vds. A. VILLECCO, *Il documento informatico. Forma ed efficacia*, in M. QUARANTA (a cura di), *Il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006, p. 27 e ss. F. DELFINI, *L’evoluzione normativa della disciplina del documento informatico: dal d.p.r. 513/1997 al codice dell’amministrazione digitale*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 531 e ss.; A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

<sup>399</sup> A. MASUCCI, *Verso il procedimento amministrativo elettronico cit.*

<sup>400</sup> Con tale normativa, “le tecnologie sono state riconosciute come mezzo normale per la predisposizione di



del procedimento amministrativo digitale<sup>401</sup>, lasciando all'interprete il compito di trarre "le linee guida dall'impianto generale e da alcune disposizioni in particolare"<sup>402</sup>, a partire dalle regole generali dettate dalla legge 241 del 1990<sup>403</sup>.

La teorizzazione a livello normativo del procedimento amministrativo digitale è stata prospettata dal legislatore, come già si accennava<sup>404</sup>, con la legge n. 15 del 11 febbraio 2005, di modifica della legge 241/1990, e, parallelamente, "anche se solo a grandi linee" con il d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, codice dell'amministrazione digitale<sup>405</sup>.

Da un lato, le previsioni introdotte dalla legge 15/2005 ed, in particolare, contenute negli artt. 3-*bis* sull'uso della telematica<sup>406</sup> e 14, c. 5°-*bis*, sulla conferenza di servizi in via telematica previo accordo tra amministrazioni<sup>407</sup>. Dall'altro, le disposizioni del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e, precisamente, l'art. 3 sul diritto dei cittadini a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con la pubblica amministrazione; l'art. 4 sulla partecipazione al procedimento amministrativo informatico e sull'accesso ai documenti amministrativi mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>408</sup>; l'art. 12 sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione<sup>409</sup>; l'art. 15 che "affianca la riorganizzazione strutturale a quella gestionale"<sup>410</sup>; l'art. 41 sulla gestione del

---

atti e documenti da parte dei privati e delle pubbliche amministrazioni" - A. MASUCCI, *Informatica cit.*, p. 3116. IDEM, *Verso il procedimento amministrativo elettronico cit.*: "dopo diversi provvedimenti legislativi, il complesso tema della rilevanza giuridica, del regime giuridico e della forza probatoria del documento informatico ha trovato sistemazione nel codice dell'amministrazione digitale", all'interno del Capo II, rubricato "Documento informatico e firme elettroniche. Trasmissione, libri e scritture", agli artt. 20 e ss., recante anche la disciplina della trasmissione in rete del documento informatico, fondamentale, "accanto al riconoscimento della piena rilevanza giuridica e probatoria del documento informatico, ai fini della costruzione del procedimento amministrativo elettronico". Sul punto vds. *oltre*, par. 2.

<sup>401</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007. Nello stesso senso, P. OTRANTO, *op. loc. cit.*; A. GHIRIBELLI, *op. cit.*; A. MASUCCI, *op. ult. cit.*; C. FLICK – V. AMBRIOLA, *La cittadinanza amministrativa telematica fra previsioni normative ed effettività*, in *Dir. inf.*, 2006, VI, p. 825 e ss.

<sup>402</sup> A. MAGGIPIANTO, *Dati e procedimenti amministrativi: un problema di integrazione dei processi nel sistema e-government*, in *Inf. e diritto*, 2009, II, p. 27.

<sup>403</sup> La disciplina generale sul procedimento amministrativo è contenuta nella legge 241/1990, con la conseguenza che un'eventuale "ri-trascrizione" della stessa all'interno del C.a.d. avrebbe rappresentato uno sdoppiamento della regolazione, non necessario al fine della "digitalizzazione" del procedimento stesso. In questo senso, non può parlarsi di un'omissione legislativa.

<sup>404</sup> Sul punto vds. *retro*, cap. II, par. 3.

<sup>405</sup> Concordano A. MASUCCI, *op. ult. cit.* e P. PIRAS, *Verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Atti della giornata di studio svoltasi a Caserta il 20 maggio 2005, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Torino, 2005, p. 121.

<sup>406</sup> Secondo la norma citata, "Per conseguire maggiore nella loro attività, le pubbliche amministrazioni incentivano l'uso della telematica nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

<sup>407</sup> Secondo la norma citata, "Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

<sup>408</sup> B. PONTI, *Commento art. 3- 11*, in E. CARLONI, *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005, p. 60 e ss. Su cui vds. *oltre*.

<sup>409</sup> Per il cui commento vds. *retro*, cap. II, par. 3.

<sup>410</sup> C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *Il diritto pubblico dell'informatica nel d.lgs. n. 82/2005 cit.*, p. 241. Su cui sempre vds. *retro*, cap. II, par. 3.

procedimento amministrativo per mezzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sulla creazione del fascicolo informatico; l'art. 47 sulle comunicazioni tra pubbliche amministrazioni. "Se lette congiuntamente, sembrano disegnare la realizzazione del tanto auspicato procedimento telematico"<sup>411</sup>.

Il codice non ha previsto "le fasi del procedimento in cui si possa utilizzare la telematica"<sup>412</sup>, ma ha disegnato la disciplina del procedimento amministrativo attraverso il richiamo alle diverse disposizioni citate<sup>413</sup>. Si tratta di norme in cui "trova riscontro l'ipotesi da tempo prospettata in dottrina circa lo svolgimento mediante sistemi informatici e telematici del procedimento amministrativo"<sup>414</sup>; norme in passato "tacciate" di "eccessiva genericità e astrattezza, considerate prive di "carattere precettivo"<sup>415</sup>, concretantesi in enunciazioni di principio e "dichiarazioni di intenti"<sup>416</sup>, "con sicure ripercussioni sul piano dell'effettività"<sup>417</sup>.

Lo stesso Consiglio di Stato, evidenziando i primi esiti del processo di ammodernamento indotto dall'introduzione del codice dell'amministrazione digitale sul piano del procedimento amministrativo, richiamava l'attenzione su un dato, indicativo della scarsa "attuabilità concreta del *corpus normativo*", sottolineando come i processi elettronici avessero "affiancato quelli cartacei invece di sostituirli, con l'effetto che, talvolta, le procedure amministrative sono divenute addirittura più complesse"<sup>418</sup>.

---

<sup>411</sup> P. PIRAS, *op. ult. cit.*

<sup>412</sup> C. FLICK– V. AMBRIOLA, *op. cit.*, p. 831: "non essendovi previsioni riguardo alle fasi del procedimento che possano avvenire con modalità informatiche e telematiche, - dalla fase di iniziativa o comunicazione di avvio, alla fase della istruttoria (produzione o comunicazione di atti o di avvenuta ricezione di atti), alla fase determinativa (si pensi a procedure automatizzate), alla fase di integrazione dell'efficacia", il rischio è che "non si percepisca il vantaggio che al cittadino o utente possa derivare dall'informatizzazione del procedimento". Diversamente la legge spagnola 11/2007 sull'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici - su cui vds. *oltre*, cap. IV, par. 3.2.

<sup>413</sup> Con esse, A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3120, richiama anche l'art. 6, "Utilizzo della posta elettronica certificata"; l'art. 10 "Sportello unico per le attività produttive"; l'art. 45, "Valore giuridico della trasmissione"; e l'art. 52, "Accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni". Disposizioni che rilevano dal punto di vista del cittadino interessato dall'esercizio del potere amministrativo e coinvolto nella procedura.

<sup>414</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>415</sup> Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza del 7 febbraio 2005, parere n. 11995/04, spec. par. 12.2, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Evidenziava la necessità di accompagnare, alle enunciazioni di principio, disposizioni che non rimettessero l'attuazione dei principi codicistici esclusivamente alla volontà delle singoli amministrazioni. Sul punto vds. anche E. CARLONI, *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005, p. 23 e ss. ed a commento delle proposte emendative offerte dal giudice amministrativo vds. diffusamente M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale e sul suo decreto integrativo e correttivo*, in P. COSTANZO – G. DE MINICO – R. ZACCARIA, *I tre codici della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche*, Torino, 2006, p. 84 e ss.

<sup>416</sup> "Che a nulla approdano da un punto di vista sostanziale", e che portano a ritenere che "ci troviamo davanti a quella che potremmo definire una mera aspirazione al procedimento elettronico; ad un procedimento elettronico virtuale". Così scriveva P. PIRAS, *op. ult. cit.*

<sup>417</sup> P. OTRANTO, *op. loc. cit.* parla di "aporie che discendono da un corpo normativo che, da un lato, detta principi e norme programmatiche assai avanzate dall'altro non individua con sufficiente chiarezza i contorni degli istituti giuridici introdotti".

<sup>418</sup> Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza del 30 gennaio 2006, n. 31/2006, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, par. 3.2. Secondo il giudice amministrativo "nel presupposto di fondo che la diffusione dell'informatica e della telematica possa radicalmente mutare l'assetto dei pubblici poteri e

Per tempo, infatti, il dovere dell'amministrazione di "gestire i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione"<sup>419</sup> si è tradotto nello svolgimento del procedimento, più che "mediante l'utilizzo di applicativi informatici"<sup>420</sup>, con il supporto delle tecnologie informatiche e telematiche e conseguente "sdoppiamento dell'attività amministrativa"<sup>421</sup>. Tanto che, come evidenziava Duni, allontanandosi dal prospettato effetto semplificatorio, "le procedure amministrative sono rimaste identiche a quelle precedenti l'era degli elaboratori e l'informatica si è affiancata come duplicazione"<sup>422</sup>.

Per vincolare le pubbliche amministrazioni alle dinamiche di innovazione tecnologica e, in particolare, di gestione elettronica dei procedimenti amministrativi, si è resa necessaria un'opera di "profonda innovazione nei processi organizzativi", utile, come indicava lo stesso giudice amministrativo, al fine di "conciliare i tempi e i modi dell'agire

---

l'esercizio dei compiti da essi assolti, [che] l'informatica pubblica possa dare un enorme apporto al complessivo ammodernamento delle amministrazioni e all'evoluzione dei rapporti tra cittadino ed istituzioni, e indirizzarle verso modalità di esercizio delle competenze realmente efficienti, efficaci e trasparenti, [...] il supporto informatico non è più semplice strumento tecnico ma diviene, dal punto di vista organizzativo, risorsa strategica dell'agire pubblico [...] uno dei modi – il più moderno – in cui si esprime l'azione amministrativa". Eppure "alla rapidità della produzione normativa non è seguita un'altrettanta celere capacità delle pubbliche amministrazioni di assecondare il processo di ammodernamento".

<sup>419</sup> È opportuno già ora ricordare che nel Capo III, "Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", il legislatore dopo aver sancito all'art. 40, 1° c., che "Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici [...]", lasciando ad un emanando regolamento l'individuazione delle "categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere". Come evidenzia G. GIUBBINI, *Commento art. 40- 44*, in E. CARLONI, *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 225 e ss., il Capo III del Codice "riprende e sviluppa" la disciplina del Testo unico in materia di documentazione amministrativa – il d. P. R. n. 445, del 28 dicembre 2000 che riuniva quanto emanato negli anni in materia di documentazione amministrativa nel contesto dei processi di semplificazione dei procedimenti – in particolare le disposizioni contenute nel Capo IV "Sistema di gestione informatica dei documenti" (artt. 50-70), "imprimendo un'accelerazione al processo di informatizzazione" e rafforzando il collegamento tra la gestione dei procedimenti amministrativi e il sistema per la gestione dei flussi documentali, di cui all'art. 64 del testo unico. Su cui vds. *oltre*, par. 2.

<sup>420</sup> A. GHIRIBELLI, *op. loc. cit.*

<sup>421</sup> Evidenziava, già prima dell'adozione del d.lgs. 82/2005, G. DUNI, *Il nuovo standard dell'azione amministrativa: la teleamministrazione* cit., "l'informatica si è affiancata all'azione amministrativa senza pretendere dal diritto amministrativo alcun adattamento per renderla meglio utilizzabile, meglio sfruttabile nelle enormi potenzialità, quindi più efficace. Viceversa, fino ad oggi l'informatica ha duplicato l'attività amministrativa e [...] la duplicazione dell'attività informatica, rispetto a quella cartacea ha fatto definire la prima informatica parallela. Parallela cioè all'immutato *iter* cartaceo della procedura tradizionale". Nello stesso senso E. BELISARIO, *La disponibilità dei dati* cit., p. 167, per il quale "l'introduzione delle nuove tecnologie si è limitata alla mera riproduzione di processi e modelli burocratici già esistenti". Ma vds. anche IDEM, *Il procedimento amministrativo è elettronico*, in *Comuni d'Italia*, II, 2011, p. 28, in cui parla di "attività amministrativa elettronica come meramente ancillare rispetto a quella tradizionale cartacea".

<sup>422</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione* cit., 2007. L'informatizzazione non incide sul procedimento cambiandolo o modificando le regole, ma semplificandolo. In una prima fase, l'impiego delle tecnologie portò, invece, ad un risultato contrario; per così dire, di "complicazione" dell'attività, anche per effetto di una confusa lettura del processo. A tal proposito, efficacemente evidenzia il Cons. Stato, adunanza del 7 febbraio 2005, parere n. 11995/04 cit., p. 8.2.: occorre operare "una generale riconsiderazione sulla natura strumentale della digitalizzazione rispetto al servizio reso dalle amministrazioni pubbliche o ai provvedimenti da queste adottati (e non viceversa) e sulla strumentalità del cambiamento portato dalle tecnologie dell'informazione rispetto al più generale cambiamento necessario (in parte già in atto) nella funzione pubblica del nostro Paese".

amministrativo con l'integrazione informatica e telematica" e superare la "frattura fra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa"<sup>423</sup>.

Affinché "la modalità informatica rappresenti la regola per la gestione di tutti i procedimenti"<sup>424</sup> e attraverso questa si realizzi la "qualità" cui l'amministrazione digitale aspira<sup>425</sup>, appare imprescindibile quell'opera di razionalizzazione e semplificazione organizzativa e funzionale delle procedure, che lo stesso legislatore nazionale ha prospettato<sup>426</sup> e di cui si avrà modo di dire anche analizzando il riferimento comparato alla normativa spagnola<sup>427</sup>. L'effettività della gestione telematica delle procedure dipende, infatti, da un'opera di ridisegno organizzativo e funzionale delle stesse e, ancor prima, dei sistemi informativi<sup>428</sup>, secondo gli imperativi della semplificazione e della condivisione. Non solo in vista della "tempestività" telematica della presentazione dell'istanza da parte del privato e della comunicazione d'avvio del procedimento da parte dell'amministrazione; ma, più in generale, al fine dell'efficienza ed efficacia nella realizzazione "in rete" dell'istruttoria procedimentale, avvalendosi della possibilità di acquisire in tempo reale il maggior numero di informazioni necessarie per una più ampia ed adeguata rappresentazione della realtà su cui l'amministrazione è chiamata ad intervenire<sup>429</sup>.

Più precisamente, si tratta di garantire a pieno sul piano procedimentale i vantaggi offerti dalle tecnologie nella gestione della risorsa informativa e delle relazioni che su questa si fondano; vantaggi che ben si colgono proprio nel momento in cui l'amministrazione è chiamata ad acquisire e valutare le condizioni di fatto e di diritto alle quali è connesso l'esercizio del potere amministrativo, ovvero nella fase istruttoria del procedimento. Come ha osservato Masucci, "il principio di semplificazione amministrativa impone all'amministrazione procedente di avvalersi durante l'attività istruttoria di tutte le risorse che l'interconnessione telematica fra le diverse amministrazioni e la conseguente condivisione in rete della documentazione amministrativa possono offrire"<sup>430</sup>.

Sfruttando le potenzialità della dinamica tecnologica, l'amministrazione può semplificare e razionalizzare lo svolgimento dell'istruttoria, azzerando i vincoli dello spazio e del tempo. Può semplificare il sistema di comunicazione interno ed esterno delle pubbliche

---

<sup>423</sup> Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza del 30 gennaio 2006 cit., par. 3.3.

<sup>424</sup> E. BELISARIO, *Il procedimento amministrativo è elettronico cit.*, p. 28.

<sup>425</sup> Intendendosi "nella sua natura di strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi tradizionalmente sintetizzati nella maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché nel miglioramento dei rapporti col cittadino" - P. PIRAS, *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Dir. internet*, 2006, p. 550.

<sup>426</sup> Vds. *retro*, cap. II, par. 3.

<sup>427</sup> Vds. *oltre*, cap. IV, par. 2.

<sup>428</sup> Come si vedrà *oltre*, par. 2. Come ha evidenziato V. LO MORO, *Le procedure amministrative – Un'analisi economica*, Bologna, 1993, ma vds. anche V. LO MORO – A. MANCINI, *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Bologna, 1995, la razionalizzazione delle procedure deve necessariamente considerare la correlazione tra procedimenti e informazioni. La modifica del percorso di un procedimento amministrativo si deve accompagnare a quella del flusso informativo, così come la valorizzazione dei flussi informativi, attraverso il potenziamento della loro circolazione – su cui vds. *oltre* – necessita di misure organizzative coerenti.

<sup>429</sup> A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3120-3121.

<sup>430</sup> IDEM, *L'istruttoria procedimentale per via telematica cit.*, p. 409, per il quale, appunto, "la particolare rilevanza dell'istruttoria per via telematica non consiste nella previsione di nuovi mezzi istruttori, ma nella possibilità per l'amministrazione procedente di giovare nell'istruttoria procedimentale delle tecnologie informatiche e telematiche".

amministrazioni. Può acquisire in tempo reale informazioni, dati e documenti necessari allo svolgimento dei procedimenti giacenti presso gli archivi di altre amministrazioni. Può favorire la partecipazione al procedimento dei soggetti pubblici e privati ed una più efficace collaborazione da parte di questi. Può, quindi, superare i tradizionali limiti che incontra in quell'attività conoscitiva indispensabile ai fini della migliore tutela dell'interesse pubblico, "ampliando il campo delle informazioni" senza incorrere nell'aggravio procedimentale<sup>431</sup> e realizzare, in ultima analisi, la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa; ovvero, nel senso di cui si è detto, la qualità e giustizia del processo decisionale.

In questa prospettiva, il dovere di gestire i procedimenti utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sancito dall'art. 41 del Codice assume, in primo luogo, il significato di necessaria e adeguata ridefinizione del sistema informativo procedimentale<sup>432</sup>.

Non può esservi "innovazione senza reingegnerizzazione dei processi"<sup>433</sup>, e, dunque, dei sistemi informativi su cui questi si costruiscono. È proprio sulle nuove modalità di gestione della risorsa informativa che l'informatizzazione procedimentale apporta i principali vantaggi: a partire dalle possibilità telematiche di trattamento, acquisizione, circolazione ed elaborazione delle informazioni, cresce il valore della risorsa informativa, in quanto capace di soddisfare le esigenze conoscitive di una pluralità di soggetti pubblici e privati e di bilanciare eventuali distorsioni<sup>434</sup>. Si rafforza il potere e la funzione di informazione svolta dai diversi soggetti interessati dall'esercizio del potere<sup>435</sup>. Si prospettano modelli condivisi di azione, basati su contestualità, collaborazione, conoscenza e controllo. Questo fa del procedimento quell'entità "dinamica, flessibile, di natura organizzativa e aperta" a cui le riforme amministrative hanno complessivamente

---

<sup>431</sup> A. NATALINI, *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1999, p. 449 e p. 468-469. Ai fini della migliore soddisfazione dell'interesse pubblico e, quindi, dell'esercizio del potere amministrativo attribuito, l'amministrazione si determina, attraverso informazione e comunicazione, sulla base della necessaria conoscenza di tutti gli elementi di fatto e di diritto, rilevanti nella fattispecie reale. Il ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche consente di "ampliare le potenzialità d'uso della risorsa informativa", ovvero di soddisfare l'obbligo di massima acquisizione delle informazioni, garantendo allo stesso tempo complessivamente l'economia della funzione conoscitiva. Sul tema vds. *retro*, cap. I, par. 3; e sull'attività conoscitiva in cui si esplica l'istruttoria, come "fase essenziale dell'esercizio del potere", "doverosa per l'organo amministrativo titolare di un potere", si rimanda al fondamentale lavoro di F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione cit.*, p. 343 e ss.

<sup>432</sup> Definibile come l'insieme di "elementi interconnessi che raccolgono (o ricercano), elaborano, memorizzano e distribuiscono informazioni per supportare le attività decisionali e di controllo di un'organizzazione" – così K. LAUDON - J. LAUDON, *Management dei sistemi informativi*, Milano, 2006, p. 17.

<sup>433</sup> E. BELISARIO, *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale cit.*, p. 53. Nello stesso senso IDEM, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2009, p. 18: "l'informatizzazione *tout court* dei processi senza una loro reingegnerizzazione è destinata a non sortire alcun effetto positivo né in termini di efficienza che di trasparenza".

<sup>434</sup> Che l'acquisizione di informazioni svolga una funzione diretta nel corso del procedimento amministrativo, "dove le informazioni appaiono strumentali al provvedimento" era già stato evidenziato da R. PEREZ, *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966 p. 623 e ss.

<sup>435</sup> Il ricorso a tecnologie informatiche e telematiche consente di valorizzare la "funzione informativa" svolta dai soggetti che partecipano al procedimento: da un lato, le amministrazioni potranno acquisire in tempo reali da altre amministrazioni più informazioni relative a profili soggettivi e oggettivi di una situazione particolare, nonché le valutazioni e i pareri necessari per la decisione finale; dall'altro, i privati potranno conoscere e intervenire in tempo reale.

ambito<sup>436</sup>.

## 2.) I presupposti giuridici e tecnologici: il sistema informativo

Scendendo dal piano dei principi a quello applicativo, degli strumenti attraverso cui assolvere al “dovere di gestione elettronica del procedimento amministrativo”<sup>437</sup>, appare necessario porre attenzione, in primo luogo, al sistema di gestione documentale.

Anche in un’amministrazione elettronica, ogni “passaggio” dell’attività amministrativa giuridicamente rilevante trova “la propria formalizzazione documentale”<sup>438</sup>, cosicché un primo e necessario presupposto, come già si accennava, per la gestione elettronica del procedimento amministrativo è rappresentato dalla “esternazione in forma elettronica”<sup>439</sup> di atti e provvedimenti amministrativi<sup>440</sup>.

---

<sup>436</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione*, atti del convegno di Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988, Milano, 1990, p. 23. Nello stesso senso, B. DENTE, *In un diverso Stato*, Bologna, 1995, p. 69 e ss.

<sup>437</sup> Di cui all’art. 41 del Codice, come si è già detto.

<sup>438</sup> A. PIOGGIA, *L’organizzazione e le nuove tecnologie*, in F. MERLONI, *Introduzione all’e-government cit.*, p. 269

<sup>439</sup> A. OROFINO, *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Bari, 2008, p. 93 e ss.

<sup>440</sup> Sul punto vds. già *retro*, par. 1. Il problema della dematerializzazione della documentazione amministrativa, condizione essenziale per una sua “gestione elettronica”, a sua volta “necessaria allo svolgimento del procedimento in rete” - A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011, p. 30 – si è posto come il problema di ripensare “le modalità di formazione, organizzazione, gestione e conservazione di atti e documenti” in modo da assicurarne “riconoscibilità, autenticità e reperibilità” – così A. PIOGGIA, *op. ult. cit.* Problema che F. LEDDA, *Elogio della forma scritta da un anticonformista*, in *Foro. Amm.*, 2000, p. 2453, inquadrava nei seguenti termini: “l’atto amministrativo elettronico o informatico secondo i vari modi di presentazione, avrà una propria forma: e questa forma andrà studiata, innanzitutto con riguardo a quell’eterno problema di tutela nel quale i nostri studi trovano origine”. E che anche G. DUNI, *L’amministrazione digitale cit.*, p. 18 riproponeva: per “dare valore giuridico ad un documento in forma elettronica fu ritenuto ovvio che ciò potesse avvenire unicamente se, in alternativa alle garanzie del mondo cartaceo, fossero possibili soluzioni tecniche in grado di garantire anche il documento in forma elettronica”. In questo senso, l’attenzione si è per tempo concentrata sul tema delle firme elettroniche e della firma digitale in particolar modo, come “garanzia” di attribuità e immodificabilità del documento, con un centrale parallelismo tra “forma elettronica e firma elettronica”, rivelate “due facce della stessa medaglia, nel senso che non vi può essere dematerializzazione di attività giuridica se non vi sono tecniche che assicurino attribuità del documento, dell’atto al suo autore” – così sempre G. DUNI, *op. ult. cit.*, p. 19. Sul tema del documento informatico e delle firme elettroniche, la dottrina è ampia: vds. *ex multis* M. MINERVA, *L’atto amministrativo in forma elettronica e la sicurezza dei sistemi informatici pubblici*, *Dir. inf.*, 1995, p. 939; ZAGAMI R., *Firme digitali, crittografia e validità del documento elettronico*, in *Dir. Inf.*, 1996, p. 24; F. SORRENTINO, *Firma digitale e firma elettronica: stato attuale e prospettive di riforma*, in *Dir. Inf.*, 2000, p. 533; E. GRANELLI, *Le firme elettroniche: primo recepimento della disciplina comunitaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 738; A. CONTALDO, *Il documento informatico e la firma digitale nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Amm.*, 2002, p. 35; E. M. TRIPODI, *La firma elettronica e digitale nella p.a.*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, 2003, p. 49; F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *Il legislatore italiano e le firme elettroniche: la crisi del principio di unitarietà della sottoscrizione*, in *Corr. Giur.* 2003, p. 1375; A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, p. 774; A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006. G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente*, in *Inf. dir.*, 2006, p. 520. In

All'interno del Codice, è chiara l'intenzione del legislatore di realizzare "la tanto auspicata scomparsa della carta", ovvero "quella dematerializzazione della documentazione che investe l'intera sfera della riorganizzazione e semplificazione dei processi, della trasparenza, dell'uso diffuso degli strumenti tecnologici nella comunicazione tra cittadini ed amministrazione"<sup>441</sup>. In tale prospettiva, infatti, il Capo III, rubricato "formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici" si apre con l'art. 40<sup>442</sup>, che al fine di garantire "che la documentazione amministrativa nasca in forma elettronica", statuisce in via generale l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di adottare atti e documenti in forma elettronica<sup>443</sup>.

La dematerializzazione della documentazione amministrativa<sup>444</sup> consente quello che De Giovanni ha chiamato "il principio della conservazione informatica del documento, della sua trasmissione telematica e della formazione del fascicolo informatico"<sup>445</sup>, ovvero la

---

particolare, pur non affrontando il tema, si ricorda per chiarezza espositiva, che il legislatore affronta la questione nel Capo II "Documento informatico e firme elettroniche; trasferimenti, libri e scritture" del d.lgs. 82/2005, in particolare nella sezione I "documento informatico" e nella sezione II "firme elettroniche e certificatori". Per un commento delle principali disposizioni, in particolare dell'art. 20, in cui è riconosciuta piena "validità giuridica agli effetti della legge" al documento informatico, si rinvia a G. CAMMAROTA, *Commento alla sezione I del Capo II del Codice dell'amministrazione digitale - Commento alla sezione II del Capo II del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Codice dell'amministrazione digitale* a cura di E. CARLONI, Rimini, 2005, p. 163 e ss.

<sup>441</sup> M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico nel processo di trasformazione della gestione della documentazione amministrativa*, in *Informatica e diritto*, 2006, p. 104.

<sup>442</sup> Nel Capo III, "Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", la prima norma che incontriamo è l'articolo 40, rubricato "formazione di documenti informatici", il cui 1° comma dispone "le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'art. 71". Su cui vds. G. GIUBBINI, *Commento art. 40- 44*, in E. CARLONI, *Codice dell'amministrazione digitale cit.*, p. 225 e ss. e F. DELFINI, *L'evoluzione normativa della disciplina del documento informatico: dal d.p.r. 513/1997 al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, p. 531 e ss.

<sup>443</sup> A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 31. Ne dà conferma il 3° comma dell'art. 40 che rinvia alla fonte regolamentaria l'individuazione delle "categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo, in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere". In via generale gli atti saranno adottati con mezzi informatici, salvo le suddette indicazioni regolamentari.

<sup>444</sup> Si parla di dematerializzazione come trasferimento da un supporto cartaceo, materiale ad uno informatico, immateriale. Una definizione di documento amministrativo è contenuta nella legge 241/1990 in materia di diritto d'accesso, in cui accogliendo il principio di libertà delle forme si ammette anche il documento in forma elettronica - M. MINERVA, *L'attività amministrativa in forma elettronica*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1301. L'art. 22 parla di "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale". Il documento amministrativo è, quindi, "la rappresentazione di atti o fatti giuridicamente rilevanti" - così F. CARNELUTTI, *Documento*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1968 - tanto che anche nel codice dell'amministrazione digitale si parla all'art. 1, 1° comma, lett. p) di documento informatico come "rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti". Evidenzia a tal proposito F. MERLONI, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici*, in F. MERLONI, *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, p. 97, il "riferimento ai dati oltre a quello tradizionale ai fatti e agli atti", ovvero "a quelle parti elementari contenute nella rappresentazione documentale di fatti e atti", che "divengono appunto dati con un valore informativo autonomo rispetto ai fatti e agli atti". Diffusamente sulla distinzione tra dato e documento, si rimanda a A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 30 e ss.

<sup>445</sup> E. DE GIOVANNI, *Il codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo cit.*, p. 77. Nello stesso senso, A. MASUCCI, *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in

sua “gestione informatica”<sup>446</sup> valida e rilevante a tutti gli effetti di legge<sup>447</sup>.

Come già almeno in parte si anticipava, si tratta di un elemento chiave in termini di semplificazione digitale del procedimento e, più in generale, di ammodernamento del settore pubblico, non essendo, allo scopo di una gestione elettronica dei procedimenti amministrativi, di per sé sufficiente il mero riconoscimento del valore della “forma elettronica”<sup>448</sup> e rendendosi, invece, necessaria l’introduzione e, meglio, l’automatizzazione dei sistemi di protocollazione e di gestione dei flussi documentali<sup>449</sup>;

---

*Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 409, che evidenzia: “mentre il documento cartaceo consente solo una gestione manuale della documentazione, il documento informatico consente non solo un’archiviazione elettronica della documentazione, ma anche la sua circolazione in rete”, fondamentali in vista di una maggiore efficienza e velocizzazione dell’azione amministrativa.

<sup>446</sup> L’art. 1, 1° comma, lett. u), d.lgs. 82/2005 parla di gestione informatica dei documenti come “l’insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni pubbliche, nell’ambito del sistema di classificazione d’archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici”. M. G. VECCHIO, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti conoscitivi*, in F. MERLONI, *Introduzione all’e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione cit.*, p. 111, ricorda che la gestione documentale, come “attività di produzione e trattamento dei documenti”, “ha la finalità di assolvere a funzioni giuridico-probatoria e di organizzare e rendere facilmente reperibili i documenti formati o acquisiti dall’amministrazione”.

<sup>447</sup> L’art. 20, d.lgs. 82/2005, in questo senso, dopo aver riconosciuto che “il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all’articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice” (1° comma), ammette la possibilità di soddisfare tutti “gli obblighi di conservazione ed esibizione dei documenti a mezzo di documenti informatici prodotti e conservati in conformità alle regole tecniche dettate ai sensi dell’articolo 71” (5° comma).

<sup>448</sup> G. DUNI, *L’amministrazione digitale cit.*, p. 47 sottolinea che “la dematerializzazione apporta tutti i suoi benefici nell’utilizzazione dinamica, ossia nell’attività della pubblica amministrazione”, essendo il concetto di “atto amministrativo valido nella forma elettronica” un concetto “statico”, privo “di conseguenze pratiche rivoluzionarie”. Sul punto vds. già *retro*, par. 1.

<sup>449</sup> A. OROFINO, *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi cit.*, p. 111. Osservava A. MASUCCI, *Il documento informatico*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - A. MASUCCI - M. P. GUERRA, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, p. 221, che “uno degli aspetti più criticati dell’attività amministrativa in Italia è quello della difficile reperibilità dei documenti, della laboriosa ricostruzione dei dati essenziali ad essi relativi e del collegamento tra lo specifico documento e il procedimento amministrativo nel quale viene utilizzato. Questo contribuisce all’inefficienza e all’opacità dell’azione amministrativa. [...] Questa carenza di informazione sui documenti non pesa solo sull’efficienza dell’azione amministrativa [...] ma anche sul cittadino che non riesce ad avere tempestive e puntuali notizie sulle procedure che lo riguardano. [...] Bisogna aggiungere che tali lacune hanno un effetto anche sull’efficienza complessiva della pubblica amministrazione”, dato che “le altre amministrazioni (quelle che non detengono il documento) difficilmente riescono ad avere notizie su documenti rilevanti per la loro attività e in possesso di altre amministrazioni pubbliche”, con una conseguente grave compromissione dell’efficacia, efficienza e trasparenza dell’azione amministrativa. “Al superamento di queste carenze si richiamano la disciplina sancita negli articoli 50 ss. del testo unico sulla documentazione amministrativa e il regolamento che ne prevede le regole tecniche”. La disciplina a cui ci si riferisce è contenuta nel Capo IV “Sistema di gestione informatica dei documenti”, artt. 50-70 del Testo unico in materia di documentazione amministrativa, d.P.R. 445, del 28 dicembre 2000, rimasto vigente ad eccezione dell’art. 51 relativo allo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni che è stato abrogato. Considera G. GIUBBINI, *Commento art. 40- 44*, in E. CARLONI, *Codice dell’amministrazione digitale cit.*, p. 225 e ss., il Capo III del Codice “riprende e sviluppa” la disciplina del d.P.R. 445/2000 “che riuniva quanto emanato negli anni in materia di documentazione amministrativa nel contesto dei processi di semplificazione dei procedimenti”, facendo del tema della gestione elettronica dei documenti una “risorsa strategica e fondamentale per il miglioramento dell’attività amministrativa”. Su cui vds. *oltre*.



per consentire effettivamente quei meccanismi di collegamento e accesso intorno a cui la “rete” diviene veicolo per la realizzazione degli obiettivi di trasparenza e semplificazione, “secondo criteri di economicità, efficienza e pubblicità dell’azione amministrativa”<sup>450</sup>.

Opportunamente, si è parlato di un rapporto di interdipendenza tra procedimenti amministrativi e sistemi informativi<sup>451</sup>, con la conseguenza di un “imprescindibile legame” tra innovazione del sistema di gestione di dati, informazioni e documenti e semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi<sup>452</sup>.

La digitalizzazione dell’intero *iter* procedimentale, rispetto a cui l’attività di protocollazione, archiviazione e gestione del flusso dei documenti appare “sussidiaria ed ausiliare”<sup>453</sup>, richiede, infatti, a partire dalla dematerializzazione dei documenti, l’adeguamento dei tradizionali sistemi informativi “alle esigenze cui la pubblica amministrazione è chiamata a rispondere sul terreno dell’informazione e della comunicazione”<sup>454</sup>.

Come si è accennato, la tecnologia offre la possibilità “di soddisfare nel modo più pieno la domanda informativa”<sup>455</sup> che domina l’azione amministrativa<sup>456</sup>. Vivendo in rapporto strumentale alla trasparenza e alla semplificazione<sup>457</sup>, da un lato, prospetta un’adeguata risposta alla “ineludibile domanda di democratizzazione e modernizzazione, e, per questa via, di nuova legittimazione della pubblica amministrazione”<sup>458</sup>; dall’altro lato, favorisce e potenzia la disponibilità e la circolazione di informazioni sia all’interno della pubblica amministrazione che all’esterno<sup>459</sup>. Ma, a tal fine e necessariamente, richiede che i pubblici poteri dispongano di sistemi informativi e documentali capaci di organizzare e rendere disponibili dati, informazioni, documenti, all’interno delle amministrazioni e nel

---

<sup>450</sup> M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico cit.*, p. 96.

<sup>451</sup> A. NATALINI, *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi cit.*, p. 449. Tale rapporto emergerebbe da un “esame combinato delle disposizioni che definiscono i criteri fondamentali a cui devono ispirarsi l’attività amministrativa (art. 1 della l. 241/1990) e i sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche (art. 1, 2° comma, d.lgs. 39/1993). Da un lato la pubblicità, l’economicità e l’efficienza dell’azione amministrativa sono condizionate in modo evidente dall’utilizzo della risorsa informativa; dall’altro, i criteri a cui devono rispondere i sistemi informativi (qualità dei servizi, trasparenza, supporto conoscitivo alle decisioni pubbliche, contenimento dei costi) sono collegati in modo immediato all’azione delle pubbliche amministrazioni. La trasparenza dipende infatti dall’assetto conferito al sistema informativo, ma è una caratteristica che riguarda necessariamente l’attività amministrativa. Stesso discorso per l’efficienza. [...] Più in generale è la stessa definizione dei bisogni informativi e la relativa qualificazione giuridica che assume un senso solo se correlata al loro utilizzo e, quindi, all’attività amministrativa”. È evidente quindi il ruolo esercitato dalla risorsa informativa in relazione all’attività amministrativa. Nello stesso senso, A. CONTALDO, *op. ult. cit.*, per il quale “l’informatizzazione concorre in maniera determinante al perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza”, consentendo “[...] la più precisa conoscenza delle situazioni in cui si deve operare” e svolgendo “un’importantissima azione comunicativa” e “un ruolo determinante nella complessiva riorganizzazione del servizio”.

<sup>452</sup> M. P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. ARENA– M. BOMBARDELLI– A. MASUCCI - M. P. GUERRA, *La documentazione amministrativa cit.*, p. 237.

<sup>453</sup> A. CONTALDO, *Il protocollo informatico: previsione normativa di un’innovazione tecnologica della pubblica*, in *For. Amm.*, 2001., p. 2232.

<sup>454</sup> M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 234.

<sup>455</sup> A. CONTALDO, *op. cit.*, p. 2233.

<sup>456</sup> A. NATALINI, *op. ult. cit.*

<sup>457</sup> Vds. *retro*, cap. II, par. 2 e 3.

<sup>458</sup> M. P. GUERRA, *op.ult. cit.*, p. 234.

<sup>459</sup> Si pensi al *web* in questo senso.

loro rapporto coi cittadini<sup>460</sup>; costruiti secondo i criteri di interconnessione e interoperabilità tra sistemi di diverse amministrazioni<sup>461</sup>, idonei a consentire una nuova gestione della risorsa informativa, secondo gli imperativi della semplificazione digitale e della trasparenza.

Proprio a partire delle potenzialità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in termini di facilitazione nell'acquisizione, memorizzazione, trasmissione e, più in generale, trattamento della risorsa informativa, ed in vista di un effettivo miglioramento dell'attività amministrativa<sup>462</sup>, il legislatore sin dalla fine del secolo scorso si è occupato di sistemi informativi e documentali<sup>463</sup>, facendo, soprattutto col Testo unico sulla documentazione amministrativa, dell'innovazione di questi uno strumento fondamentale del complessivo disegno di riforma<sup>464</sup>.

---

<sup>460</sup> Si veda *retro*, cap. I, e cap. II.

<sup>461</sup> M. P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni cit.*, p. 236, spiega come “l'ampio disegno di riforma della pubblica amministrazione e del sistema di relazioni tra i diversi soggetti pubblici e tra cittadini e istituzioni deve poter contare per la sua attuazione su di un adeguato sistema informativo e documentario, di cui l'automazione delle attività documentali, l'interconnessione e l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni costituiscono i presupposti essenziali”.

<sup>462</sup> M. G. VECCHIO, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti conoscitivi cit.*, p. 112, per la quale era implicito nell'intervento del legislatore il riconoscimento del fatto che “l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione [...] facilita l'integrazione tra flussi di lavoro e flussi documentali, migliora l'efficienza amministrativa e rappresenta uno strumento di razionalizzazione per quanto riguarda le risorse umane e finanziarie”.

<sup>463</sup> Si veda *retro*, cap. II, par. 3. È quanto può affermarsi se si considera l'enunciazione del d.lgs. 29/1993 sul “dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici” quale criterio organizzativo fondamentale delle pubbliche amministrazioni e l'indicazione del d.lgs. 39/1993 che riconosce come finalità dell'utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati “il miglioramento dei servizi”, della “trasparenza”, del “potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche”, del “contenimento dei costi dell'azione amministrativa” – art. 1, 2° comma, lett. a), b), c), d).

<sup>464</sup> M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 232 e ss. A partire dagli interventi normativi che “hanno dato sviluppo operativo al riconoscimento della rilevanza legale del documento informatico (d.P.R. 513/1997 sul documento informatico e la firma digitale e d.P.R. 428/1998 sul protocollo informatico), ma anche sulla traccia della legge 241/1990, i vari provvedimenti di semplificazione delle norma sulla documentazione amministrativa (dalla legge 127/1997 alla legge 191/1998, al d.P.R. 403/1998)” è apparso sempre più chiaro “il legame intrinseco intercorrente tra introduzione del documento informatico e del sistema di gestione informatica dei documenti, da un lato, e processo di semplificazione degli oneri di documentazione amministrativa fatti gravare sul cittadino, dall'altro, nonché tra entrambe le linee di innovazione e la realizzazione della rete telematica unitaria delle pubbliche amministrazioni”, fino al rilievo profondo che ne ha dato il Testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000) – M. P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico cit.*, p. 527. Secondo R.M. DI GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione cit.*, p. 251 e ss., il T.U.d.a. rappresenta “un atto molto significativo” nel percorso “verso la semplificazione amministrativa e l'utilizzo diffuso degli strumenti informatici in tutti i processi della pubblica amministrazione”; un vero e proprio “punto di riferimento per le politiche di modernizzazione della p.a.”, centrate sulla “semplificazione degli adempimenti burocratici”, sull'informatizzazione, quindi, “sull'uso delle tecnologie [...] nella gestione dei documenti amministrativi” e su “condivisione e scambio elettronico di informazioni e risorse, oltreché cooperazione applicativa, nella gestione dei flussi documentali fra uffici”; una “grande rivoluzione nell'assetto organizzativo delle nostre pubbliche amministrazioni, in quanto affronta il tema della gestione documentaria in tutto il suo complesso, introducendo la tecnologia informatica come protagonista del sistema”. In questo senso, anche M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico cit.*, p. 102, che riconosce al decreto “il merito di avere esplicitato il nesso esistente tra semplificazione amministrativa ed innovazione nel sistema documentario; di aver riconosciuto la centralità del sistema documentario nell'azione amministrativa partendo dall'assunto che la correttezza della sua tenuta è elemento di garanzia

Gli interventi normativi volti alla gestione informatizzata dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni mostravano già la consapevolezza dei vantaggi che da quella possono derivare in termini “economici ed organizzativi” e, allo stesso tempo, “la presa d’atto che la strada verso il procedimento amministrativo elettronico e l’accesso telematico da parte dei cittadini passa necessariamente per la gestione informatizzata del registro di protocollo e degli archivi”<sup>465</sup>.

La protocollazione informatica<sup>466</sup> rappresenta “il presupposto indispensabile per un

---

della certezza dei diritti; e, soprattutto, di aver posto in rilievo il ruolo centrale che la gestione informatica dei documenti e la gestione degli archivi rivestono nel processo di modernizzazione dell’amministrazione, manifestando la volontà legislativa di riorganizzare il modello lavorativo in seno alla compagine amministrativa innovandone il sistema ed introducendo al suo interno fattori di razionalizzazione”. Per un commento approfondito sui contenuti del decreto si rimanda a M. BOMBARDELLI, *Commento al testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, VII, p. 664 e ss.

<sup>465</sup> E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale cit.*, p. 56, considera “le norme in materia di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali possono essere definite come la vera chiave di svolta del sistema normativo in materia di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi” – vds. spec. p. 21. Il T.U.d.a., in particolare, come evidenzia M. G. VECCHIO, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti conoscitivi cit.*, p. 112, ha interpretato quel parallelismo tra innovazione nella gestione documentale e procedimentale, giungendo a distinguere tra sistema di gestione informatica dei documenti e sistema di gestione dei flussi documentali: il primo, ex art. 52 del d.P.R. 445/2000, comprendente le procedure di registrazione e segnatura di protocollo, e di classificazione; il secondo, ex art. 64 del d.P.R. 445/2000, comprensivo del primo, che collega strettamente procedure amministrative e gestione dei documenti.

<sup>466</sup> La disciplina è stata per lungo tempo contenuta nel R.D. 24 gennaio 1990, n. 35, che ha regolamentato l’attività degli uffici di protocollo per quasi un secolo e la cui emanazione ruotava “intorno all’esigenza di assicurare una corretta conservazione dei documenti negli archivi delle pubbliche amministrazioni” - E. BELISARIO, *op. ult. cit.*, p. 56 - secondo “il principio di digitalità” del diritto amministrativo – così I. F. CARAMAZZA – F. PALMIERI, *Documentazione e documento: diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, 1993. Come ha rilevato A. HINNA, *L’informatizzazione del protocollo. L’occasione per cambiare*, in *Queste istituzioni* 2001, 122, 40, “nel corso degli anni la staticità di una norma di inizio novecento è apparsa sempre più in contrasto con il dinamismo dei fatti, rendendo fortemente obsoleto il processo di gestione documentale da esso regolamentato: mentre cambiava in maniera radicale il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione (caratterizzato da una sempre crescente mole di informazioni tra questi scambiate), mentre la tecnologia informatica e quella telematica divenivano protagoniste della cultura di questo secolo, mentre era sempre più forte da parte del cittadino l’esigenza di tempi di risposta brevi e di effettiva disponibilità dell’informazione, il protocollo rimaneva ancorato ad una norma di inizio secolo, valida nei principi ma obsoleta negli strumenti”, soprattutto con l’avvio dell’informatizzazione nell’amministrazione. Interveniva così l’art. 21 del d.P.R. 513/1997, stabilendo che le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto provvedere alla realizzazione di un sistema informatico per la gestione del protocollo e dei documenti “al fine di consentire il reperimento immediato, la disponibilità degli atti archiviati e l’accesso ai documenti amministrativi per via telematica tra pubbliche amministrazioni ed i soggetti privati aventi diritto”, garantendo l’efficienza e la trasparenza amministrativa. Dettava di lì a poco “norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle pubbliche amministrazioni” il d.P.R. 428/1998, poi confluito nel Capo IV, art. 50-70, d.P.R. 445/2000, che abrogando le norme del r.d. 35/1900, disegnava un nuovo sistema di protocollo inteso come “l’insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzate dalle amministrazioni per la gestione dei documenti”, stabilendo che “la protocollazione deve essere organizzata per aree omogenee e i procedimenti amministrativi devono essere informatizzati e collegati al protocollo e all’archivio, favorendo in questo modo la trasparenza dei procedimenti stessi” - A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 27. Si rimandava ad un emendando regolamento, il successivo d.P.C.M. 31 ottobre 2000 e alla circolare AIPA 7 maggio 2001, n. 28, l’adozione delle regole tecniche per la tenuta del registro di protocollo informatizzato, nonché di quelle per assicurare interoperabilità dei sistemi di protocollo. Sul tema la dottrina è ampia. Vds. *ex multis* M. P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti cit.*, p. 231; A. CONTALDO, *Il protocollo informatico cit.*, p. 2232 e ss.; C. CEVENINI - A. VILLECCO BETTELLI, *Protocollo*

sistema di gestione informatica della documentazione procedimentale<sup>467</sup>, nonché “il primo livello di realizzazione e sviluppo della pubblica amministrazione in senso digitale e informatico”<sup>468</sup>. Ai sensi dell’art. 53 del T.U. 445/2000, consiste e si articola nelle operazioni di “registrazione di protocollo” e “segnatura di protocollo”, volte nel loro complesso a fornire certezza giuridica in ordine all’acquisizione e trasmissione di documenti, e svolge, in tal senso, una funzione “giuridico-probatoria” di identificazione degli stessi<sup>469</sup>.

Di più, per mezzo dell’attribuzione di un “codice genetico”<sup>470</sup> ai singoli documenti, le procedure di protocollo consentono la loro individuazione “inequivocabile” e, in questo modo, permettono di “ricercare e acquisire in rete” gli stessi documenti<sup>471</sup>, svolgendo una funzione organizzativa-gestionale, fondamentale nel contesto dell’amministrazione elettronica.

Come efficacemente ha osservato Brunetti, il protocollo informatico “si inserisce nel sistema informativo” di ogni amministrazione, con “un ruolo infrastrutturale secondo una

---

*informatico, archiviazione ottica e conservazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, 2003, p. 119; M. IASELLI, *Il protocollo informatico*, in M. QUARANTA, *il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006, p. 77; M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico cit.*, p. 95.

<sup>467</sup> A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 22.

<sup>468</sup> IDEM, *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale – l’avvio del procedimento amministrativo per via telematica*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, p. 547.

<sup>469</sup> M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 254. Come ricorda D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Rimini, 2005, p. 233, ai sensi dell’art. 56 del T.U.d.a., queste, insieme alla “classificazione”, definiscono “le operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni”. La registrazione consiste nell’inserimento di determinate informazioni relative al documento in un apposito registro di protocollo, che “è un atto pubblico che fa fede della tempestività, dell’effettivo ricevimento o dell’avvenuta spedizione del documento stesso” – così IDEM, *op. ult. cit.*, p. 240. E “deve prevedere il numero di protocollo del documento, generato automaticamente dal Sistema e registrato in forma non modificabile, la data di registrazione del protocollo, il mittente e/o il destinatario del documento ricevuto o spedito, l’impronta del documento informatico” – così A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, p. 547. L’art. 53 del T.U.d.a., che ne detta la relativa disciplina, oltre a indicare gli elementi da registrare e le modalità di registrazione, precisa i documenti che devono essere oggetto di registrazione. A questi, ai sensi dell’art. 40-bis del d.lgs. 82/2005, si aggiungono “le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica certificata di cui agli articoli 47, 1° e 3° comma, 54, comma 2-ter e 57-bis, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all’articolo 65, in conformità alle regole tecniche di cui all’articolo 71”. La segnatura di protocollo, disciplinata dall’art. 55 del T.U.d.a., consiste nell’apposizione o associazione all’originale del documento, effettuata contemporaneamente alla registrazione di protocollo, in forma permanente e non modificabile, delle informazioni riguardanti la registrazione di protocollo del documento stesso. Si tratta di operazioni di grande rilievo, nella misura in cui, come evidenzia Masucci – IDEM, *op. ult. cit.*, p. 240 – “l’indicazione in forma indelebile della data, dell’ora, del numero di protocollo e la registrazione dell’impronta” consentono di garantire la certezza giuridica “riguardo ai rapporti pubblica amministrazione/privato”, in quanto “fissando in maniera indelebile e verificabile anche *ab externo* la data di avvio del procedimento offre certezza circa la data di conclusione”. Nello stesso senso, sempre A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 22, rileva nella protocollazione informatica la garanzia della “certezza giuridica della documentazione relativa al procedimento, [in quanto] grazie a queste operazioni viene fissata in modo incontestabile la data alla quale riferirsi per la decorrenza del termine di scadenza del procedimento, ma viene anche garantita l’integrità del documento [considerato che] in seguito alla marchiatura del documento qualsiasi manipolazione sarebbe facilmente rilevabile”.

<sup>470</sup> Una sequenza numerica collegata con l’indicazione cronologica.

<sup>471</sup> M. G. VECCHIO, *op. loc. cit.*

logica diffusa e di rete”, incidendo non solo nella gestione dei documenti, ma anche nell’azione amministrativa, nel modo di lavorare, nella comunicazione interna ed esterna, nelle forme di direzione e coordinamento”<sup>472</sup>.

Supportato da un valido sistema di classificazione documentale e archiviazione elettronica<sup>473</sup> che garantisca la possibilità di identificazione e rintracciabilità univoca del documento<sup>474</sup>, di realizzazione “di operazioni di ricerca tramite indici di classificazione o di archiviazione, *anche*<sup>475</sup> sui contenuti relativi al procedimento”<sup>476</sup>, il protocollo

---

<sup>472</sup> D. BRUNETTI, *op. cit.*, p. 236-237. Nello stesso senso A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 23, considera la protocollazione informatica “il presupposto indispensabile per un sistema di gestione informatica della documentazione procedimentale, [...] momento essenziale del sistema informativo pubblico costruito secondo una logica a rete che permette alle pubbliche amministrazioni di operare giovandosi dell’intera documentazione amministrativa”. Un valido e adeguato sistema di protocollazione informatica – e, quindi, di “numerazione consecutiva e cronologica dei documenti, del loro contenuto, del mittente, del destinatario e del luogo in cui sono conservati” – è presupposto per la gestione telematica del procedimento attraverso il fascicolo informatico e, ancor prima, per la “prospettazione di una cooperazione telematica tra amministrazioni nello svolgimento del procedimento”, su cui vds. *oltre*.

<sup>473</sup> I documenti registrati nel sistema di protocollo informatico sono oggetto di classificazione, attività fondamentale “per la formazione dell’archivio”, attraverso cui si garantisce “la conservazione dei documenti secondo un ordine logico, in relazione alle attività e ai compiti dell’amministrazione” - M. G. VECCHIO, *op. cit.*, p. 116-117. La classificazione, ai sensi dell’art. 56 del T.U.d.a., insieme alla registrazione e alla segnatura, rappresenta uno degli “elementi minimi e indispensabili” del sistema di gestione informatica dei documenti e, quindi, di razionalizzazione dell’attività amministrativa. Pur mancando una definizione a livello normativo della classificazione, l’AIPA – *Linee guida*, p. 81 – considera questa come un’attività diretta ad “organizzare l’accumulazione dei documenti rispettando la loro funzione in rapporto alle attività cui i documenti partecipino”. Come ha indicato M. P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni cit.*, p. 259-260, “sul piano operativo, la classificazione consiste nell’attribuire a ciascun documento un indice (un indice di classificazione), rientrante in uno schema di voci (il piano di classificazione) e nell’inserire conseguentemente il documento stesso in una definita unità archivistica, il fascicolo o la serie (fascicolazione)”. Ed in questo modo, come evidenzia M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico cit.*, p. 118-119, “si connota quale strumento di ordinamento e organizzazione funzionale dei documenti, [...] attraverso cui viene favorita da un lato la sedimentazione stabile dei documenti prodotti ed acquisiti dall’amministrazione nel corso della propria attività; dall’altro, assicurata per l’amministrazione e per il cittadino la possibilità di accedere ad un’informazione contestualizzata che dia conto del patrimonio informativo utilizzato a supporto dello svolgimento di una determinata attività amministrativa”. L’archiviazione elettronica, a sua volta elemento essenziale della gestione del sistema informativo, può essere definita come il “processo di memorizzazione su un qualsiasi idoneo supporto del documento univocamente identificato mediante un codice di riferimento, antecedente all’eventuale processo di conservazione” – D. BRUNETTI, *op. cit.*, p. 329. Non si trascuri che il legislatore, sempre nell’ottica di una piena informatizzazione dell’azione amministrativa, e nel perseguimento di una maggiore efficacia ed efficienza, ha imposto la digitalizzazione degli archivi pubblici (art. 15, 2° comma, e 42 d.lgs. 82/2005) e dei registri pubblici (art. 61-62 d.lgs. 82/2005): come evidenzia A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3118, “il passaggio dalla carta ai *bits* del patrimonio documentale giacente presso gli archivi pubblici rende possibile in tempo reale non solo la consultazione dei relativi documenti, ma anche l’aggregazione automatica delle informazioni sparse nei più disparati archivi pubblici”, con un immediato riflesso “positivo sulla tempestività dell’azione amministrativa e sull’adeguatezza della base documentale che deve essere a fondamento dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni”. Sul punto vds. diffusamente.

<sup>474</sup> In seguito alla protocollazione, infatti, “il documento archiviato elettronicamente può essere in qualsiasi momento identificato e seguito in ogni passaggio”, come spiegano A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa cit.*, p. 548 e D. BRUNETTI, *op. cit.*, p. 262.

<sup>475</sup> Corsivo mio.

<sup>476</sup> A. MASUCCI, *op. loc. cit.*

favorisce l'accessibilità piena alle informazioni<sup>477</sup>, necessaria tanto per la tutela di situazioni giuridiche soggettive<sup>478</sup>, che per l'efficace ed efficiente svolgimento dell'attività amministrativa, e delle relazioni interne ed esterne che in essa si sviluppano. Esso va a rappresentare il "punto nevralgico"<sup>479</sup> per la "gestione elettronica della documentazione amministrativa interna alla stessa amministrazione e nei rapporti con le altre amministrazioni"<sup>480</sup>. Il tassello centrale di un nuovo e completo "servizio di connettivo"<sup>481</sup> fondamentale per i diversi livelli di comunicazione fra uffici, fra amministrazioni e con i cittadini<sup>482</sup>. "La struttura alla quale vengono imputate funzioni legate alla trasparenza, all'efficienza amministrativa, allo svolgimento in rete dei procedimenti amministrativi"<sup>483</sup>. In questo senso, non può essere considerato separatamente "dagli altri aspetti della digitalizzazione del procedimento amministrativo", della semplificazione e della trasparenza dell'azione amministrativa<sup>484</sup>,

---

<sup>477</sup> Intenzionalmente si utilizza l'espressione accesso alle informazioni, in considerazione del dettato di cui all'art. 59, 1° comma, d.P.R. 445/2000 che prevede: "per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti".

<sup>478</sup> L'accessibilità e per essa la conoscibilità dell'azione è condizione per l'effettiva tutela di situazioni giuridiche soggettiva. Sul tema si rimanda a

<sup>479</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 111.

<sup>480</sup> Così A. MASUCCI, *op. cit.*, p. 23.

<sup>481</sup> E. BELISARIO, *op. ult. cit.*, p. 55.

<sup>482</sup> M. G. VECCHIO, *op. cit.*, p. 113 che evidenzia come non possa essere considerato separatamente dalla "gestione informatica dei documenti (art. 52), dalle funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni (art. 58 e ss.), passando per la gestione dei flussi documentali (art. 64 e ss.) fino alla gestione degli archivi di procedimenti conclusi (art. 67 e ss.)".

<sup>483</sup> Così A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3117. L'art. 65 del T.U.d.a. precisa i requisiti del protocollo quale "Sistema di gestione dei flussi documentali": "questo sistema deve, infatti, non solo permettere l'accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni da parte di organismi pubblici e da parte dei privati, ma deve fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato e il fascicolo ed il singolo procedimento amministrativo cui è associato; deve consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti il fascicolo, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento, [...] lo scambio di informazioni tra i sistemi informativi delle varie amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi". Nello stesso senso, IDEM, *Semplificazione amministrativa cit.*, p. 548, considera la protocollazione informatica "funzionale alla telematizzazione del procedimento".

<sup>484</sup> E. BELISARIO, *op. ult. cit.*, p. 61 e ss. Secondo l'Autore l'introduzione dei sistemi di protocollo informatico comporta "un contenimento dei costi", e rappresenta un "fattore di razionalizzazione dell'attività amministrativa". Comporta, infatti, "l'eliminazione dei registri cartacei con il conseguente recupero delle risorse umane, materiali e finanziarie utilizzate per la protocollazione cartacea e la riduzione degli uffici di protocollo". Favorisce l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione, nella misura in cui operando una razionalizzazione dei flussi documentali migliora le comunicazioni tra uffici dello stesso ente e tra diversi enti, implicando, d'altra parte, i necessari adeguamenti organizzativi – su cui vds. *retro*, cap. II, par. 3. Ed ancora, facilita e rende effettivo "il diritto d'accesso di imprese e cittadini allo stato dei procedimenti in cui sono interessati ed alla visione dei relativi documenti", in quanto non sarà più "limitato soltanto agli archivi cartacei dell'amministrazione", bensì collegato "ad archivi informatici e banche dati dell'ufficio", con tutti i vantaggi che ne derivano "dalla rapidità e dalla facilità di consultazione che le nuove tecnologie consentono" – su cui vds. diffusamente M. P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni cit.*, p. 261 e ss. In questo senso, "l'adozione di sistemi informatici di protocollo e gestione dei flussi documentali è necessaria per garantire appieno i principi di disponibilità, fruibilità, conservazione e accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni" di cui agli art. 50 e ss. del d.lgs. 82/2005. Sul tema del rapporto tra sistemi informatici di gestione documentale e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico come risorsa, si rinvia a B. PONTI, *il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 991 e ss.

risolvendosi, in ultima analisi, nell'operazione "che consente di gestire in modo corretto il flusso di produzione e movimentazione dei documenti nonché di effettuare la loro archiviazione"<sup>485</sup>.

Più in particolare, per dirla con Masucci, in mancanza di un adeguato sistema "di protocollazione informatica, e, in particolare, di numerazione consecutiva e cronologica dei documenti, del loro contenuto, del mittente, del destinatario e del luogo in cui sono conservati, sarebbe impossibile prospettare la cooperazione telematica"<sup>486</sup> fra uffici della stessa amministrazione o fra amministrazioni differenti coinvolte nello svolgimento del procedimento; intorno a cui si gioca la sfida della semplificazione del sistema informativo procedimentale.

In funzione della gestione elettronica delle procedure, l'obiettivo ultimo della dematerializzazione documentale e della protocollazione informatica guarda, infatti, alla "circolazione in rete" ed all'acquisizione "per via telematica dei documenti necessari allo svolgimento dell'istruttoria"<sup>487</sup>, ovvero alla "digitalizzazione dei flussi documentali"<sup>488</sup>. Sullo sfondo tecnologico dominato dall'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici e dalla realizzazione di un'adeguata infrastruttura di rete<sup>489</sup>, la prospettiva legislativa si volge alla "composizione e integrazione tra i patrimoni conoscitivi della pubblica amministrazione"<sup>490</sup>, accogliendo il principio per cui "l'intera documentazione amministrativa, a prescindere dall'amministrazione pubblica che l'ha raccolta e/o la detiene, è una risorsa a disposizione per l'intera organizzazione pubblica"<sup>491</sup>.

È quanto trova conferma nel disegno normativo delineato nel Codice dell'amministrazione digitale, in materia di "Trasmissione dei documenti", secondo la rubrica dell'art. 47. La norma in questione, dopo aver riconosciuto la validità delle

---

<sup>485</sup> M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico cit.*, p. 107, per la quale infatti il protocollo svolge una "funzione archivistica", consistente "nell'organizzazione della documentazione amministrativa attraverso criteri logici e cronologici (anno, numero, categoria, classe, fascicolo)", da cui dipende la possibilità per "gli uffici di sapere dove si trovano i documenti amministrativi; a quale pratica fanno riferimento; il soggetto che ha in carico la pratica e lo stato della stessa" - sul ruolo del protocollo nella gestione degli archivi, vds. spec. p. 119 e ss.

<sup>486</sup> Che necessita, appunto, di "un valido meccanismo di identificazione e di reperimento dei documenti - A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa cit.*, p. 548. In questo senso IDEM, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 23, considera come la protocollazione informatica rappresenti "il presupposto indispensabile per un sistema di gestione informatica della documentazione procedimentale [...] un momento essenziale del sistema informativo pubblico costruito secondo una logica a rete che permette alle pubbliche amministrazioni di operare giovandosi dell'intera documentazione amministrativa".

<sup>487</sup> A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 30-32. M. P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico cit.*, p. 547 e ss.; B. PONTI, *il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 993 e ss.

<sup>488</sup> G. CAMMAROTA, *op. ult. cit.*, p. 57.

<sup>489</sup> Come ricorda R.M. DI GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione cit.*, p. 261, "non è possibile avere flusso di dati, certezza di archiviazione e possibilità di dare accesso al cittadino senza interventi organizzativi e strutturali tali da trasformare completamente la vecchia gestione manuale", ed, in primo luogo, senza un preciso scenario tecnico che garantisca tali possibilità. Su cui vds. *oltre*. In tale prospettiva, si legga anche l'introduzione della circolare n° 60 del 23 gennaio 2013 dell'Agenzia per l'Italia digitale, reperibile in rete, ove è ribadito: "i sistemi di gestione informatica dei flussi documentali, orientati alla trasparenza amministrativa ed all'efficienza interna, si collocano in una dimensione più ampia nell'ottica della interconnessione e interoperabilità dei sistemi informativi pubblici".

<sup>490</sup> E. CARLONI, *Manuale cit.*, p. 173.

<sup>491</sup> A. MASUCCI, *L'istruttoria procedimentale per via telematica cit.*, p. 410.

comunicazioni di documenti effettuate attraverso l'utilizzo della posta elettronica<sup>492</sup>, ammette l'ipotesi, già nota all'interno del T.U.d.a., di accesso diretto telematico negli archivi dell'amministrazione certificante<sup>493</sup>, ovvero di acquisizione in cooperazione

---

<sup>492</sup> Secondo il citato articolo, rubricato "Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni", 1° comma: "le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza". Tra le modalità di acquisizione da parte dell'amministrazione procedente di informazioni, il legislatore riconosce in prima battuta la validità della trasmissione di documenti mediante posta elettronica, di per sé considerabile strumento di semplificazione del sistema di comunicazione interno ed esterno delle pubbliche amministrazioni, in quanto capace di garantire "la ricezione dei documenti in tempo reale" e di "facilitare l'archiviazione e la possibilità di invio multiplo degli stessi" - D. BRUNETTI, *op. cit.*, p. 411. La validità ai fini del procedimento amministrativo è subordinata alla "verifica della provenienza", ovvero alla certezza circa l'imputabilità della comunicazione, da realizzare secondo i criteri indicati dallo stesso art. 47, 2° comma: "ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; b) ovvero sono dotate di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71. E in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax; d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68". In linea col dettato dell'art. 20 del C.a.d., il documento sottoscritto con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata garantisce le proprietà della sottoscrizione autografa, e la relativa comunicazione sarà valida agli effetti di legge. Allo stesso tempo, sarà valida la comunicazione dotata di protocollo informatizzato, per le indicazioni generate sul documento – su cui vds. *infra* – e quella realizzata con posta elettronica certificata di cui al d.P.R. 68/2005 e all'art. 48 del C.a.d. – su cui vds. diffusamente P. CAPPELLO, *Posta elettronica e Posta elettronica certificata (PEC) nelle amministrazioni pubbliche: prima e dopo il CAD*, in P. COSTANZO – G. DE MINICO – R. ZACCARIA, *I tre codici della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche*, Torino, 2006, p. 64 e ss.

<sup>493</sup> Il tema dell'accesso interamministrativo telematico deve essere inquadrato nel contesto di un'organizzazione amministrativa policentrica – su cui particolarmente interessanti le considerazioni di D. IELO, *Amministrazioni in rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della global governance*, in *Amministr.*, 2003, III, p. 373 e ss. A fronte dell'esigenza dell'amministrazione di acquisire informazioni e conoscenze in ordine a persone, cose e fatti, detenute da altre amministrazioni, "il legislatore ha cercato di [...] superare l'aspetto negativo del pluralismo organizzativo rappresentato dalla difficoltà di ricondurre ad unitarietà i sistemi informativi dei diversi enti" con una peculiare normativa – così A. MASUCCI, *Informatica pubblica cit.*, p. 3120, che cerca in questo particolare istituto una possibile soluzione al "problema del coordinamento e della cooperazione tra sistemi informativi delle diverse pubbliche amministrazioni". La normativa di riferimento dell'accesso interamministrativo telematico come strumento a carattere generale (ed in questo senso distinto dall'ipotesi dell'accesso interamministrativo strumentale all'accertamento d'ufficio – su cui vds. Capo III del T.U.d.a. nel quadro della semplificazione della documentazione amministrativa – e a commento M. BOMBARDELLI, *op. ult. cit.*, p. 671) è costituita da alcune norme del Capo IV del T.U.d.a. sul "Sistema di gestione informatica dei documenti" e da altre norme del Capo V del C.A.D. su "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete". In particolare, nel Capo IV del T.U.d.a. l'art. 52, lett. e, prevede che il sistema di gestione informatica dei documenti deve "consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e degli altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali"; gli artt. 58 e 59 che distinguono rispettivamente l'accesso interno ed esterno; l'art. 59, comma 3, prevede che l'accesso telematico può avvenire sia mediante l'intermediazione dell'amministrazione interpellata, sia "mediante strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni e dei documenti da parte dell'interessato"; l'art. 60 che detta specifiche norme per l'accesso esterno da parte di altre amministrazioni, richiedendo espressamente l'adozione delle "modalità di interconnessione stabilite nell'ambito delle norme e dei criteri tecnici emanati per la realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni" e l'utilizzo di "funzioni minime e comuni di accesso, per stabilire



applicativa<sup>494</sup>.

Si tratta di una modalità distinta di acquisizione del documento rispetto alla trasmissione, nella misura in cui “può realizzarsi senza che avvenga il suo invio da parte dell’amministrazione”<sup>495</sup> che detiene il documento: sul presupposto del dovere di “rendere accessibili e fruibili i dati necessari per lo svolgimento di compiti istituzionali”<sup>496</sup>, l’amministrazione procedente è legittimata ad accedere direttamente ai dati ed ai documenti formati e detenuti da altre amministrazioni.

Come ha rilevato Guerra, tale forma di comunicazione interamministrativa segna il superamento di quella “concezione proprietaria della documentazione amministrativa che ne ha determinato un assetto frammentario tra le diverse amministrazioni e, all’interno delle stesse, tra i diversi rami e uffici, per delineare un’integrazione virtuale, resa possibile dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche, dei distinti apparati documentali dei differenti uffici ed enti in un sistema informativo dell’amministrazione

---

una modalità di comunicazione comune e un’efficace interazione dei sistemi di gestione documentale” (comma 2). Nel Capo V del C.A.D., questa modalità di acquisizione trova fondamento nell’art. 50, 2° comma, del Codice, rubricato “Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni”, in base a cui “qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all’articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall’articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l’utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest’ultima”. Ancora, sempre l’art. 50, 3° comma, prevede che “al fine di rendere possibile l’utilizzo in via telematica dei dati di una pubblica amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni, l’amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività”. Ed ancora nell’art. 76, in cui è previsto che gli “Scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni nell’ambito del sistema pubblico di connettività, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle procedure e regole tecniche di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge”. In un’ottica strumentale, d’altra parte, a tale modalità di acquisizione di dati e documenti, in quanto funzionali alla circolazione in rete dei documenti e all’utilizzo per via telematica del patrimonio informativo pubblico, si devono richiamare ancora l’art. 42, “Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni”, che prevede la dematerializzazione del preesistente patrimonio documentale pubblico su supporto cartaceo. E l’art. 60, “Base di dati di interesse nazionale”, che prevede la costituzione delle basi di dati di interesse nazionale ovvero la realizzazione “per ciascuna tipologia di dati, di un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l’allineamento delle informazioni e l’accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate”. Sul tema diffusamente B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, 2007, III, p. 993 e ss.; E. MENICETTI, *Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete*, in E. CARLONI, *Codice dell’amministrazione digitale*, Rimini, 2005, p. 331 e ss. Sull’oggetto dell’accesso, ovvero sulla nozione di “dato”, come “elemento minimo del documento” – vds. A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, V, p. 753 e ss.

<sup>494</sup> In questo senso, M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 530, precisa: “l’accesso interamministrativo telematico non rappresenta certo l’unica modalità ipotizzabile di circolazione telematica di dati [...] ma costituisce quella che permette la maggiore semplificazione sul piano formale e operativo”, se non altro in termini di contrazione dei tempi necessari per l’acquisizione di dati e documenti necessari per l’istruttoria procedimentale, ed ancora per la riduzione dei carichi burocratici gravanti sul cittadino. L’art. 72 del Codice, lett. e), definisce la “cooperazione applicativa” come “la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all’interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l’integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi” – su cui vds. *oltre*.

<sup>495</sup> A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 35.

<sup>496</sup> Art. 50, 2° comma. Vds. *infra*, già richiamato, nota 104.

pubblica nel suo insieme”<sup>497</sup>.

Sulla strada della semplificazione digitale come criterio di definizione di un nuovo sistema di relazioni sul versante pubblico, e nel quadro dei rapporti pubblico-privati, il legislatore disegna, quindi, “un sistema informativo automatizzato e qualificato, affidato alla tecnologia informatica e telematica”<sup>498</sup> che da “unità a bassa centralità organizzativa che svolge funzioni marginali e di [...] controllo burocratico diviene struttura centrale con funzioni legate all’efficienza della pubblica amministrazione stessa”<sup>499</sup>; un “sistema informativo pubblico per quanto possibile unitario che non richieda più volte al cittadino gli stessi dati e possa operare in modo più efficace” attraverso “un regime di condivisione interamministrativa”<sup>500</sup>; un sistema telematico di gestione documentale che fa della condivisione in rete un momento essenziale dell’efficienza in senso integrale, valutabile tanto dal punto di vista dell’amministrazione che del cittadino.

D’altra parte, le possibilità offerte in termini di economicità della funzione conoscitiva, di riduzione dei tempi di acquisizione delle informazioni e di semplificazione degli oneri documentali che gravano sul cittadino, mobilitando “con le tecniche e le modalità del *cyberspace*” dati e documenti contenuti negli archivi pubblici<sup>501</sup>, presuppongono, come già si accennava, un’infrastruttura di rete che consenta la circolazione della documentazione dematerializzata e garantisca la sicurezza delle comunicazioni interamministrative.

Perché infatti il modello giuridico di “interazione” fra sistemi informativi si realizzi, è necessario disporre di un modello organizzativo-tecnologico idoneo “a far comunicare in condizioni di efficienza e sicurezza le diverse amministrazioni”<sup>502</sup>.

Perfettamente consapevole di ciò, il legislatore ha previsto a tal fine la realizzazione del

---

<sup>497</sup> M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 527. Ci troviamo di fronte all’abbandono delle “logiche di *single agency*” come si legge nel documento di Astrid, *Federalismo informatico e rinnovamento delle Istituzioni: dieci tesi sull’eGovernment cit.*, p. 14-15. Evidenzia E. CARLONI, *Manuale di Open Government cit.*, p. 160, mentre in “un ambiente fatto di atti, di documenti, raccolti in fascicoli, di archivi correnti e di deposito, oltre che di archivi storici”, il fatto che “la priorità sia la conservazione, piuttosto che l’accessibilità” è “naturale data la difficoltà di immaginare un uso frequente ed una potenziale utilizzabilità nelle vicende ordinaria della generalità di questo patrimonio conoscitivo”, con la disciplina dell’amministrazione digitale si afferma “l’idea dell’eccezionalità della non conoscibilità”, “un principio generale di disponibilità delle informazioni”, con le evidenti ricadute sul piano organizzativo e gli importanti vantaggi sul versante delle relazioni interne. Come ricorda A. MASUCCI, *L’istruttoria procedimentale per via telematica cit.*, p. 418, il superamento della concezione proprietaria, d’altra parte, non significa “che si pervenga ad una confusa integrazione dei diversi sistemi informativi” in quanto come indicato dallo stesso art. 50 – vds. *infra* – permangono significativi limiti alla fruibilità, circolazione e condivisione delle informazioni, connessi all’espletamento dei compiti affidati all’ufficio e ad esigenze di tutela della *privacy*. Sul tema vds. diffusamente le considerazioni di E. MENICETTI, *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, p. 290 e ss.; M. P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico cit.*, p. 567 e ss.; ed ancora A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 38-41, e spec. p. 35, per il quale “fatte salve le garanzie a tutela della riservatezza di dati personali, le amministrazioni sono tenute a consentire l’accesso”.

<sup>498</sup> R.M. DI GIORGI, *L’informatica nell’attività della pubblica amministrazione cit.*, p. 262.

<sup>499</sup> M. GUERCIO, *Le norme sulla gestione informatica dei documenti*, in S. PAPARO, *Semplifichiamo*, Soveria Mannelli (CZ), 2001, p. 70.

<sup>500</sup> E. CARLONI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale cit.*, p. 474.

<sup>501</sup> A. MASUCCI, *L’istruttoria procedimentale per via telematica cit.*, p. 415. Così anche IDEM, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 36.

<sup>502</sup> E. CARLONI, *Manuale di open government cit.*, p. 172.

Sistema pubblico di connettività<sup>503</sup>, quale “architave logica e tecnologica”<sup>504</sup> di un sistema informativo “integrato” secondo il principio di interoperabilità<sup>505</sup>.

Ponendosi come presupposto organizzativo del ridisegno tecnologico dei sistemi documentari verso un sistema informativo “specializzato”<sup>506</sup> e condiviso, il sistema

---

<sup>503</sup> Trova espressa previsione nel codice, agli artt. 73 e ss., la realizzazione del “sistema pubblico di connettività”, definito come “l’insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l’integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l’interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l’autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione” (art. 73, 2° comma). Sulla base di tale infrastruttura (o prima che questa giunga a compimento attraverso convenzioni stipulate ai sensi dell’art. 58, 2° comma), diviene possibile non solo un’acquisizione di dati tra le varie aree organizzative di una stessa pubblica amministrazione, ma anche tra amministrazioni appartenenti ad altri livelli istituzionali, “in ambito nazionale, comunitario e sovranazionale” – così M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 526. In questo senso, l’art. 77, “Finalità del sistema pubblico di connettività”, alla lett. c), indica come obiettivo quello di “fornire un’infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l’interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti”.

<sup>504</sup> E. CARLONI, *Manuale di open government cit.*, p. 173.

<sup>505</sup> Compito primario della rete è quello di “assicurare l’interoperabilità e *standards* comuni di funzionalità e di sicurezza, quali condizioni di base per promuovere l’interazione fra le reti regionali e territoriali e le reti delle pubbliche amministrazioni centrali” (art. 6, d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 con cui si sostituiva il sistema pubblico di connettività alla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione). Ed infatti, come ricorda M. IASELLI, *La rete unitaria della P.A. cit.*, p. 1278-1279, lo scopo prioritario della rete è “quello di garantire a qualunque utente, purché debitamente autorizzato ed in condizioni di sicurezza, di poter accedere ai dati e alle procedure residenti nei sistemi informativi automatizzati della propria e delle altre amministrazioni, indipendentemente dalle reti attraversate e dalle tecnologie adottate dai singoli sistemi informativi”, realizzando “un sistema informativo integrato che veda le diverse amministrazioni collegate in rete ed i loro sistemi informativi in grado di interoperare e cooperare”. Più in particolare, “la predisposizione di reti informatiche che consentano una circolazione sicura ed efficiente dei flussi documentali”, necessaria affinché gli stessi cittadini possano relazionarsi telematicamente con l’amministrazione, richiede obbligatoriamente accanto alla “sicurezza del flusso documentale”, l’interoperabilità dei sistemi – così G. CAMMAROTA, *op. ult. cit.*, p. 49 – distinta all’art. 72 del Codice, “Definizioni relative al sistema pubblico di connettività” in: “interoperabilità di base”, definita come l’insieme dei “servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini” (lett. b); e “interoperabilità evoluta”, ovvero l’insieme dei “servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l’erogazione tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini” (lett. d). Come precisa M. IASELLI, *La rete unitaria della P.A.*, in G. CASSANO, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell’internet*, Milano, 2002, p. 1279, l’interoperabilità è “la possibilità di due o più sistemi di capirsi e di svolgere insieme un lavoro in comune, una volta che gli stessi siano tra loro collegati cioè interconnessi”, distinta a due livelli: l’interoperabilità di base che riguarda i sistemi informatici in generale e “permette di realizzare la cooperazione e la condivisione delle risorse a livello minimo, [...] di formati comuni, adozione di regole semantiche comuni, meccanismi per la regolazione dell’alternanza degli scambi di dati e del dialogo tra sistemi”; l’interoperabilità tra le applicazioni che riguarda più propriamente la Pubblica Amministrazione e “regola le modalità di interazione tra processi applicativi, ovvero tra i processi tecnico-informatici (*software*) che effettuano le operazioni sui dati” e che “presuppone [...] l’interoperabilità di base e consiste nella normalizzazione e standardizzazione degli archivi e delle basi di dati, in modo che gli scambi e le condivisioni di dati non risultino prive di significato”, considerato che “solo se le basi di dati pubbliche sono strutturate (o ristrutturare) secondo criteri uniformi e comprensibili, processi applicativi diversi potranno operare correttamente”.

<sup>506</sup> M. A. MAZZOLA, *op. cit.*, p. 95, per la quale i diversi “interventi legislativi orientati a semplificare i procedimenti amministrativi ed a diffondere l’impiego delle tecnologie informatiche e telematiche hanno teso a favorire lo sviluppo di sistemi documentari informatici in cui la predisposizione di architetture di rete per lo scambio di documenti condivisi, l’interoperabilità in ambiente *web*, l’integrazione dei flussi di lavoro

pubblico di connettività consente la circolazione delle informazioni all'interno del sistema amministrativo e, per questa via, come efficacemente ha osservato Carloni, divenendo l'elemento portante di un'amministrazione in rete, permette "la condivisione della conoscenza e la composizione di un patrimonio conoscitivo pubblico"<sup>507</sup>.

Da un lato, estendendo il campo delle informazioni che è tecnicamente possibile acquisire ed elaborare a fini istruttori nel rispetto del vincolo dell'economicità, e facilitando l'attività conoscitiva, va a rappresentare un momento fondamentale nella prospettiva dell'efficiente esercizio del potere amministrativo e della qualità della decisione<sup>508</sup>. Dall'altro, fornendo "le condizioni per la concreta praticabilità di una fruizione allargata delle informazioni" sottesa alla cooperazione applicativa, si fa veicolo di una vera e propria valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. O meglio, per dirla con Ponti, "del principio giuridico dell'informazione pubblica come risorsa di sistema", al servizio delle amministrazioni e dei cittadini<sup>509</sup>.

È chiaro, allora, che, proprio in virtù della disciplina delle soluzioni tecniche e organizzative<sup>510</sup>, dalla semplificazione digitale del sistema di gestione documentale

---

delle pubbliche amministrazioni con i flussi documentali sulla base di programmi di *work flow management*, si pongono quali fattori atti a far evolvere il sistema documentario amministrativo, caratterizzato da frammentarietà e disorganicità, in un sistema informativo specializzato". In attesa del definitivo compimento del Sistema pubblico di connettività, non si trascuri la possibilità offerta alle singole amministrazioni di ricorrere a forme consensuali di collaborazione secondo il dettato dell'art. 58, 2° comma: "Ai sensi dell'articolo 50, comma 2, nonché al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive riguardanti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le Amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni precedenti, senza oneri a loro carico. Le convenzioni valgono anche quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000".

<sup>507</sup> E. CARLONI, *Manuale di open government cit.*, p. 173.

<sup>508</sup> "In quanto legata ad una migliore conoscenza dei fenomeni" - E. CARLONI, *op. ult. cit.*, p. 173.

<sup>509</sup> B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa cit.*, p. 994. Così già A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna, 1971, per il quale "in uno Stato che si presenta come promotore economico e scientifico dello sviluppo, che trae addirittura la sua legittimazione da ciò, che si presenta come operatore, oltre che legislatore, come produttore di un diritto che non contiene solo sanzioni repressive ma che costituisce situazioni di vantaggio, non correlate a doveri ed obblighi connessi a questo sviluppo e provvede a fornire informazioni sui comportamenti ottimali, l'informazione deve diventare risorsa comune, collettiva". Sulla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, vds. il recente testo dell'Agenzia per l'Italia digitale, *Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, reperibile in rete.

<sup>510</sup> Disciplina che può essere imposta in attuazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, 2° comma, lett. r) – su cui vds. E. CARLONI, *Le difficoltà per una visione organica dell'e-government: il pluralismo amministrativo*, in F. MERLONI, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici cit.*, p. 43 e ss. Su tale competenza si fonda lo stesso intervento operato dal legislatore nazionale con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale e, per esso, la normazione tecnica, volta a fissare standard comuni per tutte le amministrazioni. Come evidenzia l'A., rinveniamo a monte quelle "esigenze unitarie che giustificano un forte ruolo di soggetti nazionali, chiamati ad adottare i diversi atti di coordinamento necessari alla garanzia dell'unità del sistema in termini informativi ed informatici". La possibilità di adottare regole tecniche è legata, infatti, alla necessità di "garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni" (art. 14, 1° comma, C.a.d.) e, dunque, al riconoscimento di "un ruolo decisivo in funzione dell'uniformità".

interno alle singole amministrazioni ci muoviamo in un contesto più ampio. Il disegno del sistema informativo procedimentale è orientato alla “realizzazione di un tessuto comunicativo condiviso tra le parti”, in cui l’attenzione per tempo concentrata “sul momento in cui l’informazione viene acquisita o ceduta”<sup>511</sup> si sposta verso un mondo di sistemi informativi interconnessi, capaci di condividere informazioni e per questa via di prospettare la possibilità per le diverse amministrazioni coinvolte nella procedura di interagire, di cooperare e lavorare in parallelo<sup>512</sup> e, per essa, di recuperare, attraverso la più agevole ed ampia conoscenza, la qualità dell’azione amministrativa.

Il cambiamento è profondo: “lunghi dal riguardare solo l’area della documentazione amministrativa investe, in realtà, tutto il modo di essere e di agire delle amministrazioni, al proprio interno e nei rapporti esterni”<sup>513</sup>, ora fondato su “un nuovo valore della risorsa informativa” ed una nuova gestione della “questione informativa”<sup>514</sup>.

### *3.) Il fascicolo informatico: da strumento di gestione del procedimento amministrativo digitale ad occasione per ripensare la struttura procedimentale*

#### *3.1) Il fascicolo informatico ovvero la gestione elettronica del procedimento*

A partire da tali indicazioni e in ossequio al principio dell’uso della telematica nell’azione amministrativa, il legislatore indica la strada operativa per la digitalizzazione del procedimento<sup>515</sup> prevedendo, a partire dal protocollo informatico<sup>516</sup>, la realizzazione di un fascicolo informatico alternativo ai tradizionali fascicoli cartacei.

---

<sup>511</sup> A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 456 e ss., spec. p. 464.

<sup>512</sup> Scrive A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 36: “collegando le diverse postazioni informatiche coinvolte nella procedura si possono svolgere in rete tutte le operazioni tendenti alla consultazione e allo scambio di documenti”.

<sup>513</sup> M. P. GUERRA, *op. ult. cit.*, p. 528, osserva: “rispecchiando una visione della pubblica amministrazione come sistema in cui le differenti competenze, pur nel doveroso rispetto delle esigenze garantistiche sottese alla loro articolazione tra i diversi soggetti e apparati pubblici, vanno integrate sul piano funzionale, al fine di riqualificare le prestazioni dell’amministrazione nei confronti dei suoi molteplici destinatari”.

<sup>514</sup> A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 455-456, per il quale “la questione informativa non può più esser vista anche in relazione ai singoli procedimenti amministrativi sotto un profilo puntuale, in relazione al meccanismo di raccolta, elaborazione e diffusione di informazioni isolate”, essendo necessario, invece, “considerare i flussi comunicativi come parte” del sistema informativo e, dunque, “ricomprendere il momento preliminare in cui si configura l’assetto complessivo del sistema informativo, nell’ambito del quale si definiscono le condizioni per la circolazione, la condivisione e il riuso delle informazioni amministrative anche in relazione a diversi procedimenti amministrativi”.

<sup>515</sup> C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *op. loc. cit.*

<sup>516</sup> A. GHIRIBELLI, *op. cit.*, p. 915, ricordava che le novità della riforma del codice dell’amministrazione digitale operata col d.lgs. 150/2009 “al fine di potenziare e portare a termine le riforme avviate col d.lgs. 82/2005” riguardano non solo “i rapporti fra le pubbliche amministrazioni e le imprese che dovranno avvenire utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione”, sulla cui strada si son poste le basi del principio di esclusività delle relazioni telematiche – su cui vds. *retro*, cap. II, par. 3, ma anche e in modo significativo “l’implementazione del sistema di protocollo informatico e fascicolo informatico per cui sarà protocollata in via informatica ogni comunicazione inviata tramite posta elettronica certificata (*standard* comunicativo tra soggetti istituzionali e tra pubbliche amministrazioni e privati) tra le pubbliche amministrazioni e tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini o le imprese”. La previsione si rinviene all’art. 40, “Protocollo informatico”, che inserisce fra i documenti oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell’art. 53 del T.U.d.a. “le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli articoli 47, commi 1 e 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all’articolo 65 in conformità alle regole tecniche di cui all’articolo 71”.

L'art. 41 del codice, in particolare, "relativo alla gestione dei documenti e fulcro della riorganizzazione digitale dei procedimenti amministrativi"<sup>517</sup>, una volta stabilito l'obbligo delle amministrazioni di gestire i procedimenti di propria competenza utilizzando le tecnologie informatiche e telematiche, ha disposto per le stesse, al 2° comma, il dovere di creare un fascicolo informatico in cui raccogliere "gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati"<sup>518</sup>, precisandone di seguito i tratti di distinzione rispetto al fascicolo cartaceo.

A differenza del fascicolo cartaceo, infatti, che dominava con una funzione essenzialmente d'ordine<sup>519</sup> il procedimento amministrativo tradizionale, il fascicolo informatico non rappresenta una mera "struttura fisica che mantiene insieme più documenti, ma un insieme virtuale organizzato secondo una struttura logica"<sup>520</sup>, a fini "conoscitivi e operativi"<sup>521</sup>.

Come discende dallo stesso dettato normativo, questo particolare strumento tecnologico è disegnato come lo spazio virtuale in cui la pubblica amministrazione tiene insieme "oltre ai più vari documenti necessari per ciascun procedimento specifico, [...] una serie di

---

<sup>517</sup> C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *op. cit.*, p. 244.

<sup>518</sup> Precisando di seguito "all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241". L'originaria formulazione dell'art. 41, 2° c., prevedeva una facoltà e non un obbligo cogente dell'amministrazione di istituire il fascicolo informatico come indicato dalla sostituzione dell'espressione "può raccogliere" con "raccolge"; un "apprezzamento insindacabile dell'amministrazione procedente", "facoltizzata a crearlo o meno", sulla base di una scelta del legislatore, accolta in modo critico da chi, in dottrina, come G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce)*, *cit.*, 2007, p. 4, evidenziava "l'essenzialità dello strumento" in un'amministrazione digitale. Si sottolineava, in particolare, il riflesso negativo in termini di effettività che da tale facoltà derivava sui diritti di partecipazione telematica del cittadino. Così P. OTRANTO, *op. cit.* p. 575, per il quale "le tinte forti del diritto del cittadino alla partecipazione al procedimento amministrativo informatico scolorano nei toni tenui di una dichiarazione di principio affidata nella sua attuazione all'apprezzamento dell'amministrazione, assai probabilmente sottoposto a condizionamenti di tipo finanziario, ancor prima che a scelte amministrative orientate nella direzione della modernizzazione delle strutture". Ma nello stesso senso anche, C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *op. loc. cit.*, che sottolineavano "l'asimmetria fra la libertà dell'amministrato di ricorrere alle tecnologie telematiche di cui all'art. 4 e la facoltà dell'amministrazione di cui all'art. 41, 2° c., di non curarsene, insistendo nella tenuta del fascicolo cartaceo".

<sup>519</sup> D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo cit.*, p. 240. Nello stesso senso, A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 551, che ricorda: "nel procedimento amministrativo tradizionale l'esigenza per la pubblica amministrazione procedente, per le altre pubbliche amministrazioni interessate e per gli stessi privati di poter conoscere in modo agevole ed esauriente i documenti e gli atti riguardanti il procedimento ha suggerito la necessità di tenere insieme fisicamente dentro uno o più fascicoli i documenti concernenti il procedimento". Questa "fascicolazione dei documenti non ha alcuna incidenza nella sfera giuridico-probatoria dei documenti, ma ha solo una funzione strumentale", essendo "strettamente funzionale ad esigenze d'ordine, di efficienza e di trasparenza".

<sup>520</sup> IDEM, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 26, in questo senso ritenendo "non necessario che la memorizzazione dei documenti (riferiti al fascicolo) avvenga sul medesimo supporto informatico per garantire il collegamento funzionale tra i diversi momenti, ma solo che questi documenti siano conservati in base ad un'organizzazione logica che li conduca ad un unico insieme". Come precisa G. GIUBBINI, *op. cit.*, p. 238, il fascicolo informatico non svolge più una "funzione fisica, [nella misura in cui serviva a] tenere insieme fisicamente dentro una camicia i documenti cartacei relativi ad uno stesso procedimento", ma una "funzione logica" all'interno del sistema documentario quale "unità archivistica, con una valenza logica in quanto rappresenta il legame tra i documenti, [pur non identificando] la contiguità fisica di conservazione".

<sup>521</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007, p. 3.

informazioni obbligatorie indicate nel comma 2-ter<sup>522</sup>, con finalità che “vanno ben oltre quelle proprie del fascicolo cartaceo”<sup>523</sup>.

Ai sensi del comma 2-bis che ne detta le regole per la costituzione, il fascicolo informatico deve essere realizzato e gestito secondo i “principi di una corretta gestione documentale” ed in conformità “alla disciplina relativa alla formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque nel rispetto dei criteri dell’interoperabilità e della cooperazione applicativa”<sup>524</sup>.

Più in particolare, sul versante operativo, deve essere realizzato in modo da garantire “la possibilità di essere direttamente consultato e alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte”. Da consentire “non solo l’inserimento dei documenti”, ma anche “la consultazione diretta” e, dunque, l’accessibilità immediata da parte di queste ultime<sup>525</sup>. Allo stesso modo, precisa il comma 2-quater<sup>526</sup>, il fascicolo deve essere “formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e collegabilità in relazione al contenuto e alle finalità dei singoli documenti” del procedimento e “costituito in modo da garantire l’esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla legge n. 241/1990”. In particolare, del diritto di accesso e di partecipazione, così come richiamati anche dall’art. 4 del Codice<sup>527</sup>.

---

<sup>522</sup> IDEM, *op. loc. cit.* Ai sensi del comma 2-ter: “Il fascicolo informatico reca l’indicazione: a) dell’amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento; d) dell’oggetto del procedimento; e) dell’elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater; e-bis) dell’identificativo del fascicolo medesimo”.

<sup>523</sup> A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, p. 26.

<sup>524</sup> Testualmente, secondo il comma 2-bis: “Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione, l’identificazione e l’utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell’interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell’articolo 71, di concerto con il Ministro della funzione pubblica”. In particolare, a tal riguardo, si rammenti la recente emanazione di due fondamentali provvedimenti ai fini della digitalizzazione della pubblica amministrazione: si fa riferimento in particolare al D.P.C.M. 3 dicembre 2013 che detta le “Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40-bis, 41, 47, 57-bis e 71, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005” ed al DPCM 3 dicembre 2013 che detta le “Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005” – su cui vds. il commento di M. IASELLI, *Digitalizzazione Pa: regole tecniche su protocollo informatico e conservazione*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it).

<sup>525</sup> A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 552.

<sup>526</sup> Il comma 2-quater dispone “Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l’amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l’esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990”.

<sup>527</sup> L’esercizio in via telematica dei diritti di accesso e partecipazione, in particolare del diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti (art. 10, legge 241/90 – su cui vds. *retro*, cap. I, par. 3) può considerarsi “atto dovuto”, in quanto diretta conseguenza della digitalizzazione del procedimento. D’altra parte essa è direttamente richiesta dall’art. 4 del Codice dell’amministrazione digitale che sul piano generale “ha fissato il principio secondo cui la partecipazione al

Già la sola lettura delle norme mostra come la previsione del fascicolo informatico ambisca e si rivolga ad esigenze più ampie rispetto a quelle riconducibili al fascicolo cartaceo<sup>528</sup>.

Come è stato riconosciuto in dottrina, il fascicolo informatico si pone come un'occasione fondamentale per semplificare con la telematica l'azione amministrativa<sup>529</sup> e le relazioni che in essa si svolgono, perseguendo l'obiettivo della sua qualità: favorendo, da un lato, l'efficienza e il buon andamento dell'azione; dall'altro, la partecipazione e, per essa, la trasparenza e l'imparzialità amministrativa<sup>530</sup>.

Attraverso l'informatizzazione di questo strumento, infatti, il legislatore prospetta un sistema di acquisizione diretta delle informazioni necessarie, da un lato, per il privato che partecipa al procedimento, favorendo la conoscibilità e il controllo del processo decisionale, ovvero la trasparenza dell'azione amministrativa<sup>531</sup>; dall'altro, per le

---

procedimento amministrativo e il diritto d'accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445", "norme che prevedono che per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi possano essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti" – così come precisato nella scheda tecnica sul "procedimento amministrativo informatico", datata 28 marzo 2013, rinvenibile in <http://egov.formez.it>. Appare dunque necessaria "l'informatizzazione di alcuni tradizionali istituti procedurali [...] fondamentali strumenti di amministrazione partecipata e trasparente", così C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *op. loc. cit.* A tal fine, da un punto di vista operativo, le pubbliche amministrazioni sono tenute a "individuare i criteri tecnici ed organizzativi che consentano, anche in via telematica, il reperimento, la visualizzazione e la stampa delle informazioni e dei documenti (nel rispetto della normativa in tema di tutela della riservatezza dei dati personali)", prevedendo anche "la possibilità dell'utilizzo di strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato" (con specificazione degli strumenti tecnici e delle modalità operative per l'identificazione del richiedente) – così sempre nella scheda tecnica *cit.*, p. 2.

<sup>528</sup> A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 26.

<sup>529</sup> IDEM, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 552.

<sup>530</sup> IDEM, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 26.

<sup>531</sup> Sulla partecipazione al procedimento come veicolo della trasparenza, come strumento che presuppone e che realizza trasparenza, vds. *retro*, Cap. I, par. 3. Come si accennava poc'anzi, l'art. 4 del C.a.d. riconosce l'esercizio dei diritti di partecipazione e di accesso ai documenti in via telematica. Più in generale, si consideri che nell'amministrazione elettronica, la partecipazione, come possibilità di conoscere del cittadino e di fornire conoscenza all'amministrazione - F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 2 - si mantiene, e assume una nuova forma, quella digitale, telematica. Tanto il diritto a prendere visione degli atti del procedimento, quanto il diritto di presentare documenti e memorie per far valere le proprie ragioni di cui all'art. 10 della legge 241/1990 sono dotate di un nuovo mezzo, quello telematico, che consente di facilitare il relativo esercizio. Attraverso il superamento dei limiti della disponibilità "fisica" degli atti; attraverso la loro collocazione in uno spazio virtuale che l'amministrazione ha l'obbligo di rendere accessibile giuridicamente e tecnologicamente (art. 59 e 60 del T.U. 445/2000); attraverso la garanzia della possibilità di fruizione dei documenti indipendentemente dalla loro apprensione materiale, e ancora attraverso la garanzia della possibilità di intervenire apportando nuovi elementi di valutazione nel fascicolo informatico (che deve essere costruito in modo da garantire l'esercizio dei diritti di partecipazione per via telematica, art. 41, 2°c.), la partecipazione risulta "migliore", in quanto "maggiori le possibilità" e "più semplici i modi" di informazione e comunicazione, e, quindi, di conoscenza e comprensione dell'attività amministrativa da un lato, di verifica e "giudizio sull'operato dell'amministrazione" dall'altro. A sua volta, funzionalmente "migliore", in quanto complessivamente rafforzata ed estesa sarà la trasparenza ovvero la "disponibilità" e la "circolazione di informazioni in cui questa consiste nella sua accezione più ampia" - G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, p. 38 - per effetto della semplificazione digitale. Sull'esercizio dei diritti di partecipazione al procedimento in via telematica, si rimanda a A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 43 e ss.



amministrazioni pubbliche coinvolte nell'esercizio del potere, implementando la cooperazione applicativa<sup>532</sup> e, per essa, l'efficienza amministrativa<sup>533</sup>.

Costruito come “fascicolo reticolare, cui fanno capo più soggetti”, il fascicolo consente “un lavoro in parallelo e contestuale sulla documentazione da parte degli uffici e delle diverse pubbliche amministrazioni che partecipano al procedimento” ed, allo stesso tempo, “una conoscenza” più agevole ed immediata dell'*iter* procedimentale anche da parte dei privati.

Presupposto fondamentale, a tal fine, su un piano più propriamente applicativo, sarà rappresentato dall'adozione di sistemi interoperabili, o meglio, di regole tecniche, deputate a “garantire l'accessibilità e la leggibilità di tutti i documenti del fascicolo virtuale, siano essi testi, calcoli, immagini, progetti, suoni o filmati”<sup>534</sup>.

La rete e le norme tecniche di interoperabilità definiscono, infatti, gli elementi di operatività del sistema; non potendo diversamente ipotizzarsi lo svolgersi sicuro, contestuale e diretto di operazioni di consultazione d'ufficio del fascicolo da parte di più uffici appartenenti alla stessa pubblica amministrazione o da parte di diverse pubbliche amministrazioni, così come di accesso da parte dei privati legittimati ai sensi degli articoli 7 e 9 della legge n. 241<sup>535</sup> per l'esercizio dei diritti di partecipazione<sup>536</sup>, aldilà dei

---

<sup>532</sup> Vds. *retro*, par. 2. A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, p. 34, ricorda che ai sensi dell'art. 47, 1° c., nel caso di cooperazione applicativa l'acquisizione del documento (in senso virtuale) da parte dell'amministrazione procedente può realizzarsi senza che avvenga il suo invio (come nell'ipotesi di trasmissione tramite posta elettronica), [ma] ricorre un'acquisizione diretta del documento [che diviene] immediatamente e direttamente fruibile.

<sup>533</sup> IDEM, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 553, richiamando il comma 2-*quater*, precisa che “le informazioni potenzialmente disponibili nel fascicolo informatico non sono tutte a disposizione di qualsiasi ufficio, di qualsiasi amministrazione e del privato. L'accesso alle diverse informazioni [...] è subordinato ad una legittimazione” e “l'organizzazione del fascicolo deve tener conto delle competenze delle singole amministrazioni che sono legittimate ad accedere al fascicolo e della legittimazione dei privati”. A questo fine, il fascicolo (può e) deve contenere aree alle quali hanno accesso solo l'amministrazione titolare del provvedimento o altri soggetti da essa individuati”, e, dunque “la strutturazione del fascicolo informatico deve avvenire in modo da consentire la conoscibilità di determinati dati solo da parte dei soggetti legittimati a conoscerli”. Anche, E. BELISARIO, *La nuova amministrazione digitale cit.*, p. 53, ritiene che “l'immaterialità del fascicolo digitale”, “costituito da una *directory* ossia da un insieme di *files* relativi ad ogni procedimento”, “potrebbe creare alcuni problemi in materia di riservatezza dei dati dei soggetti coinvolti nel procedimento nella pratica il fascicolo informatico è costituito”, con la congruenza che “le pubbliche amministrazioni dovranno adottare tutte le cautele necessarie a consentire che possano accedere ad un determinato fascicolo elettronico soltanto i dipendenti che si occupano di quello specifico affare evitando la possibilità che altri anche interni all'ente possa venire a conoscenza del contenuto del fascicolo medesimo”. Più in generale, sul tema dei limiti alla fruibilità, circolazione e condivisione delle informazioni, connessi all'espletamento dei compiti affidati all'ufficio e ad esigenze di tutela della *privacy*, vds. diffusamente A. MASUCCI, *Procedimento cit.*, p. 38 e ss.

<sup>534</sup> G. DUNI, *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo. I presupposti per il passaggio alla fase operativa*, Estratto del documento presentato da Giovanni Duni nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, reperibile in rete, p. 5. Nel testo, l'Autore, constatata la “mancanza di una disciplina operativa” del procedimento amministrativo telematico, suggerisce la necessità di dettare una normativa a carattere generale che non riguardi “procedimenti specifici, ma il procedimento in generale o comunque le categorie di procedimenti che astrattamente si presentano in via generale” e che attribuisca rilievo centrale alla normazione tecnica. “Queste norme tecniche diverranno centrali di tutto il sistema e sono alla base della interoperabilità tra le amministrazioni: senza di esse non si fa nulla; con esse si possono raggiungere gli obiettivi più ambiziosi di un'amministrazione veloce, efficiente, trasparente, corretta”.

<sup>535</sup> A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 552. Così IDEM,

vincoli spazio-temporali connaturali alla gestione cartacea del fascicolo.

In un quadro tecnico-normativo interoperabile e comune<sup>537</sup>, il fascicolo diviene, come è stato osservato in dottrina, il “punto comune di condivisione delle attività e delle informazioni su cui ogni ufficio o pubblica amministrazione potrà intervenire non solo per conoscere, ma anche per immettere il proprio contributo secondo quanto previsto dalla legge per quel determinato procedimento amministrativo”<sup>538</sup>. Lo strumento intorno cui si definisce l’operatività del sistema<sup>539</sup> e, più in particolare, le aspettative di semplificazione dell’azione; innanzitutto nei termini della garanzia di una maggiore efficacia ed efficienza delle relazioni inter-amministrative che caratterizzano l’esercizio del potere.

Assumendo, dunque, il ruolo di “tessuto connettivo indispensabile per stabilire e mantenere le relazioni tra le diverse aree funzionali della stessa organizzazione o di differenti organizzazioni pubbliche”<sup>540</sup> e, parallelamente, di “strumento incisivo” per l’esercizio da parte dei privati dei diritti di accesso e di partecipazione<sup>541</sup>, il fascicolo informatico diviene l’istituto cardine per l’attuazione pratica del procedimento telematico<sup>542</sup>. “L’aspetto funzionalmente indissolubile” in un’amministrazione digitale, in

---

*Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*, p. 26.

<sup>536</sup> L’esercizio in via telematica dei diritti di partecipazione, in particolare del diritto di prendere visione degli atti e di presentare memorie scritte e documenti può considerarsi “atto dovuto”, in quanto diretta conseguenza della digitalizzazione del procedimento. Appare dunque necessaria la “informatizzazione di alcuni tradizionali istituti procedurali [...] fondamentali strumenti di amministrazione partecipata e trasparente”, così C. GIURDANELLA - E. GUERNACCIA, *op. loc. cit.*

<sup>537</sup> Si rammenta al riguardo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “coordinamento informatico” ex art. 117, 2° comma, lett. r), – su cui vds. *retro*, par. 2 – anche se potrebbe preferirsi “l’intesa tra le amministrazioni” considerando come “ogni amministrazione preferisca lavorare con la copertura di chiare indicazioni che la mettano al riparo da scelte costose all’inizio ed ancor più costose ove, successivamente la costringessero a cambiare le soluzioni adottate, pena l’isolamento informatico. Del resto le scelte informatiche sono neutre rispetto al contenuto concreto dei poteri pubblici e non incidono sulle autonomie sostanziali, che anzi vengono esaltate dalla efficienza complessiva degli apparati” – così G. DUNI, *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo cit.*, p. 6.

<sup>538</sup> IDEM, *Verso un’amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica e diritto*, 2005, I-II, p. 43 e ss.

<sup>539</sup> IDEM, *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo cit.*, p. 3-4, considera il fascicolo come presupposto dell’operatività del sistema di gestione elettronica dei procedimenti complessi, unitamente ad un’area condivisa, “struttura alla base di tutti i procedimenti” – vds. spec. p. 2, di cui suggerisce la definizione normativa nei seguenti termini: “spazio di memoria di massa nel quale sono inseriti i fascicoli virtuali. Le abilitazioni all’accesso ai fascicoli virtuali sono finalizzate all’espletamento dei compiti amministrativi degli uffici e delle amministrazioni coinvolte e sono gestite dall’amministrazione precedente. Le abilitazioni sono di tipo conoscitivo e di tipo elaborativo; le norme tecniche indicheranno le modalità per il funzionamento dell’area condivisa, dei fascicoli virtuali e delle abilitazioni di accesso, garantendo il massimo della semplicità per l’operatore amministrativo”. A partire da questa struttura, l’amministrazione precedente, competente all’adozione del provvedimento amministrativo, crea “un fascicolo informatico contenente tutta la documentazione disponibile al momento dell’avvio del procedimento e tutta quella che si aggiunge successivamente ad opera delle varie amministrazioni coinvolte e dei privati interessati. Le singole amministrazioni compiono le attività di loro competenza accedendo alle informazioni contenute nel fascicolo informatico” e il documento informatico predisposto da ciascuna amministrazione coinvolta è inserito progressivamente nel fascicolo informatico, ovvero trasmesso per posta elettronica certificata e successivamente inserito dall’amministrazione precedente laddove non sia possibile “assicurare tecnicamente le garanzie necessarie, anche di datazione”.

<sup>540</sup> A. MASUCCI, *op. loc. cit.*

<sup>541</sup> IDEM, *Semplificazione amministrativa e amministrazione digitale cit.*, p. 552.

<sup>542</sup> “Consacrando il definitivo passaggio dal procedimento cartaceo a quello informatico” - E. BELISARIO,

quanto “riferimento informatico unico e condiviso per la documentazione di partenza e per quella che via via si produce nel corso del procedimento”<sup>543</sup>, per i privati ai quali rende “più agevole l’accesso ai documenti e il controllo immediato dell’*iter* procedimentale”<sup>544</sup>, e per le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento, alle quali rende più agevole “l’acquisizione dei dati necessari per lo svolgimento del procedimento”<sup>545</sup>. In sintesi, “l’asse portante di una gestione elettronica del procedimento” costruita, come meglio si dirà a conclusione del percorso, quale efficace sintesi tra i valori dell’efficienza e della garanzia.

### 3.2) *Il ripensamento della struttura del procedimento: la dematerializzazione delle fasi endoprocedimentali*

La creazione di un fascicolo informatico in cui vengano “raccolti tutti gli atti, documenti e dati del procedimento da chiunque formati”, realizzato in modo da assicurare “la possibilità di esser direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte” e “formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità”, nonché “l’esercizio in via telematica dei diritti” di partecipazione, impone alcune riflessioni in ordine alla configurazione stessa del procedimento.

Vi è, infatti, uno stretto legame fra la possibilità di lavoro contestuale da parte di più soggetti coinvolti nell’esercizio del potere, offerta dalla costruzione normativa del fascicolo informatico, e l’immagine sequenziale della struttura procedimentale.

Come si è detto al principio dell’indagine<sup>546</sup>, il procedimento amministrativo secondo la teoria generale del diritto si pone come “una sequenza di atti logicamente e cronologicamente concatenati”, in cui “ogni elemento della successione rappresenta in linea di massima la conseguenza di quanto precede e il presupposto di quanto segue”<sup>547</sup>. Anche quando alla visione strutturale, si è andata ad affiancare l’analisi funzionale che guarda al procedimento come “forma d’esercizio del potere e, quindi, della funzione amministrativa”<sup>548</sup>, il procedimento ha mantenuto i tratti della “successione e articolazione *logica-temporale*<sup>549</sup> di fasi, ciascuna connotata dalla funzione specifica dell’azione”<sup>550</sup>.

Nel momento in cui si cominciò a ragionare in funzione della realizzazione di un’amministrazione digitale, acquisito “il principio che gli atti amministrativi fossero emanati in forma elettronica” per consentire lo svolgimento del procedimento

---

*La nuova amministrazione digitale cit.*, p. 53.

<sup>543</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007, considera “non ipotizzabile un’organizzazione funzionalmente operativa che possa consentire la gestione di un procedimento telematico senza tale riferimento informatico unico e condiviso”.

<sup>544</sup> A. MASUCCI, *op. loc. cit.*

<sup>545</sup> A. GHIRIBELLI, *op. loc. cit.*

<sup>546</sup> Vds. *retro*, Cap. I.

<sup>547</sup> A. MAGGIPINTO, *op. ult. cit.*, p. 28.

<sup>548</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo cit.*, p. 118 e ss. Sul tema dell’evoluzione del procedimento amministrativo come categoria generale del diritto amministrativo, Vds. *retro*, Cap. I.

<sup>549</sup> Corsivo mio.

<sup>550</sup> A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 23.

amministrativo telematico<sup>551</sup>, si era affermata con forza l'esigenza di "considerare unitariamente l'intero procedimento, ancorché coinvolgente più amministrazioni, affidandone la gestione all'amministrazione competente all'emanazione dell'atto conclusivo", e "considerando unica la pratica amministrativa"<sup>552</sup>. Aldilà della sua articolazione in fasi endo-procedimentali e sub-procedimenti, si evidenziava, infatti, la necessità di considerare unico il procedimento, con un "unico *dossier* elettronico impostato da un'amministrazione capofila"<sup>553</sup>, in modo da eliminare le inutili duplicazioni del mondo cartaceo<sup>554</sup>.

Allontanandosi da un'idea del procedimento telematico come "semplice riproduzione attraverso la tecnologia informatica dei procedimenti tradizionali, con la stessa sequenza di fasi resa più veloce dallo strumento utilizzato"<sup>555</sup>, il problema della configurazione del procedimento amministrativo digitale<sup>556</sup> veniva in rilievo, proprio, nella prefigurata

---

<sup>551</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 1993, per il quale, come già evidenziato – vds. *retro*, Cap. III, par. 1, l'attuazione concreta di tale principio è condizione indispensabile "perché possa operare un sistema di teleamministrazione", in quanto "senza il passaggio alla fase della formalizzazione degli atti in forma elettronica, non sarebbe possibile attuare la principale caratteristica di una teleamministrazione, e precisamente quella relativa alla nuova procedura per la produzione dell'atto finale del procedimento: un'amministrazione telematica infatti prevede che gli interventi di uffici o amministrazioni diverse da quella che deve emettere l'atto finale, siano esercitati a distanza, su di un'unica pratica, impostata presso il centro di elaborazione dati di chi deve emettere il suddetto atto".

<sup>552</sup> IDEM, *La teleamministrazione: una scommessa cit.*, nel definire i capisaldi della teleamministrazione, scriveva: "il cittadino presenta la propria istanza presso un'amministrazione che assume la gestione dell'intero procedimento; si apre una pratica amministrativa unica, indipendentemente dal numero delle amministrazioni interessate". Nello stesso senso, IDEM, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007, p. 3, sottolineava che "la stessa teleamministrazione nasce concettualmente come sportello unico telematico", dato che si "prevedevano la presentazione di un'unica istanza all'amministrazione precedente; l'unicità della procedura e del *dossier*; la gestione telematica del procedimento ad opera delle stesse amministrazioni". Sullo sportello unico si rimanda a G. PIPERATA, *Sportello unico*, in S. CASSESE, *Diz. Dir. pubbl.*, p. 5688; G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, in *Il nuovo corso dell'amministrazione locale*, Pisa, 2001, p. 169 e ss.; A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale cit.*, p. 554-555.

<sup>553</sup> G. DUNI, *Il nuovo standard dell'azione amministrativa: la teleamministrazione cit.*

<sup>554</sup> Così sempre IDEM, *La teleamministrazione: una scommessa cit.*, per il quale "pratica unica significa *dossier* unico", in quanto "in un sistema di teleamministrazione non sarebbero concepibili duplicazioni informatiche di *dossier*, [ricopiando] in un sistema dematerializzato i difetti e le inutili duplicazioni del mondo cartaceo. [...] Ogni duplicazione crea dubbi su quale sia poi la documentazione di riferimento. Le duplicazioni devono essere programmate solo per motivi di sicurezza, come *backup* e non come strumenti di lavoro alternativi e contemporaneamente validi. Due, dieci, venti fascicoli informatici creano soltanto confusione ed incertezze gravi sul piano giuridico".

<sup>555</sup> M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile cit.*, p. 995, in senso critico, ricorda che "il tema dell'introduzione delle ICT nella pubblica amministrazione non si risolve nell'introduzione materiale di tecnologie informatiche e di procedure automatiche per il trattamento dei dati a supporto dell'attività degli uffici, di per sé in grado di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni". Inizialmente, invece, "l'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione si è limitata in genere alla riproduzione dei percorsi burocratici esistenti, nella convinzione che il procedimento informatico potesse essere la semplice riproduzione attraverso la tecnologia informatica dei procedimenti amministrativi tradizionali e nel timore che qualsiasi scostamento dallo schema di questi ultimi avrebbe condotto alla rilevazione di vizi formali dell'attività amministrativa". Vds. anche G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 1993.; E. ZAFFARONI, *Informatizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, p. 2516 e ss.

<sup>556</sup> E "della categoria dei procedimenti più importanti e frequenti, ossia i procedimenti complessi, coinvolgenti più amministrazioni autonome", così G. DUNI, *L'amministrazione digitale cit.*, p. 51.

esigenza di un *dossier* elettronico unico, poi recepito e disciplinato dal legislatore con l'istituto del fascicolo informatico. Così che al tema della gestione del procedimento mediante un *dossier* elettronico unico si intrecciava il ripensamento della struttura procedimentale.

Come è stato rilevato in dottrina, dalla creazione del fascicolo informatico deriverebbe il venir meno di quella caratteristica tradizionale del procedimento che è la “sequenzialità”, “alla base del nome” stesso<sup>557</sup>.

La scomparsa del fascicolo cartaceo “che imponeva una sequenzialità legata alla necessità di disporre della documentazione cartacea per ogni intervento”<sup>558</sup> e la “contemporanea disponibilità in rete di tutti gli elementi” contenuti nel fascicolo informatico consentono “a tutti gli uffici di espletare i propri compiti non appena la pratica sia aperta, disponibile e completa della documentazione di avvio”<sup>559</sup> necessaria. La disponibilità in rete del fascicolo informatico permette il contestuale svolgimento delle attività necessarie, con il conseguente mantenimento in capo al procedimento del carattere della sola “relazione logica-normativa”<sup>560</sup> tra i diversi atti” procedurali<sup>561</sup>, in attuazione delle regole di distribuzione delle competenze<sup>562</sup>. Tanto nei procedimenti semplici, coinvolgenti più uffici di una stessa amministrazione che nei procedimenti complessi, coinvolgenti più amministrazioni autonome<sup>563</sup>, che lavorano in cooperazione applicativa.

---

<sup>557</sup> “Procedimento” deriva infatti da “procedere” - così G. DUNI, *Teleamministrazione (Voce) cit.*, 2007, p. 4. IDEM, *Il procedimento amministrativo fra legge 7 agosto 1990 n. 241 e introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, 1995, I, p. 237 e ss., considera come “l'introduzione del nuovo metodo amministrativo in forma elettronica – la teleamministrazione di per sé neutrale rispetto alla sostanza delle procedure [...] ma stimolo permanente di riforme sostanziali – non impedirebbe di parlare di procedimento: si tratterebbe tuttavia di qualcosa di profondamente diverso dal procedimento che consiste in una sequenza di atti amministrativi”.

<sup>558</sup> G. DUNI, *L'amministrazione digitale cit.*, p. 53.

<sup>559</sup> IDEM, *Teleamministrazione*, 2007, *cit.* È evidente in tale affermazione il rapporto di presupposizione tra protocollo e fascicolo informatico: la documentazione oggetto di protocollo informatico va poi a confluire nel fascicolo informatico, consentendo la ricostruzione e il monitoraggio costante del procedimento stesso.

<sup>560</sup> Corsivo mio.

<sup>561</sup> A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 28, per il quale più in generale “non è possibile sostenere che la disposizione sequenziale del procedimento sia ancora oggi una sua caratteristica essenziale”: basti pensare alla conferenza di servizi che “prescinde da una fattispecie procedimentale di tipo cronologico e consequenziale”, facendo invece “emergere la possibilità che la decisione amministrativa sia frutto di processi interamministrativi e interfunzionali, formati da atti disposti in forma reticolare”. Sulla conferenza di servizi vds. M. A. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Quaderni regionali*, 2006, I, 39. Non dimenticando il richiamo alla stessa contenuta nell'art. 41 del d.lgs. 82/2005, che al 3° comma, prevede: “Ai sensi degli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza dei servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime”.

<sup>562</sup> In alcun modo, infatti, può tradursi in un'alterazione o rottura della distribuzione normativa delle competenze, limitandosi invece ad un mutamento nelle modalità di esercizio delle stesse. In senso contrario, ci troveremmo dinnanzi ad una violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa *ex art. 97* della Costituzione.

<sup>563</sup> G. DUNI, *L'amministrazione digitale cit.*, p. 53. IDEM, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità in materia*, relazione al convegno DAE, Catania, 2-3 luglio 2004, per il quale la dematerializzazione apporta il massimo dei vantaggi nella gestione telematica del procedimento amministrativo; “anzi, più un procedimento è complesso, o, diciamo pure, tortuoso e sovrabbondante, maggiori saranno i benefici della gestione telematica”.

Le diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento versano nel fascicolo informatico “l’atto a formazione progressiva”<sup>564</sup> di propria competenza e accedono direttamente, tramite lo stesso fascicolo informatico, ai documenti finiti in esso contenuti, realizzando quella “condivisione che è alla base della dinamica della rete”<sup>565</sup>.

In questo modo, sfruttando a pieno le potenzialità offerte dalla telematica, non solo in termini di accelerazione temporale, ma di vera e propria condivisione, interoperabilità, integrazione e interconnessione telematica<sup>566</sup>, il procedimento sembra discostarsi dalla

---

<sup>564</sup> Con riguardo all’attività interna di ogni amministrazione coinvolta nel procedimento complesso, si è ritenuto che “la fase interna finalizzata alla determinazione dell’amministrazione, avverrà con la metodologia della creazione di un atto a formazione progressiva nel *server* interno della stessa pubblica amministrazione”; un documento “unico”, “posto in condivisione e incrementato da ciascun ufficio, per essere poi trasmesso, una volta completato, all’amministrazione procedente ed inserito nel fascicolo informatico” o direttamente inserito nel fascicolo informatico, laddove ciò sia reso possibile dalle garanzie tecniche (prospettiva, oggi, certamente preferibile in considerazione dell’evoluzione tecnologica e normativa) – così IDEM, *op. loc. cit.* Sul tema sempre G. DUNI, *Teleamministrazione cit.*, 2007, p. 4, precisava: “il concetto di atto unico a formazione progressiva resta valido per i sub-procedimenti, ossia per l’insieme delle attività interne alla singola amministrazione sfociante nella determinazione dell’amministrazione stessa”. Mentre “nel mondo cartaceo le valutazioni ed i riscontri dei singoli uffici sono di regola svolti con una certa semplicità, [...] non accettare il concetto di atto unico a formazione progressiva significherebbe dare autonomia documentale ad ogni intervento interno ad una singola amministrazione, con l’assurda conseguenza che l’informatizzazione diverrebbe uno strumento di complicazione e non di semplificazione rispetto al mondo cartaceo. La posta elettronica va bandita dal sub-procedimento perché formalizzerebbe questi documenti parziali ed interni: la soluzione tecnica sta quindi nell’impostare un atto a formazione progressiva, posto in condivisione, nel quale ogni ufficio inserisce i riscontri di propria competenza”. Ancora vds. IDEM, *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, 1998, II, p. 180 e ss.; IDEM, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità in materia cit.*, in cui specificava che “l’atto amministrativo è unico, a formazione progressiva, rispondente alla teoria generale dell’atto complesso, ossia dell’atto nel quale sono espresse più volontà convergenti in un risultato giuridico unitario”; e IDEM, *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo cit.*, p. 3, che, riconoscendo lo scopo di semplificazione digitale, suggerisce il dettato normativo generale in materia di procedimenti semplici nei seguenti termini: “le competenze amministrative dei singoli uffici dell’amministrazione sono esercitate mediante accesso telematico ad un documento in formazione e condiviso tra gli uffici medesimi; il documento, completato di tutti gli interventi necessari e della firma digitale del funzionario preposto, costituisce l’atto amministrativo conclusivo. Il responsabile del procedimento avvia la formazione del documento con o senza l’utilizzazione di schemi predisposti. Allerta telematicamente tutti gli uffici che devono intervenire. Le norme tecniche disciplinano e garantiscono il corretto funzionamento della condivisione, dell’autenticità di ciascun intervento, con i necessari livelli di accesso e le misure atte a garantire la responsabilità di ciascuno per la parte di attività di propria competenza”.

<sup>565</sup> M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa cit.*, nell’analisi della comunicazione come fenomeno rilevante per l’organizzazione amministrativa sottolinea che “l’organizzazione amministrativa si connota sempre più come organizzazione a rete [...] con nessi di mutua interdipendenza, [...] orizzontale, con continue relazioni fra le sue parti, supportate da un sistema di comunicazione dinamico e flessibile e non interamente predeterminabile per quanto riguarda i suoi canali operativi”: su di esso si fonda la logica della condivisione che governa l’informazione e la comunicazione pubblica quale momento strategico della riforma amministrativa. Su tali temi si rinvia a G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, cit.; F. MERLONI, *L’informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE, *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all’informazione*, Torino, 2005, p. 3 e ss.

<sup>566</sup> G. DUNI, *Teleamministrazione*, 2007, cit., p. 4, precisa: “accanto alla velocizzazione insita nella stessa gestione telematica, un procedimento si può concludere nei tempi di una sola operazione, già chiamata fase, quando è inserita in una sequenza temporale di più fasi, oggi per altro destinate a diventare contemporanee”. A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie cit.*; M. A. MAZZOLA, *Il ruolo del protocollo informatico nel processo di trasformazione della gestione della documentazione*

tradizionale configurazione come ordinata sequenza di atti e appare “assimilabile all’insieme delle fasi interne che solo alla conclusione danno luogo all’emanazione di un atto finale”<sup>567</sup>; assumendo la “nuova” fisionomia del procedimento a “stella”, secondo un’espressione utilizzata dal legislatore tedesco<sup>568</sup> e ripresa in dottrina da Duni<sup>569</sup>.

L’informatica e la telematica mostrano i loro vantaggi non solo sul piano quantitativo come “strumenti per rendere più veloci gli schemi procedurali” esistenti<sup>570</sup>, ma anche sul piano qualitativo come “strumenti per impostare nuovi modelli procedurali più completi e dinamici”<sup>571</sup>. In essi “la connessione informatica” fra le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte nell’esercizio del potere diviene occasione per ripensare la struttura del procedimento e ragionare sulla dematerializzazione delle fasi endoprocedimentali.

La logica sequenziale e meccanicistica su cui è stata costruita la stessa teoria del procedimento, con i relativi “percorsi unilaterali e formali di azione”<sup>572</sup>, sembra cedere il passo di fronte a “schemi di azione relazionali e multilaterali”<sup>573</sup>. Pensare alle fasi del procedimento come “una dietro l’altra”, ciascuna con un atto conclusivo, rappresenta “una tipica trasposizione della mentalità cartacea nel mondo dematerializzato”, in cui, invece, “tutta la documentazione informatica risiede in un *server* del quale è responsabile l’amministrazione precedente e ogni attività della pubblica amministrazione, che nel mondo cartaceo si ferma fino a quando perviene il fascicolo, nel sistema telematico può partire usufruendo dell’accesso al fascicolo virtuale della pratica”<sup>574</sup>.

Prima ancora del fascicolo informatico, è la possibilità di “accesso contemporaneo al

---

*amministrativa*, in *Informatica e diritto*, 2006, 1, p. 95 e ss.

<sup>567</sup> G. DUNI, *Il procedimento amministrativo fra legge 7 agosto 1990 n. 241 e introduzione dell’amministrazione telematica cit.*, considera come “il nuovo procedimento sembra più assimilabile [...] ad un subprocedimento”. Sul punto vds. *oltre*.

<sup>568</sup> Si veda la legge tedesca sul procedimento amministrativo, *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1976, paragrafo 71 d), rubricato “Sternverfahren”, trad. “Procedimento a stella”, il quale dispone: “Qualora al procedimento autorizzatorio debbano prendere parte titolari di interessi pubblici l’autorità competente, in particolare su domanda del richiedente l’autorizzazione, deve invitarli ad esprimere un parere entro un certo termine, nella misura in cui ciò sia materialmente possibile (procedimento a stella)”. In questo senso l’espressione è utilizzata per definire modelli procedurali complessi, basati sull’intervento di diverse amministrazioni. Per un commento della legge, vds. A. MASUCCI, *La codificazione del procedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania*, Napoli, 1979, I e D.U. GALETTA, *La legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)*, Milano, 2002, p. 103.

<sup>569</sup> G. DUNI, *Dal procedimento sequenziale al procedimento a stella cit.*

<sup>570</sup> IDEM, *op. loc. cit.* I tempi rispetto al mondo delle carte appaiono dimezzati, “per due fattori concomitanti: la contemporaneità del lavoro e l’assenza dei tempi di trasferimento delle carte. Senza contare un terzo fattore: chi opera in un procedimento telematico si sente pressato a fare presto, poiché il sistema scandisce in modo ineludibile i tempi della giacenza di ogni pratica presso di lui e ne evidenzia la produttività o l’improduttività”.

<sup>571</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>572</sup> Sul punto v. *retro*, in particolare, M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione cit.*, p. 265.

<sup>573</sup> IDEM, *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa cit.*

<sup>574</sup> G. DUNI, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità in materia cit.*, “una potenzialità [...] in grado di rivoluzionare tutta la gestione del procedimento, poiché consente la lavorazione contemporanea della pratica da tutti gli operatori coinvolti”. Irrilevante in funzione della “conoscibilità attraverso la rete telematica”, ma degna di interesse la distinzione della documentazione in due categorie: “documenti di base (elaborati, attestazioni), di regola presentati dall’interessato nei procedimenti ad impulso di parte; documentazione procedimentale, ossia l’attività stessa delle P.A. attinente il procedimento (riscontri, visti, pareri, nulla osta, inseriti come atti ed operazioni autonome nella forma, ovvero come parti di un unico documento informatico complesso ed in formazione progressiva)”.

server dove è collocato il *dossier* informatico a far sparire la sequenzialità tipica del procedimento”, trasformando lo “schema operativo lineare e sequenziale”<sup>575</sup> in uno schema di lavoro basato su “l’interconnessione telematica e la condivisione in rete dei documenti”<sup>576</sup>. Ed è tale facoltà, che il principio semplificazione digitale del procedimento riveste del carattere della doverosità in funzione dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione, ad aprire la strada della riflessione sull’impatto dell’innovazione “informativa”<sup>577</sup> sul piano dell’azione amministrativa.

#### 4.) *Riflessioni conclusive: il fascicolo informatico come risposta al problema della semplificazione procedimentale. Linee di apertura*

Sulla base di quanto si è detto, appare condivisibile l’opinione di chi in dottrina, nel complessivo disegno dell’amministrazione digitale, ha riconosciuto al fascicolo informatico una posizione di assoluta centralità.

Cardine per l’attuazione pratica del procedimento telematico, l’istituto normativamente delineato definisce un’importante chiave di lettura e un’efficace sintesi delle diverse logiche portate ad evidenza nel corso dell’indagine, come trama di un unico discorso che ha ad oggetto la “forma” digitale del procedimento amministrativo.

Realizzare una pubblica amministrazione digitale “in grado di interagire a distanza coi cittadini, erogare servizi per via telematica e trattare in modo automatizzato dati e documenti” significa realizzare una pubblica amministrazione che, a partire da sistemi informativi automatizzati ed integrati, agisca attraverso procedimenti amministrativi digitali<sup>578</sup>; “attuando quei principi e valori che fondano un moderno Stato di diritto: in primo luogo la semplificazione e la trasparenza”<sup>579</sup>.

Come si diceva, la gestione telematica dei procedimenti amministrativi corrisponde ad una nuova gestione della risorsa informativa, secondo una diversa, in quanto più ampia ed agevole, utilizzazione, disponibilità, reperibilità, e, dunque, circolazione dell’informazione e sino ad una vera e propria valorizzazione del potere informativo. Avvantaggiandosi delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione e della rete nella relazione di necessità che ancora la qualità del processo decisionale amministrativo all’attività conoscitiva, è lo stesso fascicolo informatico ad interpretare il legame indefettibile tra procedimento e sistema informativo pubblico; inserendosi nel “cammino dell’amministrazione che ruota intorno all’individuazione dell’informazione e della comunicazione come risorse economiche fondamentali”<sup>580</sup>, in funzione

---

<sup>575</sup> G. DUNI, *op. loc. cit.*, ferme le eccezioni del caso ed, in particolare, le ipotesi in cui nel mondo cartaceo la pubblica amministrazione già opera col lavoro contestuale di più uffici e nel mondo telematico, possa “essere necessario mantenere una sequenzialità tra fasi procedimentali”, implicitamente o esplicitamente imposta dalle norme, o dettata da ragioni di opportunità. Rispetto all’accesso diretto interamministrativo, la posta elettronica certificata va accolta come “fase transitoria per la gestione telematica del procedimento”: “bandita all’interno dell’amministrazione”, non può abbandonarsi l’obiettivo della “interoperabilità” tra amministrazioni che la cooperazione applicativa ipotizza.

<sup>576</sup> A. MASUCCI, *L’istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*, 2008, I-II, p. 407 e ss.

<sup>577</sup> Da intendersi come innovazione nella gestione della risorsa informativa.

<sup>578</sup> A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 21.

<sup>579</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>580</sup> P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti cit.*, p. 89.



dell'efficienza in senso integrale, valutabile tanto dal punto di vista interno del funzionamento della macchina amministrativa, che dal punto di vista del cittadino.

Da un lato, consentendo l'accesso, la consultazione e il lavoro contestuale da parte di differenti uffici della stessa amministrazione o di più amministrazioni. Dall'altro, facilitando il diritto di prendere visione e di presentare memorie e documenti, dunque, di partecipare al procedimento a scopo difensivo e collaborativo da parte dei privati interessati. Il fascicolo informatico contribuisce alla trasparenza del processo decisionale, da intendersi non solo come conoscibilità e comprensione della documentazione e dei "presupposti di fatto e delle ragioni di diritto" a fondamento della motivazione del provvedimento<sup>581</sup> ma, anche, come "verificabilità" immediata circa l'operare di uffici e soggetti pubblici coinvolti, e, per essa, responsabilizzazione degli stessi<sup>582</sup>.

Sugli stessi binari, contribuisce alla semplificazione, "favorendo un'azione amministrativa cooperativa e condivisa", costruita su "uno schema di lavoro contestuale da parte di più soggetti" e non più vincolata alla rigida sequenzialità tipica del mondo cartaceo<sup>583</sup>, con tutto ciò che ne deriva in termini di qualità e giustizia della decisione.

Vivendo dell'integrazione funzionale tra sistemi informativi e, per essa, delle capacità di condivisione offerte dall'interconnessione telematica, il fascicolo informatico realizza, dunque, quell'accessibilità e contestualità intorno a cui quegli stessi principi ed obiettivi dell'azione amministrativa sembrano convergere ed integrarsi, divenendo così strumento per realizzare la buona amministrazione<sup>584</sup>.

È allora possibile rinvenire nell'obbligo di costituzione del fascicolo informatico il diritto al procedimento amministrativo elettronico: il diritto ad un'azione trasparente e semplificata che, a partire dalla massima circolazione e disponibilità di dati e informazioni<sup>585</sup>, realizza la migliore efficienza, in sé capace di operare il necessario bilanciamento tra le esigenze proprie dell'azione amministrativa; da un lato, l'esigenza di tutelare l'interesse al risultato dell'attività della pubblica amministrazione e, dall'altro, l'esigenza dell'attuazione imparziale degli interessi dei cittadini che vengono in contatto

---

<sup>581</sup> Vds. art. 3, l. 241/1990. Sulla motivazione come strumento di trasparenza vds. R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa cit.*, p. 156 e S. AGRIFOGLIO, *La trasparenza dell'azione amministrativa ed il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo cit.*, p. 47. Sulla "comprensione", come finalità della trasparenza vds. G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

<sup>582</sup> Il fascicolo informatico consente, infatti, quel controllo sull'azione dei diversi attori pubblici fondamentale all'interno dell'organizzazione, per garantire una maggiore responsabilità nell'esercizio dei compiti ad essi assegnati. Si tratta di un aspetto fondamentale cui le recenti normative, ultimo il Codice sulla trasparenza amministrativa, d.lgs. 33/2013, ambiscono attraverso la previsione di obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e corrispondenti diritti dei cittadini (accesso civico – su cui E. CARLONI, *Manuale cit.*, p. 129 e ss.). Sulla trasparenza come presupposto della "responsabilità" vds. A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); E. CARLONI, *La diffusione telematica di dati e informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni come strumento di trasparenza*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>583</sup> A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa cit.*, p. 552.

<sup>584</sup> G. DUNI, *Dal procedimento sequenziale al procedimento a stella cit.*, che in questo senso, scrive: "il cuore pulsante, che fa muovere tutto l'apparato è il procedimento; intorno al procedimento si muove tutto il resto". Intorno al procedimento telematico e al fascicolo informatico, come strumento di gestione di questo, si gioca la sfida della buona amministrazione, di un'amministrazione efficace, efficiente, economica ed imparziale.

<sup>585</sup> Vds. *retro*, cap. II, par. 2.

con la pubblica amministrazione stessa<sup>586</sup>.

Per altro, il modo in cui il problema della semplificazione procedimentale trova una possibile risposta nella previsione del fascicolo informatico e, più in generale, nei processi di informatizzazione dell'azione amministrativa consente di porre in risalto l'aspetto organizzativo del procedimento. "Non solo forma e sostanza, ma organizzazione intima dell'azione stessa"; il suo essere "trama organizzativa di soggetti e interessi"<sup>587</sup>; il suo svolgersi "in passaggi necessari per giungere ad una decisione, con il concorso di più soggetti, più unità organizzative ed eventualmente più apparati, ciascuno dei quali partecipa e contribuisce all'adozione dell'atto conclusivo"<sup>588</sup>. In breve, la sua dimensione relazionale.

È su questo piano che il paradigma della digitalizzazione si afferma come strumento di semplificazione e di modernizzazione del sistema. In esso, il fascicolo informatico, nel suo atteggiarsi a strumento per la gestione elettronica del procedimento e ad occasione per ripensare la stessa struttura procedimentale, mostra due facce della stessa medaglia: la dematerializzazione e, per essa, l'innovazione dell'azione amministrativa.

"Internet ha portato con sé l'idea stessa che la conoscenza sia il risultato di processi distribuiti". Ha importato "una visione aperta e orizzontale" che passa per "lo sviluppo di strumenti capaci di supportare l'interoperabilità dei sistemi informatici appartenenti a diverse amministrazioni" e un'infrastruttura tecnologica che disciplinando "l'interazione tra *back-offices* può diventare vero e proprio strumento per la gestione della conoscenza"<sup>589</sup>. Una conoscenza costruita sulla cooperazione applicativa, sull'accessibilità e sulla partecipazione, non solo di soggetti pubblici ma anche di soggetti privati, ispirata ed orientata alla condivisione del processo decisionale e per essa alla legittimazione dell'azione amministrativa.

In questo senso, il fascicolo informatico, snodo reale della dematerializzazione dell'azione, sembra interpretare in chiave digitale e potenziare quel passaggio da un modello procedimentale gerarchico ad un modello negoziale. Dall'immagine di un processo decisionale unidirezionale, incardinato in un disegno organizzativo monolitico e piramidale, governato dalla sequenzialità degli interventi, spesso distanti dalla logica della conoscibilità, ad un processo decisionale negoziale, "contrattato tra soggetti pubblici e privati" o, quanto meno, condiviso oltre i vincoli dello spazio e del tempo, in cui la "garanzia" passa dalla separazione delle competenze all'integrazione funzionale<sup>590</sup>.

---

<sup>586</sup> F. BOCCHINI, *Azione amministrativa materiale e diritti dei cittadini*, Padova, 2011, p. 80 e ss. L'Autore considera queste esigenze come caratterizzanti la teoria dell'azione amministrativa: "entrambi i profili sono importanti e il primo costituisce attuazione del principio costituzionale del buon andamento perché presidia il modo del raggiungimento del pubblico interesse mentre il secondo costituisce applicazione del principio di trasparenza, proporzionalità, ragionevolezza e imparzialità che attiene ai rapporti fra pubblica amministrazione ed amministrati, garantendo che l'azione della prima sia svolta nel rispetto dei secondi".

<sup>587</sup> M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri cit.*

<sup>588</sup> A. MAGGIPINTO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>589</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 22.

<sup>590</sup> A. NATALINI, *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi cit.*, p. 450 e ss. L'Autore distingue dal punto di vista concettuale due modelli procedimentali, "gerarchico e negoziale". Il primo, tipico di un quadro istituzionale "caratterizzato da amministrazioni compatte, controlli preventivi di legittimità concentrati sulla verifica dell'adempimento delle prescrizioni procedimentali e dal ruolo passivo attribuito al cittadino", presenta alcuni tratti dominanti: "il procedimento viene inteso come sequenza di atti giuridici finalizzati alla produzione di un provvedimento finale, [...] indirizzato fondamentalmente alla realizzazione di compiti autoritativi; il processo decisionale è fondamentalmente unidirezionale; [...] e il decisore unitario". In questo contesto, "è assunta la razionalità assoluta del legislatore", con la conseguente

Sede virtuale del “dialogo” procedimentale tra soggetti pubblici e tra questi e i privati<sup>591</sup>, ma, di più, presupposto per la creazione di quel “terreno informativo comune” su cui si gioca la sfida dell’innovazione organizzativa e culturale, il fascicolo diviene, per concludere con Masucci, “l’asse portante di una gestione telematica del procedimento improntata ad una nuova filosofia del rapporto fra amministrazione pubblica e privato”<sup>592</sup>; spingendo l’attenzione verso nuovi moduli dell’azione e nuove frontiere del processo decisionale che la “forma digitale della funzione amministrativa”<sup>593</sup> induce a considerare.

Vero e proprio “momento strategico per la riforma dell’amministrazione”, il ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche e, per esso, la dematerializzazione dell’azione amplifica la portata dei processi di modernizzazione avviati già a partire dagli anni ’90. Realizza i principi di semplificazione e di trasparenza dell’azione amministrativa<sup>594</sup>, dell’esercizio del potere, della funzione. Superando “la cultura di un processo decisionale dei pubblici poteri incentrata sulla successione cronologica, meccanicistica, unilineare dei diversi atti endoprocedimentali e subprocedimentali e sulla solitudine della pubblica amministrazione nel momento decisionale”<sup>595</sup>. E sviluppando l’idea del procedimento amministrativo come trama di relazioni tra soggetti e interessi<sup>596</sup>.

Dà luogo ad una rivoluzione di indubitali conseguenze, non solo sulla gestione del sistema informativo e dei processi di comunicazione interni ed esterni ma, anche, e soprattutto, sulla configurazione del procedimento quale espressione del modo di intendere l’amministrazione e di rapportarsi di questa coi cittadini.

Muovendosi dalla dematerializzazione della documentazione alla dematerializzazione delle fasi endoprocedimentali, il fascicolo informatico si pone come elemento di sintesi delle diverse dinamiche presentate.

Dietro il suo essere nuovo strumento di gestione del procedimento, il giurista ritrova la logica evolutiva dell’amministrazione come servizio completo, verso le altre amministrazioni, verso il cittadino, verso l’interesse pubblico; in quella costante tensione tra efficienza e garanzia dell’azione che in esso sembra quietarsi e che è “parte di un unico risultato di giustizia che l’amministrazione deve saper assicurare” al cittadino<sup>597</sup>.

Avanti a sé la riflessione giuridica individua in esso lo snodo reale della dematerializzazione e il punto di partenza di un nuovo modo di ragionare in ordine al

---

“incapacità di anticipare il cambiamento da parte delle amministrazioni che determina un abbassamento del livello qualitativo dei procedimenti”. Il secondo, tipico di un quadro istituzionale dominato dal “principio di distinzione tra politica e amministrazione, di controllo successivo sulla gestione”, da una posizione attiva del cittadino nei confronti dell’amministrazione e da criteri organizzativi pluralisti, in cui “le parole d’ordine sono flessibilità ed economicità”, riconosce: “la decisione assunta da una coalizione decisionale”; il rilievo non solo della “conformità dell’*iter* seguito dalla pratica amministrativa, ma anche dei prodotti dell’azione amministrativa (sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo), nonché delle risorse umane, finanziarie e informative impiegate”; “l’approccio negoziale” e partecipativo al processo decisionale “con la funzione di favorire il raggiungimento di una composizione di interessi”. Sul punto, si vedano le considerazioni iniziali, v. *retro*, cap. I, par. 1 e ss. e diffusamente M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione cit.* p. 136 e ss.

<sup>591</sup> P. OTRANTO, *op. cit.* p. 574.

<sup>592</sup> A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa cit.*, p. 553.

<sup>593</sup> Richiamando la formulazione del Benvenuti. Vds. *retro*, cap. I.

<sup>594</sup> A. MAGGIPINTO, *op. loc. cit.*; R. M. DI GIORGI, *op. loc. cit.*

<sup>595</sup> A. MASUCCI, *op. cit.*, 2005.

<sup>596</sup> M. NIGRO, *op. cit.*, 1986.

<sup>597</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 49.

rapporto fra fasi endoprocedimentali; consacrando quel mutamento profondo e inarrestabile dell'azione amministrativa che sempre corrisponde ad un diverso quadro delle relazioni pubbliche e pubblico-private e, in ogni tempo, ad un costante bilanciamento fra interessi.



## Capitolo IV

### *Il procedimento amministrativo elettronico in Spagna*

SOMMARIO 1.) Premessa. L'Amministrazione elettronica in Spagna - 2.) Principi per la gestione elettronica del procedimento amministrativo nella Legge 11/2007. - 3.) Il procedimento amministrativo elettronico fra esigenze di efficacia e di garanzia. - 3.1) Elementi giuridici alla base del procedimento amministrativo elettronico: gestione documentale, interoperabilità e modello di relazioni. - 3.2) La disciplina delle fasi procedurali nella Legge 11/2007. - 4.) Procedimento amministrativo e fascicolo elettronico. Riflessioni conclusive.

#### *1.) Premessa. L'Amministrazione elettronica in Spagna*

L'apparizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione "ha dato luogo ad una rivoluzione tecnologica di indubitabili conseguenze nell'ambito economico e sociale"<sup>1</sup>, che ha manifestato un riflesso chiaro e diretto sull'amministrazione pubblica dei diversi ordinamenti, chiamata ad adattarsi alla nuova società civile informatizzata.

Più precisamente, come si è detto in precedenza<sup>2</sup>, la penetrazione dell'informatica nei diversi settori della vita sociale ha rappresentato l'occasione per riformare la stessa amministrazione secondo le istanze di cambiamento, modernizzazione e nuova legittimazione<sup>3</sup> provenienti dalla società civile.

---

<sup>1</sup> I. MARTÍN DELGADO, *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Valencia, 2009, p. 16. S. MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red. Poder y derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, p. 11, evidenziava che la tecnologia "trasformerà in modo significativo le abitudini della vita ordinaria, la cultura, l'ozio, il lavoro, l'impresa, l'esercizio delle professioni, la prestazione di ogni categoria di servizi, i profili dello Stato di benessere, l'intervento dei poteri pubblici nel traffico economico, e i modi di protezione dei diritti dei cittadini", al punto che non si possa in alcun modo dubitare che si tratti di un vero e proprio "momento rivoluzionario". In questo stesso senso, M. CASTILLS, *La Era de la información: economía, sociedad y cultura. (I) La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 31 e ss., considera la rivoluzione tecnologica e, in particolare, "la rivoluzione della tecnologia dell'informazione [...] un avvenimento storico importante almeno quanto lo fu la rivoluzione industriale del secolo XVIII": a suo avviso, "il nucleo della trasformazione che stiamo sperimentando nella rivoluzione in corso rimette alle tecnologie la gestione dell'informazione e della comunicazione". Come indica, infatti, la stessa espressione "tecnologia dell'informazione e della comunicazione", si tratta dell'insieme di "strumenti e infrastrutture utilizzate per la raccolta, conservazione, trattamento, diffusione e trasmissione dell'informazione" - J.I. CRIADO GRANDE - M. C. RAMILO ARAUJO - SALVADOR SERNA, *Administración electrónica o Administración relacional? Hacia un nuevo modelo de relaciones Interadministrativas y externas en el Sector Público*, in *VIII jornadas sobre las tecnologías de la información para la Modernización de las Administraciones Públicas*, 2002, p. 3 - il cui più rilevante vantaggio l'ottimizzazione delle risorse informative, consentendo "il trattamento dell'informazione e la semplificazione delle comunicazioni" - J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007, p. 1. Sul tema vds. *retro*, cap. II.

<sup>2</sup> Vds. *retro*, cap. II.

<sup>3</sup> Il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche in Europa - su cui vds. E. MÉNY - V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994 - incontra alla base le esigenze di miglioramento del grado di efficacia, efficienza, trasparenza, e più in generale, qualità dell'attività amministrativa. In Spagna, prese piede con grande intensità a partire dagli anni novanta, con la pubblicazione da parte del Ministero delle Amministrazioni Pubbliche nel 1990 di un documento intitolato "Riflessioni per la modernizzazione dello Stato" - A. NIETO GARCÍA, *Reforma administrativa y modernización de la Administración pública*, in *Revista Vasca de Administración pública*, núm. 23, 1989, p. 127, benché, come evidenziava N. ÁLAMO GONZALES, *La utilización de las nuevas tecnologías en las*

Nei diversi paesi, infatti, l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione si è posto non come fine in sé stesso, ma come strumento “per migliorare la stessa amministrazione quale funzione, organizzazione e persona giuridica pubblica”<sup>4</sup>; come mezzo opportuno e necessario per ripensare il sistema amministrativo e recuperare “l'efficacia e l'efficienza nelle relazioni tra amministrazioni e amministrati, nel contesto della migliore soddisfazione dell'interesse generale”<sup>5</sup>, al cui servizio opera ed esiste nella sua essenza l'amministrazione pubblica<sup>6</sup>; come fattore di innovazione<sup>7</sup>, attraverso cui adattare strumenti, tempi e forme dell'azione amministrativa alle esigenze della “nuova” società dell'informazione<sup>8</sup>.

---

*relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas: hacia un cambio de modelo)* in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 133, 2007, p. 94, “la preoccupazione dell'amministrazione per modernizzare” risalisse già alla Legge del Procedimento amministrativo del 1958. Come nota R. MARTÍNEZ DIÉZ, *El proceso de informatización de la pública Administración*, in *Documentación Administrativa*, 1984, núm. 200, p. 136, l'informatica si afferma come “lo strumento necessario per rispondere alle istanze di modernizzazione dell'amministrazione e sconfiggere i mali secolari dell'amministrazione pubblica”: in particolare, “l'oscurità, la lentezza dei procedimenti e l'eccessiva burocratizzazione” hanno come conseguenza diretta la “insicurezza e vulnerabilità” che, a loro volta, cedono “il passo alla mancanza di fiducia degli amministrati nella propria amministrazione” - M. A. DAVARRA RODRÍGUEZ, *Manual de Informatica e Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 334; traducendosi, per altro, in un elevato costo socio-economico che pesa sullo stesso ruolo dell'amministrazione quale “servizio” per la società e per lo sviluppo economico. Nello stesso senso, M. TINTÓ GIMBERNAT, *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, in *Quaderns Obsei*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2006, p. 9, che evidenzia la connessione del tema coi profili della legittimazione amministrativa, legittimazione che proviene dalla società, in relazione a cui l'amministrazione “non può rimanere al margine”.

<sup>4</sup> In riferimento all'influenza della rivoluzione tecnologica e alla realizzazione dell'amministrazione elettronica nei differenti ordinamenti, vds. E. GAMERO CASADO – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El derecho administrativo ante la era de la información*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Cizur Minor, 2008, p. 49 e ss.

<sup>5</sup> I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 18 e ss.

<sup>6</sup> In questo senso, R. ZATARAÍN DEL VALLE, *La Administración electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa*, in [www.ati.es/novatica](http://www.ati.es/novatica), 2005, p. 4, che considera un vero e proprio “obbligo” delle Amministrazioni pubbliche “ricorrere alle tecnologie al fine di ottimizzare tutto l'insieme delle attività che svolgono e dei servizi che prestano”, in modo da “rendere ogni giorno più certo il mandato costituzionale di servire con obiettività gli interessi generali”.

<sup>7</sup> J. I. CRIADO GRANDE – M. C. RAMILO ARAUJO, *e-Administración: Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XX*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2001, núm. 61, p. 40. R. MARTÍNEZ DIÉZ, *El proceso de informatización cit.*, p. 158 considera, a tal proposito, “il processo di informatizzazione della pubblica Amministrazione uno degli elementi chiave per la riforma dell'amministrazione”, come se non si potesse concepire la fase della modernizzazione prescindendo da ciò. Sull'informatizzazione come fattore di innovazione amministrativa vds. anche S. SEGARRA TORMO, *El papel de las tecnologías de la información y de la comunicación en la reforma de la Administración*, in VV AA, *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Inap, Madrid, 2004, p. 534 che considera l'uso delle tecnologie dell'informazione “una nuova forma, uno strumento per migliorare e modernizzare l'azione dell'amministrazione”. Così anche, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007, p. 11, che parla di “strumento nel fondamentale compito di modernizzare le Amministrazioni pubbliche”, che mostra rilevanti vantaggi sul versante interno-gestionale e sul versante esterno-relazionale dell'operare amministrativo, e che “con le opportune prevenzioni tecnico-giuridiche, apre le porte a un modello amministrativo caratterizzato essenzialmente dalla possibilità di un'azione più efficace e di una migliore soddisfazione degli interessi del cittadino”.

<sup>8</sup> Evidenziava A. MASUCCI, *Informatica pubblica (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a

In questa prospettiva, anche su impulso del legislatore comunitario, nei diversi ordinamenti sono stati sviluppati complessi disegni politico-giuridici volti, attraverso un progressivo adattamento organizzativo e funzionale dei pubblici poteri, alla realizzazione di un'amministrazione "elettronica", ovvero, a quella nuova "forma" di amministrazione<sup>9</sup>, quel "nuovo modello"<sup>10</sup> e quel "nuovo modo di amministrare"<sup>11</sup> che, nel suo operare, si avvale dei mezzi elettronici, informatici e telematici.

In questo quadro si è giunti, in Spagna, all'adozione della Legge 11/2007, del 22 giugno, in materia di accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici che, interpretando, la necessità di adattare l'amministrazione alla rivoluzione tecnologica, supera le "forme" dell'amministrazione tradizionale e consacra il "modello di amministrazione pubblica basato sull'uso intensivo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza interna, le relazioni inter-amministrative e i rapporti dell'amministrazione con i cittadini"<sup>12</sup>; il modello dell'amministrazione elettronica<sup>13</sup>.

---

cura di), IV, Milano, 2006, p. 3115: "la convinzione diffusa che l'ammodernamento della pubblica amministrazione e soprattutto il suo adeguamento alle esigenze e agli obiettivi della società dell'informazione siano affidati principalmente al largo impiego delle tecnologie informatiche e telematiche da parte delle pubbliche amministrazioni". R. GARCÍA MACHO, *Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento*, in J. BARNÉS VÁZQUEZ, *La transformación del procedimiento*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, p. 187, il quale ricorda che con l'espressione società dell'informazione si indicano "da una prospettiva politica, economica e scientifica, i mutamenti che si producono a partire dagli anni sessanta nella società industriale, [...] in relazione allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione". Sulla società dell'informazione, più in generale, vds. J. RIFKIN, *The Age of access*, trad. it., *L'era dell'accesso*, Milano, 2000.

<sup>9</sup> I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>10</sup> E. GAMERO CASADO – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El derecho administrativo ante la era de la información cit.*, p. 64.

<sup>11</sup> G. ARENA, *E-government y nuevos modelos de Administración*, in *Revista de Administración pública*, núm.163, p. 413.

<sup>12</sup> A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Órganos colegiados electrónicos*, Cizur Minor, Ed. Thomson Aranzadi, 2006, p. 26. Adattare l'Amministrazione alla rivoluzione tecnologica significa, come sottolinea G. ARENA, *E-government cit.*, p. 413, a partire dalla condivisione delle informazioni che l'uso delle tecnologie rende possibile, superare "i modelli organizzativi basati sulla separazione tra pubblico e privato" e "la settorializzazione dei flussi informativi", e trasformare "tutte le istituzioni in reti di organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di unità elementari", al fine di "ottimizzare attraverso una migliore circolazione delle informazioni, le relazioni interne e esterne degli apparati amministrativi", migliorando, allo stesso tempo, "l'offerta di servizi ai cittadini". Negli stessi termini, J. I. CRIADO GRANDE – M. C. RAMILO ARAUJO, *e-Administración: Un reto o una nueva moda? cit.*, p. 40, considerano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione come "un nuovo fattore di cambiamento per la organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, [...] in relazione alle possibilità di innovare la gestione: agevolando la comunicazione e lo scambio di dati, sviluppando strutture orizzontali, consentendo di lavorare a distanza e creare spazi virtuali di creazione di idee, dibattito e conoscenza".

<sup>13</sup> La Commissione europea, in COM(2003) 567, definisce l'amministrazione elettronica come "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni pubbliche, combinato con cambi organizzativi e nuove attitudini, col fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e rafforzare l'appoggio alle politiche pubbliche". Evidenzia la diversità di definizioni di amministrazione elettronica R. ZATARAIN DEL VALLE, *Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo*, in VV. AA., *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004, p. 73, sottolineando però che "tutte queste rivelano in maggiore o minore grado la modernizzazione dei processi amministrativi grazie all'uso intensivo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, specialmente per quanto riguarda l'accessibilità e la semplificazione dei servizi che le amministrazioni erogano ai cittadini". L'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nelle



La Legge 11/2007 rappresenta, nell'ordinamento spagnolo, "la prima disposizione normativa che evidenzia una percezione globale del fenomeno"<sup>14</sup>, dell'uso della tecnologia come "attivo strategico" per la modernizzazione amministrativa<sup>15</sup>.

Muovendo dalla considerazione che il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione offre la possibilità di realizzare la buona amministrazione<sup>16</sup>,

---

amministrazioni pubbliche implica modifiche nel modo di organizzarsi e di produrre dell'amministrazione, e questo è il profilo di interesse per il giurista. Di più, solo nella misura in cui la informatizzazione comporta cambi organizzativi e procedurali, "l'informatica può essere un reale fattore di innovazione" - R. MARTÍNEZ DIÉZ, *El proceso de informatización de la pública Administración cit.*, p. 150. Efficacemente, C. BARRIUSO RUIZ, *Administración electrónica*, Dekinson, Madrid, 2007, p. 23, sintetizza i caratteri e gli obiettivi dell'amministrazione elettronica: definita come "l'uso dell'informatica e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore pubblico", strumento per la modernizzazione delle sue strutture e il miglioramento dei suoi servizi, dei suoi processi, della gestione amministrativa e democratica e delle sue politiche pubbliche, il che impone alle amministrazioni non solo di semplificare i suoi procedimenti e ridurre il costo economico, ma anche di migliorare la trasparenza, efficienza, accessibilità, produttività e qualità dei suoi servizi pubblici, offrendoli in forma inter-operabile e multicanale", perciò stesso intervenendo anche a livello organizzativo. Sul concetto e l'origine dell'amministrazione elettronica, vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración electrónica: origin, definición y contexto actual*, in *Revista aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, 2007, núm.14, p. 79 e ss.

<sup>14</sup> E. GAMERO CASADO, *Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 73. Ricorda A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Administración electrónica*, Cizur Minor, Ed. Thomson Aranzadi, 2007, p. 16 che "la regolazione dell'uso dei mezzi tecnici nello svolgimento dell'azione dell'amministrazione pubblica vanta una lunga storia" che procede dal Reale Ordine del 12 febbraio 1900, in cui si affermava l'inesistenza di "una ragione amministrativa o di altro tipo a non ammettere negli uffici amministrativi le istanze e, in generale, i documenti realizzati con macchine da scrivere", così già mostrando segnali di apertura "all'uso di mezzi tecnici da parte dei cittadini" coinvolti nel lavoro amministrativo. Fu soprattutto a partire dagli anni 2000 che la regolamentazione venne progressivamente ampliandosi e intensificandosi. Prima della legge 11/2007, in Spagna, esistevano differenti norme connesse all'amministrazione elettronica e, in generale, alla società dell'informazione e alle nuove tecnologie. Come ricordano E. GAMERO CASADO – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El derecho administrativo ante la era de la información cit.*, p. 59, "il gruppo normativo affonda le proprie radici nella legge 34/2002, relativa a "Servizi della Società dell'informazione e Commercio elettronico" - *ex multis* vds. M. LÓPEZ-MONÍS GALLEGU – R. F. DE ROS CEREZO, *La ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio electrónico*, Aranzadi, Cizur Minor, 2003 - ma, anche, nella legge 59/2003, sulla "Firma Elettronica" – su cui vds. A. MARTÍNEZ NADAL, *Comentarios sobre la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Aranzadi, Cizur Minor, 2004. Si riferiva specificamente all'amministrazione elettronica la Legge 30/1992 sul "Regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e sul procedimento amministrativo comune", che, all'art. 45, disciplinava "genericamente l'impiego di mezzi elettronici, informatici e telematici da parte delle amministrazioni pubbliche" – su cui vds. *oltre* par. 2, [per un commento sulla legge 30 si rimanda a J. GONZÁLES PÉREZ – F. GONZÁLES NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Civitas, Madrid, 2007]; su questa normativa, intervenne successivamente la legge 24/2001, modificandone gli arts. 38 e 59 per la regolamentazione dei registri telematici e delle notificazioni – su cui vds. I. AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA – C. CHINCHILLA MARÍN, *El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas*, in "Revista Española de Derecho Administrativo", núm. 109, 2001, p. 37 e ss. La legislazione generale relativa all'amministrazione elettronica fu sviluppata a livello regolamentario da parte delle diverse amministrazioni pubbliche, con la conseguenza che, in questa materia, prima dell'approvazione della legge 11/2007, "la sistemazione giuridica presentava [...] carattere frammentario e disperso, assenza di un codice o di una legge-quadro, disciplina con norme programmatiche". Così sempre E. GAMERO CASADO – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. loc. cit.*, p. 63.

<sup>15</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 132.

<sup>16</sup> Ovvero "un'amministrazione pubblica efficace, vicina e aperta al cittadino, ed in rete con altre

“semplificando e consolidando la trasparenza” nella dimensione relazionale<sup>17</sup> ed evitando, coerentemente all’ambizione di intenti, che il ricorso alle nuove tecnologie possa essere oggetto di una regolazione totalmente autonoma e, quindi, necessariamente differenziata<sup>18</sup> da parte di ciascuna amministrazione pubblica, la Legge ha manifestato “la volontà di affrontare la questione” del cambio della “forma amministrativa” a partire dal punto di vista dei cittadini<sup>19</sup>.

Proprio i cittadini, come si legge nell’esposizione dei motivi della Legge, “devono essere i primi e principali beneficiari del salto, impensabile solo qualche decina di anni fa’, che si è prodotto nel campo della tecnologia dell’informazione e della comunicazione” e “al servizio di questi, l’Amministrazione è obbligata a trasformarsi in un’amministrazione elettronica retta dal principio di efficacia proclamato dall’articolo 103 della Costituzione”<sup>20</sup>.

---

amministrazioni pubbliche” come “deve esser l’amministrazione elettronica” – A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Administración electrónica*, Cizur Minor, Ed. Thomson Aranzadi, 2007, p. 17. La buona amministrazione che “persegue la prestazione di servizi più efficaci e di migliore qualità”, e “modi più obiettivi e trasparenti” d’azione – J. L. BLASCO DÍAZ, *Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónicas con la Administración*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 2007, p. 795 – trova un fondamentale supporto nella tecnologia. Questa, come si anticipava – vds. *infra*, - infatti, permette di realizzare un nuovo “paradigma” di amministrazione: “un’amministrazione pienamente virtuale, accessibile in qualunque momento e da qualunque ubicazione spaziale, capace di favorire una migliore realizzazione dei grandi principi costituzionali che reggono l’attività delle amministrazioni, come i principi di pubblicità, trasparenza, partecipazione, efficacia” – M. TINTÓ GIMBERNAT, *Administración electrónica y ciberprocedimiento cit.*, p. 10.

<sup>17</sup> C. LÓPEZ BLANCO – L. AVILLÓ LÓPEZ, *El uso de la firma electrónica por las administraciones públicas: nuevos modos de relación y de calidad en la gestión pública*, in VV AA, *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004, p. 39-42, sottolineano come attraverso l’uso delle tecnologie dell’informazione si possa “creare un’amministrazione più vicina e accessibile, meno complessa”, migliorando “le relazioni tra amministrazioni pubbliche”, favorendo “il disimpegno interno delle funzioni all’interno di ogni amministrazione” e “la qualità ed efficacia nell’erogazione dei servizi pubblici”. Di fatto, le tecnologie dell’informazione “rendono possibile il superamento di diverse barriere che nel mondo reale sono imposte dai limiti dello spazio e del tempo” così che le relazioni tra amministrazione e cittadino saranno più agevoli, efficaci e semplici; le relazioni tra le amministrazioni pubbliche saranno più rapide e fluide e si faciliterà la cooperazione e il coordinamento inter-amministrativo; e ancora si incrementerà la produttività e l’efficacia nell’esercizio delle competenze degli organi amministrativi e la qualità dei servizi pubblici.

<sup>18</sup> In quanto, in primo luogo, strettamente dipendente dalle possibilità finanziarie di ciascuna amministrazione. L’obiettivo del legislatore, invece, è “stabilire un quadro completo per l’utilizzo di mezzi elettronici nelle relazioni tanto dei cittadini con l’amministrazione come nelle relazioni tra amministrazioni, completando le disposizioni certamente insufficienti che fino ad ora disciplinavano la questione” - A. BOIX PALOP, *Administración*, p. 305. Nello stesso senso, C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica*, in *Revista General de derecho administrativo*, núm.19, 2009, p. 2, ritiene che la legge “apporti un quadro di riferimento con affanno di codificare e poggiare le basi uniformi per il passaggio verso questo nuovo paradigma che prende il nome di Amministrazione elettronica”. Vds. *infra*.

<sup>19</sup> I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 35. Questo è quanto si può dedurre dallo stesso titolo della legge che parla di “accesso elettronico del cittadino ai servizi pubblici”, diversamente da quanto avviene nell’ordinamento italiano dove il decreto legislativo 82/2005 si pone come codice dell’amministrazione digitale.

<sup>20</sup> Esposizione dei motivi I. M. ARENILLA SÁEZ, *El estado y la Administración pública en la sociedad de la información*, in [www.astic.es](http://www.astic.es), 2003, suggerisce l’idea dell’amministrazione elettronica come migliore servizio al cittadino: come scrive, infatti, “non si tratta di ricercare la tecnologia per la tecnologia, nè la modernità per la modernità, bensì di servire meglio i cittadini. Se si dimenticano queste e altre regole si corre il pericolo di rendere più profondi i divari esistenti nella società”. Con riferimento al principio di

“Al tessere l’amministrazione elettronica, il cittadino deve essere il centro della maglia”<sup>21</sup>, innanzitutto in quanto l’ideale della buona amministrazione che, attraverso la “forma elettronica” si persegue, è un vero e proprio diritto del cittadino<sup>22</sup>.

---

efficacia, quale principio fondamentale di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, vds. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El reto dógmatico del principio de eficacia*, in *Revista de Administración pública*, núm.133, 1994, e giustificazione stessa dell’impiego delle nuove tecnologie vds. J. VALERO TORRIJOS, *Las relaciones con la Administración pública mediante Sistemas electrónicos, informáticos y telemáticos*, in *Revista electrónica de informática y derecho*, núm. 24, 2000: secondo quest’ultimo si possono individuare nel principio di efficacia le fondamenta della “esistenza di un mandato costituzionale che induce l’amministrazione a utilizzare le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti coi cittadini”. Il rispetto del principio costituzionale dell’efficacia si estende ai cittadini, dato che questa “non può predicarsi solo con riguardo all’attività amministrativa in senso stretto, in quanto [...] si proietta anche sul modo in cui si soddisfano i diritti del cittadino” - così J. VALERO TORRIJOS, *La e-Administración pública*, in M. FERNÁNDEZ SALMERÓN - M. SIERRA RODRÍGUEZ - J. VALERO TORRIJOS (coord.), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones públicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2005, p. 91. Ancora sul principio di efficacia, come presupposto della realizzazione dell’amministrazione elettronica, vds. F. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de la Administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos*, in J. PUNZÓN MORALEDA, *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 35 e ss., il quale suggerisce che l’efficacia quale “giustificazione delle nuove tecnologie amministrative”, vada letta congiuntamente all’efficienza, di cui all’art. 31 della Costituzione nella veste di “criterio riferito alla migliore programmazione e gestione della spesa pubblica”, comunque, distinta dal principio di efficacia [“con cui si stabilisce una correlazione tra l’attività amministrativa, le risorse disponibili dell’azione amministrativa e il raggiungimento dei fini e degli obiettivi prestabiliti in vista della soddisfazione dell’interesse generale”]: a partire dal riconoscimento costituzionale di entrambi i principi, possiamo vedere in essi il fondamento costituzionale della stessa amministrazione elettronica.

<sup>21</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 132.

<sup>22</sup> Come già anticipato in diversi momenti, l’espressione “buona amministrazione” definisce l’ideale di un’amministrazione efficace, efficiente, economica, vicina e aperta al cittadino, ed è stata, anche, riconosciuta come diritto del cittadino, in primo luogo da parte della Carta europea che, all’art. 41, in seguito art. II-101 del Trattato con cui si stabilisce una Costituzione per l’Europa, dispone: “Ogni persona ha diritto a che le istituzioni, organi, e organismi dell’Unione trattino le sue questioni in modo imparziale ed equo, in un termine ragionevole. Questo diritto racchiude in particolare: a) il diritto di ogni persona ad esser ascoltata prima che si assuma una decisione sfavorevole nei suoi riguardi; b) il diritto di ogni persona ad acceder al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto degli interessi legittimi e della confidenzialità e del segreto professionale e commerciale; c) l’obbligo per l’amministrazione di motivare le sue decisioni [...]”. Da un lato, il diritto in questione esprime il carattere necessario della modernizzazione amministrativa, come ricerca di un miglior servizio ai cittadini - M. GÓMEZ PUENTE, *La Administración electrónica*, in *Actas del I Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Minor, 2007. Da un altro lato, nella misura in cui la tecnologia rafforza e favorisce il raggiungimento di quegli obiettivi e principi che stanno alla base della buona amministrazione - in primo luogo semplificazione, trasparenza, partecipazione, efficacia, efficienza, economicità e ancora cooperazione inter-amministrativa [A. CERRILLO MARTÍNEZ, *op. ult. cit.*] - la realizzazione dell’amministrazione elettronica si pone come condizione per la soddisfazione di questo diritto. Così J. MARTÍNEZ SORIA - *Gobierno electrónico en Alemania y en Europa*, in L. COTINO HUESO, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2006, p. 250 - ha affermato che “il governo elettronico è un elemento essenziale per garantire al cittadino il suo diritto fondamentale ad una buona amministrazione”, capace allo stesso tempo di giustificare la centralità del cittadino nella configurazione dell’amministrazione elettronica. In questo senso J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007, p. 5 e ss., spec. p. 9, afferma che “il principio di buona amministrazione giustifica la necessità per cui le amministrazioni si impegnino per la loro modernizzazione tecnologica a partire da un disegno che si fonda su diverse esigenze già rinvenibili nel testo Costituzionale”. Più in generale, sul tema sviluppato dalla dottrina, J. PONCE SOLÉ, *Deber de buena Administración y derecho al propio*

In questa prospettiva, in modo più articolato e “incisivo” rispetto a quanto è stato previsto nell’ordinamento italiano<sup>23</sup>, il legislatore spagnolo, nel già avviato percorso di riconoscimento di situazioni giuridiche attive del cittadino di fronte all’Amministrazione<sup>24</sup>, “ha istituito uno statuto di diritti dell’amministrato elettronicamente”<sup>25</sup>. “Uno statuto del cittadino di fronte all’amministrazione elettronica che riporta un elenco “non limitativo” delle posizioni giuridiche di cui è titolare nelle sue relazioni con le Amministrazioni, accompagnate da specifiche garanzie di effettività”<sup>26</sup>; uno statuto costruito a partire dal riconoscimento di un ampio “diritto a relazionarsi con queste attraverso mezzi elettronici”<sup>27</sup>.

---

*procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

<sup>23</sup> Vds. *retro*, cap. II, par. 3. Ci troviamo nell’ordinamento spagnolo, infatti, di fronte alla codificazione di un elenco diritti dei cittadini “in relazione all’utilizzo dei mezzi elettronici nell’azione amministrativa”. Nell’ordinamento italiano, invece, le posizioni giuridiche di vantaggio dei cittadini, di cui alla Sezione II, “Diritti dei cittadini e delle imprese”, sono configurate a partire da “doveri” dell’amministrazione, eccezion fatta per l’art. 3 che, come si è già detto, individua espressamente “il diritto dei cittadini all’uso delle tecnologie”, rinviandone la tutela, nel comma 1-ter, al codice del processo amministrativo, il d.lgs. 104/2010. Quest’ultimo all’art. 133, lett. d), fra le materie di giurisdizione esclusiva prevede, infatti, “le controversie concernenti l’esercizio del diritto a chiedere e ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali”.

<sup>24</sup> Nell’ordinamento spagnolo, la posizione giuridica dell’amministrato è stata progressivamente rafforzata a partire dall’adozione del testo Costituzionale e ha trovato un’importante sostegno al momento dell’entrata in vigore della legge 30/1992 il cui art. 35 incorpora un catalogo di diritti del cittadino rispetto all’azione amministrativa, richiamato anche nella legge 11/2007 - come si vedrà *oltre*. Per un primo commento, si rimanda a A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, Map-Inap, Madrid, 1996, p. 59 e ss., mentre con riguardo al tema dell’esercizio telematico di questi diritti, vds. L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica*, in “*Revista Vasca de Administración pública*”, núm. 68, 2004; J. L. BLASCO DÍAZ, *Los derechos del ciudadano en su relación electrónica con la Administración*, in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 136, 2007, p. 791 e ss.

<sup>25</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano*, *cit.*, p. 139, evidenzia come il legislatore “non fosse obbligato” a ciò, dovendosi così vedere in questo riconoscimento “l’espressione giuridica di una volontà politica”. Come avvenne anche per l’art. 35 della legge 30/1992, con riferimento a cui A. EMBID IRUJO, *op. loc. cit.*, aveva parlato di un vero e proprio “sforzo di codificazione giuridica” a carattere “simbolico”, orientato e finalizzato ad avvicinare l’amministrazione all’immagine costituzionale di un’amministrazione “democratica”.

<sup>26</sup> Esposizione dei motivi V. Si tratta, come sottolinea I. MARTÍN DELGADO, *Los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica*, in *La Protección de datos en la Administración electrónica*, Aranzadi, 2009, p. 152, “di autentici diritti soggettivi perfetti, ovvero, posizioni di potere che si traducono nella possibilità d’imposizione, da parte del titolare, della realizzazione di una condotta al soggetto passivo degli stessi, l’Amministrazione”; diritti riconosciuti al cittadino, e, quindi, secondo la definizione contenuta nell’allegato della legge 11/2007 a “qualunque persona fisica, persona giuridica e ente senza personalità che si relazioni o sia suscettibile di relazionarsi con le amministrazioni pubbliche”.

<sup>27</sup> I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 148. Il Titolo I, rubricato “*Diritti dei cittadini a relazionarsi con le amministrazioni pubbliche attraverso mezzi elettronici*”, all’art. 6 “*Diritti dei cittadini*”, al 1° c., riconosce “il diritto dei cittadini a relazionarsi con le amministrazioni pubbliche per l’esercizio dei diritti previsti all’art. 35 della legge 30/1992 [...], così come per ottenere informazioni, realizzare pareri e allegazioni, formulare istanze, manifestare consenso, avanzare pretese, effettuare pagamenti, realizzare transazioni e opporsi a risoluzioni e atti amministrativi”. In generale, questo diritto esprime la centralità del cittadino e l’evoluzione del modello di relazioni tra amministrazioni e cittadino che ha caratterizzato la stessa evoluzione del diritto amministrativo – sul tema G. ARENA, *E-government cit.*, p. 416 e ss. e ancora I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 152 e ss., che ritrova nella formulazione della norma e nel suo richiamo diretto all’art. 35 della legge 30/1992, l’espressione normativa delle “molteplici possibilità che ha la sua

Il diritto a “intavolare” relazioni con le amministrazioni di interesse “con mezzi elettronici”<sup>28</sup>, se lo stesso cittadino lo richiede<sup>29</sup>, come è precisato nell’esposizione dei motivi, tiene come “contropartita l’obbligo di queste di dotarsi dei mezzi e sistemi elettronici” affinché questo diritto possa effettivamente esercitarsi<sup>30</sup>. Un obbligo che, d’altra parte, come si anticipava, procede per la pubblica amministrazione, ancor prima, dal “principio costituzionale di efficacia” e dall’esigenza di buona amministrazione<sup>31</sup>, al cui servizio si pone lo stesso diritto legislativo a relazionarsi telematicamente, nonché l’insieme degli ulteriori diritti ad esso complementari<sup>32</sup>.

---

attuazione”.

<sup>28</sup> Definiti “in modo onnicomprensivo” nell’allegato della legge, lettera p), nei seguenti termini: “meccanismo, installazione, impianto o sistema che permette di produrre, conservare o trasmettere documenti, dati e informazioni; includendo qualunque rete di comunicazione aperta o ristretta come internet, telefonia fissa e mobile o altre”. La definizione, si anticipa, è perfettamente coerente con il fondamentale principio di neutralità tecnologica, enunciato all’art. 4 della legge, lettera i), nei termini della “indipendenza nella scelta delle alternative tecnologiche da parte dei cittadini e delle amministrazioni, così come [della] libertà di sviluppare e applicare i progressi tecnologici in un contesto di libero mercato” – su cui vds. *oltre*, par. 3, e per un iniziale commento, A. BOIX, *La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso a los servicios administrativos*, in *Revista General de derecho administrativo*, 2007, núm. 16.

<sup>29</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 161, puntualizza che “la proclamazione del diritto alla relazione elettronica comporta la facoltà per il cittadino di fare o di non fare, [...] implica, dunque, come punto di partenza il diritto a non stabilire detta interazione elettronica”. Nello stesso senso, sottolinea I. MARTÍN DELGADO, *Los derechos cit.*, p. 153, “le caratteristiche del riconoscimento di questo diritto sono tre: volontarietà, possibilità di revoca e configurazione come obbligazione in determinati casi”. Se, da un lato, si prospetta un “diritto ad esercizio volontario”, dall’altro lato, si stabilisce una “eccezione alla regola della volontarietà”, in quei casi in cui il legislatore lascia alle amministrazioni la possibilità di imporre in via regolamentaria l’interazione elettronica (*ex art. 27, 6° comma, della Legge 11/2007, su cui vds. oltre, spec. par. 3.2*). Allo stesso modo, corrisponde al cittadino la piena facoltà di revocare la scelta di utilizzare il mezzo elettronico per comunicare con l’Amministrazione: come stabilito ai sensi dell’art. 27, “Comunicazioni elettroniche”, 1° comma, “l’opzione di comunicare attraverso uno o l’altro mezzo non vincola il cittadino, che potrà in ogni momento optare per un mezzo distinto da quello inizialmente scelto”. Più diffusamente sul tema, vds. *oltre, spec. par. 3*.

<sup>30</sup> Esposizione dei motivi I, in cui si legge ancora che si passa “dalla dichiarazione di impulso dei mezzi elettronici – concretatasi nella semplice possibilità che alcune amministrazioni o alcuni dei loro organi consentissero le comunicazioni per via elettronica – all’essere obbligate a farlo perché la legge riconosce il diritto dei cittadini a stabilire relazioni elettroniche”. Siamo di fronte ad un vero e proprio obbligo per la pubblica amministrazione di riorganizzarsi tecnologicamente, analogamente a quanto già si è detto con riguardo all’art. 3 del nostro Codice dell’amministrazione digitale. Si tenga già in considerazione – riservando una trattazione più ampia successivamente vds. *oltre, spec. par. 3 e 4* – che tale obbligo è attenuato dalla possibilità che “con una norma di rango di legge si stabilisca o imponga l’utilizzazione di un mezzo non elettronico” (di cui all’art. 27, “Comunicazioni elettroniche”, 1° comma) – L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 158 e ss. D’altra parte, non si trascuri che, in considerazione della “dimensione costituzionale del principio di buona amministrazione e in particolar modo del principio di efficacia, così come dell’intensa informatizzazione delle organizzazioni private”, il discrezionale ricorso a queste eccezioni potrà “difficilmente giustificarsi” – così come ha ritenuto J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 26.

<sup>31</sup> I. MARTÍN DELGADO, *Los derechos cit.*, p. 149.

<sup>32</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, p. 155 e ss. A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Administración electrónica cit.*, p. 20, sottolinea che “il diritto a relazionarsi attraverso mezzi elettronici è uno degli aspetti principali della nuova regolazione dell’amministrazione elettronica”, per il cui effettivo esercizio la legge riconosce altri diritti “di carattere strumentale o ausiliare”, di cui ai commi 2° e 3° dello stesso art. 6, che nel complesso vanno a definire il contenuto dello statuto dell’amministrato elettronicamente: dal diritto a utilizzare e scegliere i mezzi elettronici prescelti, al diritto a non apportare dati o documenti in possesso dell’Amministrazione;

Le pubbliche amministrazioni “si trovano legalmente obbligate”<sup>33</sup> a soddisfare un diritto che, per dirla con Boix, significa “diritto a realizzare qualunque attività e qualunque procedimento elettronicamente”<sup>34</sup> e che, per ciò stesso, importa necessariamente significative conseguenze nel modo di essere e di agire dell’amministrazione<sup>35</sup> e un ripensamento profondo nel modo di esercizio del potere pubblico.

Consapevole di questo, il legislatore spagnolo ha definito l’ambito oggettivo di applicazione della legge nei termini della “regolazione degli aspetti fondamentali del ricorso alle tecnologie dell’informazione nell’attività amministrativa, nelle pubbliche Amministrazioni, così come nei rapporti dei cittadini con le stesse”<sup>36</sup>. E di più, con una portata che copre ogni spazio dell’attività pubblicistica<sup>37</sup> ed un insieme ampio di precetti attraverso i quali il legislatore aspira a regolare in modo esaustivo l’utilizzo dei mezzi elettronici, informatici e telematici nell’ambito dell’attività amministrativa<sup>38</sup>, ha posto i

---

dal diritto a conoscere attraverso mezzi elettronici lo stato di svolgimento del procedimento, al diritto ad ottenere copia dei documenti elettronici nei procedimenti in cui si tenga la condizione di interessati; dal diritto alla conservazione da parte delle Amministrazioni pubbliche degli atti elettronici che facciano parte del fascicolo al diritto ad ottenere i mezzi di identificazione elettronica necessari, nonché all’utilizzazione di certificati elettronici, alla garanzia di sicurezza dei dati e alla qualità dei servizi pubblici prestati attraverso mezzi elettronici. Per un commento, vds. L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 177-235. Si anticipa, fra tanti, per il rilievo che ha nella successiva trattazione secondo il metodo d’indagine prescelto, ovvero, nell’ottica della semplificazione procedimentale, in particolare, tra tutti, il diritto riconosciuto nell’art. 6.2°, lettera b), “a non apportare i dati e documenti che operano in potere delle Amministrazioni, le quali utilizzeranno mezzi elettronici per recuperare la detta informazione sempre che, nel caso di dati di carattere personale, si possa contare con il consenso degli interessati nei termini stabiliti dalla Legge 15/1999 [...]”. Vds. *oltre*, par. 2, 3 e 4.

<sup>33</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 7.

<sup>34</sup> A. BOIX PALOP, *Previsiones en materia de neutralidad tecnológica y acceso a los servicios de la Administración*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 307. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos Peruano y Español*, in *Revista de derecho administrativo*, núm. 9, 2010, p. 97, ritiene a tal proposito che “la necessità di articolare procedimenti amministrativi elettronici è la conseguenza diretta del riconoscimento del diritto dei cittadini a relazionarsi elettronicamente con le amministrazioni pubbliche”.

<sup>35</sup> E, dunque, nei diversi procedimenti che in queste si svolgono.

<sup>36</sup> L’art. 1 “*Oggetto della Legge*”, al 1° comma, stabilisce che “La presente Legge riconosce il diritto dei cittadini a relazionarsi con le Amministrazioni pubbliche attraverso mezzi elettronici e regola gli aspetti basilari della utilizzazione delle tecnologie dell’informazione nella attività amministrativa, nelle relazioni tra Amministrazioni pubbliche, così come nelle relazioni dei cittadini con le stesse con la finalità di garantire i loro diritti, un trattamento comune davanti ad esse e la validità e l’efficacia dell’attività amministrativa in condizioni di sicurezza giuridica”. Così definito l’oggetto della legge, E. GAMERO CASADO, *Ojeto, ambito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes cit.*, p. 75, pone in evidenza l’inappropriatezza del titolo della stessa legge, che “camuffa indebitamente il contenuto materiale della legge presentandola come un testo di minore ambizione e ampiezza rispetto al suo contenuto materiale effettivo”.

<sup>37</sup> Diversamente da quanto previsto dall’art. 2 del Cad, l’art. 2 della Legge 11/2007, rubricato “*Ámbito de aplicación*”, al 2° comma, esclude dall’ambito di applicazione “le attività delle amministrazioni pubbliche svolte in regime di diritto privato”.

<sup>38</sup> A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Administración electrónica cit.*, p. 20. Si pensi alla disciplina relativa alla identificazione e autenticazione dei cittadini e delle amministrazioni (arts.13-19), ai registri elettronici (arts. 24-26), alle comunicazioni elettroniche (art. 27), alle notificazioni elettroniche (art. 28), al documento elettronico (art. 29), alle copie elettroniche di documenti, tanto cartacei come in formato elettronico (art.30), al fascicolo elettronico (art. 31) ed, ancora, alla disciplina delle singole fasi del procedimento (art. 35-38) - vds. *oltre*.

presupposti tecnico-giuridici per sviluppare quell'attività nella "forma" del procedimento amministrativo elettronico, come "sede virtuale" della "relazione telematica" tra cittadino e amministrazione.

Con questa breve premessa, si sviluppa di seguito l'indagine sulla regolamentazione del procedimento amministrativo elettronico nell'ordinamento spagnolo che, collocandosi nel contesto di uno studio sulla semplificazione procedimentale per mezzo delle tecnologie informatiche e telematiche, conserva immutato l'approccio e le prospettive di fondo.

Nel quadro di una disciplina che, per tanti versi, si avvicina a quella italiana, il percorso è costruito con una logica speculare a quella finora adottata. A partire dai principi e dai diritti che devono trovare concreta applicazione sul piano procedimentale secondo i criteri direttivi normativamente determinati; passando, poi, per l'analisi degli elementi tecnico-giuridici alla base dell'azione amministrativa informatizzata e, dunque, del procedimento amministrativo elettronico; e giungendo fino allo studio della disciplina delle singole fasi procedimentali ed alle riflessioni conclusive intorno al fascicolo informatico ed alla configurazione del procedimento amministrativo.

Inevitabilmente, la lettura del dato normativo è affrontata evidenziando gli aspetti su cui maggiormente l'attenzione della dottrina spagnola si è concentrata, ma mantiene costante il taglio della comparazione fra sistemi e soluzioni giuridiche. Ed è proprio in questo senso, che aspira ad essere un'ulteriore occasione di riflessione sul tema, con l'auspicio che al giurista non sfugga la possibilità di configurare nuove realtà a partire da differenti esperienze.

## 2.) *Principi per la gestione elettronica del procedimento amministrativo nella Legge 11/2007*

Lo svolgimento dell'attività amministrativa "formalizzata"<sup>39</sup> attraverso il ricorso alle tecniche e forme elettroniche incontra un riferimento diretto nella legge 11/2007, nel dettato dell'art. 33, il quale avanza "un'abilitazione legale per l'utilizzo dei mezzi elettronici nell'ambito dei procedimenti amministrativi"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Da intendersi come "azione amministrativa in sede procedimentale", ovvero, secondo la definizione che ne è stata data da L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 700, l'azione che si produce "dichiarando, confermando, alterando o costituendo situazioni giuridiche [...] attraverso la forma o procedimento corrispondente", che "conduce sempre a dichiarazioni finali con rilevanza giuridica". Si tratta dell'attività in cui "pienamente si possono comprendere i vantaggi che apportano le tecnologie, non limitati "ai soli effetti del funzionamento interno", bensì estesi "alla produzione giuridica dell'attività amministrativa riferita ai cittadini" - J. OCHA MONZÓ - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico*, in "La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro", Castellon, Universitat Jaume I, 2007, p. 95-96. Sul tema vds. anche N. ÁLAMO GONZALES, *La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos cit.*, p. 92.

<sup>40</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo*, in E. GAMERO CASADO - J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 444. Collocato nel Titolo III, "Della gestione elettronica dei procedimenti amministrativi", all'interno del Capitolo I "Disposizioni comuni", l'art. 33, rubricato "Utilizzazione di mezzi elettronici", ammettendo "la gestione elettronica dell'attività amministrativa", nel rigoroso "rispetto della titolarità e dell'esercizio della competenza da parte della pubblica amministrazione, organo o entità a cui è attribuita" e "dei requisiti formali e materiali stabiliti nelle norme che regolano la corrispondente attività", impone la promozione "dell'applicazione dei mezzi

La suddetta norma, benché priva del carattere basico<sup>41</sup>, esprime la chiara intenzione del legislatore di indurre le amministrazioni pubbliche all'impiego dei mezzi elettronici nell'ambito dell'azione amministrativa. Intenzione che già era stata manifestata con la legge 30/1992, sul "Regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del procedimento amministrativo comune", il cui articolo 45, 1° comma, con un tenore del tutto analogo affermava: "le pubbliche amministrazioni promuoveranno l'impiego e l'applicazione di tecniche e strumenti elettronici, informatici e telematici per lo svolgimento della propria attività e l'esercizio delle proprie competenze, nel rispetto dei limiti che, all'utilizzo di questi mezzi, stabiliscono la Costituzione e le Leggi"<sup>42</sup>.

In modo analogo a quanto è avvenuto nell'ordinamento italiano, in cui la legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, poneva all'articolo 3-*bis* le basi del processo di informatizzazione dell'attività amministrativa, poi sviluppato col d.lgs. 82/2005<sup>43</sup>, il legislatore spagnolo, prima dell'adozione della legge 11/2007, aveva inserito nella disciplina comune sul procedimento un precetto di legittimazione all'utilizzo di mezzi elettronici, informatici e telematici nell'attività amministrativa, che cancellava qualunque prospettato "problema di legalità", ovvero di legittima possibilità per l'amministrazione di ricorrere alla tecnologia nella gestione dei procedimenti. Nello stesso senso, depone l'art. 33<sup>44</sup> che, tuttavia, collocandosi all'interno di una regolamentazione sistematica il cui fine primario è la realizzazione dell'amministrazione

---

elettronici ai processi di lavoro e alla gestione dei procedimenti e dell'azione amministrativa".

<sup>41</sup> L'art. 33 della legge, come l'ulteriore norma qui a commento inserita all'interno dello stesso Capitolo I "Disposizioni comuni" – l'art. 34, non ha natura di norma basica. È quanto precisato nella prima disposizione finale, "Carattere basico della Legge", che, pur riconoscendo tale carattere alla maggior parte delle norme, esclude esplicitamente tali disposizioni. Come ricorda E. GAMERO CASADO, *Ojeto, ambito de aplicación y principios generales cit.*, p. 92, nell'ordinamento spagnolo la natura di norma basica deriva dall'essere "dettata nell'esercizio della competenza che l'art.149.1.18 della Costituzione attribuisce allo Stato" in ordine alla determinazione delle "basi del regime giuridico delle pubbliche amministrazioni" e al "procedimento amministrativo comune", al fine di definire un livello normativo uniforme fra le diverse Amministrazioni. Nell'Esposizione dei motivi II, il legislatore della Legge 11/2007, pur non distinguendo il quadro dei precetti che corrisponde all'una o all'altra materia di competenza, dichiara: "la Legge si articola a partire dalle competenze dello Stato riconosciute dall'art. 149.1.18 della Costituzione", ma "nel dettare quanto ha carattere basico, lascia spazio agli sviluppi autonomici, senza che possa trascurarsi che l'oggetto delle basi in questo caso deve consentire ad ogni modo un trattamento comune" dinanzi alle amministrazioni. "In questa prospettiva, la regolazione dello Stato deve interessare quegli aspetti in cui questo è obbligato [ad assicurare] che le previsioni normative siano comuni [...] al fine di garantire che l'esercizio del diritto dei cittadini a relazionarsi elettronicamente con tutte le amministrazioni formi parte di questo [stesso] trattamento comune". Laddove si tratti di "questioni puramente organizzative", come in riferimento alle "disposizioni comuni" trattandosi di "aspetti relativi ai processi di lavoro delle differenti organizzazioni amministrative", "la relativa normazione corrisponde alla stessa Amministrazione agente" – così, I. MARTÍN DELGADO, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo*, in *Cuadernos de derecho local*, I, 2009, p. 87.

<sup>42</sup> Come afferma A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 445, il 1° comma dell'art. 45 "contiene una referenza abilitatoria affinché l'insieme delle pubbliche amministrazioni promuova l'utilizzazione di mezzi elettronici nella gestione" di propria competenza.

<sup>43</sup> Vds. *retro*, cap. II, p. 3 e cap. III, par. 1. Si tratta come già precisato di una norma introdotta con la legge 15, 11 febbraio 2005, "nel cuore della disciplina dell'attività amministrativa", come ricorda E. CARLONI, *Manuale di Open Government cit.*, p. 161.

<sup>44</sup> "Tanto la Legge 11/2007 che la Legge 30/1992 apportano un supporto legale sufficiente per la detta utilizzazione" - A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 445; "una base giuridica che legalizza il procedimento" svolto con col supporto della tecnologia, secondo R. ZATARAÍN DEL VALLE, *Recepción jurídica de la administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo cit.*, p. 74.



elettronica, induce nell'interprete una lettura più forte ed incisiva del dato normativo, rispetto a quanto prospettato con riferimento all'art. 45<sup>45</sup>: il ricorso ai mezzi elettronici, informatici e telematici nell'ambito dell'attività amministrativa non è più una mera facoltà, ma, come già si anticipava, un vero e proprio "dovere"; il dovere di un'amministrazione "riformata", e la "necessità" di una buona amministrazione<sup>46</sup>, innanzi al diritto del cittadino a rapportarsi con questa per via telematica<sup>47</sup>.

In questo senso, la previsione dell'art. 33 deve essere intesa come se la telematizzazione dell'azione e dei procedimenti amministrativi fosse un passo "obbligato" per soddisfare le esigenze di una "migliore" amministrazione pubblica ed, in particolare, i diritti

---

<sup>45</sup> La norma in questione si colloca all'interno di un quadro di complessiva "insufficienza" normativa per l'effettiva informatizzazione dell'azione amministrativa, derivante secondo I. AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA – C. CHINCHILLA MARÍN, *El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas cit.*, p. 37, dal "carattere disperso e frammentario della regolazione contenuta nella legge 30/1992 sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa", e dalla "natura meramente programmatica delle sue disposizioni". Gli stessi Autori, I. AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA – C. CHINCHILLA MARÍN, *op. loc. cit.*, ponendo questa norma in relazione con l'esposizione dei motivi della stessa legge 30/1992 in cui si proclama decisamente l'apertura "alla tecnicizzazione e modernizzazione dell'azione amministrativa sul versante della produzione giuridica e l'adattamento permanente al ritmo delle innovazioni tecnologiche", in ogni manifestazione presente e futura, sottolineano "che, a prescindere dal fatto che utilizzi la forma verbale imperativa, essa ha un evidente carattere programmatico e principalista". Appariva necessario un successivo intervento del legislatore per sviluppare "giuridicamente le comunicazioni tra l'amministrazione pubblica e i cittadini", presupposto fondamentale per l'effettiva applicazione di strumenti informatici e telematici nella trattazione del procedimento amministrativo", che si concretizzò con la sistematizzazione realizzata dalla legge 11/2007 - J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 28. D'altra parte, non si può tacere sulla possibilità di vedere in questa norma il riconoscimento dell'apertura a "altre vie o supporti dell'informazione o comunicazione", come evidenziano J. OCHA MONZÓ - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 84, per i quali, infatti, già "la Legge sul procedimento amministrativo comune digitalizza l'attività amministrativa". Sull'art. 45, diffusamente vds. il commento di M. TINTÓ GIMBERNAT, *Administración electrónica y ciberprocedimiento cit.*, p. 13 e ss.

<sup>46</sup> In questo senso si ricordi quanto già detto - vds. *retro*, par. 1.

<sup>47</sup> I. MARTÍN DELGADO, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo cit.*, p. 86, "il diritto del cittadino a relazionarsi con l'amministrazione per mezzi elettronici, riconosciuto dall'art. 6 della Legge 11/2007, deve modulare la dichiarazione (concernente l'impulso all'applicazione delle tecnologie nell'azione amministrativa) e deve tenersi ben presente nelle decisioni politiche di telematizzazione di procedimenti e attività amministrative". Infatti, come sottolinea A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Administración electrónica*, Cizur Menor, Ed. Thomson Aranzadi, 2007, p. 20, "il pieno esercizio di questo diritto sarà vincolato alla realizzazione effettiva dell'amministrazione elettronica", e dunque, a quel processo di riorganizzazione funzionale che renda effettiva la possibilità del cittadino di relazionarsi con l'Amministrazione per via elettronica. Negli stessi termini, J. L. BLASCO DÍAZ, *Los derechos de ciudadanos en su relación electrónica con la Administración*, p. 794, il quale proprio per il diritto a relazionarsi telematicamente con le amministrazioni passa il vero e profondo "cambio" operato dalla Legge 11/2007 rispetto alla Legge 30/1992. Come lo stesso legislatore esprime nell'esposizione dei motivi, "La Legge 30/1992 si limitò ad aprire la possibilità di stabilire relazioni telematiche con le amministrazioni, ma il momento attuale domanda un'altra regolamentazione che garantisca effettivamente un trattamento comune dei cittadini davanti a tutte le amministrazioni: che garantisca, per cominciare e in primo luogo, il diritto a stabilire relazioni elettroniche con tutte le amministrazioni. Le nuove realtà, esigenze ed esperienze lo hanno manifestato; lo stesso sviluppo della società dell'informazione, l'importanza di una normazione chiara, precisa e comune dei diritti dei cittadini e il cambio di circostanze tecnologiche e sociali impone di rendere attuale il contenuto, molto diverso da quello del 1992, della normazione basica in modo che sia oggi all'altezza delle nuove esigenze. Questa normazione comune impone ai nostri giorni, per esempio, di riconoscere il diritto dei cittadini – e non solo la possibilità – di accedere mediante comunicazioni elettroniche all'Amministrazione".

riconosciuti al cittadino<sup>48</sup>.

Cosciente di ciò, il legislatore spagnolo, a partire dall'articolo 3, in cui individua fra le finalità della legge quella di "contribuire al miglioramento del funzionamento interno delle amministrazioni pubbliche, incrementando l'efficacia e l'efficienza delle stesse attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione" (5° comma) e di "semplificare i procedimenti amministrativi e individuare *nuove*<sup>49</sup> opportunità di partecipazione e maggiore trasparenza, con le dovute garanzie legali" (6° comma), all'articolo 34, ha previsto: "l'applicazione dei mezzi elettronici alla gestione dei procedimenti, processi e servizi va sempre *e necessariamente*<sup>50</sup> preceduta dalla realizzazione di un'analisi di ridisegno funzionale<sup>51</sup> e di semplificazione del procedimento, processo o servizio"<sup>52</sup> considerato, secondo alcuni aspetti di successiva trattazione, indicati dallo stesso legislatore.

Ci troviamo di fronte all'ammissione legislativa della "necessità" di ripensare secondo "criteri di semplificazione"<sup>53</sup> l'azione ed organizzazione amministrativa al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi che attraverso l'informatizzazione si perseguono. Conseguendo, per questa via, "l'effettiva modernizzazione dell'amministrazione pubblica"<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, "l'Amministrazione non solo è obbligata a realizzare le attività necessarie per soddisfare il diritto del cittadino a relazionarsi con l'amministrazione con mezzi elettronici, telematizzando i suoi procedimenti e le sue attuazioni affinché producano effetti *ad extra* ai sensi di quanto disposto nella Legge sull'Amministrazione Elettronica; ma, deve, comunque, promuovere l'uso dei mezzi elettronici nelle sue attività procedurali puramente interne, dato che proprio in relazione a queste sono in gioco molti dei diritti contemplati nello statuto del cittadino amministrato elettronicamente". Sul punto vds. *oltre*, par. 3.

<sup>49</sup> Corsivo mio.

<sup>50</sup> Corsivo mio.

<sup>51</sup> E. GAMERO CASADO, *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado*, intervento al intervento al IX Congresso dell'Associazione spagnola dei Professori di Diritto amministrativo, Santiago de Compostela, 7-8 febbraio 2014, in [www.aepda.es](http://www.aepda.es), p. 35, richiama il ridisegno funzionale del procedimento nei termini di Mora Ruiz come "un processo permanente e complesso di raccolta di informazioni, analisi dei procedimenti e, ancora, di ricostruzione degli stessi mediante la determinazione di un nuovo circuito di svolgimento con fini di semplificazione, e, quindi, di riduzione dei carichi e di alleggerimento di attività, da intendersi in senso tecnico, in modo che la riformulazione del circuito d'azione avrà come limite la realizzazione degli adempimenti giuridici essenziali della Legge 30/1992". Secondo l'Autore, in particolare, "il ridisegno funzionale è la metodologia più diffusa per attuare le tecniche di semplificazione procedimentale e consiste nell'applicare tecniche di ingegneria dei processi al (ri) disegno funzionale dei procedimenti amministrativi, mediante la disaggregazione del suo iter in attività la cui efficienza sia verificata in termini di manifestazione fisica e meccanica degli atti di gestione o produzione; combinandole con una semplificazione procedimentale in senso stretto, che consiste nella segmentazione del procedimento amministrativo in attività-adempimenti, a loro volta suddivise nelle attività-elementi descrittive dell'adempimento, lavorando così su quelle per ridurre gli aggravii che ne derivano e facilitare lo svolgimento del procedimento".

<sup>52</sup> C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica cit.*, p. 8, sottolinea il carattere imperativo della norma, ancorché priva del carattere basico, in quanto espressione di principi fondamentali – su cui vds. *infra*. Allo stesso tempo, rileva la mancanza di puntuali indicazioni in relazione alla "materializzazione formale", ovvero alla forma di quest'analisi, all'attribuzione organica e alle possibili conseguenze derivanti dal mancato adempimento di questo dovere"; carenze che si aggiungono al mancato riconoscimento del carattere basico della norma e che, in pratica, inducono il rischio di una sorte meramente programmatica della norma.

<sup>53</sup> Richiamati anche nel secondo periodo del 1° comma dell'art. 33.

<sup>54</sup> E. GAMERO CASADO, *Ojeto, ambito de aplicación y principios generales cit.*, p. 78. In gioco la relazione

L'amministrazione elettronica, come è stato riconosciuto in altra sede<sup>55</sup>, "non implica la mera proiezione" dell'amministrazione tradizionale, cartacea, su supporti magnetici<sup>56</sup>. Lo "sfruttamento" effettivo delle possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico, infatti, importa l'esigenza di "ragionare" sulle forme e sui modi dell'azione amministrativa secondo le logiche della semplificazione<sup>57</sup>. "Di riflettere sulla struttura e composizione di ciascun procedimento al fine di valutare la reale necessità di ogni attività in vista dell'adozione della risoluzione definitiva"<sup>58</sup>. E, ancora, di "adattare" i requisiti e gli strumenti dell'attività, secondo un complesso ridisegno funzionale<sup>59</sup> e parallelamente

---

intercorrente tra modernizzazione, semplificazione e informatizzazione - vds. *retro*, cap. II – su cui un importante contributo è stato offerto anche J. TORNOS MÁS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, in *Revista de Administración pública*, núm 151, 2000, p. 40-42. L'Autore, in particolare, a partire dall'idea di semplificazione come "forma di realizzare il concetto di modernizzazione amministrativa", esalta la relazione tra semplificazione e informatizzazione, considerando "le nuove opportunità che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione offrono alle Amministrazioni per migliorare i rapporti coi cittadini e semplificare i procedimenti": "i flussi di informazione dal cittadino all'amministrazione e dall'amministrazione al cittadino, come tutti i circuiti amministrativi interni, possono migliorare in modo radicale con le nuove tecnologie" che, in questo senso, si pongono come "fattori di semplificazione". Rimarca criticamente la mancanza di coincidenza concettuale tra semplificazione e informatizzazione, H. VILLAREJO GALENDE, *La simplificación cit.*, p. 79. Per l'A., "semplificare i procedimenti è renderli più semplici o meno complicati": a questo impegno che, senza dubbi, può vedersi "facilitato dalle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione", non va limitata la portata della semplificazione in quanto questa significa anche "ridurre i procedimenti ed eliminare le attività non necessarie"; così che "la semplificazione amministrativa è qualcosa di più della realizzazione effettiva dell'amministrazione elettronica".

<sup>55</sup> Vds. *retro*, cap. II, par. 2 e 3.

<sup>56</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 137. Nello stesso senso, I. MARTÍN DELGADO, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo cit.*, p. 84 e ss.

<sup>57</sup> Se non vi è dubbio che la realizzazione di un'amministrazione elettronica possa riflettersi positivamente e significativamente sulla semplificazione dei procedimenti amministrativa", è altrettanto vero, come osserva C. CIERCO SEIRA, *op. ult. cit.*, p. 6, che "la sola conversione di una pratica tradizionale in formato elettronico la rende perciò stesso più semplice". A tal fine è necessaria, infatti, una riflessione a portata più ampia che prenda le mosse dalla "previa identificazione dei fattori che fanno di un procedimento un *iter* complesso, difficile e complicato" – vds. spec. p. 3, il quale richiama in tal senso: "l'eccesso di attività, *in primis*; la forte pressione documentale sull'interessato; la durata temporale esagerata; e per ultimo l'elevato costo economico, direttamente o indirettamente, per la formazione del fascicolo". Sul tema della semplificazione procedimentale, vds. ancora *oltre*, par. 4.

<sup>58</sup> E. GAMERO CASADO, *op. ult. cit.*, p. 78. J. VALERO TORRIJOS, *La e-Administración pública*, in M. FERNÁNDEZ SALMERÓN - M. SIERRA RODRÍGUEZ – J. VALERO TORRIJOS (coord.), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones públicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2005, p. 97, considera come attraverso il principio generale di semplificazione amministrativa "si pretende consacrare l'efficacia evitando attività inutili o non necessarie; la riproduzione di attività già realizzate; la retrocessione alla realizzazione di qualcosa che si è già effettuato". Nello stesso senso, J. TORNOS MÁS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español cit.*, p. 75 che considera il principio di semplificazione "derivazione dell'idea più generica dell'efficacia", la quale richiede di "sopprimere i requisiti e procedure inutili e abbreviare i termini delle restanti procedure".

<sup>59</sup> Secondo C. CIERCO SEIRA, *op. loc. cit.*, questo ridisegno funzionale è "un potente strumento di semplificazione, che [...] limita l'automatismo della conversione elettronica dei procedimenti, imponendo un freno all'impulso irreflessivo verso l'elettronico e rendendo al termine il transito più giudizioso". L'obiettivo "non è altro che interrogarsi previamente, da un punto di vista fondamentalmente operativo, sulla composizione della sequenza procedimentale allo scopo di avvertire se trascina attività prescindibili o suscettibili di miglioramento, modificandone la relativa ubicazione nella sequenza, sommandole ad altre, cambiandone la forma in cui si svolgono".

organizzativo, orientato alla buona amministrazione<sup>60</sup>.

In questo senso, sempre guardando alle esigenze dell'efficacia, efficienza ed economicità, e del miglioramento delle relazioni coi cittadini, l'articolo 34 indica i criteri funzionali alla gestione elettronica dei procedimenti amministrativi che si rivelano come "un insieme di determinazioni programmatiche e direttive" di attuazione dei principi di semplificazione e trasparenza<sup>61</sup>, al fine ultimo della "trasformazione dei procedimenti tradizionali in procedimenti in cui si utilizzano tecniche e forme elettroniche"<sup>62</sup>; dei procedimenti intesi come "attuazione amministrativa eminentemente scritta e di relazione lineare"<sup>63</sup> a procedimenti intesi come schemi virtuali e interconnessi tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e privati.

Nella prospettiva del legislatore, in particolare, l'effettiva gestione elettronica dei procedimenti passa per un'operazione di riorganizzazione e ottimizzazione funzionale che si traduce nella "soppressione o riduzione della documentazione richiesta ai cittadini, mediante la loro sostituzione con dati, trasmissione di dati o certificazioni" (art. 34.1, lett. a); nella "previsione di mezzi e strumenti di partecipazione, trasparenza e informazione" (art. 34.1, lett. b); nella "riduzione di termini e tempi di risposta" (art. 34.1, lett. c); nella "razionalizzazione della distribuzione dei carichi di lavoro e delle comunicazioni interne" (art. 34.1, lett. d).

Passa, cioè, per una previa operazione di "semplificazione procedimentale"<sup>64</sup>, che costituisce uno dei fini e principi generali della legge<sup>65</sup> e, di più, un principio generale dell'azione amministrativa<sup>66</sup>, che sul versante operativo si traduce nei differenti criteri

---

<sup>60</sup> Come si riconosce nella Raccomandazione (2004)15 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, gli obiettivi ed effetti che si perseguono con l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – "la buona amministrazione" – si conseguiranno soltanto nella misura in cui si introducano anche cambi nelle strutture, nei processi e nel modo in cui lavorano e si organizzano i poteri pubblici.

<sup>61</sup> Principi consacrati nell'art. 4, della Legge 11/2007 - lett. j) y lett. k).

<sup>62</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 447.

<sup>63</sup> J. OCHA MONZÓ - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación cit.*, p. 89.

<sup>64</sup> M. TINTÓ GIMBERNAT, *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, p. 25. Da interpretare – ribadiamo – anche in riferimento agli aspetti organizzativi dell'azione amministrativa e non come mera "riduzione dei carichi burocratici che si proiettano sull'azione dei cittadini e delle imprese nei rispettivi rapporti con l'amministrazione", al fine di "conseguire decisioni più rapide e nel cui processo d'adozione l'amministrato abbia potuto [effettivamente] intervenire in forma agile ed efficace" – così J. TORNOS MÁS, *La simplificación procedimental cit.*, p. 42.

<sup>65</sup> Si è già ricordato il fine indicato dall'art. 3, di "semplificare i procedimenti amministrativi e offrire nuove opportunità di partecipazione e maggiore trasparenza con le dovute garanzie legali", obiettivo che è elevato allo stesso tempo alla condizione di principio generale nell'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione dall'art. 4, lettera j): "principio di semplificazione amministrativa, in base a cui si riducono in modo sostanziale tempi e termini dei procedimenti amministrativi, realizzando una maggior efficacia ed efficienza nell'attività amministrativa". Sul principio di semplificazione vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica*, Aranzadi, Cizus Minor, 2009, p. 333 e ss., spec. p. 342, che, perfettamente in linea con quanto finora è stato detto, richiama l'attenzione sulla necessità di non ridurre il suddetto principio nei meri termini in cui è affermato dall'art. 4 lettera j): "non si deve incorrere nell'errore di considerare che semplificare è semplicemente ridurre i termini amministrativi e il tempo di risposta dell'Amministrazione, stabilendosi un obiettivo più ampio che deriva dal suo essere materializzazione del principio di efficacia". Similmente, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 16, considera "criticabile la formula impiegata nell'art. 4 lettera j), per la consacrazione del principio di semplificazione amministrativa".

<sup>66</sup> Sulla semplificazione come principio generale dell'azione, ma anche dell'organizzazione amministrativa, vds. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación de la Administración pública*, in *Revista de*

normativamente determinati.

Passando in rapida rassegna i suddetti criteri, in primo luogo, come indica Palomar, con la “soppressione o riduzione della documentazione richiesta ai cittadini”, “si obbligano le amministrazioni pubbliche affinché l’apporto documentale del cittadino formi parte della riflessione organizzativa e funzionale”, in modo da garantire la soddisfazione del corrispondente diritto del cittadino a “non apportare dati o documenti che operano in potere delle amministrazioni pubbliche” (art. 6, 2° c., lett. b)<sup>67</sup>. Il legislatore, cosciente delle potenzialità che le tecniche elettroniche offrono per la semplificazione dei carichi documentali che gravano sui cittadini, include l’obiettivo dell’effettività del riconosciuto diritto nella valutazione qualitativa e funzionale delle attività procedimentali e impone la loro configurazione secondo la direttrice della trasmissione elettronica dei dati dell’insieme delle amministrazioni pubbliche<sup>68</sup>.

In secondo luogo, lo svolgimento dell’analisi di ridisegno funzionale e di semplificazione

---

*Administración pública*, núm.147, 1998, p. 27 e ss., spec. p. 37, che implicitamente ne richiama la connessione coi profili di legittimazione dell’amministrazione – su cui vds. *retro*, cap. II – prospettandola come esigenza “richiesta direttamente dalla necessità di rafforzare lo stesso apparato statale”, alleggerito “da mille interventi inutili che a nulla conducono e che nulla garantiscono”.

<sup>67</sup> Il diritto in questione – già richiamato vds. *retro*, par.1 – non è un diritto di nuovo pugno perché già il legislatore della legge sul procedimento lo aveva riconosciuto in capo al cittadino (art. 35, lettera f) Legge 30/1992). Nell’attuale formulazione, ciò che muta è l’estensione del raggio d’azione: dalla “amministrazione procedente” alle “amministrazioni pubbliche” e dai “documenti” ai “dati e documenti”, col conseguente ampliamento del contenuto del diritto che ne deriva, giacché non ci si limita a rendere possibile l’esercizio del detto diritto di non apportare dati e documenti in potere dell’amministrazione che svolge il procedimento, bensì di qualunque amministrazione pubblica. Osserva A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 449, che si tratta di “un precetto rivoluzionario in termini storici dove l’amministrazione ha teso a una considerazione certamente statica e, soprattutto, basata sull’azione del cittadino, molto spesso considerato un autentico postino dell’amministrazione corrispondente”. Per un approfondito confronto, vds. T. M. NAVARRO CABALLERO, *El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico. Un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 440 e ss.

<sup>68</sup> La definizione di questo criterio a cui deve conformarsi il disegno funzionale non è sufficiente per garantirne reale effettività. Si rende necessaria, infatti, la soluzione di alcuni problemi come “l’ammissibilità della trasmissione di dati e lo scambio di informazioni” - A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 449. “Ogni amministrazione dovrà facilitare l’accesso in via elettronica delle restanti amministrazioni ai dati che abbia in suo potere”, affrontando le relative importanti “implicazioni tecniche e organizzative” - C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación cit.*, p. 12 – che collegano il tema al problema dell’accessibilità dell’informazione, alla necessità di cooperazione inter-amministrativa, alla garanzia della neutralità tecnologica: in breve, al problema dell’interconnessione telematica fra amministrazioni, intorno a cui si gioca una partita decisiva per la reale semplificazione procedimentale. Come efficacemente sintetizza, J. VALERO TORRIJOS, *El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 144, al fine di “semplificare il carico documentale che devono sopportare i cittadini”, “l’apporto documentale da parte del cittadino sarà sostituito dallo scambio della corrispondente informazione tra le Amministrazioni pubbliche coinvolte, operazione che dovrà realizzarsi utilizzando mezzi elettronici e previa determinazione di condizioni, protocollo e criteri funzionali o tecnici necessari per accedere a questi dati con le massime garanzie di sicurezza, integrità e disponibilità”. Le amministrazioni pubbliche, segue l’art. 6, “utilizzeranno mezzi elettronici per richiedere detta informazione sempre che, nel caso di dati di carattere personale, si conti sul consenso degli interessati nei termini stabiliti dalla Legge Organica 15/1999, sulla Protezione dei dati di carattere personale o una norma con rango di legge così lo determini, salvo che esistano restrizioni conformi alla normativa di applicazione ai dati e documenti reclamati-richiesti. Il citato consenso potrà essere emesso e richiedersi con mezzi elettronici”. Sul tema, vds. *oltre*, par. 3 e 4.

del procedimento è vincolato al “massimo sfruttamento” delle potenzialità dei mezzi elettronici, informatici e telematici “al fine di favorire la trasparenza e la conoscenza dell’azione amministrativa”<sup>69</sup>: le amministrazioni devono individuare nuove occasioni per soddisfare il diritto dei cittadini ad un’azione amministrativa “conforme ai principi di trasparenza e partecipazione”<sup>70</sup>, e sfruttare le potenzialità tecnologiche per “la previsione di nuovi modi”<sup>71</sup> e strumenti di partecipazione, trasparenza e informazione”. In terzo luogo, con un richiamo diretto all’art. 4, lettera j), il ridisegno funzionale passerà per “la riduzione dei termini e tempi di risposta”: è la stessa utilizzazione di strumenti informatici e telematici nello svolgimento dell’attività amministrativa, che naturalmente consente “di risparmiare tempo”, così concludendo, come nota Martín<sup>72</sup>, che “l’inclusione di questo parametro risulta più che obbligatoria”<sup>73</sup>. E, infine, con un’evidente corrispondenza tra ridisegno funzionale e ridisegno organizzativo, si indica come ulteriore criterio “la razionalizzazione della distribuzione dei carichi di lavoro e delle

---

<sup>69</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 450. La “trasparenza”, così come la “pubblicità del procedimento”, è riconosciuta come principio generale dell’amministrazione elettronica, nell’art. 4, lettera k), della legge, in base a cui “l’uso dei mezzi elettronici deve facilitare la massima diffusione, pubblicità e trasparenza dell’azione amministrativa”. Che nel procedimento debba trovare realizzazione il principio di trasparenza, o, meglio, che lo stesso principio informi il procedimento, in modo da garantire la conoscibilità, rendere effettiva la partecipazione e realizzare il modello dell’amministrazione democratica è stato più volte evidenziato in dottrina: *ex multis* J. CANTERO MARTÍNEZ, *El principio de transparencia en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011, p. 292 e ss.; J. PIÑAR MAÑAS, *Revolución tecnológica, Derecho administrativo y administración pública*, Civitas, Madrid, 2007, p. 66-67, segnalava “la trasparenza fa riferimento a tre elementi: il processo di elaborazione delle decisioni da parte degli enti pubblici deve esser aperto e partecipato, le decisioni devono essere motivate e ragionevoli; l’informazione che serve a fondamento delle decisioni deve esser, nella misura possibile, accessibile al pubblico”; o A. CERRILLO MARTÍNEZ, *La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 349 e ss., che considera la trasparenza come “una delle principali sfide delle amministrazioni pubbliche nella società dell’informazione al fine di avvicinarle ai cittadini e migliorare la sua legittimazione democratica”. Le tecnologie si inseriscono in questo contesto come uno strumento capace di potenziare la trasparenza e, in particolare, la conoscenza dell’azione amministrativa: come evidenzia lo stesso A. Cerrillo Martínez, l’uso dei mezzi elettronici, informatici e telematici favorisce la trasparenza dell’azione amministrativa, nella misura in cui “facilita la creazione e diffusione dell’informazione pubblica”, consentendo, oltre al “controllo” dell’attività delle amministrazioni pubbliche, che “i cittadini, le imprese e le organizzazioni conoscano l’informazione pubblica necessaria, tanto per le loro faccende giornaliere quanto per l’esercizio dei loro diritti, così come per il complemento delle loro obbligazioni, realizzare le loro attività e fruire dei servizi pubblici, conoscere l’attività che realizzano le amministrazioni e partecipare nell’attività pubblica”.

<sup>70</sup> Art. 3, comma 5, della Legge 30/1992, “Regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e procedimento amministrativo comune”. A tal proposito, già F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Consideraciones jurídicas sobre la informatización de los procedimientos administrativos. La iniciación y terminación del procedimiento por vía telemática*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones públicas, CORUÑA, ottobre 2002, in [www.tecnimap.com](http://www.tecnimap.com), p. 1, per il quale “l’informatizzazione dell’azione amministrativa”, capace “di facilitare e potenziare la partecipazione della collettività”, “contribuisce in via generale, [...] ad una maggiore trasparenza”.

<sup>71</sup> Corsivo mio.

<sup>72</sup> La contrazione dei tempi necessari per lo svolgimento delle singole attività, reso possibile dall’introduzione delle nuove tecnologie nella gestione del procedimento amministrativo “deve tradursi necessariamente nel fatto che i termini delle diverse pratiche e il termine per risolvere possano avvicinarsi” - I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 88.

<sup>73</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 451.



comunicazioni interne”, così valorizzando l’opportunità offerta dalle tecnologie di soddisfare quell’esigenza di razionalità organizzativa<sup>74</sup> fondamentale in tutte le strutture complesse.

Come ha rilevato Martínez, ci troviamo di fronte a “misure di semplificazione amministrativa destinate a conseguire [...] una re-ingegneria dei procedimenti amministrativi” che, lungi dal poter esser considerata occasionale e facoltativa, diviene presupposto necessario per il conseguimento di quegli stessi obiettivi di efficacia, efficienza e miglioramento del rapporto coi cittadini, che giustificano l’adozione della “forma elettronica”<sup>75</sup>, Un passaggio obbligato per realizzare un’effettiva innovazione e un reale miglioramento dell’azione amministrativa e delle relazioni che in questa si sviluppano<sup>76</sup>.

Ecco, quindi, che gli stessi interrogativi che la natura non basica della norma potrebbe indurre, quando si considera la rilevanza dell’operazione indicata, perdono ogni significato e si svuotano di contenuto. Tanto più, laddove si consideri che queste misure, come si anticipava, in quanto espressione ed attuazione operativa di principi che governano l’Amministrazione, quale funzione e organizzazione al servizio dell’interesse pubblico<sup>77</sup>, come il principio di semplificazione e di trasparenza, divengono regole generali<sup>78</sup> per ogni amministrazione chiamata a gestire elettronicamente i procedimenti di propria competenza. Divengono principi guida, al servizio della buona amministrazione, funzionali a quella forma di modernizzazione che impone, da una parte, e realizza, dall’altra, la semplificazione procedimentale, quale fondamentale presupposto della

---

<sup>74</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 16.

<sup>75</sup> Ed infatti, spiega sempre R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. ult. cit.*, p. 348, “incorporare la tecnologia in processi e organizzazioni inefficaci e inefficienti genererebbe solamente processi e organizzazioni inefficaci e inefficienti”. Come evidenzia J. VALERO TORRIJOS, *op. ult. cit.*, p. 16, si tratta di “una misura degna di elogio [...] essenziale per garantire il massimo sfruttamento degli strumenti tecnologici”.

<sup>76</sup> In questi termini, IDEM, *La nueva relación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo cit.*, p. 2 osservava che “il ridisegno dei procedimenti amministrativi dovrebbe convertirsi in una priorità davanti a qualunque pretesa di modernizzazione tecnologica, tanto che, prima di procedere alla sua attuazione, dovrebbe analizzarsi con la profondità necessaria se le pratiche a seguire e i documenti da presentare – la cui esigenza si fonda in una forma radicalmente distinta di gestione documentale, su cui vds. *oltre*, p. 3 – continuano ad avere significato o, al contrario, costituiscono un autentico ostacolo che si giustifica solo con l’inerzia della consuetudine”.

<sup>77</sup> L’art. 34.1 della legge 11/2007, come si anticipava precedentemente - vds. *infra*, con riferimento all’art. 33 - non possiede carattere basico. Tuttavia, come nota I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 87, non si pongono dubbi sull’obbligatorietà, “come norma di principio”, della gestione elettronica dei procedimenti secondo i criteri indicati dallo stesso art. 34, essendo questa disposizione espressione dei principi di semplificazione, trasparenza e pubblicità del procedimento consacrati nell’art. 4, norma a carattere basico, della Legge 11/2007 - lett. j) e lett. k); delle finalità espresse all’art. 3, ugualmente norma a carattere basico, di “facilitare ai cittadini l’accesso attraverso mezzi elettronici all’informazione e al procedimento amministrativo” (2° comma), di “contribuire al miglioramento del funzionamento interno delle amministrazioni pubbliche, incrementando l’efficacia e l’efficienza delle stesse mediante l’uso delle tecnologie dell’informazione” (5° comma), ed ancora di “semplificare i procedimenti amministrativi e offrire nuove opportunità di partecipazione e maggiore trasparenza con le dovute garanzie legali” (6° comma) - come ricorda anche R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. ult. cit.*, p. 345. Non può trascurarsi, d’altra parte, il richiamo implicito nella formulazione dei criteri ai principi di proporzionalità (art.4, g), di accessibilità all’informazione (art.4, c), di cooperazione inter-amministrativa (art.4, e) e di neutralità tecnologica (art.4, i) – vds. *infra* e *oltre*, par. 3.1 – ed ancora, per quanto si è detto inizialmente, alla finalità di “facilitare l’esercizio di diritti e l’adempimento di doveri con mezzi elettronici” (art. 3.1).

<sup>78</sup> Che in ogni caso “non potranno pregiudicare il rigoroso rispetto delle garanzie legali derivanti dai principi di sicurezza e legalità” - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. ult. cit.*, p. 345.

garanzia dei diritti dei cittadini; ovvero, il procedimento amministrativo “digitale”<sup>79</sup>.

### 3.) Il procedimento amministrativo elettronico tra esigenze di efficacia e di garanzia

Nell'amministrazione elettronica, il procedimento come “garanzia dell'attività amministrativa” si mantiene<sup>80</sup>, ma si apre a nuove vie o supporti dell'informazione e della comunicazione. Assume, come si è detto in altra sede, una nuova “forma” – quella del procedimento digitalizzato o *ciber-procedimento*<sup>81</sup> – capace, attraverso la semplificazione che realizza, di massimizzare l'efficacia e l'efficienza da un lato, e di migliorare i rapporti col cittadino dall'altro<sup>82</sup>, così stesso realizzando la migliore soddisfazione dell'interesse pubblico<sup>83</sup>.

In questa forma, il procedimento incontra l'occasione per una sua nuova valorizzazione, come sede di realizzazione della buona amministrazione, secondo quel necessario bilanciamento tra i valori “dell'efficacia e della garanzia”, alla base della stessa

---

<sup>79</sup> L'aggettivo digitale non trova espressa menzione nella legge 11/2007, che si riferisce sempre al procedimento amministrativo “elettronico”. Si intenda l'equivalenza sostanziale tra i due termini.

<sup>80</sup> J. OCHA MONZÓ, *Hacia la ciberAdministración y el ciberprocedimiento?*, in *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, omaggio al professor DR. D. RAMÓN MARTÍN MATEO, tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 159, spec. p. 162, che valorizza il procedimento “in quanto meccanismo con un chiaro proposito finalistico di legittimazione dell'attività amministrativa, e di salvaguardia delle garanzie dei cittadini”. Il mantenimento della forma procedimentale è espressione diretta del principio di “intangibilità” o, meglio, di “integrità delle garanzie del cittadino”, proclamato anche dall'art. 4 della Legge 11/2007, lettera d), dove fra i principi generali dell'amministrazione elettronica si indica il “Principio di legalità in riferimento al mantenimento dell'integrità delle garanzie giuridiche dei cittadini davanti alle Amministrazioni stabilite nella Legge 30/1992 “Regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e procedimento amministrativo comune”. A partire da questa formulazione, secondo E. GAMERO CASADO, *Ojeto, ambito de aplicación y principios generales cit.*, p. 78, sarebbe meglio parlare di principio di “equivalenza”, nella misura in cui “la gestione elettronica del procedimento deve essere equivalente ma non necessariamente uguale”, nel senso che “obbliga a realizzare una ponderazione globale della posizione del cittadino per situarlo ad un livello equivalente di garanzie di fronte all'una o all'altra forma di gestione”, elettronica o tradizionale. Più in generale, ricorda S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación de la Administración pública cit.*, p. 28, che il procedimento opera come garanzia non solo per i cittadini, ma anche per la stessa amministrazione: la “procedimentalizzazione – esigenza costituzionale che trova le sue radici nel principio di legalità – si stabilisce da una doppia prospettiva, quella di [...] garantire il risultato dell'amministrazione, consentendole di disporre degli elementi di giudizio e consulenza corrispondenti, e quella di garantire le situazioni giuridiche di chi in un modo o in un altro possa vedersi pregiudicato dalla risoluzione finale”. Sul procedimento e sui principi procedimentali nell'ordinamento spagnolo, si rinvia L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Los principios del procedimiento administrativo*, in *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, núm.18, 1993.

<sup>81</sup> M. TINTÓ GIMBERNAT, *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, p. 17, parla di *ciber-procedimento* “come procedimento basato sull'uso esclusivo di mezzi elettronici”, distinto dal procedimento classico o tradizionale in relazione proprio “all'elemento tecnologico, non esistendo in nessun caso una differenziazione concettuale o relativa alla giustificazione o natura giuridica di questo istituto, previsto già nella nostra Costituzione (art. 105). Come il procedimento tradizionale, “il *ciber-procedimento* deve essere in ogni caso una garanzia per i cittadini” ed allo stesso tempo deve “assicurare lo svolgimento corretto delle funzioni amministrative nel conseguimento dell'interesse generale, rendendone possibile anche il controllo giurisdizionale”.

<sup>82</sup> Sull'informatizzazione come “forma di semplificazione”, funzionale alla buona amministrazione, nucleo del processo di modernizzazione, vds. *retro*, cap. II, par. 1 e 2.

<sup>83</sup> “La realizzazione degli obiettivi legalmente determinati” - J. OCHA MONZÓ, *op. ult. cit.*, p. 159. Nello stesso senso, I. MARTÍN DELGADO, *La gestión cit.*, p. 86.



legittimazione amministrativa<sup>84</sup>, intorno a cui per tempo si è radicato il problema della semplificazione procedimentale<sup>85</sup>.

In questo senso, mentre ormai anacronistico appare il timore di chi, come Galindo, considerava che la modernizzazione, che si esprime con l'Amministrazione elettronica, sarebbe stata "possibile solamente se attraverso l'impiego degli strumenti telematici si fossero soddisfatte le esigenze procedurali" e mantenute "almeno le stesse garanzie della relazione che si svolge in via presenziale"<sup>86</sup>, ci troviamo ormai davanti al riconoscimento della capacità delle stesse forme elettroniche di condurre ad un giusto e corretto equilibrio tra le esigenze di efficacia ed efficienza e le esigenze di garanzia dell'azione amministrativa<sup>87</sup>, combinando "la maggiore efficacia con la migliore

---

<sup>84</sup> Come spiega anche F. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *Las tecnologías de la información y la comunicación de la Administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos*, in J. PUNZÓN MORALEDA, *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 37, "l'Amministrazione pubblica, in relazione alle funzioni che deve svolgere, si trova tra due antagonisti: il garantismo [...] e la ricerca della qualità che comporta l'obiettivo dell'efficienza amministrativa e il miglioramento delle condizioni di vita della collettività". Questi due antagonisti possono incontrare un punto di conciliazione nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. E di più "devono": così che "la grande sfida del diritto pubblico dei nostri giorni è necessariamente conseguire l'integrazione dei valori di rapidità e garanzia, perché le amministrazioni pubbliche non possono funzionare in modo diverso dalle altre amministrazioni e dagli operatori sociali in generale" - A. PALOMAR OLMEDA, *Un paso más en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un procedimiento administrativo común de base tecnológica*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, III, 2003, p. 92.

<sup>85</sup> Sul profilo vds. *retro*, cap. II, par. 1. In particolare, come rileva J. TORNOS MÁS, *La simplificación procedimental cit.*, p. 66, la semplificazione procedimentale deve essere interpretata come modulazione "delle regole procedurali al fine di conseguire un'attuazione amministrativa più agile" e deve esser sviluppata come giusto equilibrio tra "i due fini del procedimento", ovvero, "la garanzia dei diritti e interessi dei soggetti interessati, e la garanzia di una buona amministrazione", che si ritrova nell'informatizzazione, proposta nel lavoro come forma più adatta di semplificazione. Di più, C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica cit.*, p. 5, considerando l'amministrazione elettronica come "uno dei cammini che conducono alla semplificazione" e la "tele-procedura uno strumento a suo servizio", reputa "imprescindibile interiorizzare l'idea che il lavoro di semplificazione non viene ad alterare le basi sostanziali che presiedono tutto il procedimento amministrativo", così che "l'introduzione di meccanismi di semplificazione in una procedura concreta mai deve rappresentare una perdita di elementi di giudizio necessari" e i diritti di difesa dei cittadini interessati "devono rimanere a verifica di ogni operazione di riordinazione sequenziale".

<sup>86</sup> F. GALINDO, *Gobierno electrónico. Algunas precisiones*, in *Diario La Ley*, núm. 5282, 2001, p. 2083, che sembra esprimere il timore per uno "stravolgimento tecnologico" delle garanzie procedurali. In senso contrario, J. OCHA MONZÓ, *Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento? cit.*, p. 156, sottolinea come l'incorporazione di mezzi tecnici "non significhi necessariamente sacrificio delle garanzie procedurali conosciute o delle forme, se si sostituiscono o si riadattano per l'uso di nuove tecniche". Negli stessi termini, A. DE ASÍS ROIG, *Documento electrónico en la Administración pública*, in M. A. GALLARO ORTÍZ, *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder judicial, Madrid, 1996, p. 142.

<sup>87</sup> Per J. OCHA MONZÓ, *op. cit.*, p. 157, "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tanto nell'attività interna che esterna dell'amministrazione pubblica può esser visto in ultima analisi come un esempio di risoluzione puntuale di un problema secolare del diritto amministrativo", quello che J. GONZÁLES PÉREZ - F. GONZÁLES NAVARRO, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Civitas, Madrid, 1994, p. 182, avevano definito come il problema di definire "il giusto equilibrio tra efficacia e garanzia". Sul profilo vds. *retro*, in cui si pongono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento di modernizzazione e in particolare di semplificazione, il cui impiego consente la individuazione di un giusto equilibrio tra esigenze di garanzia e

soddisfazione della protezione giuridica dei diversi interessi pubblici e privati”<sup>88</sup> coinvolti nell’esercizio della funzione.

Ci troviamo di fronte ad una valorizzazione digitale<sup>89</sup> del processo decisionale dell’amministrazione, come sede del relazionarsi diretto, semplice ed efficace e perciò stesso già maggiormente garantista dei diritti dei cittadini; ad un procedimento semplificato che, coniugando quelle esigenze, offre nuove possibilità di tutela e rappresentazione dell’interesse dei singoli nel momento stesso di concretizzazione dell’interesse pubblico; ad una reale modernizzazione ispirata “all’equilibrio tra garanzie giuridico-formali, innovazione tecnologica e semplificazione, ovvero, all’efficacia in senso integrale”<sup>90</sup>.

In questa prospettiva che attraversa l’intera indagine, e che, più in generale, rappresenta un’importante chiave di lettura del complessivo processo di cambiamento in atto nelle amministrazioni pubbliche, si inquadra lo studio del procedimento amministrativo elettronico nell’ordinamento spagnolo, articolato di seguito secondo una prospettiva per così dire statica, di riflessione sugli elementi tecnico-giuridici alla base dell’azione amministrativa informatizzata ed una successiva prospettiva dinamica, di analisi delle fasi del “farsi del potere in atto”.

Nei diversi passaggi individuati come rilevanti in vista dell’effettivo svolgimento del procedimento in via informatica, secondo gli strumenti e le indicazioni offerte dal legislatore, l’interpretazione è guidata dalla costante attenzione ai profili dell’efficacia e dell’efficienza, da un lato, e dell’esercizio dei diritti, dall’altro, fino a riconoscere tra questi un rapporto di necessità e condizionamento reciproco.

Richiamando su queste linee, di seguito, la lettura del dato normativo, già in questo momento si riconosca: più semplificazione e più garanzie, si potrebbe forse sintetizzare, nella misura in cui la tecnologia come strumento della prima, facilita l’esercizio dei diritti e offre nuove opportunità di realizzazione delle seconde.

### *3.1) Elementi giuridici alla base del procedimento amministrativo elettronico. Gestione documentale, interoperabilità e modello di relazioni*

La Legge 11/2007 dedica una parte sostanziale del suo contenuto alla regolamentazione basica degli strumenti essenziali ai fini della gestione del procedimento amministrativo “digitale”.

Si tratta di “reali pilastri del processo di sviluppo di un’Amministrazione elettronica”<sup>91</sup>:

---

esigenze di efficacia, efficienza e economicità, a partir dal riconoscimento dell’innegabilità “che le tecniche informatiche e telematiche potenziano il principio di efficacia nell’azione amministrativa, che può rendersi compatibile con le opportune garanzie” – come sottolineano J. OCHA MONZÓ - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico*, in “*La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro*”, Castillon, Universitat Jaume I, 2007, p. 85.

<sup>88</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Global Law Press-Editorial Derecho global, Sevilla, 2013, p. 61.

<sup>89</sup> Come valorizzazione consentita dall’applicazione delle tecnologie.

<sup>90</sup> In questo senso vds. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 119.

<sup>91</sup> M. D. REGO BLANCO, *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*

fondamentali manifestazioni della semplificazione digitale e premesse indefettibili del diritto del cittadino a relazionarsi in via telematica con l'amministrazione, che danno piena legittimazione alla dematerializzazione dell'attività amministrativa.

Punto di partenza imprescindibile di questo processo, parallelamente a quanto si è detto nell'analisi della disciplina nazionale, è il riconoscimento della validità giuridica dei documenti amministrativi elettronici<sup>92</sup>, ovvero il superamento dei problemi tradizionalmente connessi all'ammissione giuridica del documento elettronico ed, in particolare, alla sua circolazione<sup>93</sup>.

Pur in assenza di un obbligo generalizzato all'adozione di documenti con mezzi

---

<sup>92</sup> Nel suo allegato la Legge 11/2007, al punto j), definisce il documento elettronico come "l'informazione di qualunque tipo in forma elettronica, archiviata su un supporto elettronico secondo un formato determinato e suscettibile di identificazione e trattamento differenziato". Il documento elettronico è tale, quindi, in quanto l'informazione "di ogni tipo" sia stata modellata in forma elettronica, archiviata su un supporto elettronico, e sia suscettibile di determinazione e individualizzazione - J. R. CRUZ MUNDET - F. MIKELARENA PEÑA, *Información y documentación administrativa*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 220. Per la ricostruzione dei differenti passaggi normativi rilevanti nel processo di riconoscimento del documento elettronico, vds. F. J. SANZ LARRUGA, *Documentos y archivos electrónicos*, in E. GAMERO CASADO - J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 492 e ss. e C. BARRIUSO RUIZ, *El documento electrónico. Especial riferimento a la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO - J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 623 e ss.

<sup>93</sup> Quali autenticità, integrità, conservazione della volontà in esso espressa. J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 37, considera: "si mantiene sostanzialmente vigente la disciplina precedente, dell'art. 45.5 della Legge 30/1992, che fondamentalmente può riassumersi nel riconoscimento della piena validità ed efficacia a questo tipo di documenti sempre che si garantisca la sua autenticità, integrità e conservazione e, nel suo caso, la ricezione da parte del interessato, così come il rispetto delle garanzie e requisiti richiesti da questa o altre leggi". Autenticità e integrità del documento, che fanno riferimento rispettivamente alla garanzia d'identità e attribuzione, e di non alterazione, che, implicite nel documento cartaceo, vanno ad esser garantite nel documento su supporto informatico per la sua validità attraverso la soluzione tecnica della firma elettronica. Conservazione che rappresenta "una delle condizioni di validità ed efficacia dei documenti elettronici", ed anche "un fattore" fondamentale del diritto di accesso all'informazione pubblica in generale - su cui vds. *infra*, e C. VELASCO RICO, *Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos cit.*, p. 605 - ed in concreto del diritto di accesso a registri e archivi informatici - F. J. BAUZÁ MARTORELL, *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002. Le garanzie richieste sono assicurate attraverso il ricorso agli strumenti di identificazione e autenticazione, ovvero ai sistemi di firma elettronica regolamentati nella legge 59/2003 e nel Titolo II, all'interno del Capitolo II, "*Dell'identificazione e autenticazione*", specialmente, arts. 13 e ss. Si tratta di sistemi necessari per soddisfare - I. MARTÍN DELGADO, *La gestión cit.*, p. 88 - le esigenze di "identificazione e autenticazione" connesse al documento: da un lato, garantiscono "l'accreditazione dell'identità dell'interessato e l'autenticazione della volontà espressa da questo", dall'altro, "l'esercizio di competenza da parte dell'organo che la tiene legalmente attribuita, e l'autenticazione degli atti amministrativi da parte di questo emanati, condizione per la validità dell'azione amministrativa". Sulla firma elettronica, come requisito di carattere tecnico del documento, strumento generatore di certezza, condizione necessaria agli effetti dell'amministrazione elettronica e dei procedimenti che in essa si svolgono, che nell'economica del presente lavoro non può essere adeguatamente sviluppato si rimanda *ex multis* a M. A. GALLARDO ORTÍZ, *Garantías criptológicas de las firmas electrónicas*, in *Actualidad Informática*, Aranzadi, 1993; A. MARTÍNEZ NADAL, *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 1998; M. A. DAVARRA RODRÍGUEZ (coord.), *Encuentros sobre Informática y derecho 1999-2000*, Aranzadi, Pamplona, 2000; I. MARTÍN DELGADO, *Identificación y autenticación de los ciudadanos*, in E. GAMERO CASADO - J. VALERO TORRIJOS, *La ley de Administración electrónica cit.*, p. 317 e ss. Ancora, sulla firma elettronica come strumento con funzione di garanzia sia con riferimento al sistema di gestione documentale che alle relazioni telematiche, vds. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 139 e ss.

informatici, analogo al tenore letterale dell'art. 40 del Codice dell'amministrazione digitale<sup>94</sup>, il legislatore spagnolo, all'articolo 29, ha stabilito che le amministrazioni pubbliche “emetteranno validamente attraverso mezzi elettronici i propri documenti”, purché “incorporino una o diverse firme elettroniche”<sup>95</sup> ed eventualmente, quando la natura del documento lo richieda, un riferimento temporale<sup>96</sup>. A tale previsione ha poi affiancato il riconoscimento, di cui al successivo articolo 30, della validità ed efficacia anche alle copie elettroniche di documenti cartacei<sup>97</sup>, necessario come è stato evidenziato

---

<sup>94</sup> Vds. *retro*, cap. II – III. Si ricorda che al 1° c., l'art. 40 prevede “le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni del presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71”.

<sup>95</sup> Collocato nel Titolo II, “Regime giuridico dell'amministrazione elettronica”, all'interno del Capitolo IV “Dei documenti e degli archivi elettronici”, l'art. 29, rubricato “Documento amministrativo elettronico”, norma a carattere basico, al 1° c., puntualmente, stabilisce che “le Amministrazioni Pubbliche potranno emettere validamente attraverso mezzi elettronici i documenti a cui si riferisce l'art. 46 della legge 30/1992, sempre che incorporino una o diverse firme elettroniche conformemente a quanto stabilito nella sezione terza, Capitolo II della presente Legge”. Si legga nel ricorso alla formula potenziale, “potranno emettere”, non l'affermazione di una libera facoltà dell'amministrazione all'adozione del documento amministrativo con mezzi elettronici, ma piuttosto la prospettiva forte del diritto del cittadino a scegliere il mezzo attraverso cui relazionarsi con l'amministrazione pubblica – su cui vds. *oltre*. Più in generale, mentre l'art. 46 della legge 30/1992, che al comma 4° attribuisce “la considerazione di documento pubblico amministrativo” ai “documenti validamente emessi dagli organi delle Amministrazioni Pubbliche”, sull'espressione documento “elettronico” utilizzata dal legislatore, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 36 suggerisce un'interpretazione ampia, trattandosi “di un'accezione onnicomprensiva delle diverse modalità tecnologiche”. Sull'estensione della nozione, vds. F. J. SANZ LARRUGA, *op. cit.*, p. 496. Rileva precisare che, mentre l'art. 29 si riferisce a documenti emessi attraverso mezzi elettronici dagli organi delle Amministrazioni pubbliche, il successivo art. 30, 1° comma, si riferisce anche ai “documenti elettronici emessi dallo stesso interessato” – su cui vds. *oltre*.

<sup>96</sup> L'art. 29, 2° c., stabilisce che “i documenti amministrativi includeranno un riferimento temporale, che si garantirà attraverso mezzi elettronici, quando la natura del documento lo richieda”. Si tratta di un elemento formale, che può esser incorporato alla firma elettronica, definito nell'allegato della Legge 11/2007, punto s). Per una lettura della disposizione, si rinvia a J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 37, e J. PUNZÓN - F. SÁNCHEZ, *El sellado de tiempo como garantía del no repudio temporal en la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 721, che concordano sul fatto che si tratti di un “concetto giuridico indeterminato” di difficile applicazione pratica, riconducibile ai casi in cui “la data in cui si genera il documento tenga effetti giuridici per i terzi”.

<sup>97</sup> L'art. 30, rubricato “Copie elettroniche di documenti”, al 1° c. stabilisce che “le copie realizzate con mezzi elettronici di documenti elettronici emessi dallo stesso interessato o dalle Amministrazioni Pubbliche, mantenendosi o meno il formato originale, avranno immediatamente la considerazione di copie autentiche con l'efficacia prevista nell'art. 46 della legge 30/1992, sempre che il documento elettronico originale si trovi in potere dell'amministrazione e che l'informazione di firma elettronica e nel caso di timbro temporale permettano di comprovare la coincidenza con detto documento”. Ancora, riconosce che “le copie realizzate dalle Amministrazioni Pubbliche, utilizzando mezzi elettronici di documenti emessi originariamente dalle Amministrazioni Pubbliche in supporto cartaceo avranno immediatamente la considerazione di copie autentiche sempre che rispettino i requisiti e gli adempimenti previsti nell'art. 46 della legge 30/1992”. Il legislatore riconosce, dunque, validità giuridica ed efficacia delle copie elettroniche, la cui autenticità derivi dalla firma elettronica, anche di documenti cartacei che, una volta resi consultabili elettronicamente, potranno esser “distrutti” nella versione cartacea - M. J. FABRA VALLS - J. L. BLASCO DÍAZ, *L'amministrazione elettronica. Fini, principi e linee guida nel diritto spagnolo*, in *Inf e dir.*, 2009, II, p. 63. Sul tema, si ricorda che la disciplina in materie di copie all'interno del Codice dell'amministrazione digitale, si rinvia agli articoli 22, “Copie informatiche di documenti analogici”, 23 “Copie analogiche di documenti informatici”, 23-bis “Duplicati e copie informatiche di documenti informatici”, e 23-ter “Documenti amministrativi informatici”, che complessivamente “evidenziano la volontà del legislatore di non rinunciare ai vantaggi [...] della dematerializzazione dell'attività

al fine di favorire il progressivo processo di adeguamento del sistema amministrativo<sup>98</sup>, da un lato, e l'effettiva possibilità di esercizio dei diritti riconosciuti ai cittadini dalla stessa legge<sup>99</sup>, dall'altro.

Nel quadro della dematerializzazione dei documenti, il legislatore, riconoscendo nell'innovazione del sistema di gestione documentale<sup>100</sup> uno snodo fondamentale del cambio di paradigma in atto, ha previsto l'informatizzazione di due fondamentali strumenti che ne fanno parte: il registro, da noi conosciuto come protocollo, e l'archivio dell'amministrazione, la cui disciplina è inserita all'interno del Titolo II della legge

---

amministrativa, anche ai casi in cui il destinatario dell'atto non è attrezzato per ricevere la comunicazione per via telematica” – così A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo cit.*, p. 64. Sul tema anche F. MERLONI, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici cit.*, p. 99 e ss.

<sup>98</sup> La semplificazione del sistema di gestione documentale è un aspetto fondamentale del processo di informatizzazione, che richiede necessariamente un progressivo adeguamento. In questo senso, M. J. FABRA VALLS - J. L. BLASCO DÍAZ, *op. loc. cit.*, apprezzano la previsione legislativa di vere e proprie “passerelle che consentono di convertire i documenti cartacei in elettronici”, come la previsione di cui all'art. 30.

<sup>99</sup> In questo senso anche I. MARTÍN DELGADO, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo cit.*, p. 93, che considera il riconoscimento della validità giuridica ed efficacia dei documenti amministrativi elettronici e delle copie elettroniche l'aspetto imprescindibile per l'esercizio dei diritti riconosciuti al cittadino dalla stessa legge. Come evidenzia, in particolare, F. J. SANZ LARRUGA, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 504, “l'importanza di questo articolo [...] si rileva nel fatto che, mediante il suo contenuto, si rendono possibili tanto il diritto dei cittadini a ottenere copie elettroniche dei documenti elettronici che formano parte del fascicolo, riconosciuto nell'art. 6.2, lettera e), della legge 11/2007, come indirettamente, il relativo a non apportare dati e documenti che operino in potere delle Amministrazioni Pubbliche, riconosciuto nell'art. 6.2, lettera a), della legge 11/2007”. Due diritti che fanno parte del più generale diritto a relazionarsi con le Amministrazioni attraverso mezzi elettronici e che rappresentano “la versione elettronica dei diritti di coloro che hanno condizione di interessati nei procedimenti amministrativi”, riconosciuti dall'art. 35 della legge 30/1992: in particolare, l'art. 35, lettera a), relativo al diritto ad ottenere copia dei documenti” del procedimento; l'art. 35, lettera c), relativo al diritto ad ottenere copia timbrata dei documenti che presentano – su cui L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica*, in “*Revista Vasca de Administración pública*”, núm. 68, 2004, p. 139 e ss. In stretta connessione si legga *oltre*, par. 3.2, al trattare dell'art. 35.2 della legge 11/2007, relativamente alla facoltà degli interessati di apportare al fascicolo copie digitalizzate dei documenti, la cui fedeltà con l'originale garantiranno mediante firma elettronica avanzata.

<sup>100</sup> E. GARCÍA MORALES, *Gestión de documentos en la e-Administración*, Uoc, Barcelona, 2013, p. 8, sottolinea che “il reale cambio di paradigma affonda le proprie radici nell'evoluzione della gestione elettronica di documenti alla gestione di documenti elettronici”, a partire dal fatto che “non è possibile una reale evoluzione verso l'amministrazione elettronica senza un progetto alla base della gestione dei documenti che consenta quel salto qualitativo dai tradizionali sistemi basati sulla carta ad un contesto completamente digitale”. Nello stesso senso, per J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 209 e ss., “una delle principali sfide per la modernizzazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche consiste nella revisione del sistema di gestione documentale”, “strumento essenziale”, in vista dell'efficacia ed efficienza dell'azione dei poteri pubblici, “sul versante interno e sul versante delle relazioni coi cittadini”. In particolare – vds. p. 215 – “la gestione avanzata che consente la tecnologia” e che marca il salto di qualità del sistema “esige necessariamente un progetto che consenta l'accesso e l'utilizzazione” non del documento, ma “dell'informazione”: “per la modernizzazione della gestione amministrativa, non basta sostituire il documento cartaceo col documento elettronico”, ma è necessario “riconsiderare il concetto stesso di documento”, per consentire l'effettivo trattamento dell'informazione in esso contenuta. Una considerazione fondamentale questa che andrà adeguatamente tenuta in considerazione nella successiva trattazione, rilevandone già ora la portata trasversale rispetto a molti degli aspetti affrontati, fra i quali necessariamente il tema degli archivi, e della trasmissione dei dati fra amministrazioni – su cui vds. *oltre*.



11/2007, rispettivamente agli articoli 24-26 e all'articolo 31<sup>101</sup>. La creazione e il funzionamento del registro elettronico<sup>102</sup>, come già rilevato parlando del protocollo informatico, e come confermato anche dalla dottrina spagnola, rappresenta la "base necessaria del *ciber-procedimento*"<sup>103</sup>. "Luogo" necessario e adeguato "per la presentazione di scritti e documenti destinati a promuovere lo svolgimento del procedimento amministrativo elettronico"<sup>104</sup> e, allo stesso tempo, primo strumento di semplificazione procedimentale attraverso cui il cittadino può "relazionarsi direttamente con l'organo competente"<sup>105</sup>, Valero ha definito il registro telematico come quel "registro

---

<sup>101</sup> Non potendo sviluppare in modo approfondito gli istituti si procede di seguito ponendo in evidenza gli aspetti di maggiore interesse rispetto all'approccio di studio, a partire dal richiamo di tali all'inerenza di questi strumenti rispetto al sistema di gestione documentale - S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 416-419. Il registro amministrativo e l'archivio amministrativo rappresentano "strutturalmente insieme di documenti": il registro costituisce "uno strumento o centro di ordinazione o gestione di documenti, sia con la semplice finalità di controllare i documenti che entrano, circolano ed escono dai distinti centri amministrativi, [...] sia per le varie differenti finalità a cui risponde l'insieme di registri speciali", mentre l'archivio costituisce "un insieme organizzato di documenti, indipendentemente dai fini a cui risponda", nel nostro interesse, "per l'informazione e la gestione amministrativa" (art. 59.1 LPHE).

<sup>102</sup> Collocato nel Titolo II, all'interno del Capitolo III, "*Dei registri, delle comunicazioni e delle notificazioni elettroniche*", l'art. 24, rubricato "*Registri elettronici*", norma a carattere basilico, al 1° c. stabilisce il dovere delle amministrazioni di creare registri elettronici "per la ricezione e rimessione di istanze, scritti e comunicazioni". Prima della legge 11/2007, ai registri amministrativi il legislatore dedicava l'art. 38 della legge 30/1992, modificato nel 2011 con l'inserimento all'art. 38 del comma 9 al fine della creazione di registri telematici – su cui diffusamente F. J. BAUZÁ MARTORELL, *Régimen jurídico de los registros telemáticos*, in "*Revista Española de Derecho Administrativo*", núm. 118, 2003. Rispetto a tale normativa, la legge 11/2007 "contiene un regime molto più esaustivo e sistematico che protegge in migliore misura la posizione giuridica del cittadino", sviluppandosi a partire da "un'autentica obbligazione, giuridicamente esigibile, in ordine alla creazione di registri elettronici", presupposto necessario per l'esercizio di numerosi diritti (art. 6) la cui soddisfazione consiste precisamente "nell'abilitazione di meccanismi di presentazione di scritti, istanze e in generale nella realizzazione di comunicazioni" - J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 95. La regolazione legale e basilica del registro in particolare è contenuta negli articoli 24-26: l'art. 24 oltre alla creazione obbligatoria di registri elettronici, indica la tipologia di documenti e istanze che ammetteranno; la possibilità di firmare accordi perché organi distinti dal titolare possano utilizzarli; l'automatizzazione degli uffici di registro fisici; l'art. 25 regola la creazione e il funzionamento del registro elettronico; l'art. 26 il computo di termini e altre questioni come la data e ora da considerare nella presentazione di uno scritto, di un'istanza o comunicazione nel registro elettronico.

<sup>103</sup> J. L. BLASCO DÍAZ, *La regulación local de la Administración electrónica*, in J. L. BLASCO DÍAZ - M. J. FABRA VALLS, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro cit.*, p. 179, considera che "il registro telematico personifica l'essenza dell'Amministrazione elettronica", essendo "una parte basilica" per lo svolgimento di relazioni elettroniche.

<sup>104</sup> J. OCHA MONZÓ - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *La permeabilidad de la actividad cit.*, p. 97.

<sup>105</sup> "Per risolvere senza necessità di una persona interposta che operi da agente trasmissore" - J. F. PÉREZ GÁLVEZ, *Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español*, in J. F. ALENZA GARCÍA - J. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Organización y procedimientos administrativos: Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Navarra, 2007, p. 577. Intorno alla regolamentazione del registro elettronico si pongono le stesse questioni della semplificazione procedimentale (nella misura in cui per esempio la previsione di un ufficio di registro insieme col registro elettronico può essere elemento di duplicazione nelle relazioni per via elettronica - F. J. BAUZÁ MARTORELL, *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002, p. 235). Proprio in riferimento all'efficacia dell'attività amministrativa, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 92, considera "la remissione e ricezione telematica di istanze e comunicazioni implica una maggiore agilità e velocità nella sua trattazione considerato che si riduce sostanzialmente il tempo necessario perché i documenti giungano

informatizzato caratterizzato dalla sua attitudine a lasciar fede delle pratiche amministrative o dei cittadini realizzate a distanza”<sup>106</sup>.

Esaltandone la portata garantista, si guarda al registro telematico come uno “strumento essenziale per l’esercizio dei diritti”<sup>107</sup>. Capace di semplificare le comunicazioni con le amministrazioni<sup>108</sup>, di facilitare l’adempimento di obbligazioni documentali normativamente previste e di favorire l’esercizio dei diritti di partecipazione, nella misura in cui consente “la presentazione di istanze, scritti e comunicazioni tutti i giorni dell’anno durante le ventiquattro ore”<sup>109</sup> e “l’ottenimento automatico e immediato della corrispondente ricevuta che accredita la presentazione realizzata”<sup>110</sup>, questo istituto delinea chiaramente nella “forma telematica” un’ipotesi di semplificazione dell’attività e dell’interazione tra amministrazione-cittadini. Così facendo dell’informatizzazione la forma di innovazione, capace di mantenere un giusto equilibrio fra esigenze d’efficacia e di garanzia dell’azione amministrativa.

Insieme all’archivio elettronico<sup>111</sup> a cui è connesso “in sequenza strumentale”, ci

---

all’organo competente”. Ed analogamente J. TORNOS MÁZ, *La simplificación procedimental cit.*, p. 49, evidenzia il ruolo del registro guardando alla portata della semplificazione procedimentale: “per migliorare le relazioni con l’amministrazione e snellire lo svolgimento dei procedimenti”, in quanto “punto d’inizio di detta relazione o luogo dove permanga certezza delle diverse azioni portate a termine nel procedimento”. Nella stessa prospettiva, evidenziando come attraverso la semplificazione digitale di questo strumento si possa favorire l’esercizio dei diritti da parte dei cittadini, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica cit.*, p. 510, suggerisce “l’articolazione di un registro elettronico unico per tutti gli organi amministrativi che si integrano nella stessa amministrazione [...] così semplificando il lavoro del cittadino al momento di relazionarsi elettronicamente con le Amministrazioni”, come, d’altra parte, sembra volere lo stesso legislatore quando fa ricadere l’obbligazione di creazione del registro sull’amministrazione.

<sup>106</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 109 e anche IDEM, *El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones públicas, CORUÑA, ottobre 2002, in [www.tecnimap.com](http://www.tecnimap.com), p. 3-4. Per la ricostruzione delle differenti posizioni sulla natura giuridica del registro elettronico rispetto al registro tradizionale considerato organo amministrativo (art. 5.2 della legge 6/1997 sull’organizzazione e il funzionamento dell’amministrazione generale dello Stato), vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica*, Aranzadi, Cizus Minor, 2009, p. 505 e ss.

<sup>107</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 104. In questo senso vds. anche IDEM, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 114 e ss.

<sup>108</sup> Implicando, anche, un “proceso di inter-comunicazione dei registri di tutte le amministrazioni” - H. VILLAREJO GALENDE, *La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición*, in *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm.14, 2008, p. 64.

<sup>109</sup> Art. 26.2 della legge 11/2007 “I registri elettronici permetteranno la presentazione di istanze, scritti e comunicazione tutti i giorni dell’anno durante le ventiquattro ore”. Per J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 30, consentire la presentazione di documenti “in momenti che potrebbero considerarsi non lavorativi per realizzarla”, “insieme con la natura della relazione telematica, obbliga a riconsiderare il regime generale di computo dei termini e delle scadenze”.

<sup>110</sup> Art. 25.3 della legge 11/2007 “I registri elettronici emetteranno automaticamente una ricevuta consistente in una copia autenticata dello scritto, dell’istanza o comunicazione di cui si tratta, includendo la data e ora di presentazione e il numero di ingresso di registro”.

<sup>111</sup> Collocato nel Titolo II, all’interno del Capitolo IV “*Dei documenti e degli archivi elettronici*”, l’art. 31, che non ha carattere basico, rubricato “*Archivio elettronico di documenti*”, al 1° c. stabilisce “potranno conservarsi con mezzi elettronici tutti i documenti utilizzati nelle attuazioni amministrative”, mentre al 2° c. il “dovere” di conservazione in formato elettronico dei documenti elettronici” – su cui vds. F. J. SANZ LARRUGA, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 515 e ss. e diffusamente P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos cit.*, p. 578 e ss. il ruolo fondamentale di archivi e registri nella “sicurezza delle comunicazioni elettroniche” – su

troviamo di fronte ad elementi fondamentali in riferimento ai diritti dei cittadini<sup>112</sup>; allo stesso tempo, “strumenti necessari per l’interconnessione e gestione documentale amministrativa” attraverso mezzi informatici; e, per essa, indefettibili premesse “per poter rendere operativa l’esigenza procedimentale di risolvere in tempo e forma prestabilita”<sup>113</sup>.

Come efficacemente ha ribadito Sanchez, “un buon agire amministrativo” necessita di “un buon ordine documentale”<sup>114</sup>. Innanzitutto, in quanto a partire da questo si costruiscono le fondamenta per un efficace svolgimento delle relazioni tanto sul versante interno, quanto sul versante esterno.

---

cui vds. *oltre*.

<sup>112</sup> Tanto il dovere di creazione del registro elettronico, quanto il dovere di archiviazione in formato elettronico dei documenti elettronici rappresenta la conseguenza necessaria, se non il presupposto, del riconoscimento di “un diritto di ogni cittadino a stabilire relazioni con l’amministrazione per via telematica” (art. 6.1), come di “un diritto di ogni cittadino che si relazioni con le Amministrazioni pubbliche con mezzi elettronici alla conservazione di tutti i documenti elettronici che formino parte di un fascicolo” di cui all’6.2, lettera f), un diritto “strumentale” al più ampio diritto di accesso – C. VELASCO RICO, *Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos. Especial referencia a la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 613 e ss. P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 583 sostiene l’esistenza di un diritto legale alla conservazione legato ad un diritto d’accesso configurato dal legislatore del 1992 proprio intorno ad archivi e registri: l’articolo 35, lettera h) e l’articolo 37 della legge 30/1992, parlano di “diritto di accesso ad archivi e registri”, riconoscono il “diritto del cittadino ad accedere ai registri e ai documenti, che formando parte di un fascicolo, operino negli archivi amministrativi [...]”, e così sviluppano “il diritto di accesso ad archivi e registri amministrativi”, già riconosciuto all’art. 105 della Costituzione spagnola - vds. *infra*. L’archivio, in particolare, si pone come “riferimento amministrativo inescusabile per la razionalità procedimentale, la materializzazione dei diritti dei cittadini e per il successivo rigore storiografico”: opportuna, dunque, appare l’ammissione legislativa della “conservazione mediante strumenti elettronici dei documenti”, a prescindere dal loro formato, e altrettanto opportuna, quanto necessaria considerata la stretta relazione col tema dei diritti, la previsione di cui al 3° comma dell’art. 31, in cui si richiedono adeguate misure di sicurezza che garantiscano l’integrità, l’autenticità la qualità, la protezione e la conservazione, nonché forme di controllo sugli accessi e misure tecniche necessarie alla protezione dei dati di carattere personale. Sul punto vds. diffusamente P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 594, e spec. 605 e ss. per la quale infatti “la materializzazione di molti dei diritti configurati dal legislatore dipende direttamente dalla sicura, intensa e completa gestione elettronica dei documenti”. Anche, J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 229 e ss., in senso critico per il carattere non basilare della norma, evidenzia il “ruolo attivo e rilevante” che l’archivio elettronico assume tanto dal punto di vista interno che dal punto di vista esterno, dei diritti del cittadino, consentendo di “semplificarne il relativo esercizio”.

<sup>113</sup> A. SÁNCHEZ BLANCO, *Administración local y sistema administrativo. La interrelación procedimental y telemática del registro, archivo y secretaría*, in *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 300, 2006, p. 52-53. Registri e archivi si trovano in rapporto di interdipendenza con la gestione del procedimento amministrativo digitale: “la gestione documentale è uno dei pilastri che garantirà il funzionamento in modo corretto ed efficace dell’Amministrazione elettronica” - C. VELASCO RICO, *Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos cit.*, p. 622. Con particolare riferimento all’art. 31, F. J. SANZ LARRUGA, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 519, vi riconosce come obiettivo fondamentale “una piena informatizzazione dell’attività amministrativa per i vantaggi che indubbiamente suppone al fine dello snellimento dei procedimenti amministrativi”. Nello stesso senso, P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 600-603, che richiama la necessità di una “previa digitalizzazione di archivi e registri al fine della gestione totalmente elettronica dell’agire amministrativo”, evidenziando il ruolo fondamentale di archivi e registri al fine della sicurezza delle comunicazioni elettroniche: “non c’è sicurezza senza conservazione” (p. 583) – su cui vds. *oltre*.

<sup>114</sup> A. SÁNCHEZ BLANCO, *op. cit.*, p. 53.



La dimensione relazionale è l'aspetto cruciale dell'intero impianto normativo<sup>115</sup>, al punto che la stessa Amministrazione elettronica e il relativo modello di gestione documentale sembrano costruiti proprio intorno al riconoscimento del ruolo fondamentale che le tecnologie svolgono “al servizio delle relazioni tra persone, organi e istituzioni”<sup>116</sup>, “come strumento per la trasformazione della gestione amministrativa e delle relazioni col cittadino”<sup>117</sup>.

Ne è prova, sul versante amministrativo, la prospettazione normativa, in applicazione dei principi di “cooperazione inter-amministrativa”<sup>118</sup> e di “neutralità tecnologica”<sup>119</sup>, del passaggio da un sistema di gestione cartaceo e “progettato fondamentalmente per l'ambito interno”, ad un modello di sistemi automatizzati e interconnessi capaci di “condividere informazioni”<sup>120</sup> e, per questa via, di semplificare l'azione nell'interesse dell'amministrazione e del cittadino<sup>121</sup>.

Stabilita come regola generale delle relazioni tra amministrazioni la “preferenza” per l'impiego di mezzi elettronici<sup>122</sup>, è richiesta, a tal fine, la compatibilità tecnologica, semantica e organizzativa<sup>123</sup> dei sistemi di informazione, in modo da consentire “un efficiente trasferimento di dati tra le distinte Amministrazioni Pubbliche”<sup>124</sup>.

Più precisamente, pienamente consapevole che l'esigenza di interconnessione telematica tra le amministrazioni rappresenta un “elemento imprescindibile nella relazione inter-amministrativa”<sup>125</sup> e, di più, un momento fondamentale della stessa semplificazione procedimentale, anche il legislatore spagnolo proietta uno sfondo tecnologico centrato

---

<sup>115</sup> R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *El procedimiento electrónico (gestión electrónica de los procedimientos)*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos cit.*, p. 634, che considerano la legge “più strumentale e relazionale che procedimentale”.

<sup>116</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *Un paso más cit.*, p. 92-93.

<sup>117</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 311.

<sup>118</sup> Modellato tanto nella Costituzione che nella Legge 30/1992, il detto principio è stato affermato anche nella legge 11/2007, all'art. 4, lettera e): “principio di cooperazione nell'utilizzazione di mezzi elettronici da parte delle Amministrazioni pubbliche allo scopo di garantire tanto l'interoperabilità di sistemi e soluzioni adottate da ciascuna di queste, come eventualmente, la prestazione congiunta di servizi ai cittadini. In particolare si garantirà il riconoscimento mutuo dei documenti elettronici e dei mezzi di identificazione e autenticazione che si conformino a quanto disposto nella presente legge”. Per un primo commento si rimanda a A. PALLARÉS SERRANO, *El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración*, in *Revista de derecho administrativo*, núm 131, 2006.

<sup>119</sup> Lo stesso art. 4, lettera i) stabilisce il “principio di neutralità tecnologica e adattabilità al progresso delle tecniche e dei sistemi di comunicazione elettronica, sempre garantendo l'indipendenza nella scelta delle alternative tecnologiche da parte dei cittadini e delle Amministrazioni Pubbliche, così come la libertà di sviluppare e impiegare i progressi tecnologici in un ambito di libero mercato. A questi effetti le Amministrazioni Pubbliche utilizzeranno *standards* aperti [...] e di uso generalizzato da parte dei cittadini”. Su questo principio vds. A. BOIX, *La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso a los servicios administrativos*, in *Revista General de derecho administrativo*, 2007, núm.16, p. 8-9.

<sup>120</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 301.

<sup>121</sup> A. BOIX PALOP, *Previsiones en materia de neutralidad tecnológica y acceso a los servicios de la Administración*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 311 e ss.

<sup>122</sup> L'art. 27.7, stabilisce che le amministrazioni “utilizzeranno in via preferenziale mezzi elettronici nelle proprie comunicazioni con altre amministrazioni” – sul punto vds. *oltre*.

<sup>123</sup> Vds. testualmente art. 41 della Legge 11/2007 E. GAMERO CASADO, *Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense por favor*, in *Revista de Administración pública*, 2009, núm.179, p. 325 e ss.

<sup>124</sup> J. PUNZÓN MORALED A – F. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *La comunicación de datos entre Administraciones públicas*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos cit.*, p. 363.

<sup>125</sup> J. PUNZÓN MORALED A – F. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *op. ult. cit.* p. 354.

sull'interoperabilità delle applicazioni e dei sistemi informativi<sup>126</sup>, quale premessa indefettibile di un'innovata gestione dell'informazione<sup>127</sup>.

L'interoperabilità, che esprime l'esigenza di connettività dei distinti sistemi e delle diverse piattaforme tecnologiche utilizzate dalle Amministrazioni, dai cittadini e dalle imprese ed il cui "sviluppo suppone una concretizzazione del principio di cooperazione inter-amministrativa"<sup>128</sup>, si pone come l'obiettivo "previo alla messa a disposizione di

---

<sup>126</sup> Definita nell'allegato della legge 11/2007 come "capacità dei sistemi di informazione e quindi dei procedimenti ai quali danno supporto, di condividere dati e rendere possibile lo scambio di informazione e conoscenza tra questi" [in piena corrispondenza con la definizione che ne dà il legislatore comunitario, vds. Decisione 2004/387/CE], l'interoperabilità è stata considerata "principio giuridico" dell'Amministrazione elettronica, - J. L. BLASCO DÍAZ, *La regulación local de la Administración electrónica*, in J. L. BLASCO DÍAZ - M. J. FABRA VALLS, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro cit.*, p. 171; "obiettivo trasversale" connesso con i principi di "cooperazione tra Amministrazioni pubbliche" (art.4, lettera e), di "accessibilità all'informazione e ai servizi" (art. 4, lettera c) e di "neutralità tecnologica" (4 lettera i), - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. ult. cit.*, p. 273-275; "chiave" del processo di informatizzazione - R. OLLERT RUBERT, *Administración electrónica en Europa*, in J. L. BLASCO DÍAZ - M. J. FABRA VALLS, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellon, Universitat Jaume I, 2007, p. 57; "sfida" e "principale passo avanti che si può realizzare nella gestione amministrativa" che consente di "risparmiare quantità incalcolabili di tempo e di denaro ad Amministrazioni e cittadini" – così E. GAMERO CASADO, *Interoperabilidad cit.*, p. 293-294. Nell'ordinamento italiano vds. art. 72 del Cad, ed in particolare vds. *retro*, cap. III, par. 2. Come evidenza, J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 235, "l'effettivo conseguimento dell'interoperabilità è una delle premesse essenziali per sfruttare il potenziale di modernizzazione, innovazione e, in definitiva, di semplificazione che offrono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, applicate alla gestione amministrativa", soprattutto nel contesto di un'organizzazione pubblica decentralizzata – su cui vds. anche E. GAMERO CASADO, *Interoperabilidad cit.*, p. 323. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Las implicaciones jurídicas de la interoperabilidad cit.*, p. 578, riconosce come obiettivo dell'interoperabilità quello di "garantire la connettività tra sistemi informatici, in modo che sia possibile una comunicazione fluida [...], base necessaria per l'applicazione delle tecnologie nell'attività delle Amministrazioni Pubbliche".

<sup>127</sup> Sull'adattamento del sistema di gestione documentale come sistema di gestione dell'informazione, vds. *infra*.

<sup>128</sup> A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 552-553, sottolinea come l'interoperabilità "si basa necessariamente sulla cooperazione tra amministrazioni coinvolte" e "suppone l'uso di differenti strumenti di cooperazione; organici, procedurali e convenzionali". Sulla cooperazione in materia di interoperabilità si concentrano nel Capitolo II del Titolo IV della legge, gli arts. 41-44, per la cui trattazione si rinvia a E. GAMERO CASADO, *Interoperabilidad cit.*, p. 325 e ss. Sinteticamente, si ricorda l'incorporazione dell'interoperabilità come criterio che deve reggere le relazioni tra amministrazioni e tra queste e i cittadini (art. 41), non solo tecnica, ma anche semantica e organizzativa, che non comporti discriminazioni per i cittadini in ragione della loro scelta tecnologica; la regolamentazione sull'adozione dello Schema Nazionale di Interoperabilità (art. 42) come insieme di criteri e raccomandazioni in materia di sicurezza, conservazione e automatizzazione dell'informazione, dei formati e delle applicazioni, che devono esser tenute in considerazione dalle Amministrazioni pubbliche nell'assunzione di decisioni tecnologiche che garantiscano l'interoperabilità; la Rete di comunicazioni delle amministrazioni pubbliche (art. 43), come rete in cui partecipano tutte le Amministrazioni territoriali per render possibile l'interconnessione dei sistemi di informazione e lo scambio di informazioni e servizi; la creazione di sportelli unici e di una rete integrata di attenzione al cittadino (art. 44). Diffusamente, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Las implicaciones jurídicas de la interoperabilidad en la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas* in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 577 e ss.; nonché sempre R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Cooperación y coordinación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica. La interoperabilidad*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos cit.*, p. 667 e ss.

servizi di amministrazione elettronica”<sup>129</sup>; rappresentando “la capacità dei sistemi di informazione e, attraverso questi, dei procedimenti a cui essi danno supporto, di condividere dati e rendere possibile lo scambio di informazioni e conoscenza tra quelli”<sup>130</sup>.

In questo senso, è stata definita da Cerrillo “motore dell’amministrazione elettronica”<sup>131</sup>, rivelandosi un presupposto imprescindibile per un’integrata gestione documentale e, più in generale, una premessa ineludibile per un’efficace gestione del procedimento amministrativo<sup>132</sup>.

Sul piano strettamente procedimentale, in particolare, questa interessa non solo l’efficacia delle relazioni tra le diverse amministrazioni che partecipano al procedimento, che attraverso sistemi informativi compatibili e inter-connessi, risulteranno certamente più snelle, o quanto meno più rapide<sup>133</sup>. Ma, in modo significativo, le stesse relazioni con gli amministrati, nella misura in cui a questa condizione tecnico-giuridica si lega anche l’effettiva garanzia del diritto del cittadino “a non presentare documenti amministrativi”<sup>134</sup>, assunto dal legislatore come fondamentale direttiva di

---

<sup>129</sup> Come rileva la Commissione europea l’interoperabilità “facilita la comunicazione, l’interazione e la transazione tra differenti enti o soci e permette alle organizzazioni di mantenere la propria indipendenza e, allo stesso tempo, di essere permeabili all’informazione e alle transazioni” - Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento su Interoperabilità dei servizi paneuropei di amministrazione elettronica, Com (2006) 45, 13 febbraio 2006. L’attenzione del legislatore comunitario al tema dell’interoperabilità, al fine di avanzare nello sviluppo dell’amministrazione elettronica negli stati membri, è certo significativa: in questo senso, vds. Com (2002) 263, Com (2003) 567, Com (2005) 229 e ancora Com (2008) 583, in cui si è riconosciuta la necessità della “disponibilità di soluzioni comuni, riutilizzabili e interoperabili, di più di processi amministrativi interni interoperabili, per poter realizzare una prestazione di servizi pubblici efficiente ed efficace per le imprese e i cittadini attraverso le frontiere e tra i settori”.

<sup>130</sup> Vds. definizione contenuta nell’allegato.

<sup>131</sup> A. CERRILLO MARTÍNEZ, *op. ult. cit.*, p. 540; “un elemento necessario e chiave per lo sviluppo efficiente dell’Amministrazione elettronica”, come si legge nella Dichiarazione di Roma, II Cumbre Europea di Interoperabilità nell’Amministrazione elettronica, ottobre 2008.

<sup>132</sup> J. J. DÍEZ SÁNCHEZ – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Directiva de servicios y Administración pública electrónica*, in *La Termita Bolkestein*, Civitas-Thomson, 2012, p. 21, in questo senso richiamano il dovere di “fomentare la cooperazione inter-amministrativa per assicurare un valido scambio di dati, documenti e certificati tra le distinte amministrazioni in modo che possano svolgersi realmente procedimenti amministrativi elettronici”, e per questo, necessariamente l’interoperabilità che ne è premessa indefettibile. Così anche J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e- Administración cit.*, p. 16 in questo senso, sottolinea che “lo sfruttamento delle possibilità che offre la tecnologia deve partire da una stretta collaborazione tra i diversi livelli amministrativi, [...] da un’effettiva interoperabilità dei sistemi di informazione e delle applicazioni utilizzate”.

<sup>133</sup> T. M. NAVARRO CABALLERO, *El derecho cit.*, p. 449, di più considera l’interoperabilità dei sistemi di informazione come “la miglior maniera di facilitare le relazioni tra le Amministrazioni pubbliche”. Si noti l’utilizzo dell’espressione “relazione”, in luogo di “comunicazione”: la vera semplificazione si realizza infatti attraverso la previsione di un accesso diretto a fonti e sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni. Sul tema vds. *retro*, cap. III, par. 2, e *oltre*. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 76: “l’ottenimento dell’informazione necessario per l’esercizio delle competenze e in generale la realizzazione delle attività proprie delle amministrazioni pubbliche è suscettibile di un modo di gestione radicalmente distinto rispetto a quello utilizzato fino ad ora. La gestione formalizzata attraverso richieste che possono tardare giorni o settimane [...] può essere sostituita da un accesso diretto con indipendenza dall’ubicazione fisica, [...] un sistema più efficiente che faciliti la prestazione di servizi amministrativi”.

<sup>134</sup> IDEM, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 205.

semplificazione<sup>135</sup>.

Tale diritto consacrato - come già si è detto - nei termini del diritto “a non apportare dati e documenti che già risultino in possesso dell’Amministrazione”<sup>136</sup> e considerato una delle più rilevanti manifestazioni delle possibilità che le tecnologie offrono al fine di migliorare il rapporto col cittadino<sup>137</sup>, si realizza, ai sensi dell’articolo 9<sup>138</sup>, col mandato

---

<sup>135</sup> Vds. *retro*, par. 2, art. 34, lett.a). J. VALERO TORRIJOS, *Derecho cit.*, p. 283, che considera la semplificazione del carico documentale del cittadino “una priorità di qualunque amministrazione pubblica che pretenda di compiere con maggiore efficacia le sue funzioni”.

<sup>136</sup> Art. 6.2, lett.b), su cui vds. *retro*, par. 2, quando si rilevava la sua connessione col tema della semplificazione procedimentale ai sensi dell’art. 34, lett.b), ma anche *oltre*, par. 4.

<sup>137</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica*, p. 10 e ss. Secondo l’Autore, in particolare, l’Amministrazione elettronica rappresenta l’occasione per garantire effettività ad un diritto che diversamente si arresta ad una mera “affermazione retorica”; un diritto che necessita di un’amministrazione “più efficace ed agile” come è e dovrebbe essere l’amministrazione che si avvale delle tecnologie, come mezzi “per conoscere, trasmettere documenti e per generare copie con piena validità”.

<sup>138</sup> In particolare, l’art. 9 della Legge 11/2007, che regola le “Trasmissioni di dati tra Amministrazioni pubbliche”, richiama espressamente l’articolo 6.2.b), disponendo, al 1° comma che “per un efficace esercizio del diritto riconosciuto all’articolo 6.2.b), ogni Amministrazione dovrà facilitare l’accesso delle restanti amministrazioni pubbliche ai dati relativi agli interessati che operano in suo potere e si trovano in supporto elettronico, precisando le condizioni, protocolli e criteri funzionali o tecnici necessari per accedere a detti dati con le massime garanzie di sicurezza, integrità e disponibilità, di conformità con quanto disposto nella Legge Organica 15/1999, sulla Protezione dei dati di carattere personale e la sua normativa di applicazione”; e precisando al 2° comma: “la disponibilità di tali dati sarà limitata rigorosamente a quelli che sono richiesti ai cittadini da parte delle restanti amministrazioni per la trattazione e risoluzione dei procedimenti e delle attività di sua competenza in accordo con la normativa che regola gli stessi. L’accesso ai dati di carattere personale sarà condizionato al rispetto delle condizioni stabilite nell’art. 6.2.b) della presente Legge”. Ogni Amministrazione sarà, quindi, tenuta a facilitare l’accesso delle restanti Amministrazioni ai dati in suo possesso, richiesti ai cittadini a fini procedurali. Si tratta di “derivazioni dei principi di cooperazione e collaborazione inter-amministrativa” di cui all’art. 3 della legge 30/1992 e all’art. 4 e) della legge 11/2007 – vds. *oltre*, nella misura in cui, come evidenzia A. CERRILLO MARTÍNEZ, *Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 558, “facilitare ad altre amministrazioni pubbliche l’accesso all’informazione che necessitano in merito all’attività che svolgono nell’esercizio delle proprie competenze”, significa migliorare l’esercizio delle stesse attraverso la garanzia dello scambio di dati. Presupposto fondamentale resta che le amministrazioni siano interconnesse, attraverso sistemi interoperabili, con la conseguenza che si può affermare che la stessa “interoperabilità costituisce pilastro” per la garanzia del diritto del cittadino di cui all’art. 6.2.b). Ancora, sempre in riferimento alla disciplina di cui all’art. 9, si rende necessaria qualche breve precisazione. Da un lato, l’informazione deve risultare in supporto elettronico e, anche facilmente reperibile (guardando “una diretta relazione con la gestione archivistica di documenti da parte dell’amministrazione” - P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 596, – su cui vds. *retro*) e devono stabilirsi le condizioni funzionali o tecniche necessarie con la massima garanzia di sicurezza, integrità e disponibilità (vds. art. 20 della legge 11/2007): come ha rilevato J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 77 “questa forma di gestione dell’informazione richiede una serie di premesse tecniche”, come il fatto che “l’amministrazione al cui possesso si trovi l’informazione, la tenga in supporto elettronico e di più in un formato che consenta di porla a disposizione di terzi con piene garanzie di integrità e autenticità”, come nel caso di “generazione di copie”; ed ancora che i sistemi di informazione sia interoperabili. Dall’altro lato la trasmissione di dati, in particolare nel caso dell’interconnessione che consente un accesso diretto (così differenziandosi dalla trasmissione attraverso comunicazione), pone significative questioni in merito alla protezione dei dati personali dei soggetti interessati-coinvolti. Su questo versante, J. VALERO TORRIJOS - J. A. LÓPEZ PELLICER, *Algunas consideraciones sobre la protección de los datos personales en la actividad administrativa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001, affermano la necessità di “un’armonizzazione tra il diritto alla protezione dei dati personale e

dell'amministrazione procedente di reperire la relativa informazione, anche quando si trovi in possesso di altre amministrazioni; dunque, a partire da un sistema di accesso ed interconnessione automatizzato, analogamente a questo previsto dal legislatore nazionale in materia di cooperazione applicativa<sup>139</sup>. Esso incontra una premessa ineludibile nella "necessaria compatibilità dei sistemi e delle applicazioni"<sup>140</sup> di cui le amministrazioni si avvalgono, la quale, in ultima analisi, si proietta nel quadro della gestione documentale come variabile e condizione d'equilibrio tra i valori dell'efficienza amministrativa e della garanzia dei diritti dell'amministrato elettronicamente.

Ma vi è di più. Da una lettura sistematica delle norme fin qui richiamate, passando necessariamente per i principi di "accessibilità all'informazione e ai servizi"<sup>141</sup> e di "neutralità tecnologica"<sup>142</sup>, si può condividere con Valero l'esistenza di un vero e proprio "diritto del cittadino a che l'amministrazione non stabilisca ostacoli di carattere tecnico basati sull'incompatibilità dei programmi e delle applicazioni" impiegate; sviluppo necessario del più volte richiamato diritto del cittadino a relazionarsi con l'amministrazione in via informatica e del complementare diritto a scegliere il relativo sistema<sup>143</sup>.

---

l'efficacia dell'attività amministrativa". Sul tema, che non può essere affrontato in questa sede, si rinvia a J. VALERO TORRIJOS, *La nueva relación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, núm 35, 2007, p. 207 e ss., anche in [www.um.es/dereadm/julivale/](http://www.um.es/dereadm/julivale/), 2007, p. 16; M. FERNÁNDEZ SALMERÓN – J. VALERO TORRIJOS, *La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales*, in *Revista aragonesa de Administración pública*, núm. 26, 2005; E. GUICHOT REINA, *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación*, Fundación Registral, Madrid, 2006, p. 141; E. GUICHOT REINA, *La comunicación de datos personales en poder de la administración. Aspectos generales y especialidades derivadas de la comunicación por vía telemática*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 765 e ss.; e più specificamente sul problema del rapporto tra il diritto di cui si parla (art. 6.2.b), il diritto alla riservatezza e l'efficacia amministrativa, vds. E. GUICHOT REINA, *Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio*, in *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 35, 2007, p. 45 e ss.

<sup>139</sup> Vds. *retro*, cap. III, par. 2.

<sup>140</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 63.

<sup>141</sup> Collocato nel Titolo Preliminare, rubricato "Dell'ambito di applicazione e dei principi generali", l'art. 4, rubricato "Principi generali", lettera c) stabilisce: "Principio di accessibilità all'informazione e ai servizi per mezzi elettronici nei termini stabiliti dalla normativa vigente in questa materia, attraverso sistemi che consentano di ottenerli in modo sicuro e comprensibile, garantendo specialmente l'accessibilità universale e la progettazione per tutti i supporti, canali compatibili con l'oggetto, in modo che ogni persona possa esercitare i suoi diritti in uguaglianza di condizioni, incorporando le caratteristiche necessarie per garantire l'accessibilità di quei cittadini che lo richiedano".

<sup>142</sup> Vds. *infra*. Si tratta di un principio strettamente connesso con il principio di uguaglianza e di non discriminazione, nella misura in cui mira "a garantire che i mezzi elettronici impiegati dal cittadino o che questo abbia a sua disposizione abbiano un effetto neutro nello svolgimento del procedimento". Sulla relazione col principio di imparzialità e sulla rilevanza "strutturale" del principio nel modello dell'amministrazione elettronica "che difficilmente potrà realizzarsi con piene garanzie degli amministrati [...] senza l'adempimento del principio di neutralità tecnologica, [...] chiave per poter realizzare altri dei principi, obiettivi, diritti e garanzie enunciati nella Legge", vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica cit.*, p. 375-376.

<sup>143</sup> Come osserva J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 63. Tra "i condizionamenti e le limitazioni del diritto di carattere generale consacrato nell'art. 6", occupa una posizione centrale "la necessaria compatibilità di sistemi e applicazioni" – problematica connessa prima ancora che al procedimento in senso stretto al tema dei registri elettronici (p. 67 e ss.). Per lo stesso Valero, "esiste un diritto del cittadino a che l'amministrazione non stabilisca ostacoli di carattere tecnico basati

A partire da questo dato, nel percorso di puntuale definizione dei presupposti giuridici e tecnici ad esso funzionali, per le evidenti implicazioni sul sistema di gestione documentale, un'attenzione particolare merita il modello di relazioni amministrazione-cittadini prospettato dal legislatore spagnolo ed, in particolare, il regime delle comunicazioni e delle notificazioni elettroniche<sup>144</sup>.

Il regime delle comunicazioni elettroniche, di cui all'art. 27, è stato disegnato dal legislatore a partire dal diritto di "scegliere il modo di comunicare con le Amministrazioni, sia o meno con mezzi elettronici, in ogni momento" e in modo non vincolante, eccezion fatta per i casi in cui si stabilisca in via normativa la proibizione<sup>145</sup> o, inversamente, l'obbligazione<sup>146</sup> dell'impiego dei mezzi elettronici.

---

sull'incompatibilità dei programmi e delle applicazioni che non rispondano all'uso di *standards* aperti", con la conseguenza che "l'uso del *software* proprietario che non li rispetti si ammette soltanto con carattere complementario e, quindi, addizionale" che si trae direttamente dalla lettura delle norme dell'art. 4 lettera i) e dell'art. 6, lettera k). L'art. 6, lettera k) parla infatti di "diritto a scegliere le applicazioni o sistemi per relazionarsi con le Amministrazioni pubbliche sempre e quando utilizzino *standard* aperti o, nel caso, altri che siano di utilizzo generalizzato da parte dei cittadini". In esso si stabilisce "una prelazione vincolante per le Amministrazioni pubbliche all'utilizzo preferentemente di *standards* aperti e soltanto con carattere complementario altri *standards* che dovranno essere di uso generalizzato per i cittadini", e si dà piena affermazione al principio di neutralità tecnologica che significa "indipendenza nella scelta delle alternative tecnologiche da parte dei cittadini e delle Amministrazioni". Così ritiene E. GAMERO CASADO, *Interoperabilidad cit.*, p. 324. Sul principio di neutralità, in questo senso, vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica cit.*, p. 375-376, per il quale si tratta di un principio strettamente connesso con il principio di uguaglianza e di non discriminazione, nella misura in cui mira "a garantire che i mezzi elettronici impiegati dal cittadino o che questo abbia a sua disposizione abbiano un effetto neutro nello svolgimento del procedimento".

<sup>144</sup> Valuta positivamente la normativa contenuta nella legge 11/2007 rispetto alla precedente disciplina contenuta nella legge 30/1992, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 28, in quanto il regime giuridico delle comunicazioni tra la Amministrazione pubblica e i cittadini rappresenta "un presupposto inescusabile per l'applicazione di strumenti informatici e telematici nello svolgimento del procedimento amministrativo".

<sup>145</sup> Sempre nel Titolo II, all'interno del Capitolo III, l'art. 27, rubricato "*Comunicazioni elettroniche*", norma basica, al 1° c. stabilisce che "i cittadini potranno scegliere in ogni momento il modo di comunicare con le amministrazioni, sia o meno attraverso mezzi elettronici, eccetto in quei casi in cui con una norma con rango di legge si stabilisca o imponga l'utilizzazione di un mezzo non elettronico. L'opzione di comunicare per uno o altro mezzo non vincola il cittadino che potrà in ogni momento optare per un mezzo distinto da quello inizialmente scelto". Il diritto a relazionarsi con mezzi elettronici riconosciuto all'art. 6.1 è significativamente rafforzato dal riconoscimento di cui all'art. 6.2, lettera a), a "scegliere in ogni momento il canale attraverso cui relazionarsi con le amministrazioni con mezzi elettronici" e limitato, invece, dalla proibizione legislativa, espressa o implicita, di ricorrere a mezzi elettronici, e ancora dalla possibilità delle amministrazioni di specificare i mezzi concretamente utilizzabili nel presupposto di una decisione pubblicata nel Diario ufficiale come nella propria sede elettronica (art. 27.4).

<sup>146</sup> L'art. 27.6 stabilisce che le amministrazioni "in via regolamentaria potranno stabilire l'obbligatorietà di comunicar con esse utilizzando soltanto mezzi elettronici", ma limita questo caso "quando gli interessati corrispondano a persone giuridiche o collettivi di persone fisiche che, in considerazione della propria capacità economica o tecnica, dedizione professionale o altri motivi riconosciuti, abbiano garantito accesso e disponibilità di mezzi tecnologici precisi". Una previsione analoga si incontra nel d.lgs. 82/2005, dove si stabilisce l'obbligatorietà delle comunicazioni tra imprese e amministrazioni "esclusivamente utilizzando le tecnologie" informatiche e telematiche – art. 5-*bis*, su cui vds. *retro*, cap. II, par. 3. In particolare, confrontando la previsione di cui all'art. 27.1 e all'art. 27.6, A. BOIX PALOP, *Previsiones en materia de neutralidad tecnológica y acceso a los servicios de la Administración cit.*, p. 313, evidenzia che mentre ai sensi della prima "solo con una norma con rango di legge" si potrà limitare il ricorso ai mezzi elettronici, imponendo "obbligatoriamente la via presenziale", ai sensi della seconda, al contrario, "a favore dell'esclusività della via elettronica", si ritiene sufficiente la norma regolamentaria, ferma comunque la



Mentre, come già si anticipava, è chiaramente manifestata la preferenza per l'impiego dei mezzi elettronici nelle comunicazioni tra amministrazioni come regola generale delle relazioni inter-amministrative<sup>147</sup>, in quelle tra amministrazioni e cittadini<sup>148</sup>, il legislatore sembra essenzialmente lasciare ai singoli la possibilità di sviluppare rapporti in via informatica, secondo un percorso che trova conferma anche nella disciplina delle notificazioni elettroniche<sup>149</sup> di cui all'art. 28, per la cui pratica si richiede necessariamente il consenso dell'interessato<sup>150</sup>.

---

considerazione degli ulteriori fattori indicati. In ogni caso, come richiama J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 48, “la decisione sulla precettiva utilizzazione di strumenti informatici e telematici si giustifica sufficientemente da una considerazione di fatto”, tenendo in conto le potenzialità semplificatorie degli strumenti mezzi elettronici “per facilitare il trattamento dell'informazione necessaria per lo svolgimento e la risoluzione di quei procedimenti caratterizzati dalla partecipazione di un elevato numero di soggetti coinvolti, in modo che si semplifichi tanto il lavoro materiale consistente nella raccolta e disposizione-sistemazione dei dati ricevuti come l'attività di attenzione e informazione personalizzata in favore degli interessati”.

<sup>147</sup> Vds. *infra*. IDEM, *op. ult. cit.*, p. 205, per il quale si potrebbe pensare ad “un'obbligazione legale”, a partire dal punto di vista dell'efficacia ed efficienza amministrativa, che invece resta normativamente nei termini della “preferenza” e, dunque, comunque della “libertà di impiego di documenti su supporto cartaceo” - J. VALERO TORRIJOS, *Derecho cit.*, p. 260. Nulla si specifica in riferimento alle relazioni interorganiche, alle quali si richiama invece l'art. 36.2, al trattare dell'utilizzazione di mezzi elettronici nello svolgimento di procedimenti - su cui sempre *oltre par.* 4 - come sottolinea M. D. REGO BLANCO, *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas cit.*, p. 423. Non si dimentichi che, come già rilevava L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo*, in *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, núm.18, 1993, p. 213, nella legge 30/1992, tra i segnali di apertura all'uso delle tecnologie informatiche e telematiche nell'attività amministrativa, incontriamo “una ricezione implicita delle tecniche e mezzi elettronici, informatici e telematici negli articoli relativi alla comunicazione tra organi amministrativi [...] nell'art. 19 [in cui] sembra prevista una formula generica secondo cui, le comunicazioni tra gli organi amministrativi possono realizzarsi con ogni mezzo che assicuri la certezza della sua ricezione”.

<sup>148</sup> Si ricorda che quanto si è detto vale per le comunicazioni in cui l'emittente è il cittadino e il ricevente è l'amministrazione. Nel caso contrario, come stabilito dall'art. 27.2 “le amministrazioni utilizzeranno mezzi elettronici nelle loro comunicazioni coi cittadini sempre che così lo abbiano richiesto o consentito espressamente”. Come pone in evidenza M. D. REGO BLANCO, *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas cit.*, p. 422, il legislatore afferma la “necessità di constatare il desiderio del singolo in modo che effettivamente l'amministrazione si rivolga a lui attraverso le tecnologie”.

<sup>149</sup> Sulla notificazione amministrativa, come “elemento condizionante l'efficacia dell'atto amministrativo” e “come garanzia per l'interessato” vds. J. CANTERO MARTÍNEZ, *Notificación y publicación*, in VVAA, *El procedimiento administrativo común (Comentarios, Jurisprudencia y formularios)*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 861. Questo concetto non si vede alterato dall'uso di mezzi elettronici in quanto “la notificazione elettronica tiene la stessa essenza della notificazione convenzionale” – così I. MARTÍN DELGADO, *Las notificaciones administrativas telemáticas*, in J. PUNZÓN MORALEDA, *Administraciones públicas y nuevas tecnologías cit.*, p. 183. Ancora, F. J. BAUZÁ MARTORELL, *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002, p. 176 e ss. e diffusamente, I. MARTÍN DELGADO, *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Valencia, 2009.

<sup>150</sup> Collocato nel Titolo II, all'interno del Capitolo III “*Dei registri, delle comunicazioni e delle notificazioni elettroniche*”, l'art. 28, rubricato “*Notificazioni elettroniche*”, al 1° c. stabilisce che “affinché la notificazione si pratichi utilizzando un mezzo elettronico sarà necessario che l'interessato abbia segnalato detto mezzo come preferente o abbia acconsentito a tale utilizzazione”, eccezion fatta nei casi in cui, in applicazione dell'art. 27.6 – su cui vds. *retro* – trattandosi di persone giuridiche o collettivi di persone fisiche che in considerazione della propria capacità economica o tecnica, dedizione professionale o altri motivi accreditati abbiano garantito accesso e disponibilità di mezzi tecnologici precisi, mantenendosi la possibilità di questi di scegliere il concreto mezzo elettronico, si possa imporre in via regolamentaria l'obbligatorietà del mezzo elettronico. Nell'art. 28, dunque, il legislatore reclama che, in generale, sia il cittadino a scegliere e consentire l'uso dei mezzi elettronici per la pratica delle notificazioni,

Aldilà dei casi in cui l'uso dei mezzi elettronici possa essere normativamente imposto<sup>151</sup>, il disegno legislativo di un sistema relazionale centrato “sulla premessa della facoltà di scelta degli amministrati circa il mezzo con cui essere contattati e notificati dall'amministrazione”<sup>152</sup> mostra rilevanti conseguenze, prima ancora che sull'effettivo cambio di paradigma, sul piano della stessa gestione documentale.

Come già si è detto, infatti, benché l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa possa “considerarsi un'autentica esigenza dal punto di vista dell'efficacia e del principio di buona Amministrazione”, il riconoscimento legale del diritto del cittadino a “scegliere in ogni momento il modo di comunicare” con l'amministrazione e, di più, la possibilità ammessa “di modificare l'opzione inizialmente prescelta”<sup>153</sup>, “complica *significativamente*”<sup>154</sup> il sistema di gestione documentale; imponendo “l'inevitabile dovere di “mantenere la duplicità nei supporti di gestione”<sup>155</sup> ed, in questo modo, rivelandosi contrario proprio all'efficacia, efficienza ed economicità amministrativa<sup>156</sup>.

---

lasciandogli anche la possibilità revocare la sua scelta e il suo consenso; contrariamente a quanto si stabiliva nel regime generale basico in cui era “l'amministrazione l'incaricata di decidere quale dovesse essere il mezzo con cui si va a praticare la notificazione” - M. D. REGO BLANCO, *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas cit.*, p. 426. Mentre la disciplina di cui all'art. 59.1 della legge 30/1992, rubricato “*Practica della notificazione*” stabiliva che “le notificazioni si praticheranno con qualunque mezzo che consenta avere certezza della ricezione da parte dell'interessato o del suo rappresentante, così come della data, dell'identità e del contenuto dell'atto notificato”, ora il legislatore opta per il necessario consenso dell'interessato alla pratica della notificazione elettronica. Preferenza per l'uso di mezzi elettronici e consenso dell'interessato, ovvero, ammissione da parte del soggetto di un preciso regime di notificazione, quello elettronico, che con una previsione simile a quella che incontriamo all'art. 27.1, “potranno essere emessi e ricevuti in ogni caso con mezzi elettronici”, possono essere revocate *ex art.* 28.4: anche “durante lo svolgimento del procedimento dell'interessato potrà richiedere al organo corrispondente che le notificazioni successive non si pratichino con mezzi elettronici, utilizzando gli altri mezzi ammessi nell'art. 59 della legge 30/1992”, sempre “ad eccezione di quei casi previsti dall'art. 27.6 della presente Legge”.

<sup>151</sup> Rimessi comunque alla potestà regolamentaria dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 27, 6° comma, e dell'art. 28, 1° comma, che a quest'ultimo specificamente si richiama.

<sup>152</sup> R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica*, Aranzadi, Cizus Minor, 2009, p. 537.

<sup>153</sup> Così chiamata “inter-modalità” - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. ult. cit.*, p. 543.

<sup>154</sup> Corsivo mio.

<sup>155</sup> Diretta “conseguenza del diritto del cittadino di scelta del canale di comunicazione con l'amministrazione e, allo stesso tempo, dell'ancora ridotto grado di modernizzazione che può constatarsi nella maggior parte delle organizzazioni”; “una complicazione aggiunta che obbliga a duplicare il supporto”, dell'informazione con i conseguenti “rischi di divergenza nelle versioni dell'informazione” - così J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 242.

<sup>156</sup> Senza dubbi un aggravio dell'amministrazione, benché funzionale al cittadino, che quanto meno dovrebbe suggerire la necessità di sottoporre questa facoltà “ad una previa motivazione delle ragioni che giustificano il cambio” – così J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 46. La possibilità di “inter-modalità”, tanto più, sicuramente “garantista” per il cittadino, porta con sé dubbi sul conseguente generarsi di “disfunzionalità, duplicità, carichi non necessari di lavoro amministrativo” che possono tradursi in inefficacia e inefficienza dell'azione amministrativa così che, come I. MARTÍN DELGADO, *Los derechos cit.*, p. 153, ha suggerito “questo diritto deve essere inteso in modo adeguato, nel senso che non può determinare in nessun caso la paralizzazione dell'esercizio della funzione amministrativa”. Lo stesso Autore osserva che “il riconoscimento di questo diritto obbliga le amministrazioni ad adattare la gestione documentale [...] alle esigenze derivanti dall'esistenza di diversi tipi di formato e supporti, in modo che l'informazione riferita al cittadino non differisca in alcuni e in altri casi”, nel rispetto del “principio di qualità dei dati” - J. VALERO TORRIJOS, *El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas cit.*, p.



Ora, quasi ad aprire un doppio binario nella riflessione, che mai deve abbandonare la prospettiva della semplificazione digitale, soprattutto quando l'attenzione ricada sull'applicazione di strumenti come la notificazione elettronica, in cui chiaramente si manifesta la capacità di realizzare il necessario "equilibrio tra l'efficacia dell'attività amministrativa e le garanzie dell'interessato"<sup>157</sup>, non può, certo, trascurarsi la *ratio* di fondo della scelta normativa.

Necessariamente attento alla posizione del cittadino nel processo di modernizzazione tecnologica<sup>158</sup>, il legislatore "codifica" la transizione<sup>159</sup>, ma, per contro, si allontana dalla spinta all'esclusività telematica verso cui muove l'ordinamento italiano. Preoccupato dal non "comportare una vulnerazione"<sup>160</sup> dei diritti soggettivi dei cittadini, ed, in particolare, della garanzia di parità d'accesso imposta dal principio di uguaglianza<sup>161</sup>, prospetta

---

143. Con particolare riguardo all'inter-modalità, evidenzia i rischi connessi a questa possibilità sul piano procedimentale I. MARTÍN DELGADO, *op. ult. cit.*, p. 88., il quale suggerisce, con riferimento ai tempi del procedimento, ed in particolare alla riduzione dei termini, "che, dal momento in cui l'uso dei mezzi elettronici, salvo quando si sia stabilito in via regolamentaria la sua obbligatorietà, è decisione del cittadino" possono ipotizzarsi dubbi di violazione del principio di uguaglianza (art. 4. lett. *b* della Legge 11/2007) considerato che, "nei casi in cui esistano vari interessati nel procedimento", "può darsi che alcuni optino per l'uso delle tecnologie ed altri invece no". Nello stesso senso, mostra preoccupazione anche J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 124 e ss., con riguardo ai problemi che possono presentarsi in quei procedimenti che coinvolgono "molti interessati, dato che ognuno di questi potrà esercitare [...] il diritto a scegliere il canale di comunicazione, complicando la gestione da parte dell'entità competente", per la quale, d'altra parte, "il mantenimento della duplicità di supporti all'interno di uno stesso procedimento costituisce in sé stesso un ostacolo in quanto obbliga a duplicare l'intera documentazione integrata nel fascicolo" - così IDEM, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 183.

<sup>157</sup> Infatti, "la pratica della notificazione attraverso mezzi elettronici consente di legittimare entrambi i beni giuridici in modo più adeguato in quanto, da un lato, garantisce la prosecuzione dell'attività amministrativa - inclusa una maggiore agilità legata alla sostanziale riduzione dei tempi di realizzazione della notificazione, al pari delle azioni successive derivante dall'impossibilità di praticarla - e, d'altro lato, facilita al cittadino l'accesso al contenuto dell'atto notificato in maggior misura che attraverso il suo inserimento nel tabellone di avvisi municipale o in un diario ufficiale" - così IDEM, *op. ult. cit.*, p. 30. La notificazione degli atti realizzata con mezzi telematici consente di superare "determinati inconvenienti" connessi con la pratica nel domicilio fisico dell'interessato ed, in questo senso, appare la necessità di configurarla come "un'opzione alternativa alla notificazione convenzionale" proprio in quanto "garanzia giuridica che il legislatore riconosce a favore degli amministrati" - R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *op. loc. cit.*

<sup>158</sup> È la sfida davanti a cui si trova il giurista: rinvenire soluzioni di bilanciamento tra valori contrapposti, modulandone mezzi e modi di attuazione. Più precisamente, I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 18 e ss., a tal proposito, ricorda il ruolo fondamentale del giurista di fronte alle "due sfide che l'applicazione delle tecnologie presenta al diritto amministrativo": la sfida tecnologica, che "consiste nel creare programmi e sistemi che si conformino alle esigenze costituzionali, legali e in generale normative che caratterizzano il diritto amministrativo", e la sfida giuridica, che "consiste nello stabilire tali esigenze (adattare in alcuni casi, creare in altri) nel quadro delle nuove tecnologie e nel determinare il regime giuridico della sua applicazione".

<sup>159</sup> Da intendersi come ammissione legislativa della fase di transizione in cui vive l'amministrazione, chiamata ad adeguare la propria organizzazione ed azione alle logiche della tecnica ed allo stesso tempo a mantenere eguali livelli di garanzia dei diritti dei cittadini.

<sup>160</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 47.

<sup>161</sup> Il principio di uguaglianza di cui all'art. 4, lettera *b*) della Legge 11/2007 specifica che, in nessun caso, l'uso di mezzi elettronici può comportare l'esistenza di restrizioni o discriminazioni per i cittadini nei rapporti con l'Amministrazione mediante mezzi non elettronici, con riferimento sia all'accesso alla prestazione di servizi pubblici, sia a qualsiasi attività o procedimento amministrativo, senza che ciò comporti pregiudizio per misure dirette ad incentivare l'impiego delle tecnologie elettroniche, in modo da garantire questa uguaglianza sia a chi utilizza gli strumenti e le modalità tradizionali sia a chi si avvale

l'equilibrio fra efficienza e tutela, nei termini del diritto di scelta del singolo della forma di comunicazione preferita nei rapporti con l'amministrazione<sup>162</sup>. Ed in questo senso realizza un bilanciamento che, racchiudendo dentro le maglie della garanzia l'efficienza amministrativa, impone un "modello ibrido" di gestione documentale, in cui l'elettronico non sostituisce "il cartaceo", ma ad esso si affianca, ed insieme convivono nelle mani dei soggetti interessati<sup>163</sup>.

Non solo, dunque, il dovere dell'Amministrazione di modellarsi alla "forma digitale", ma di più, il dovere dell'Amministrazione di mantenere la forma "tradizionale", quando in gioco vi sia il diritto di optare per l'una o l'altra via di relazione.

Su questo piano, mentre appare dominante la prospettiva dei diritti e della garanzia, si intrecciano le diverse questioni: l'innovata gestione del sistema documentale, presupposto ineludibile per avvantaggiarsi delle reali occasioni di modernizzazione offerte dalle tecnologie, nell'interesse dell'amministrazione e dei cittadini; l'interoperabilità, come condizione imprescindibile di gestione, sia quando la relazione elettronica sia prospettata a partire dalla libera volontà del cittadino, sia quando l'utilizzazione delle tecnologie si ponga come obbligata; il disegno delle relazioni cittadino-amministrazione, come diritto di scelta del primo e come dovere dell'amministrazione di garantirne la soddisfazione.

Esse appaiono la trama di un unico discorso che porta ad un preciso "finale" giuridico: l'effettiva protezione del "diritto dei cittadini a che il procedimento amministrativo, indipendentemente dalla *forma*<sup>164</sup> impiegata, mantenga identici profili e garanzie per l'esercizio dei diritti in condizioni di uguaglianza"; un diritto a "poter accedere a qualunque procedimento in via elettronica"<sup>165</sup>, ugualmente garantista della posizione

---

delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il ricorso agli strumenti elettronici in linea di principio sarà volontario, fermo restando il dovere delle Amministrazioni di garantire "effettivamente che tutti abbiano effettivo accesso all'interazione elettronica" ai sensi dell'art. 8 – "*Garanzia di prestazione di servizi e disposizione di mezzi e strumenti elettronici*", che dispone: "le Amministrazioni pubbliche dovranno abilitare canali o mezzi per la prestazione dei servizi elettronici, garantendone a tutti i cittadini, in ogni caso, l'accesso, indipendentemente dalle loro condizioni personali, risorse o conoscenza, nella forma che considerino adeguata" – su cui L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica cit.*, p.125 e ss. Per A. BOIX PALOP, *op. ult. cit.*, p. 313, il legislatore persegue l'obiettivo di "garantire un regime di uguali opportunità e diritti che consenta a tutti i cittadini, con indipendenza di gusti, livello di formazione o possibilità economiche e tecnologiche di accesso a certi servizi, di giocare la partita nelle stesse condizioni" ed è questa l'idea alla base di una lettura combinata delle suddette norme e del principio di neutralità tecnologica – su cui vds. *oltre*, nella misura in cui ciò che necessariamente si richiede è una reale neutralità tra "l'accesso in via presenziale e l'accesso in via informatica".

<sup>162</sup> Anche al costo dell'efficacia si potrebbe pensare. Si tratta di un vero e proprio diritto soggettivo per la cui adeguata lettura ci si deve richiamare a differenti disposizioni: vds. gli arts. 1, 3, 4, 6, 27, 28 della legge 11/2007 - J. VALERO TORRIJOS, *op. ult. cit.*, p. 49. Favorevolmente alla scelta del legislatore, E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2002, p. 467: "l'efficacia deve esser realizzata sempre con rigoroso rispetto ai valori superiori che la Costituzione consacra, ai diritti fondamentali che questa riconosce e alle Leggi che concretizzano le garanzie che la protezione di questi diritti richiede".

<sup>163</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho cit.*, p. 260.

<sup>164</sup> Corsivo mio.

<sup>165</sup> A. BOIX PALOP, *op. ult. cit.*, p. 318. Accessibilità all'informazione e ai servizi per mezzi elettronici, e neutralità tecnologica sono i presupposti giuridici di tale diritto, a sua volta logica conseguenza del riconoscimento, da un lato, della neutralità tra "l'accesso in via presenziale e l'accesso in via informatica", dall'altro, del diritto a relazionarsi in via elettronica – vds. *retro*, cap. I, p. 9. Sulla neutralità tecnologica,

giuridica del cittadino<sup>166</sup>; e, dunque, lo stesso procedimento amministrativo elettronico come un diritto ad esercizio volontario.

### 3.2.) *La disciplina delle fasi procedurali nella Legge 11/2007*

L'analisi degli elementi giuridici che vanno complessivamente a delineare il quadro della gestione documentale al servizio ed al fine dell'azione amministrativa informatizzata, in stretta dipendenza con il tema dell'interoperabilità e del sistema relazionale, costituisce la necessaria premessa per lo studio delle prescrizioni legislative relative all'applicazione di mezzi elettronici nell'ambito strettamente procedimentale<sup>167</sup>.

A differenza di quanto si è visto analizzando la disciplina nazionale, in cui manca un dettato normativo articolato per fasi procedurali<sup>168</sup>, la legge spagnola, mantenendo l'impostazione della legge 30/1992<sup>169</sup>, contiene una serie di "determinazioni specifiche e puntuali, riferite ad aspetti concreti" delle singole fasi di svolgimento del procedimento, interpretabili secondo la prospettiva dell'efficacia "integrale" ed, ancor prima, della piena garanzia dei diritti dei cittadini di cui all'art. 6<sup>170</sup>.

In linea, infatti, con la costante attenzione alla posizione giuridica del cittadino, il legislatore, al momento di disciplinare la fase dell'iniziativa attraverso mezzi elettronici<sup>171</sup>, si preoccupa di garantire la possibilità per l'interessato di avviare il

---

come sviluppo necessario del principio di uguaglianza tra modalità presenziale ed elettronica, implicito nel diritto del cittadino a scegliere il modo di relazionarsi con l'amministrazione, e perciò di "libertà di scelta di applicazioni e sistemi con le amministrazioni pubbliche" e "come fattore decisivo per conseguire la tanto desiderata interoperabilità tecnica che permetta di connettere tutte le Amministrazioni pubbliche e, a loro volta, tutte queste con gli amministrati" - vds. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica cit.*, p. 375-376. Sul tema ancora, vds. L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica cit.*, p. 139 e ss. J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 63 - "al margine dei casi in cui sussistono i presupposti per l'uso precettivo dei mezzi elettronici, la facoltà del cittadino di optare per la via tecnologica o per quella presenziale unicamente sarà ammissibile quando questa dualità si trovasse [effettivamente] riconosciuta".

<sup>166</sup> Meglio, la base minima di garanzie. Come si precisava precedentemente, infatti, vds. *retro*, par. 3, la valorizzazione digitale del processo decisionale passa per la semplificazione dei modi di esercizio dei diritti, mostrandosi capace di offrire nuove garanzie per i singoli interessati nel procedimento. Su questo si gioca la vera sfida della semplificazione digitale. Sulle inevitabili differenze legate alle forme di gestione del procedimento vds. A. BOIX PALOP, *op. ult. cit.*, p. 318 e ss. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos Peruano y Español*, en *Revista de derecho administrativo*, núm. 9, 2010, p. 96, "il livello di garanzie del procedimento amministrativo tradizionale ed elettronico deve essere equivalente", non che "la regolazione dev'esser identità", bensì sarà "necessariamente distinta, e garantire un livello equiparabile di garanzie".

<sup>167</sup> Il Capitolo II del Titolo III della legge, rubricato "*Utilizzazione di mezzi elettronici nello svolgimento-tramitación del procedimiento*", contiene gli articoli 35-39.

<sup>168</sup> Vds. *retro*, cap. III, par. 1.

<sup>169</sup> La legge contiene una disciplina articolata per fasi del procedimento. Si tratta del Titolo VI che, agli articoli 68 e ss., regola la struttura generale del procedimento da seguire per la realizzazione dell'attività giuridica dell'amministrazione, con una ripartizione in capitoli: Capitolo I per la fase dell'iniziativa, d'ufficio o per iniziativa degli interessati (anche con mezzi informatici per facilitare la sua formulazione, ma purché sia garantita l'autenticità della volontà); Capitolo II che detta regole di semplificazione del procedimento; Capitolo III che riguarda la fase istruttoria; e Capitolo IV che disciplina la fase decisoria e il completamento del procedimento.

<sup>170</sup> R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *El procedimiento electrónico cit.*, p. 651.

<sup>171</sup> La disciplina dell'iniziativa del procedimento, con carattere basico, è contenuta all'articolo 35

procedimento, attraverso moduli di richiesta che l'amministrazione deve porre a disposizione nel proprio sito internet<sup>172</sup>. Analogamente a quanto ora previsto nell'ordinamento nazionale dall'art. 35 del d.lgs. 33/2013, che stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare la modulistica necessaria per ciascun procedimento ad istanza di parte<sup>173</sup>, l'art. 35 della legge 11/2007 richiede che vengano

---

*"Iniziativa del procedimento attraverso mezzi elettronici"*. Il suo previo riferimento normativo si trova nel Capitolo I del Titolo VI della legge 30/1992, il cui art. 68 *"Tipi di iniziativa"* stabilisce che "i procedimenti potranno avviarsi d'ufficio o su iniziativa della persona interessata", così come specificato nei seguenti arts. 69 *"Iniziativa d'ufficio"* – che a tal fine richiede "la deliberazione dell'organo competente" – e art. 70 *"Domande di iniziativa"* – che richiede la presentazione della richiesta con specifici contenuti. All'art. 35 della legge 11/2007, in particolare, il legislatore menziona espressamente solo l'avvio del procedimento su istanza di parte. Come segnala A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 453-457, la sola menzione legislativa dell'iniziativa elettronica dietro la sollecitazione dell'interessato, "l'iniziativa sempre potrà essere elettronica, benché in alcuni casi, quelli dell'iniziativa dell'interessato, sarà l'istanza iniziale quella che consenta questa forma di relazione, mentre in quelli avviati d'ufficio dovrà ottenersi l'autorizzazione con una prima notificazione che, ovviamente, non potrà essere elettronica, contenente un riferimento alla possibilità di utilizzare un procedimento elettronico come mezzo di relazione". In questo senso, il procedimento d'ufficio esige che in fase d'avvio, sempre che non esista un consenso previo espresso da parte del cittadino coinvolto, si notifichi la risoluzione iniziale d'avvio a cui si riferisce l'art. 69 della legge 30/1992 e con questa notificazione si offra al cittadino la possibilità di continuare il procedimento mediante mezzi elettronici. A tal riguardo, vds. anche I. MARTÍN DELGADO, *La gestión electrónica del procedimiento administrativo cit.*, p. 90, per il quale proprio la possibilità del cittadino di scegliere "in ogni momento" la forma con cui comunicare con l'amministrazione (art. 27 della Legge), salvo nei casi in cui sia obbligatoria "in cui non sarà necessario il consenso dell'amministrato" (art. 27.6) – su cui vds. *retro*, par. 3, significa conoscere la volontà dello stesso di ricorrere al mezzo elettronico, il che a sua volta significa che "al costo dell'omissione dell'art. 35, deve intendersi che tanto i procedimenti che possono avviarsi ad istanza dell'interessato come quelli che possano avviarsi d'ufficio si svolgeranno elettronicamente quando l'interessato abbia richiesto o consentito espressamente l'uso degli stessi".

<sup>172</sup> L'avvio elettronico del procedimento sembra condizionato ad un adempimento meramente materiale, come appunto è "la messa a disposizione degli interessati di corrispondenti modelli o sistemi" – così R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 652, che, in tal senso, evidenziano la cattiva formulazione della norma, nella misura in cui l'effettiva possibilità di avvio del procedimento su istanza di parte dipenderà dal corrispondente regime procedimentale e non dalla mera disponibilità dei corrispondenti moduli sul sito internet dell'amministrazione. Sulla disciplina relativa alla "sede elettronica" definita all'articolo 10 della legge 11/2007 come "indirizzo elettronico disponibile per i cittadini attraverso reti di telecomunicazione la cui titolarità, gestione e amministrazione corrisponde a una Amministrazione pubblica, organo o entità amministrativa nell'esercizio delle sue competenze", si rimanda a J. VALERO TORRIJOS, *Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 254 e ss.; I. MARTÍN DELGADO, *Concepto y régimen jurídico de la sede administrativa electrónica*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 501 e ss.; A. CERRILLO MARTÍNEZ, *La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos cit.*, p. 385 e ss.

<sup>173</sup> L'art. 35 del d.lgs. 33/2013 – reperibile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), rubricato "Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati", stabilisce al 1° comma che "le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza", e, in particolare, "per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i *fac-simile* per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale" (lett. *d*); precisando poi al 2° comma che "le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati", e che "in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza di suddetti moduli o formulari", non potendo l'amministrazione "respingere l'istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari o la mancata produzione di tali atti o documenti", e dovendo piuttosto "invitare l'istante a

messi “a disposizione degli interessati modelli o sistemi elettronici di istanza reperibili nella sede elettronica” dell’amministrazione e accessibili senza restrizioni tecnologiche<sup>174</sup>, ai quali il cittadino potrà accompagnare ulteriori documenti, comprese “copie digitalizzate”, la cui “fedeltà all’originale sarà garantita mediante firma elettronica avanzata”<sup>175</sup>.

---

integrare la documentazione in un termine congruo”. Già il T.U.d.a., all’art. 9, 3° comma, ora abrogato, e successivamente l’art. 57 del C.a.d., ad oggi abrogato, per effetto del d.lgs. 33/2013, avevano previsto che le pubbliche amministrazioni provvedessero a definire e a rendere disponibili per via telematica moduli e formulari elettronici validi ad ogni effetto di legge. La previsione è apparsa di particolare rilievo a chi come A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale cit.*, p. 541, ha evidenziato come “questi moduli non solo facilitano la compilazione dell’istanza”, anche grazie alla previsione in rete di formulari (ovvero di “raccolte di fac simili che forniscono proposizioni standard che possono agevolare la redazione di domande, istanze, dichiarazioni), ma ne agevolano la gestione”, “dal momento che un modulo standardizzato fa riferimento alle sole informazioni necessarie” ai fini della procedura - IDEM, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative cit.*, p. 999. In questo senso, a tale adempimento si connette un’esigenza di “velocizzazione dell’intera attività amministrativa e di semplificazione”, che si deve tradurre per il cittadino, anche grazie alla “collaborazione dell’amministrazione” tramite “un servizio interattivo di assistenza nell’esecuzione delle formalità”, nella facile compilazione del modulo, e per l’amministrazione nell’agevole gestione delle informazioni, che “troverà già organizzate sul modulo” – così diffusamente sempre A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale cit.*, p. 541-543.

<sup>174</sup> Si tratta, nel dettato dell’art. 35, del dovere dell’amministrazione di mettere a disposizione degli interessati “[...] modelli o sistemi elettronici di domanda [che dovranno essere] accessibili senza restrizioni tecnologiche derivanti dall’utilizzazione di *standards* nei termini stabiliti alla lettera i) dell’articolo 4 e secondo criteri di comunicazione e sicurezza applicabili, nel rispetto delle norme e dei protocolli nazionali e internazionali”. Ritorna, ancora una volta, la centralità del principio di neutralità tecnologica di cui all’art. 4 - su cui vds. *retro*, par. 3 - a cui si connette, nel caso di specie, l’effettiva possibilità di utilizzo dei suddetti moduli al fine dell’avvio del procedimento in via informatica. Secondo I. MARTÍN DELGADO, *op. loc. cit.*, con questa previsione sembrerebbe che “non si abbia iniziativa su istanza di parte se non mediante l’uso di un modello normalizzato determinato dall’Amministrazione”, considerazione da cui, in considerazione di esigenze di semplificazione, correttamente deriva la seguente domanda: “perché non abilitare il sistema di registri elettronici per consentire che attraverso lo stesso siano presentati – e ricevuti – non solo i moduli configurati dall’Amministrazione, ma qualunque richiesta?”. Domanda legittima se si considera che lo stesso art. 24.2 della legge prevede questa possibilità - vds. *retro*, par. 3.1. Sempre nella prospettiva della semplificazione e flessibilità amministrativa, si potrebbe pensare alla possibilità di un modulo generico e precompilato “quando i dati si trovano memorizzati in basi di dati della propria Amministrazione agente o, anche, di un’altra differente”, secondo il principio di accessibilità all’informazione e ai servizi per mezzi elettronici di cui all’art. 4, lett.c). Nello stesso senso, J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 324, per il quale “non può negarsi al cittadino la possibilità di utilizzare modelli non normalizzati, proprio perché diversamente resterebbe priva di significato la previsione di cui all’art. 24.2, lett.b) e si violerebbe il diritto di cui all’art. 70 della legge 30/1992”.

<sup>175</sup> È il 2° comma dell’articolo 35 a prevedere la possibilità di introdurre elettronicamente i documenti su cui si fonda la petizione dell’interessato, una possibilità che l’art. 35 riconosce proprio nei termini “dell’apporto di copie digitalizzate di documenti, la cui fedeltà con l’originale sarà garantita con firma elettronica avanzata” di cui all’art. 13, 2° comma, lettera b). Come già rilevava IDEM, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 204, “la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi presenta come uno dei principali vantaggi la riduzione del carico documentale che devono sopportare i cittadini”. In questo senso, nell’ottica della semplificazione, la previsione in questione appare particolarmente significativa, in quanto capace di rafforzare il generale diritto “a non apportare dati e documenti che risultino in possesso dell’amministrazione” (art.6.2.b – vds. *retro*, par. 2 e 3.1). Allo stesso tempo, non vengono pregiudicate, d’altra parte, le possibilità di verifica dell’Amministrazione o la stessa possibilità di richiedere all’interessato l’esibizione dei documenti. Segue, infatti il 2° comma, prevedendo che l’amministrazione potrà accertare, attraverso l’archivio in cui si conserva il documento a cui si riferisce la copia, la

Muovendosi nella prospettiva di facilitare la presentazione in via informatica di documenti indispensabili per l'avvio del procedimento, e, parallelamente, la gestione delle informazioni funzionali allo svolgimento telematico della procedura da parte dell'amministrazione, il legislatore spagnolo ammette, inoltre, nei "sistemi automatizzati di domanda [...] accertamenti automatici dell'informazione rispetto a dati memorizzati in sistemi propri o appartenenti ad altre amministrazioni", nonché la disponibilità di "moduli compilati, in tutto o in parte", che il cittadino dovrà verificare, e nel caso, modificare e completare<sup>176</sup>. Ed in questo modo, avvalendosi delle potenzialità offerte dalla tecnologia, "favorisce la semplificazione e velocizzazione dell'azione amministrativa", riducendo l'onere di documentazione a carico del privato<sup>177</sup>.

A partire dalla presentazione elettronica dell'istanza, lo svolgimento del procedimento può seguire<sup>178</sup> con la realizzazione dell'istruttoria<sup>179</sup> attraverso "applicazioni e sistemi di

---

corrispondenza del relativo contenuto; e qualora non fosse possibile questo confronto, potrà richiedere all'interessato stesso l'esibizione del documento o dell'informazione originale. Si tratta comunque di un'ipotesi "eccezionale", legata all'impossibilità dell'amministrazione di procedere direttamente alla verifica, come nell'ipotesi di documenti conservati in "archivi privati" - così R. AGUILAR ROS - A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 653. Non si trascuri, ancora, la previsione della norma in questione che riconosce nella presentazione delle copie digitalizzate dei documenti il consenso dell'interessato all'accesso e trattamento dell'informazione personale ivi contenuta: una vera e propria "abilitazione legale" rispetto a cui opera la limitazione dell'art. 4 della LOPD. Sul tema ancora IDEM, *op. ult. cit.*, p. 654, ma più diffusamente S. PARRA - J. CAMPANILLAS, *El procedimiento administrativo electrónico y la normativa de protección de datos de carácter personal*, in L. COTINO HUESO - J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 807 e ss.

<sup>176</sup> Il comma 3 dell'articolo 35 riconosce, appunto, che possibilmente i sistemi automatizzati devono agevolare la compilazione dei moduli, offrendo l'informazione disponibile. Appare evidente l'opportunità "tecnologica" di facilitare il lavoro del cittadino che intenda avviare un procedimento amministrativo e che non significa contestualmente venir meno del suo diritto-dovere di verificarli, correggerli o completarli (implicito già nell'art. 35, lettera g), della legge 30/1992, che configura il diritto del cittadino a "ottenere informazione e orientamento circa i requisiti giuridici o tecnici che le disposizioni vigenti impongono a progetti, azioni, o iniziative che si propongano di realizzare"). Come osserva J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica*, p. 285, si tratta di una significativa novità a livello normativo in quanto "questo precetto espressamente consente che tali operazioni si riferiscano non solo all'informazione conservata nei propri sistemi dall'Amministrazione titolare del registro, bensì anche a quelle che pongono a disposizione alle altre mediante una connessione automatizzata alle proprie basi di dati". La rilevanza sul piano della semplificazione documentale è quindi evidente. A tale possibilità, si deve aggiungere quella della "sanatoria" di eventuali difetti e omissioni dei modelli proposti, in linea con quanto stabilito dall'art. 71 della legge 30/1992 che anzi, grazie all'impiego delle tecnologie, sarà certamente più rapida. Sul punto vds. anche C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica cit.*, p. 9.

<sup>177</sup> Come ricordava a commento dell'art. 57 del C.a.d., A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative cit.*, p. 1000, "rinviando nella predisposizione dei formulari ad una documentazione che l'amministrazione può autonomamente recuperare attraverso l'accertamento d'ufficio", rendendola disponibile nella compilazione dell'istanza, significa "ridurre il carico documentale che pesa sul privato, accelerare l'attività amministrativa, semplificare l'azione amministrativa".

<sup>178</sup> È chiaro che in un procedimento gestito interamente in via informatica, l'istruttoria è svolta necessariamente telematicamente. L'utilizzo del potenziale "può" si comprende ancora una volta se si considera il mantenimento del doppio binario amministrazione cartacea-amministrazione digitale a fronte del diritto del cittadino di scegliere il modo di relazionarsi con l'amministrazione.

<sup>179</sup> All'interno della legge 11/2007, a questa fase il legislatore dedica l'articolo 36 "Istruttoria del procedimento utilizzando mezzi elettronici". Essa consiste nell'introduzione di dati di fatto o di diritto e nell'accertamento degli stessi. Si ricorda a tal proposito, l'art. 78 della legge 30/1992: "Gli atti di istruzione necessari per la determinazione, conoscenza e accertamento dei dati in virtù dei quali si deve pronunciare la risoluzione, si realizzeranno d'ufficio da parte dell'organo che tratta il procedimento, senza pregiudizio del

informazione”, a patto che, come dispone l’art. 36, questi garantiscano “il controllo dei tempi e delle scadenze, l’identificazione degli organi responsabili così come il trattamento ordinato delle pratiche”<sup>180</sup> e favoriscano “la semplificazione e la pubblicità dei procedimenti”<sup>181</sup>.

Pur ancorando l’impiego delle tecnologie nell’istruttoria a requisiti che garantiscano “l’adattamento sostanziale del procedimento amministrativo nel quale si utilizzano mezzi elettronici a quello in cui non si utilizzano”<sup>182</sup>, il legislatore non manca, d’altra parte, di riconoscere il ruolo dell’informatizzazione al fine di favorire lo svolgimento delle relazioni che in essa si sviluppano<sup>183</sup>.

Da un lato, riferendosi alle relazioni interne, pretende la conformità dei sistemi di comunicazione tra uffici ai requisiti stabiliti nella legge 11/2007, ovvero, come suggerisce Palomar, “alle determinazioni previste in relazione alle comunicazioni e alla cooperazione in materia di interoperabilità di sistemi e applicazioni”<sup>184</sup> che giocano, come già si evidenziava, un ruolo di fondamentale rilevanza nella gestione elettronica del procedimento. Dall’altro lato, riferendosi alle relazioni tra amministrazione e cittadino, che nell’istruttoria si costruiscono attraverso la partecipazione, ammette l’impiego di strumenti informatici per l’esercizio del “diritto del cittadino a presentare allegazioni in qualunque momento precedente alla proposta di decisione o nella pratica d’udienza di fronte all’amministrazione procedente”, purché “nel rispetto delle disposizioni in materia

---

diritto degli interessati a proporre quelle attività che richiedano il suo intervento o costituiscono adempimenti legali o regolamentariamente stabiliti”.

<sup>180</sup> Si tratta di requisiti che hanno il significato di garantire che “la tecnologia consenta di adempiere all’insieme delle previsioni ed esigenze che l’Ordinamento individua per l’adozione dell’atto”, che “si compiranno in modo differente, ma non si eluderanno” – come segnala A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 458. Le dette garanzie richieste sono, come ha sottolineato I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 95, “reiterazione di quanto imposto in altri precetti di carattere basico”: in particolare, il riferimento temporale “è requisito per la validità del documento elettronico quando il riferimento temporale sia elemento essenziale della corrispondente attività (art. 29)”; i sistemi di firma elettronica devono essere utilizzati dalle amministrazioni “per la propria identificazione attraverso mezzi elettronici e per l’autenticazione dei documenti elettronici che producano (art. 13.3)”; “la prelazione temporale delle pratiche in funzione del momento d’inizio del processo (art. 74.2 della legge 30/1992)”. Proprio in questo senso, attraverso il richiamo ad altri precetti di carattere basico, secondo Martín, è possibile “recuperare” il carattere basico anche dell’art. 36, che ai sensi della disposizione finale, ne sarebbe priva.

<sup>181</sup> Secondo R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 656, il richiamo ai principi di semplificazione e pubblicità avrebbe “poco senso, dato che forma già parte delle disposizioni generali applicabili a tutti i procedimenti” – vds. *retro*, par. 2.

<sup>182</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 459.

<sup>183</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 188, in questo senso, evidenzia che “l’utilizzo delle tecnologie nella fase istruttoria implica evidenti vantaggi tanto per l’interessato come per l’amministrazione pubblica incaricata, nella misura in cui si snelliscono e semplificano le attività di comunicazione e si fomenta la collaborazione dell’interessato e dei cittadini nell’adozione della decisione finale”.

<sup>184</sup> A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 459-460. Il 2° comma dell’articolo 36 stabilisce che “i sistemi di comunicazione utilizzati nella gestione elettronica dei procedimenti per le comunicazioni tra gli organi e unità intervenienti [...] dovranno rispettare i requisiti stabiliti in questa Legge”. Come già si ricordava, vds. *retro*, par. 3.1, il regime delle comunicazioni elettroniche contenuto nella legge 11/2007 è privo di un riferimento diretto ed esplicito alle comunicazioni interorganiche, analogamente a quanto avviene per le comunicazioni tra amministrazioni e tra amministrazioni e cittadini. In questo senso R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 658, suggeriscono di costruire “il regime di garanzie a partire dai principi generali di sicurezza contenuti in entrambe le regolamentazioni”.



di comunicazioni e notificazioni elettroniche”<sup>185</sup>; così facendo del ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche l’occasione per realizzare il principio di trasparenza dell’azione amministrativa.

Eppure, su questo versante, come è stato sottolineato dalla dottrina spagnola, anche di fronte alle possibilità offerte dalla tecnologia, correndo in parallelo alla legge 30/1992, il legislatore limita l’apertura del procedimento amministrativo ai soli soggetti “interessati” dall’esercizio del potere<sup>186</sup> e non estende la facoltà di partecipazione ai “cittadini”<sup>187</sup>; come, invece, vorrebbe una riconfigurazione procedimentale secondo i principi generali di trasparenza e pubblicità del procedimento<sup>188</sup>.

Di più. Negli stessi termini, il legislatore, al momento di disciplinare il procedimento amministrativo elettronico, prospetta all’art. 37 sempre e solo in capo ai soggetti “interessati” “il diritto d’accesso all’informazione sullo stato di svolgimento” dello stesso<sup>189</sup>. Differenziando tra procedimenti totalmente o solo parzialmente gestiti in via

---

<sup>185</sup> Così espressamente il comma 3 dell’articolo 36. Il richiamo al regime di comunicazione e notificazione elettronica di cui agli articoli 27 e 28 – su cui vds. *retro*, par. 3.1 – dev’esser inteso come necessario adempimento delle “condizioni indicate nei due precetti: certezza della trasmissione e ricezione e del contenuto del messaggio, identificazione, riferimento temporale e accreditamento della conoscenza da parte del destinatario” - I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 95. In generale, la partecipazione al procedimento trova la sua regolazione nella legge 30/1992, dove all’art. 35, lettera e), si indicano proprio il diritto a “addurre allegazioni, ad apportare documenti o altri elementi di giudizio, in ogni fase del procedimento anteriore alla pratica di udienza”, che dovranno essere “tenuti in conto dall’organo competente nel redigere la proposta di determinazione”, di seguito sviluppato agli articoli 79 “Allegazioni”, 84 “Pratica di udienza” e 86 “Informazione pubblica” della stessa legge. Come segnala A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 462, l’art. 36.3 è una “prescrizione puramente strumentale” che non “inficia il concetto di interessato al procedimento” (art. 31 “Concetto di interessati” legge 30/1992). Sul piano della partecipazione, si apprezzano i vantaggi che l’impiego delle tecnologie apporta nella fase istruttoria: non solo in termini di celerità delle comunicazioni ma soprattutto in termini di maggiore effettività – senza che alcun problema di “legittimazione” possa sollevarsi dato che come ricorda J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 31, in perfetta consonanza, l’art. 85 della legge 30/1992, al 1° comma stabilisce che “gli atti d’istruttoria che richiedano l’intervento degli interessati dovranno realizzarsi nella forma che risulti più comoda per loro e sia compatibile nella misura possibile con le loro obbligazioni laborali e professionali”.

<sup>186</sup> J. BARNÉS VÁZQUEZ, *Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas*, in VVAA, *Innovación y reforma del derecho Administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, p. 307.

<sup>187</sup> R. GARCÍA MACHO, *Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento cit.*, p. 216.

<sup>188</sup> Conformemente al dettato dell’art. 34, che alla lettera c), che guarda alla “riconfigurazione procedimentale” mediante l’utilizzo delle tecniche elettroniche come “occasione per introdurre nuove vie o meccanismi di partecipazione dei cittadini nei procedimenti amministrativi” - così R. AGUILAR ROS – A. PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*, p. 647 e ss., in particolare sul punto vds. *retro*, par. 2. Ed infatti, J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 191, per il quale per avvantaggiarsi delle possibilità che la tecnologia offre “per incentivare la partecipazione procedimentale dei cittadini” è necessaria “una profonda revisione e adattamento normativo”.

<sup>189</sup> L. COTINO HUESO, *Derechos del ciudadano cit.*, p. 214, vede in questo la “proiezione elettronica del diritto di cui all’art. 35 della legge 30/1992, “a conoscere in ogni momento lo stato dei procedimenti in cui si tenga la condizione di interessati e ad ottenere copia dei documenti contenuti in essi”, tanto per procedimenti elettronici o meno, l’articolo 37 della legge 11/2007 “Acceso degli interessati all’informazione sullo stato di tramitación”, benché privo del carattere basilare, riconosce ai cittadini interessati nel procedimento il diritto di conoscere lo stato di avanzamento dei procedimenti in cui tengono la condizione di interessati e richiede che questa informazione venga fornita anche con riferimento alle pratiche non completamente istruite in via informatica.



informatica, rende disponibile “un servizio elettronico di accesso ristretto”, dove poter “consultare, previa identificazione, almeno l’informazione sullo stato del procedimento, salvo che la normativa applicabile stabilisca restrizioni a detta informazione”; quest’ultima, nel primo caso, “comprenderà la relazione degli atti realizzati, con indicazione sul contenuto e la data in cui furono emessi”, mentre nel secondo caso, “almeno la fase in cui si incontra il procedimento e l’organo o unità responsabile”<sup>190</sup>.

Per entrambe le ipotesi, l’ambito soggettivo di applicazione è definito intorno al cittadino-interessato nel procedimento, allontanandosi dalla proclamata finalità di “facilitare l’accesso dei cittadini attraverso mezzi elettronici all’informazione e al procedimento amministrativo”<sup>191</sup>.

Come ha rilevato García Macho, appare evidente nella “restrizione all’accesso all’informazione e alla partecipazione dei cittadini” che la legge 11/2007, pur in un differente contesto, sia stata “elaborata sullo stesso registro della legge 30/1992”; ovvero, sul registro “di un procedimento che sbocca in una determinazione unilaterale”<sup>192</sup>. Così perdendo di fatto l’occasione di avvantaggiarsi delle risorse tecnologiche per la realizzazione di un’amministrazione trasparente e democratica<sup>193</sup> o, quanto meno, per una

---

<sup>190</sup> J. VALERO TORRIJOS, *El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 146. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El procedimiento administrativo electrónico cit.*, p. 98, si tratta del diritto di cui già all’art. 6 lett. d), “a conoscere per mezzi elettronici lo stato dei procedimenti amministrativi, articolato a seconda del “grado di informatizzazione procedimentale” come evidenzia J. CANTERO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 300, che ne fa una derivazione del generale diritto a relazionarsi con l’amministrazione “per ottenere informazioni” di cui allo stesso art. 6.1. Questo diritto sarebbe una derivazione del “diritto generale all’informazione amministrativa che mira a soddisfare la trasparenza amministrativa durante lo svolgimento del procedimento amministrativo” pur non estendendosi “alla visualizzazione dei documenti che si incorporano nel fascicolo né all’ottenimento di documenti e copie degli stessi” specificamente previsto all’art. 6.2, lett. e) - P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 599.

<sup>191</sup> Vds. l’art. 3.2 della legge 11/2007. Ma anche il paragrafo I dell’Esposizione dei motivi, quando afferma il dovere delle Amministrazioni pubbliche di “offrire ai suoi cittadini i vantaggi e le possibilità [offerte dalla] società dell’informazione, assumendo la responsabilità di contribuire a rendere realtà la società dell’informazione” stessa.

<sup>192</sup> R. GARCÍA MACHO, *op. loc. cit.*, che sottolinea come “nell’ambito della società dell’informazione il procedimento amministrativo deve essere aperto non solo agli interessati, ma anche ai cittadini” – spec. p. 215.

<sup>193</sup> Sulla relazione tra diritto d’accesso all’informazione amministrativa, trasparenza, carattere democratico dell’amministrazione e partecipazione, vds. J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración cit.*, p. 17 e ss., spec. p. 192-193, in cui afferma che un passo decisivo verso la trasparenza e la partecipazione si sarebbe avuto con la previsione di una vera e propria “obbligazione dell’amministrazione di diffondere tutta l’informazione [...] rendendola disponibile a qualunque cittadino”, non solo interessati al procedimento. Nello stesso senso I. MARTÍN DELGADO, *op. cit.*, p. 96, in tono critico, considera la regolazione dell’accesso all’informazione di cui all’art. 37 insufficiente al fine di quello che dev’essere un fine della stessa amministrazione elettronica: “la democratizzazione del potere pubblico, che si consegue attraverso la partecipazione”, rispetto a cui l’informazione è “premessa necessaria”. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 54 evidenzia che ancora oggi “una delle principali contestazioni che riceve il sistema amministrativo è che pur a partire dalle possibilità che a tecnologia offre, non si sono incrementati la trasparenza né l’accesso all’informazione amministrativa; neanche dunque la partecipazione e la collaborazione, di cui quella è premessa inescusabile”. Sul punto vds. J. CANTERO MARTÍNEZ, *El principio de transparencia en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos cit.*, p. 290 e ss., che evidenzia come “la trasparenza dell’azione amministrativa deve costituire un fondamento essenziale del nostro modello di Stato democratico”, nella misura in cui “permette di rendere effettivo il

più efficace ed efficiente gestione dell'informazione che nella fase istruttoria può realizzarsi per mezzo delle tecnologie informatiche e telematiche<sup>194</sup>.

Pur adattandone la forma a quella elettronica, infatti, il legislatore costruisce il procedimento amministrativo secondo la stessa struttura di un procedimento tradizionale, "orientato dal suo avvio, attraverso atti amministrativi concatenati, a dettare una risoluzione finale", ancorché in formato digitale, ai sensi dell'art. 38 della legge<sup>195</sup>, tanto che, per dirla con Cantero, ci troviamo, quanto meno sul versante della trasparenza, davanti allo "sforzo di travasare quasi millimetricamente la filosofia del procedimento amministrativo basata sul cartaceo alla nuova cultura delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"<sup>196</sup>.

Mentre il cittadino vede il proprio diritto al procedimento amministrativo elettronico attestarsi sulla linea della semplificazione come facilitazione nell'adempimento dei propri doveri e, meglio, nei termini dell'alleggerimento del carico documentale e nell'esercizio di quei diritti già previsti dalla legge 30/1992, il dettato normativo, mantenendo l'aderenza alla normazione degli anni '90, sembra allontanarsi da prospettive "rivoluzionarie" di innovazione nei processi decisionali che il paradigma della digitalizzazione porta con sé, per attestarsi ad una mera "versione digitale"<sup>197</sup> del procedimento amministrativo tradizionale.

#### 4.) *Procedimento amministrativo e fascicolo elettronico. Riflessioni conclusive*

Il contesto fin qui descritto disegna un quadro in cui il procedimento amministrativo, anche nella sua versione elettronica, "non sarebbe altro che una sequenza di atti di autorità incatenate, a modo processuale, al fine dell'adozione di una decisione finale"<sup>198</sup>.

La legge 11/2007, infatti, lasciando "fuori dalla sua considerazione [...] potenziali formule di partecipazione, collaborazione inter-amministrativa e pubblico-privata della trasformazione che portano con sé le tecnologie dell'informazione e della

---

diritto dei cittadini e della società civile a conoscere l'attività amministrativa, favorisce il controllo della legalità e dell'opportunità delle decisioni amministrative, potenzia il valore democratico dell'amministrazione e facilita il ruolo attivo dei cittadini nella vita amministrativa". Rispetto ad essa, le opportunità offerte dalle tecnologie sono "incommensurabili". Eppure la legge "non esplora in alcun modo queste nuove possibilità", limitandosi "semplicemente ad una versione tecnologicamente attualizzata" dell'amministrazione.

<sup>194</sup> L'utilizzazione di mezzi informatici suppone in tal senso un vero e proprio salto qualitativo nella misura in cui sarà maggiore tanto il volume quanto la rapidità e le possibilità di sistematizzazione dell'informazione.

<sup>195</sup> La determinazione finale si incontrerà in formato digitale, secondo il dettato dell'art. 38 "*Terminazione dei procedimenti con mezzi elettronici*", 1 comma: "il procedimento gestito elettronicamente termina con un atto amministrativo su supporto elettronico", che garantisca "l'identità dell'organo competente mediante l'impiego di alcuni degli strumenti previsti negli articoli 18 e 19", in materia di identificazione e autenticazione dell'esercizio della competenza, esigenza già affermata all'articolo 33 della Legge – su cui vds. *retro*, par. 2. Sulla conclusione del procedimento vds. art. 87 della legge 30/1992, il cui disposto indica differenti mezzi di conclusioni del procedimento amministrativo.

<sup>196</sup> J. CANTERO MARTÍNEZ, *op. ult. cit.*

<sup>197</sup> J. BARNÉS VÁZQUEZ, *El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico*, in *Cuadernos de derecho local*, núm. 22, 2010, p. 85.

<sup>198</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

comunicazione”<sup>199</sup>, mostra una sostanziale aderenza all’immagine del procedimento amministrativo tradizionale come “serie ordinata di pratiche e attività”, con uno sbocco “univoco” nell’adozione dell’atto amministrativo e con un “riflesso documentale” diretto nel fascicolo, secondo la sequenza temporale normativamente determinata<sup>200</sup>.

Si tratta di potenzialità che vivono dell’integrazione tra sistemi informativi come presupposto di una nuova gestione della “conoscenza” e, per essa, dell’esercizio del potere e che trovano, come si osservava, un importante momento strategico proprio nel disegno digitale del fascicolo amministrativo.

In questa prospettiva, mentre nell’ordinamento nazionale il fascicolo è normativamente costruito come “strumento di gestione del procedimento”, idoneo a prospettare nuovi moduli d’azione centrati sulla condivisione dell’informazione e su schemi operativi di lavoro contestuale<sup>201</sup>, il legislatore spagnolo mantiene la configurazione del fascicolo amministrativo nei termini “della constatazione documentale ordinata delle azioni” procedurali<sup>202</sup>. Ed in questo senso, sembra distanziarsi da un’ulteriore occasione di innovazione.

L’art. 32 della legge parla, infatti, del “fascicolo elettronico” come di un “insieme di documenti elettronici corrispondenti ad un procedimento amministrativo, qualunque sia il

---

<sup>199</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 84.

<sup>200</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 64, evidenzia come “uno degli aspetti maggiormente sottolineati del procedimento amministrativo e, per tanto, del suo riflesso documentale, si riferisce alla necessità che ciascuna delle attività si effettui in forma ordinata, seguendo la sequenza temporale predeterminata dalla norma; esigenza di stretta ordinazione che si trasla al fascicolo dalla sua creazione al suo archivio, specialmente in quei casi in cui deve porsi a disposizione giudiziale, in cui le garanzie formali si intensificano”.

<sup>201</sup> Art. 41 del Codice dell’amministrazione digitale – vds. *retro*, cap. III, par. 3.

<sup>202</sup> P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 615 e ss., ricorda che l’origine dei fascicoli amministrativi che consistono nella “riunione ad unità tutti di documenti che si producono nel corso di un procedimento amministrativo” “è consustanziale all’apparizione dello Stato moderno e delle attività degli organi di gestione propri di società evolute, in cui la trattazione di questioni pubbliche presenta un carattere complesso e solleva la necessità di mantenere insieme-riuniti tutti i documenti relativi ad una stessa questione”. Più in particolare, “contribuisce a verificare il rispetto di principi come il principio di legalità, quello di sicurezza giuridica, quello di trasparenza delle amministrazioni pubbliche e, così si converte in un meccanismo che facilita il suo controllo, perciò stesso contribuisce a migliorare la qualità del suo funzionamento obiettivo e democratico”. Sul punto vds. diffusamente, R. RIVERO ORTEGA, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, II ed., 2008, p. 39 e ss., spec. p. 52 in cui considera il fascicolo “uno strumento fondamentale del principio di legalità” e “forma essenziale di espressione della volontà amministrativa”: più precisamente, vds. spec. p. 183-194, il fascicolo amministrativo svolge diverse funzioni – informativa, preparatoria all’assunzione di decisioni, probatoria, verificativa, razionalizzatrice e garantista della qualità amministrativa – che possono sintetizzarsi “nel principio di formazione ed espressione della volontà amministrativa”, che sarebbe il principale fine dell’esistenza di un principio di documentazione dell’azione amministrativa, così come, in generale del regime dei fascicoli nei differenti aspetti”. M. A. SENDÍN GARCÍA, *La documentación administrativa. El expediente administrativo*, in *Regimen jurídico de los documentos: aspectos administrativos, civiles, penales y procesales*, Comares, Granada, 2009, p. 83, che evidenzia la rilevanza del concetto nella prospettiva procedimentale, che assume maggiore forza quando le fasi siano svolte per mezzi elettronici, poiché suppone l’elemento di “incastonatura” degli atti ad uno stesso procedimento. J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 269, evidenzia “la disattenzione a livello normativo e dottrinale per la regolazione del fascicolo amministrativo, al punto che soltanto all’avvertire le difficoltà tecnologiche per trasformare le norme tradizionali di ordinazione, integrità e autenticità dei documenti che lo integrano e in definitiva della serie ordinata degli stessi che compongono il fascicolo, ha fatto sorgere l’interesse legale per abbordare la sua disciplina”.

tipo di informazione che contengano”<sup>203</sup>.

Realizzato al fine di “contenere tutta la documentazione relativa ad una determinata pratica”<sup>204</sup>, ordinato mediante un “indice elettronico firmato dall’amministrazione agente”<sup>205</sup>, il fascicolo elettronico è un “fascicolo virtuale”<sup>206</sup> che incontra la principale “differenza materiale rispetto al fascicolo tradizionale nel supporto documentale”<sup>207</sup>.

Non è mancato chi, come Rivera, ha evidenziato, proprio a partire dal differente supporto documentale, i vantaggi e le possibilità offerte dal fascicolo elettronico rispetto al fascicolo cartaceo. Ben oltre le mere esigenze d’ordine e verifica documentale, per mezzo di “una gestione non associata ad un supporto fisico”<sup>208</sup>, infatti, il fascicolo elettronico consentirebbe l’accesso e la consultazione contemporanea da parte di diversi soggetti, nonché l’inter-connessione telematica con altri fascicoli<sup>209</sup>, e favorirebbe il passaggio da un modello basato sui parametri di “centralizzazione nella gestione e carattere sequenziale dei documenti”, ad “un modello delocalizzato di gestione dell’informazione” e, dunque, “di manifestazione documentale”<sup>210</sup>.

---

<sup>203</sup> Si tratta del 1° comma dell’art. 32, rubricato “*fascicolo amministrativo elettronico*”, norma a carattere basico, collocato nel Titolo II, rubricato “*Regime giuridico dell’amministrazione elettronica*”, all’interno del Capitolo IV “*Dei documenti e degli archivi elettronici*”. Si noti che il riferimento a qualunque “tipo di informazione” possa considerarsi già implicito nell’ampio concetto di documento – su cui vds. *retro*.

<sup>204</sup> C. BARRIUSO RUIZ, *El documento electrónico. Especial referencia a la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica cit.*, p. 646, che evidenzia come aspetto più importante il fatto che “contenga tutto l’*iter* della pratica amministrativa di cui si tratta, col risultato ottenuto, dalle diverse azioni amministrative effettuate in un certo arco temporale alla risoluzione finale”. In particolare, R. RIVERO ORTEGA, *El expediente administrativo cit.*, p. 167, ha evidenziato la problematicità del riferimento diretto al procedimento amministrativo, nella misura in cui “il concetto di fascicolo non è vincolato necessariamente a un procedimento”, né deve confondersi con questo. Sul punto vds. anche P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Documentos y archivos electrónicos cit.*, p. 616 e ss.

<sup>205</sup> Ai sensi del 2° comma dell’art. 32, “ogni fascicolo deve essere ordinato con una numerazione progressiva” e i documenti che lo compongono “mediante un indice elettronico firmato dall’amministrazione, organo e entità agente”, che oltre ad avere la funzione di “garantire l’integrità del fascicolo elettronico”, consentirà di “recuperarlo ogni qualvolta sia necessario” - IDEM, *op. ult. cit.*, p. 626-627. Tanto il riferimento alla numerazione, come all’indice “richiamano l’idea di ordine che è consustanziale al concetto di fascicolo” - F. J. SANZ LARRUGA, *Documentos y archivos electrónicos*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica cit.*, p. 529 - e deve essere “cronologico” - R. RIVERO ORTEGA, *op. ult. cit.*, p. 114. Ancora al 3° comma dell’art. 32, è previsto la possibilità di sostituire la messa a disposizione “fisica” del fascicolo, a favore di quella “elettronica”, che consentirà di “risparmiare tempo e denaro”, “una maggiore rapidità” di consultazione da parte dell’organo giurisdizionale, “la sua indipendenza rispetto ad uno spazio fisico” che consente la consultazione simultanea da parte di più di un soggetto - P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 631.

<sup>206</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 622.

<sup>207</sup> R. RIVERO ORTEGA, *op. cit.*, p. 168.

<sup>208</sup> “Il fascicolo elettronico per le proprie caratteristiche fisiche consente applicazioni molto più complesse da realizzare rispetto ai fascicoli tradizionali”: esso permette, infatti, di superare “molti dei problemi e inconvenienti per i cittadini che si ponevano in regime del fascicolo cartaceo, come gli abusi di esigenza documentale e la devoluzione dei documenti apportati dagli interessati” che si ponevano per il fatto che il fascicolo cartaceo “poteva trovarsi soltanto in un luogo”, mentre il fascicolo elettronico può “moltiplicare i suoi esemplari” - R. RIVERO ORTEGA, *op. cit.*, p. 169.

<sup>209</sup> IDEM, *op. loc. cit.*

<sup>210</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 269-271, per il quale il fascicolo elettronico “consente di implementare un sistema di gestione documentale basato sulla dispersione dell’informazione” la quale potrà trovarsi “in molteplici basi di dati il cui controllo non dipenda esclusivamente dall’organo o unità amministrativa sotto la cui supervisione si svolge il procedimento

“L’informazione e i documenti che integrano il fascicolo potranno trovarsi ubicati tra vari sistemi di informazione geograficamente dispersi”, così che non esisterà “un insieme di documenti considerati in senso statico bensì, al contrario, informazioni e dati che con le dovute garanzie tecnologiche e giuridiche in quanto a integrità, autenticità e referenza temporale, potranno essere recuperati in ogni momento al fine di ricostruire il fascicolo”; come “unità logica, vincolata ad una certa azione amministrativa e dotata di una sequenza temporale, però flessibile, la cui integrità e autenticità devono essere assicurate” costantemente<sup>211</sup>.

In questo senso si comprende la previsione del legislatore spagnolo laddove all’art. 32 riconosce espressamente la possibilità che uno stesso documento formi parte allo stesso tempo di diversi fascicoli e prevede che il fascicolo sia numerato e dotato di un indice elettronico, la cui funzionalità principale consiste nell’assicurare l’integrità del fascicolo stesso e la facile possibilità di recuperarlo quando ciò sia necessario<sup>212</sup>.

Appare inconfutabile che il ricorso alle tecnologie potenzi il fascicolo amministrativo in funzione dell’efficacia in senso integrale, favorendo l’accessibilità da parte dei cittadini, il trattamento dei dati e la razionalizzazione e qualità dell’azione amministrativa attraverso avanzate tecniche di gestione documentale<sup>213</sup>. Ma, non può trascurarsi che ulteriori opportunità si potrebbero cogliere dalla costruzione del fascicolo come “sede di lavoro e dialogo virtuale” tra amministrazioni e amministrazioni e cittadini, sulla linea di quanto ha prospettato il legislatore italiano<sup>214</sup>.

Quest’ultimo, infatti, particolarmente attento alle esigenze di semplificazione dell’azione amministrativa, ha costruito il fascicolo come il centro “informativo” di un lavoro contestuale da parte dei diversi soggetti pubblici coinvolti nel procedimento, che sfruttando le possibilità di costante accesso, consultazione e inserimento di dati, informazioni e documenti, apre le porte a “schemi di azione relazionali, multilaterali e reticolari”<sup>215</sup>. A procedimenti basati su una condivisione costante, non solo da parte dei soggetti pubblici, ma anche da parte dei soggetti privati partecipanti, in cui il farsi del provvedimento perde il tradizionale carattere di sequenzialità. A processi decisionali cooperativi e trasparenti, in cui la conoscibilità diviene controllo e per esso responsabilizzazione<sup>216</sup>.

È quanto potrebbe certo prospettarsi anche nell’ordinamento spagnolo, facendo del fascicolo informatico l’occasione per “convertire l’amministrazione burocratica in un’altra molto più interattiva”<sup>217</sup>, che sia tale in quanto centrata su “un nuovo modello di

---

amministrativo da cui trae causa il fascicolo”; la responsabilità nella formazione e gestione non apparterrà più ad un organo o unità amministrativi, ma sarà “dispersa”, e in conseguenza, le garanzie dei parametri formali su cui si basa il fascicolo saranno di “carattere tecnologico” più che “organizzativo”.

<sup>211</sup> IDEM, *op. ult. cit.*, p. 98-99, senza trascurare che il fascicolo è necessario per l’esercizio dei diritti degli interessati come “all’accesso e all’ottenimento di copia dei documenti che operano nel fascicolo”.

<sup>212</sup> J. VALERO TORRIJOS, *Derecho, innovación y Administración electrónica cit.*, p. 271, in questo senso ritiene evidente che il fattore centrale del fascicolo sia non tanto “la certezza documentale, quanto la sua integrità e autenticità”, in modo consono a quanto stabilito dall’art. 48 LJCA che richiede che il fascicolo amministrativo sia rimesso “numerato e, nel caso, autenticato, accompagnato da un indice a sua volta autenticato dei documenti che contenga”.

<sup>213</sup> R. RIVERO ORTEGA, *op. cit.*, p. 186-193.

<sup>214</sup> Vds. *retro*, cap. III, par. 3.

<sup>215</sup> G. DUNI, *L’amministrazione cit.*, p. 48.

<sup>216</sup> Vds. *retro*, cap. III, par. 3.

<sup>217</sup> R. RIVERO ORTEGA, *op. cit.*, p. 166.

procedimento più integrato e collaborativo”<sup>218</sup>, e nel quale l’esercizio del potere si allontana dalla rigida articolazione in fasi per mezzo di una “sede di lavoro contestuale”. Ed anzi, proprio là dove la semplificazione procedimentale incontra la prospettiva forte dei diritti, l’innovazione informativa che si consegue con l’impiego delle tecnologie informatiche e telematiche deve trovare un riflesso diretto ed immediato sul piano dell’azione.

È il procedimento a rappresentare “la colonna vertebrale del diritto amministrativo”, “il pezzo che contiene maggiore informazione genetica sul diritto pubblico in un tempo e in uno spazio determinato”: dalle funzioni predominanti, alla posizione reale che occupa il cittadino; dall’organizzazione interna alle relazioni con le altre amministrazioni e con la società<sup>219</sup>. Ed è in questo che le tecnologie dell’informazione e della comunicazione possono rappresentare il veicolo dei principi di semplificazione e trasparenza, realizzando quella buona amministrazione che, mentre si allontana da processi decisionali basati su meri “schemi giudiziari”, sembra orientarsi, invece, a “moderni sistemi di scambio dell’informazione” e di acquisizione della conoscenza che “il contesto sovranazionale” e “la permeabilità delle sfera pubblica e privata” richiedono<sup>220</sup> “indipendentemente dalla decisione in cui confluiscono”<sup>221</sup>.

Orbene, mentre da più parti si considera indiscutibile che l’amministrazione elettronica, tra le diverse finalità, sia “indirizzata a semplificare il burrascoso panorama procedimentale”<sup>222</sup>, dovrebbe condividersi che tale obiettivo è conseguibile in primo luogo a partire da una diversa gestione della risorsa informativa.

Riconoscendo le potenzialità e valorizzando il ruolo fondamentale delle tecnologie nel fronteggiare i problemi di informazione e coordinamento che rendono troppo spesso “difficoltoso lo svolgimento dei procedimenti amministrativi”<sup>223</sup>, l’occasione “digitale” di semplificare la procedura muove dalla semplificazione delle modalità di raccolta, conservazione, trasmissione e trattamento della risorsa informativa, come elemento costitutivo del processo decisionale amministrativo e oggetto di scambio delle relazioni inter-soggettive.

Più in particolare, è la stessa “nuova” gestione della risorsa informativa che permette di estendere la riflessione “forte” sui diritti, che indiscutibilmente traiamo dalla lettura del dato normativo spagnolo. Ed infatti, combinando il diritto alla relazione telematica con la prospettata “facilitazione” informativa e conoscitiva che la tecnologia apporta sul piano dell’azione, potremmo riconoscere, per dirla con Doménech, un vero e proprio “diritto ad un procedimento amministrativo ragionevolmente semplice”<sup>224</sup>.

La realizzazione di un’amministrazione elettronica, funzionalmente orientata alla

---

<sup>218</sup> J. BARNÉS VÁZQUEZ, *El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico cit.*, p. 83.

<sup>219</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 86.

<sup>220</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 87.

<sup>221</sup> IDEM, *op. cit.*, p. 89. Per l’Autore, in particolare, “la legge 11/2007 non è rappresentativa della realtà di una società dell’informazione e della conoscenza, perché “non ha ripensato né ridefinito il concetto di amministrazione a cui ispira”, ma si è “limitata a stabilire nuovi canali di comunicazione”. Il procedimento che “costituisce l’infrastruttura legale del governo elettronico”, deve rappresentare “un sistema per l’ottenimento di dati, il trattamento dell’informazione, l’acquisizione di conoscenza”, secondo l’ideale dell’Amministrazione cooperativa che le nuove tecnologie devono” e possono potenziare.

<sup>222</sup> C. CIERCO SEIRA, *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica cit.*, p. 2.

<sup>223</sup> G. DOMÉNECH PASCUAL, *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos cit.*, p. 21.

<sup>224</sup> IDEM, *op. ult. cit.*

semplificazione dell'azione amministrativa, richiede quell'azione di ripensamento e razionalizzazione procedurale, che, tanto sul versante della riduzione che dello snellimento degli adempimenti amministrativi, dà, e deve dare, attuazione al diritto dei cittadini ad una relazione telematica con la pubblica amministrazione.

Tale diritto è, in primo luogo, diritto ad una relazione più semplice, efficace ed efficiente di quella svolta in via tradizionale, e sarà tale in quanto basata su diversi modi di comunicare, conoscere e condividere informazioni.

A questi il giurista deve volgere lo sguardo, facendo proprie le possibilità che le tecnologie offrono, per definire a partire da nuovi canali di interazione nuove modalità di svolgimento dell'azione, in cui i principi di semplificazione e trasparenza si trasformano in pretese giuridicamente esigibili.

Di più, interpretando il diritto a relazionarsi per via telematica come espressione di un più ampio "diritto" alla semplificazione digitale, si possono e, necessariamente, si devono individuare nuovi mezzi o, meglio, dotare di nuovi caratteri vecchi strumenti che, come si è mostrato per il fascicolo informatico, siano capaci di tradurre sul piano dell'azione il modello di amministrazione reticolare, accessibile e interattiva, che complessivamente regge il disegno dell'amministrazione elettronica.

Proprio in ciò consiste la sfida che oggi ci troviamo ad affrontare: coniugare il diritto e la tecnologia, avvalendoci dei mezzi informatici e telematici per superare i problemi della "funzione" e della "relazione" amministrativa; dell'attività conoscitiva in cui si risolve l'istruttoria al cui svolgimento si lega la qualità della decisione amministrativa, senza far venire meno le dovute e necessarie garanzie per i cittadini. Anzi, cogliendo in quelli l'opportunità di potenziarle.

## *La semplificazione digitale del procedimento amministrativo. Considerazioni finali*

Al termine del percorso d'indagine, qualche ulteriore precisazione appare opportuna. Sarebbe difficile trarre una sola ed unica conclusione risolutiva dei diversi profili individuati. Sarebbe forse impossibile, se non quando persino contrario al senso stesso della ricerca scientifica: la discussione aperta, il confronto critico, l'alternatività di percorsi e soluzioni, la pluralità.

Ed ancora, sarebbe inappropriato, anche in considerazione della scelta di sviluppare il tema della semplificazione digitale del procedimento in un'ottica comparata tra due diversi ordinamenti, quello italiano e quello spagnolo, da cui, al contrario, si diramano ulteriori percorsi e prospettive d'indagine.

Come si anticipava in premessa, la semplificazione procedimentale è un tema di interesse sovranazionale, che nei diversi ordinamenti è andato progressivamente occupando spazi sempre più ampi nella definizione delle politiche pubbliche secondo quel binomio ormai condiviso che guarda alla semplificazione del sistema normativo e amministrativo come ad una condizione fondamentale per la crescita del sistema socio-economico. Allo stesso modo, in Spagna, l'attenzione al tema della semplificazione procedimentale, in funzione della "dinamizzazione dell'economia e dell'aumento della produttività delle imprese"<sup>225</sup>, appare condivisa tanto fra i diversi livelli di governo e di amministrazione, quanto fra gli operatori giuridici ed economici, anche per effetto dell'impegno richiesto in tal senso dal legislatore comunitario, già a partire dalla Direttiva servizi del 2006<sup>226</sup>. Affermandosi negli anni come una tendenza costante dei diversi ordinamenti, e "un desiderio generalizzato" come efficacemente ha ritenuto Gamero<sup>227</sup>, la semplificazione del procedimento è divenuto un obiettivo a contenuto e metodologia variabile. Diverse tecniche e vari strumenti<sup>228</sup> sono stati impiegati a tal fine, accomunati dalla condivisione dell'aspirazione a ridurre la connaturale complessità amministrativa che domina il panorama procedimentale, o meglio, a riportarla all'interno di ambiti che ne dimostrino l'indispensabilità in funzione dell'interesse pubblico.

Se è vero che "la complessità non è negativa in sé stessa, né la semplicità intrinsecamente

---

<sup>225</sup> Come si legge in "La reforma de las Administraciones públicas", *Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas* - 2012, reperibile in rete, p. 143, in cui: "la semplificazione amministrativa e la riduzione dei carichi burocratici costituiscono obiettivo fondamentale del Governo", che a partire dall'adozione della Legge 11/2007, ne ha individuato un "asse portante" nella realizzazione dell'amministrazione elettronica (spec. p. 141).

<sup>226</sup> Si tratta della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativo ai servizi nel mercato interno in cui "il legislatore comunitario dichiara l'esigenza di revisione dei procedimenti amministrativi e degli adempimenti necessari" in materia di servizi – su cui J. J. DÍEZ SÁNCHEZ – R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Directiva de servicios y Administración pública electrónica*, in *Termita Bolkestein cit.*, p. 16. Vds. anche C. CIERCO SEIRA, *op. ult. cit.*, p. 15 e ss.; H. VILLAREJO GALENDE, *La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición cit.* Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si vedano le recenti osservazioni di L. TORCHIA, *Processi di semplificazione normativa*, in [www.ius-publicum.it](http://www.ius-publicum.it).

<sup>227</sup> E. GAMERO CASADO, *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos cit.*, p. 8.

<sup>228</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, per il quale si possono distinguere in via generale due principali categorie, la cui combinazione dà luogo poi a tecniche miste: le tecniche di riduzione dei carichi amministrativi e le tecniche di razionalizzazione e velocizzazione del procedimento, mediante le quali si promuove la celerità e l'efficienza nello svolgimento dei procedimenti. Sul tema vds. anche J. TORNOS MÁZ, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español cit.*



preziosa”, il problema della semplificazione procedimentale si pone essenzialmente come un problema di bilanciamento, di configurazione “equilibrata” dei procedimenti, di individuazione della “giusta quantità” delle attività e degli adempimenti che in questo si realizzano<sup>229</sup>, attraverso una valutazione della “necessarietà” delle stesse in vista della migliore soddisfazione dell’interesse pubblico, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità<sup>230</sup>: il problema del “procedimento amministrativo adeguato”<sup>231</sup>.

Come si è più volte ribadito nel corso dell’indagine, alla semplificazione, come generale attività di riduzione della complessità<sup>232</sup>, sono rimessi due fondamentali obiettivi, il miglioramento dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione, da un lato, e del rapporto coi cittadini dall’altro, attraverso il “potenziamento dei loro diritti”<sup>233</sup>, il cui rapportarsi ben è stato sintetizzato nella formula della buona amministrazione.

Nelle diverse sedi, è stato riconosciuto il ruolo strategico della realizzazione dell’amministrazione elettronica in vista della semplificazione<sup>234</sup>.

Il valore aggiunto dei processi di informatizzazione fra le tecniche di semplificazione procedimentale – si è detto – consiste “nell’integrazione” tra i principi di efficacia, efficienza ed economicità, di certezza dei tempi, di trasparenza dell’azione amministrativa<sup>235</sup>; nella capacità di superare i limiti che a tale principio e processo di riforma della pubblica amministrazione<sup>236</sup> si connettono, sintetizzati nel principio del “contraddittorio”, della partecipazione, dell’impzialità, della necessaria e completa

---

<sup>229</sup> G. DOMÉNECH PASCUAL, *op. ult. cit.*, p. 3 e ss.

<sup>230</sup> Evidenzia la relazione forte tra semplificazione e proporzionalità E. GAMERO CASADO, *op. ult. cit.*, p. 53, richiamando il pensiero di López González, per il quale: “il principio di proporzionalità si fonda sul criterio di intervento minimo dei poteri pubblici nella sfera dei diritti e delle libertà dei singoli, imposto dalla natura dello Stato di diritto. L’intervento legittimo dei poteri pubblici nella sfera dei diritti, delle libertà e degli interessi legittimi riconosciuti dall’ordinamento giuridico, corrisponde a quello strettamente necessario per raggiungere il fine di interesse generale che lo giustifica” – su cui diffusamente, J. I. LÓPEZ GONZÁLVIZ, *El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

<sup>231</sup> L’espressione descrive l’esigenza di “configurare equilibratamente i procedimenti amministrativi” - G. DOMÉNECH PASCUAL, *op. ult. cit.* Il principio di semplificazione postula l’esigenza di un procedimento il più efficiente possibile, che non soprassedesse alle esigenze della funzione, ma che coniuga e bilancia tali esigenze con quelle imposte appunto dalla semplificazione, “convertendo la buona amministrazione nella migliore amministrazione” - E. GAMERO CASADO, *op. ult. cit.*, p. 65: “il gioco combinato dei diversi elementi postula il passaggio dalla formulazione del procedimento amministrativo dovuto, con cui si enfatizza primariamente la qualità della decisione, verso un’altra posizione in cui questo parametro è modulato mediante il principio di semplificazione del procedimento e conduce ad una nuova dimensione, nella quale entrambi i paradigmi devono conciliarsi armonicamente”, quale “il procedimento amministrativo adeguato”.

<sup>232</sup> G. ARENA, *Semplificare: un processo complicato cit.*, p. 10.

<sup>233</sup> IDEM, *op. loc. cit.*, per il quale la progettazione e applicazione delle misure di semplificazione amministrativa limitano le possibilità di intervento pubblico “invasivo” e favoriscono l’esercizio dei diritti.

<sup>234</sup> Ritene la Commissione spagnola per la riforma delle pubbliche amministrazioni che sia “un fatto evidente che le tecnologie dell’informazione e il loro impiego da parte delle amministrazioni pubbliche costituiscano e abbiano costituito sin dalla loro apparizione lo strumento più efficace in mano di queste per semplificare i processi e le attività, nel momento di ridisegnare il sistema procedimentale” - *La reforma de las Administraciones públicas* cit., p. 143.

<sup>235</sup> G. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 13.

<sup>236</sup> In questo senso G. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 15 e ss., per il quale la semplificazione rappresenta “un tipo di intervento di riforma evento e processo”, in cui l’evento è e deve essere seguito dal processo, cioè “dall’implementazione quotidiana dei principi e degli istituti introdotti”, complessivamente volti alla realizzazione della semplicità normativa e amministrativa.

istruttoria<sup>237</sup>; nell'introduzione di migliori modalità di interazione, che consentano relazioni più rapide e efficaci con i soggetti interessati e una maggiore garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. In breve, consiste nella possibilità di riequilibrare sul piano procedimentale il rapporto tra esigenze della funzione ed esigenze di garanzia dell'azione, spesso "sbilanciato" in favore delle une o delle altre.

L'aspetto "rivoluzionario", che in questi termini riconosciamo al procedimento amministrativo elettronico, è in realtà il risultato di un processo che innanzitutto passa dalla definizione di nuovi sistemi informativi.

È l'informazione l'oggetto della rivoluzione tecnologica.

È la gestione dinamica dell'informazione e la possibile realtà di sistemi informativi interconnessi, integrati e condivisi, ma non per questo meno sicuri, l'aspetto rivoluzionario dell'informatizzazione amministrativa.

Ed è il procedimento amministrativo digitale la sintesi verbale di un'azione tecnologicamente semplificata.

La semplificazione digitale del procedimento amministrativo è il prodotto di diversi metodi di raccolta, impiego, accesso, utilizzo, trasmissione e comunicazione delle informazioni, a base tecnologica. Ed il procedimento amministrativo digitale altro non è che un processo decisionale che si avvale degli strumenti che le tecnologie pongono a disposizione delle amministrazioni e dei cittadini. Strumenti "neutri" che il legislatore adotta per finalità politicamente orientate<sup>238</sup> alla semplificazione e all'esercizio dei diritti. E che, proprio in quanto neutri, agiranno in termini di riduzione della complessità procedimentale secondo il *quantum* ipotizzato in sede di determinazione normativa, da un lato, e di applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche, dall'altro<sup>239</sup>.

In tale prospettiva deve guardarsi agli strumenti che i legislatori, tanto italiano quanto spagnolo, hanno delineato al fine di conferire all'attività compiuta in modalità elettronica la stessa efficacia di quella compiuta tradizionalmente e di ottemperare all'obbligo di gestione informatica dei procedimenti: dalla disciplina del documento informatico e della

---

<sup>237</sup> E. GAMERO CASADO, *op. ult. cit.*, individua due fondamentali limiti, quali "la necessità di mantenere gli adempimenti in cui si svolge il diritto al contraddittorio delle parti e la necessità di soddisfare i fini di interesse generale sottesi al procedimento e che possono richiedere la realizzazione di attività" di informazione, studio, ricerca, di controllo, valutazione e accertamento. Anche G. ARENA, *op. ult. cit.*, ritiene che al principio di semplicità dell'azione "si contrappongono i principi di imparzialità e quello di partecipazione al procedimento: può accadere, infatti, che la semplificazione dell'azione amministrativa richieda l'eliminazione di passaggi procedurali che, tuttavia, non possono essere eliminati, in quanto servono a garantire l'imparzialità del processo decisionale o ad assicurare la presenza nel procedimento di tutti gli interessi toccati dagli effetti dell'atto finale".

<sup>238</sup> G. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 9-10, evidenzia che "l'attività di semplificazione non è neutra, perché semplificare comporta sempre delle scelte, sia che si tratti di semplificare norme di legge e di regolamento che procedure amministrative e strutture"; la semplificazione, quale attività di riduzione della complessità, implica che "cosa eliminare, come, in base a quali criteri, comporta delle scelte che, andando a incidere sulla tutela di valori, su assetti di interessi, su diverse aspettative e così via, dal punto di vista dell'ordinamento non sono mai scelte neutre".

<sup>239</sup> La mera applicazione di tecnologie informatiche non ha un automatico effetto semplificatorio, ben potendo, al contrario, complicare ulteriormente l'azione amministrativa - come si evidenziava in precedenza, spec. cap. II, par. 3 e cap. III, par. 1. Su questa stessa linea, in connessione al carattere neutro cui si accennava, si potrebbe richiamare l'affermazione evocativa delle diverse finalità che ad uno stesso strumento possono ricondursi di R. MARTÍNEZ DIÉZ, *El proceso de informatización de la pública Administración*, in *Documentación Administrativa*, núm. 200, 1984, p. 137: "una semplice fotocopiatrice può essere un utensile di allineamento o, bene, un meccanismo di trasparenza".

sottoscrizione con firma elettronica, alla disciplina della protocollazione della comunicazioni in entrata e in uscita attraverso un sistema automatizzato; dalla normativa delle comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo della posta elettronica alle regole per l'acquisizione diretta di dati e documenti contenuti negli archivi digitali delle pubbliche amministrazioni; ed ancora, alle disposizioni in materia di fascicolo informatico, assunto nel percorso come "fulcro della nuova modalità di gestione dei procedimenti amministrativi"<sup>240</sup>.

La pratica e doverosa applicazione di questi strumenti resta di competenza delle singole amministrazioni, chiamate alla sfida reale dell'innovazione procedimentale.

In questo senso, lo stesso fascicolo informatico, costruito dal legislatore nazionale come "base informativa" necessaria per un lavoro contestuale e condiviso tra diversi soggetti, "riempito" delle aspettative di semplificazione dell'azione e delle relazioni, del "diritto alla conoscibilità" dell'azione tanto sul versante interno quanto sul versante esterno, prospetta, certo, una "nuova" gestione del procedimento, ma resta un mero tentativo di riforma se non accompagnato dalla concreta attuazione da parte delle singole amministrazioni. Spetta a queste, infatti, avviare quei processi di riorganizzazione che consentano di gestire quel "nuovo" procedimento fondato su informazioni condivise ed attività trasparenti; su relazioni dirette ed immediate; su un diverso valore del tempo e della spazio; su una gestione più semplice, efficace, efficiente ed economica, e parallelamente, più garantista dei diritti e degli interessi.

Le diverse amministrazioni si trovano di fronte ad un importante obiettivo, che, anche quando dotato dei mezzi materiali necessari, troppo spesso appare lontano dall'essere un effettivo traguardo.

Nell'ordinamento nazionale, ne danno atto i dati sul livello di informatizzazione delle amministrazioni, che pur testimoniando un generale miglioramento nel livello generale di implementazione dei progetti di *e-government*, mostrano la permanente difficoltà ad abbandonare gli strumenti tradizionali ed a "trasformare tecnologie, competenze e risorse in innovazione reale"<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> Vds. la scheda tecnica sul "procedimento amministrativo informatico", datata 28 marzo 2013, rinvenibile in <http://egov.formez.it>.

<sup>241</sup> G. DE PETRA - Intervento al Convegno "*Le politiche per l'Italia digitale*" che si è svolto alla Camera il 14 marzo 2014. Come si legge nel report della Banca d'Italia, "*L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*", 2013, reperibile in rete, p. 8-9, "i dati raccolti mostrano un progressivo miglioramento nel livello generale d'informatizzazione degli enti, soprattutto nei settori maggiormente interessati da interventi normativi, ma non soddisfacente se comparato agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea" - vds. Comunicazione della Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) cit., - e "ai risultati raggiunti da altri paesi dell'Unione. Sicuramente la spinta che viene dalle iniziative europee in materia di Agenda Digitale e da un ambiente normativo più favorevole all'introduzione di procedure dematerializzate e informatizzate, instauratosi con l'approvazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, ha determinato una maggiore diffusione dell'innovazione, contribuendo a creare i presupposti affinché nel breve periodo si possa realizzare una svolta nel campo dell'informatizzazione degli enti locali e delineando una nuova *governance* nell'attuazione dei progetti di *e-government*. I progressi acquisiti dimostrano che gli enti stanno finalmente percependo l'importanza dell'applicazione delle tecnologie e della reingegnerizzazione dei processi amministrativi anche se non sono distribuiti ugualmente per comparti di attività e categorie di enti. Occorre proseguire in questa direzione: è infatti evidente che stimolando l'innovazione e seguendo il filone telematico si possono ottenere rapidamente risultati nella razionalizzazione della macchina amministrativa, nella semplificazione della burocrazia e nella riduzione dei costi". In particolare "si segnala un ritardo rispetto all'obiettivo primario di consentire la completa erogazione del servizio attraverso contenuti digitali: non tutti gli enti

La piena digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni appare, anche a distanza di diversi anni dalle prime iniziative in materia, un “obiettivo ancora lontano”<sup>242</sup>, su cui in parte pesa e ha pesato l’inflazione normativa, determinata da continui interventi di modifica, che concorrono alla definizione di un quadro frammentario e complesso<sup>243</sup>, in parte la mancanza di una cultura dell’amministrazione in costante cambiamento. Ha efficacemente sostenuto De Petra che “l’ostacolo più difficile sta nella difficoltà a cambiare le abitudini organizzative, i procedimenti, i modi con cui l’organizzazione pubblica ha imparato a fare il suo mestiere, [...] quella inerzia fisiologica di una organizzazione complessa le cui regole di funzionamento si sono formate, strutturate e consolidate in un mondo in cui le tecnologie che oggi usiamo correntemente non esistevano”<sup>244</sup>.

Digitalizzare l’amministrazione significa, certo, “realizzare una Pubblica Amministrazione con protocollo informatizzato, posta certificata, documenti informatici sottoscritti con firma digitale ed archiviati nel rispetto della norme sulla conservazione”, che svolga e gestisca i propri procedimenti telematicamente, ma significa anche e necessariamente “cambiare mentalità”<sup>245</sup>, creare un ambiente di lavoro recettivo e dinamico, e definire un contesto flessibile e aperto, che non operi per “trasposizione”<sup>246</sup>,

---

hanno recepito l’ottica *user centric* dell’e-government. [...] Le procedure di *back-office* rimangono scarsamente integrate fra di loro e, in particolar modo, con le infrastrutture di *front-office* (in primo luogo i siti internet) e con le procedure di pagamento. Nell’offerta di servizi sui *siti web* prevalgono ancora i contenuti meramente informativi. La comunicazione telematica tra istituzioni, alla base del principio secondo cui non deve essere necessario fornire a una pubblica amministrazione informazioni o documenti che la stessa può ottenere da un’altra pubblica amministrazione, è poco diffusa (testimoniata dal non elevato ricorso al Sistema Pubblico di Connettività) e, nella migliore delle ipotesi, confinato a pochi casi rilevati nelle Regioni più efficienti”. Vds. anche il *report* dell’Istat, “Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale”, 27 maggio 2013, reperibile in rete.

<sup>242</sup> M. IASELLI, *Digitalizzazione della Pa: un obiettivo ancora lontano*, 6 maggio 2013, in [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), p. 1.

<sup>243</sup> F. BASSANINI, “*Semplificare per crescere*”, un progetto per ridurre la giungla legislativa e il peso della burocrazia, Marzo 2008, evidenziava: “L’inflazione normativa, il caos legislativo, il sovrapporsi di regole confuse, ridondanti e contraddittorie, [...] riducono la competitività delle imprese italiane, scoraggiano gli investimenti stranieri in Italia, ritardano i tempi delle decisioni amministrative, riducono la capacità delle pubbliche amministrazioni di erogare servizi di buona qualità e di realizzare le infrastrutture necessarie alla crescita del Paese”. Già nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 si affermava che “la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all’investimento, all’innovazione e all’imprenditorialità”, raccomandando agli Stati Membri e all’Unione di adottare una strategia per azioni coordinate per semplificare il quadro normativo. La semplificazione normativa rappresenta in questo senso un aspetto centrale della semplificazione amministrativa, così come evidenziato anche da G. ARENA, *op. ult. cit.*, p. 7 e ss. In questa logica, non si trascuri che nel documento del governo spagnolo - *La reforma de las Administraciones públicas*” *cit.*, p. 148, si richiama la necessità di riforma della normativa amministrativa attraverso l’integrazione tra la legge 30/1992 e 11/2007, in quanto tale “mancanza si traduce in pratica in una sovrapposizione di regimi giuridici che, da un lato, può produrre confusione e insicurezza giuridica e dall’altro, rende difficile l’applicazione dei mezzi dell’Amministrazione Elettronica”. Più in generale, sulla qualità della regolazione come aspetto più generale delle politiche di semplificazione, vds. la recente Raccomandazione del 2012 dell’OECD, reperibile in rete, in cui si legge: “La buona regolazione è essenziale affinché le nostre economie funzioni efficientemente”.

<sup>244</sup> G. DE PETRA - Intervento al Convegno “*Le politiche per l’Italia digitale*” *cit.*

<sup>245</sup> M. IASELLI, *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>246</sup> “Imprigionando le nuove tecnologie nei vincoli e nelle pratiche d’uso della più antica delle tecnologie organizzative” - così G. DE PETRA - Intervento al Convegno “*Le politiche per l’Italia digitale*” *cit.*

ma per “trasformazione”.

Significa, per concludere con una “mera” aspirazione, adottare quel più ampio approccio culturale della semplificazione: un processo “senza fine”<sup>247</sup>, fatto di nuovi strumenti, continui aggiustamenti, rivalutazioni e adattamenti, il cui destinatario ultimo è il cittadino, al servizio del quale la pubblica amministrazione opera ed esiste, in ogni tempo e luogo. Ed in funzione del quale “resta la grande fatica di cambiare” per una “migliore” pubblica amministrazione.

---

<sup>247</sup> *Semplificazione amministrativa e cittadini. La soddisfazione, le attese e le proposte cit.*, Fornez, p. 31.

## BIBLIOGRAFIA

- AGRIFOGLIO S., *La trasparenza dell'azione amministrativa ed il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1990, I, p. 46 e ss.
- AGUILAR ROS R. – PALOMAR OLMEDA A., *El procedimiento electrónico (gestión electrónica de los procedimientos)*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011.
- AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA I. – CHINCHILLA MARÍN C., *El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas*, in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 109, 2001.
- AIBAR PUENTES E., *Gobernanza electrónica: innovación tecnológica y cambio organizativo en las burocracias públicas*, in “*La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro*”, Castellon, Universitat Jaume I, 2007.
- ÁLAMO GONZALES N., *La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas: hacia un cambio de modelo)*, in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 133, 2007.
- ALESSI R., *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1953.
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dalla attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità*, Padova, 1965.
- ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo – Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.* 2007, III, p. 77 e ss.
- AMATO G. – BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986.
- AMOROSINO S., *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del sistema Italia*, Milano, 2006.
- AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. – TAR*, 2005, p. 2635 e ss.
- ARANA G., *La huida del procedimiento administrativo común y sus garantías en la Ley Orgánica 14/2003, de Extranjería*, in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 122, 2004.
- ARENA G., *Accesso ai documenti amministrativi e circolazione delle informazioni*, in *Studi in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, I.
- ARENA G., *Cittadini attivi*, Bari, 2006.
- ARENA G., *E-government y nuevos modelos de Administración*, in *Revista de Administración pública*, núm. 163, 2004.
- ARENA G., *La comunicazione d'interesse generale*, Bologna, 1995.
- ARENA G., *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001.
- ARENA G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

- ARENA G., *La transparencia administrativa*, in *Documentación administrativa*, núm. 248-249, 1997.
- ARENA G., *Trasparencia amministrativa* (voce), *Enc. dir.*, Roma, 1995.
- ARENA G., *Transparencia administrativa y democracia*, in *Revista Vasca de Administración pública*, núm. 37, 1993.
- ARENA G. - BOMBARDELLI M. - MASUCCI A. - GUERRA M. P., *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.
- ARENA G. – MERLONI F., *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.
- ARENILLA SÁEZ M., *El estado y la Administración pública en la sociedad de la información*, [www.astic.es](http://www.astic.es), 2003.
- ARSÌ M. – CORONAS M. G. – DE LUCA P. (a cura di), *Italia da semplificare: procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, 1998.
- AZZARITI G., *Premesse per uno studio sul potere discrezionale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, p. 91 e ss.
- AZZARITI G., *Trasformazioni dell'amministrazione e procedimento amministrativo*, in P. ALBERTI – G. AZZARITI – G. CANAVESIO – C. E. GALLO – G. B. GARRONE – M. A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995.
- AZZONI V., *Profili formali e momenti contenutistici del provvedimento amministrativo: a) la comunicazione d'avvio del procedimento, b) il preavviso di rigetto*, in *Nuova rass.*, 2010, I, p. 61 e ss.
- BACHELET V., *Coordinamento*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981, p. 163 e ss.
- BALLESTEROS MOFFA L. A., *La privacidad electrónica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- BARNÉS VÁZQUEZ J., *El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico*, in *Cuadernos de derecho local*, núm. 22, 2010.
- BARNÉS VÁZQUEZ J., *La trasfromación del procedimiento*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008.
- BARNÉS VÁZQUEZ J., *Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas*, in *VVAA, Innovación y reforma del derecho Administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006.
- BARONE G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969.
- BARRIUSO RUIZ C., *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007.
- BARRIUSO RUIZ C., *El documento electrónico. Especial referencia a la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- BASSI F., *Brevi note sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo*, in *Dir. economia*, 2009, I, p. 7 e ss.
- BATTINI S., *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, IV, p. 450 e ss.
- BAUZÁ MARTORELL F. J., *Procedimiento administrativo electrónicos*, Granada, Comares, 2002.
- BAUZÁ MARTORELL F. J., *Régimen jurídico de los registros telemáticos*, in *Revista Española de Derecho*

*Administrativo*, núm. 118, 2003.

BLASCO DÍAZ J. L., *Los derechos de ciudadanos en su relación electrónicas con la Administración*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 2007.

BLASCO DÍAZ J. L., *La regulación local de la Administración electrónica*, in J. L. BLASCO DÍAZ - M. J. FABRA VALLS, *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellon, Universitat Jaume I, 2007.

BLASCO DÍAZ J. L. - FABRA VALLS M. J., *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Castellon, Universitat Jaume I, 2007.

BLASCO DÍAZ J. L. - FABRA VALLS M. J., *El documento electrónico: aspectos jurídicos, técnicos y archivísticos*, Castellon, Universitat Jaume I, 2008.

BELISARIO E., *Con il nuovo codice dell'amministrazione digitale lo switch-off è più vicino*, in *Comuni d'Italia*, II, 2011, p. 25 e ss.

BELISARIO E., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, in *Comuni d'Italia*, I, 2011, p. 53 e ss.

BELISARIO E., *Il procedimento amministrativo è elettronico*, in *Comuni d'Italia*, II, 2011, p. 28 e ss.

BELISARIO E., *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2009.

BENVENUTI F., *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959.

BENVENUTI F., *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950.

BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 e ss.

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

BERTI G., *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986.

BERTI G., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, 1986.

BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

BERTI G., *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, in *Diritto e società*, 1980, III, p. 445 e ss.

BERTI G., *Le difficoltà del procedimento amministrativo*, in *Amministrare*, 1991, p. 201 e ss.

BERTI G., *Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, XXII, p. 1861 e ss.

BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di E. Guicciardi*, Padova, 1975.

BERTI G. - DE MARTIN G. C., *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, 1996.

BETTINI R., *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1975.

BIGNAMI F. - CASSESE S., *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004.

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Roma, 1990.

BOIX PALOP A., *La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso a los servicios administrativos*, in *Revista General de derecho administrativo*, núm.16, 2007.

BOIX PALOP A., *Previsiones en materia de neutralidad tecnológica y acceso a los servicios de la Administración*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.



- BOMBARDELLI M., *Commento al testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, VII, p. 664 e ss.
- BOMBARDELLI M., *Decisioni e pubblica amministrazione: la determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996.
- BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2002.
- BOMBARDELLI M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001.
- BONET COMPANY J., *El documento administrativo en el procedimiento*, in *Internet y Derecho*, núm. 30, 1999.
- BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, Milano, 1984.
- BRACCI M., *Dell'atto complesso in diritto amministrativo*, Siena, 1927.
- BRACCI M., *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, 1961.
- BRUNETTI D., *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Rimini, 2005.
- BRUNIALTI, *Il diritto amministrativo italiano e comparato nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1912.
- BULLINGER M., *La Administración al ritmo de la economía y sociedad*, in *Documentación administrativa*, núm. 234, 1993.
- CAIDEN G., *Riforma amministrativa: una rassegna*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1, 1979, p. 27 e ss.
- CALANDRA P., *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989.
- CALANDRA P., *Il tentativo del legislatore italiano per una legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Il procedimento amministrativo fra garanzia ed efficienza*, in *Problemi di pubblica amministrazione. Commenti*, 1981, I, p. 81 e ss.
- CAMMAROTA G., *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio ed acquisizione d'ufficio*, in *Foro amm.-T.a.r.*, 2004, p. 3527 e ss.
- CAMMAROTA G., *L'erogazione on line dei servizi pubblici burocratici*, in *Informatica e diritto*, 2002, II, p. 45 e ss.
- CAMMAROTA G., *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, aggiornamento
- CAMMELLI M., *Procedura, decisione amministrativa e automazione*, in *Burocrazia e computer*, a cura di R. RIZZO, Ediesse, Roma, 1988, p. 56 e ss.
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914.
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960.
- CANNADA BARTOLI E., *Interesse (dir. Amm.)*, in *Enc. Giur.*, Milano, 1972.
- CANTERO MARTÍNEZ J., *El principio de transparencia en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011.
- CAPOCHI A., *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003.
- CAPPELLO P., *Posta elettronica e Posta elettronica certificata (PEC) nelle amministrazioni pubbliche:*

*prima e dopo il CAD*, in P. COSTANZO – G. DE MINICO – R. ZACCARIA, *I tre codici della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche*, Torino, 2006.

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Procedimento efficace e funzione amministrativa giustiziale*, in *Studi Vignocchi*, I, Modena, 1992.

CARAMAZZA F. I. – PALMIERI F., *Documentazione e documento: diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, 1993.

CARANTA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005.

CARANTA R., *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, 1996.

CARDI E., *L'istruttoria nel procedimento: effettività delle rappresentazioni ed elaborazione delle alternative*, in atti del convegno “*Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazione dell'amministrazione*” – Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1998.

CARDI E., *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, 1995.

CARDONE A., *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 231 e ss.

CARINGELLA F., *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 1998.

CARINGELLA F., *La riforma del procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 2005, p. 337 e ss.

CARLESÌ G., *Lo scenario tecnologico della crescita dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Ec. Pubbl.*, 1999, III – suppl., p. 36 e ss.

CARLONI E., *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005.

CARLONI E., *La diffusione telematica di dati e informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni come strumento di trasparenza*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

CARLONI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, V, p. 469 e ss.

CARLONI E., *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, VII, p. 707 e ss.

CARLONI E., *Manuale di Open Government*, Rimini, 2013.

CARNELUTTI F., *Documento*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1968

CARNELUTTI G., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.

CAROTTI B., *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, p. 702 e ss.

CAROTTI B. – CAVALIERI E., *La nuova semplificazione*, Milano, 2009.

CARRASCOSA J. L., *De la sociedad de la información a la Sociedad del Conocimiento*, Arcadia, Madrid, 2003.

CARTABIA M., *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, 1991.

CASSETTA E., *La difficoltà di semplificare*, *Dir. amm.*, 1998, 3/4, p. 354 e ss.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008.

CASSETTA E., *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 10 e ss.

CASSANO G., *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002.

CASSANO G. - GUIRDANELLA C., *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Milano, 2005.

CASSESE S., *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir. Soc.*, 1992, p. 223.

- CASSESE S., *Esiste un governo in Italia*, Roma, 1980, p. 219 e ss.
- CASSESE S., *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, III
- CASSESE S., *Il difficile mestiere di ministro per la funzione pubblica*, in *Le Regioni*, 1995, p. 454 e ss.
- CASSESE S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. It. Sc. Soc.*, 1978.
- CASSESE S., *L'arena pubblica*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, III, p. 602 e ss.
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, I, p. 83 e ss.
- CASSESE S., *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro it.*, 1993, V, p. 27 e ss.
- CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 e ss.
- CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 701 e ss.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, 1991.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, 2000.
- CASSESE S., *Lo Stato italiano e la sua riforma*, Bologna, 1998.
- CASSESE S., *Lo stato dell'amministrazione a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 99 e ss.
- CASSESE S., *Passato, presente e futuro della legge sul procedimento amministrativo*, in *Nuova rassegna* 1994.
- CASSESE S., *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, V.
- CASSETTA E., *Profili dell'evoluzione fra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.* 1993, III.
- CASTELLS M., *La Era de la información: economía, sociedad y cultura. (I) La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- CATALDI G., *I più recenti indirizzi in materia di procedimento amministrativo non contenzioso* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, p. 202 e ss.
- CATALDI G., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967.
- CATALDI G., *La legge generale sull'azione amministrativa e le altre leggi generali amministrative* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1953, p. 451 e ss.
- CATALDI G., *Le legislazioni speciali*, Bologna, 1956.
- CAVALLO B., *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000.
- CAVALLO PERIN R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2004.
- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/1990*, in *Giust. amm.*, 2005, 9.
- CERULLI IRELLI V. – LUCIANI F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000.
- CERRILLO MARTÍNEZ A., *Administración electrónica*, Cizur Menor, Ed. Thomson Aranzadi, 2007

- CERRILLO MARTÍNEZ A., *E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información*, in [www.uoc.edu/idp](http://www.uoc.edu/idp), 2005.
- CERRILLO MARTÍNEZ A., *La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- CERRILLO MARTÍNEZ A., *La transparencia digital y los claroscuros de la administración electrónica*, in *Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*, núm.10, 2004.
- CERRILLO I MARTÍNEZ A., *Órganos colegiados electrónicos*, Cizur Menor, Ed. Thomson Aranzadi, 2006
- CEVENINI C. - VILLECCO BETTELLI A., *Protocollo informatico, archiviazione ottica e conservazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del govenro digitale*, Piacenza, 2003, p. 119 e ss.
- CIERCO SEIRA C., *Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica*, in *Revista General de derecho administrativo*, núm.19, 2009.
- CIERCO SEIRA C., *La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa*, in *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm.38, 2011.
- CIERCO SEIRA C., *La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración pública (reflexiones a proposito de la experiencia italiana)*, in *Revista Andaluza de Administración pública*, núm.48, 2002.
- CIERCO SEIRA C., *La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia*, in *Revista de Administración pública*, núm.152, 2000.
- CIMELLARO L., *Le garanzie del procedimento amministrativo*, Padova, 1997.
- CIRILLO G. P., *L'azione amministrativa sospesa tra regole di invalidità e regole di responsabilità*, in *Cons. stato*, 2005, p. 1137 e ss.
- CITTADINO, *Verso una nuova sessione parlamentare per la delegificazione e la semplificazione amministrativa*, in *Funz. pubbl.*, 1997, I, p. 65 e ss.
- CLARICH M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 679 e ss.
- CLARICH M., *Semplificare per finta*, in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2005.
- CLARICH M., *Tempi degli uffici, digitalizzazione e trasparenza*, in *Guida al diritto*, 2009, 27, p. 20 e ss.
- CLARICH M., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995.
- COGNETTI S., *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 94 e ss.
- COGNETTI S., *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, Milano, 2000.
- COGLIANI S., *Responsabile del procedimento*, *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, XIII.
- CONTALDO A., *Il documento informatico e la firma digitale nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Amm.*, 2002, p. 35
- CONTALDO A., *Il protocollo informatico: previsione normativa di un'innovazione tecnologica della*

- pubblica amministrazione*, in *For. Amm.*, 2001, p. 2232 e ss.
- CORRIAS LUCENTE G., *Internet e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Dir. inf.*, 2000, n. 4/5, p. 597 e ss.
- CORSO G., *Il responsabile del procedimento amministrativo*, in atti del convegno “*Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazione dell’amministrazione*” – Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1998.
- CORSO G., *La legge sul procedimento amministrativo e il primato del cittadino*, in *Reg. gov. loc.*, 1992, p. 312 e ss.
- CORSO G., *Le autorizzazioni amministrative dopo la legge sul procedimento amministrativo*, in *Studium juris*, 1998, p. 1053 e ss.
- COSTANZO P., *La democrazia elettronica*, in *Dir. inf.*, 2003, 3, p. 465 e ss.
- COSTANZO P. – DE MINICO G. – ZACCARIA R., *I tre codici della società dell’informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche*, Torino, 2006.
- COTINO HUESO L. – VALERO TORRIJOS J., *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- COTINO HUESO L., *A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la Administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica*, in *Actas del XVI Congreso de derecho e informática*, Universidad de Comillas, Madrid, 2003.
- COTINO HUESO L., *Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica*, in “*Revista Vasca de Administración pública*”, núm. 68, 2004.
- COTINO HUESO L., *Derechos del ciudadano*, en E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- COTINO HUESO L., *El débil compromiso normativo por la transparencia y participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro*, en COTINO HUESO L., *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007.
- COTINO HUESO L., *El derecho fundamental del ciudadano administrado europeo a la transparencia e información pública*, en *Libro homenaje a D. Inigo Cavero*, (coord.) J. PEÑA GONZALES, Tirant lo Blanch, Valencia.
- COTINO HUESO L., *Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y participación electrónica*, in “*Revista Catalana de Dret públic*”, núm. 35, 2007.
- COTINO HUESO L., *Un futuro derecho a relacionarse informalmente con la administración por medios electrónicos y la presente regulación del derecho a la carpeta ciudadana y a la autoadministración*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- CRATILLON G. – DU MORAIS B., *L’administration électronique au service des citoyens*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- CRESPO RODRÍGUEZ M., *Los registros telemáticos y archivos de la documentación electrónica*, in *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004.
- CRIADO GRANDE J.I. – RAMILO ARAUJO M. C., *E-Administración: un reto o una nueva moda? Problemas y*

*perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XX*, in *Revista Vasca de Administracion Pública*, núm. 61, 2001.

CRIADO GRANDE J.I. – RAMILO ARAUJO M. C. – SALVADOR SERNA, *Administración electrónica o Administración relacional? Hacia un nuevo modelo de relaciones Interadministrativas y externas en el Sector Público*, in *VIII jornadas sobre las tecnologías de la información para la Modernización de las Administraciones Públicas*, 2002.

CRISAFULLI V., *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. Cost.*, 1962 p. 130 e ss.

CROSETTI A. – FRACCHIA F., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002.

CRUZ MUNDET J. R. – MIKELARENA PEÑA F., *Información y documentación administrativa*, Tecnos, Madrid, 2006.

DAVARRA RODRÍGUEZ M. A. (coord.), *Encuentros sobre Informática y derecho 1999-2000*, Aranzadi, Pamplona, 2000

DAVARRA RODRÍGUEZ M. A., *Manual de Informática y Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

DE ASÍS ROIG A., *Documento electrónico en la Administración pública*, in M. A. GALLARO ORTÍZ, *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder judicial, Madrid, 1996.

DE BENEDETTO M., *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*, Torino, 2008.

DE BENEDETTO M., *Procedimento amministrativo (riforma del)*, in *Enc. giur.*, 2005.

DE GIOVANNI E., *Il codice delle amministrazioni digitali e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e diritto*, 2006, p. 231 e ss.

DE GIOVANNI E., *Il codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo*, in P. PIRAS, *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006.

DE GRAZIA D., *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel nuovo codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 2, p. 611 e ss.

DE LEONARDIS F., *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000.

DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

DE ROBERTO A., *L'attività pubblicistica dell'amministrazione*, Torino, 2010 .

DE VALLES A., *Elementi di diritto amministrativo*, Firenze, 1937.

DE VALLES A., *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1916.

DE VALLES A., *Teoria giuridica dell'organizzazione dello stato*, Padova, 1936.

DELFINI F., *L'evoluzione normativa della disciplina del documento informatico: dal d.p.r. 513/1997 al codice dell'amministrazione digitale*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 531 e ss.

DELGADO PIQUERAS F., *Los registros administrativos informaticos y telematicos*, in J. PUNZÓN MORALEDA, *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.

DENTE B., *In un diverso Stato*, Bologna, 1995.

DI DONATO F., *Lo Stato trasparente*, Pisa, 2010.

DI GASPARE G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992.

DI GENNARO, *Responsabilità dello Stato per danno ai privati*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1938, I.

DI GIORGI R.M., *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in R. BORRUSO – R. M. DI

GIORGI – L. MATTIOLI – M. RAGONA, *L'informatica del diritto*, Milano, 2004, p. 251 e ss.

DI GIORGI R.M., *Lo Stato essenziale. Semplicità e democrazia nel tempo della rete*, Napoli, 2006, 108 ss.

DI GIORGI R.M. – MERCATILI P. - ROMANO F., *Le tecnologie al servizio della semplificazione*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 307 e ss.

DI NITTO T., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 731 e ss.

D'ELIA I. – CIAMPI C., *L'informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, 1987.

D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, 2, p. 213 e ss.

DÍAZ FRAILE J. M., *Estudio de la regulación de la firma electrónica en la Directiva europea de 13 mayo 1998, La Ley núm 4.677 y 4.678, de 23 y 24 de noviembre de 1998*.

DÍEZ SÁNCHEZ J. J. - MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Directiva de servicios y Administración pública electrónica*, in *La Termita Bolkestein*, Civitas-Thomson, 2012.

DOMÉNECH PASCUAL G., *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos*, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, in [www.aepda.es](http://www.aepda.es).

DUNI G., *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992.

DUNI G., *Il nuovo standard dell'azione amministrativa: la teleamministrazione*, in [www.teleamministrazione.it](http://www.teleamministrazione.it).

DUNI G., *Il procedimento amministrativo fra legge 7 agosto 1990 n. 241 e introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, 1995, p. 226 e ss.

DUNI G., *Il procedimento amministrativo fra conferenza dei servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998, p. 165 e ss.

DUNI G., *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008.

DUNI G., *La centralità del procedimento nelle innovazioni della p.a.*, in [www.teleamministrazione.it](http://www.teleamministrazione.it).

DUNI G., *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in [www.telejus.it](http://www.telejus.it), 2005.

DUNI G., *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo. I presupposti per il passaggio alla fase operativa*, Estratto del documento presentato da Giovanni Duni nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, in [www.teleamministrazione.it](http://www.teleamministrazione.it).

DUNI G., *La Teleamministrazione: una scommessa per il futuro del Paese*, relazione al V° Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema *Informatica e attività giuridica (Roma 3-7 maggio 1993)*, Roma, 1994, II, p. 381 e ss.

DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. Amm.*, 1978, VI, p. 407 e ss.

DUNI G., *Le firme elettroniche nel diritto vigente*, in *Dir. inf.*, 2006, p. 501 e ss.

- DUNI G., *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, in *Il nuovo corso dell'amministrazione locale*, Pisa, 2001, p. 169 e ss.
- DUNI, G. *Teleamministrazione (Voce)*, in *Enc. giur.*, 1993.
- DUNI, G. *Teleamministrazione (Voce)*, in *Enc. giur.*, 2007.
- DUNI G., *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 43 e ss.
- EMPID IRUJO A., *El ciudadano y la Administración*, Map-Inap, Madrid, 1996.
- ESPOSITO C., *Semplificazione e innovazione*, in *Funz. Pubbl.*, 2007, I, p. 15 e ss.
- FABRA VALLS M. J., *El correo electrónico cualificado. Justificación y pautas para su regulación*, in *Revista aranzadi Nuevas Tecnologías*, núm. 11, 2006.
- FABRA VALLS M. J., *La reforma de la Administración electrónica y su incidencia en los procedimientos tributarios*, in "La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro", Castellon, Universitat Jaume I, 2007.
- FABRA VALLS M. J. - BLASCO DÍAZ J. L., *L'amministrazione elettronica. Fini, principi e linee guida nel diritto spagnolo*, in *Inf e dir.*, II, 2009.
- FACCIOLI F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2000.
- FALCON G., *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, in atti del seminario di Trento, 8-9 giugno 2007, Padova, 2008.
- FALCON G., *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in *Riformare la pubblica amministrazione*, Torino, 1995.
- FAMELI E., *Innovazione tecnologica e processo giuridico. I sistemi basati sulla conoscenza nella pratica del diritto*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 175 e ss.
- FANTAGROSSI U., *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna, 1993.
- FAZZALARI E., *Procedimento e processo (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, Roma.
- FERNÁNDEZ RAMOS S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN M., *La protección de datos personales en las Administraciones públicas*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN M. – VALERO TORRIJOS J., *La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales*, in *Revista aragonesa de Administración pública*, núm. 26, 2005.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN M. – SERRA RODRIGUEZ J. – VALERO TORRIJOS J., *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones públicas*, Universidad de Murcia, 2003.
- FERRARIS C. F., *Diritto amministrativo*, Padova, 1922.
- FERRARA R., *Il procedimento amministrativo visto dal terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 1024 e ss.
- FERRARA R., *Le complicazioni della semplificazione normativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 323 e ss.
- FERRARA R., *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Foro it.*, 2000, III, p.



27 e ss.

FERRARA R., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dell'amministrazione alla libertà nell'amministrazione?*, in *Dir. e società*, 2000, p. 101 e ss.

FIENGA S., *Il procedimento amministrativo nelle decisioni dei Tar e del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, III, p. 278 e ss.

FIGORILLI F. – FANTINI S., *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urb. e appalti*, 2009, p. 916 e ss.

FINOCCHIARO G., *Informatica e pubblica amministrazione*, Bologna, 1991, p. 8 e ss.

FLICK C. – AMBRIOLA V., *La cittadinanza amministrativa telematica fra previsioni normative ed effettività*, *Dir. inf.*, 2006, 6, p. 825 e ss.

FOIS S., *Principio di legalità*, in *Enc. Giur.*, Milano.

FONDERICO G., *La comunicazione dei motivi ostativi, la tutela processuale e la semplificazione (nota a TAR Lombardia, sez. III, 6 ottobre 2008 n.4718)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 621 e ss.

FORTI U., *Diritto amministrativo*, Napoli, 1945.

FORTI U., *Diritto amministrativo*, Napoli, 1947.

FRACCHIA F., *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1996, p. 11 e ss.

FRACCHIA F., *Vizi formali, semplificazione procedimentale, silenzio assenso e irregolarità*, in *Dir. ec.*, 2002, p. 429 e ss.

FRANCARIO F., *Dalla legge sul procedimento amministrativo alla legge sul provvedimento amministrativo*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 42 e ss.

FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003.

FRAGOLA U., *Gli atti amministrativi*, Napoli, 1964.

FRAGOLA U., *Natura e condizioni dell'atto-comportamento della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1936, I, p. 187 e ss.

FRANKENSTEIN, *Internationales privatrecht*, Berlin, I, 1926.

FREGOLI A., *La circolazione delle informazioni e delle conoscenze all'interno dell'ente locale ai fini del processo decisionale*, in *Nuova rassegna*, 1994, XI, p. 1393 e ss.

FROSINI V., *Informatica y Administración pública*, in *Revista de Administración pública*, núm.105, 1984.

GAFFURI G., *Istituzioni pubbliche e garanzie del cittadino: le garanzie del giusto procedimento amministrativo*, in *Iustitia*, 2008, IV, p. 447 e ss.

GALATIERA L., *Crisi del diritto*, 1965.

GALATIERA L., *I provvedimenti amministrativi d'urgenza. Le ordinanze*, Milano, 1953.

GALATRO V. – SGRO A., *L'avvio del procedimento*, Milano, 2009.

GALDI M., *Il principio costituzionale del giusto procedimento dall'esigenza garantista a quella istruttoria (sull'incostituzionalità dell'art. 21 octies, 2° comma, l. 241/90)*, in *Quad. regionali*, 2009, p. 525 e ss.

GALETTA D.U., *La legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)*, Milano,

2002.

GALINDO AYUDA F., *Gobierno electrónico. Algunas precisiones*, en *La Ley*, núm. 3, 2001.

GALLARDO ORTÍZ M. A., *Garantías criptológicas de las firmas electrónicas*, in *Actualidad Informática*, Aranzadi, 1993.

GALLI F., *Internet e semplificazione amministrativa*, in G. CASSANO, *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Milano, 2001, p. 525 e ss.

GALLO C.E., *Osservazioni sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1977, I, p. 1643 e ss.

GAMERO CASADO E., *Interoperabilidad y Administración electrónica*, in *Revista de Administración pública*, núm. 179, 2009.

GAMERO CASADO E., *Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado*, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, in [www.aepda.es](http://www.aepda.es).

GAMERO CASADO E., *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005.

GAMERO CASADO E., *Ojeto, ambito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

GAMERO CASADO E. – MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *El derecho administrativo ante la era de la información*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

GAMERO CASADO E. – VALERO TORRIJOS J., *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA E. - FERNÁNDEZ T. R., *Curso de derecho administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2002.

GARCÍA MACHO R., *Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento*, in J. BARNÉS VÁZQUEZ, *La trasfromación del procedimiento*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008.

GARCÍA MORALES E., *Gestión de documentos en la e-Administración*, Uoc, Barcelona, 2013.

GARCÍA RUBIO F., *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa*, Inap, Madrid, 2003.

GAROFOLI R., *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo: commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69*, Roma, 2009.

GHETTI V., *Il contraddittorio amministrativo*, Padova, 1971.

GHIRIBELLI A., *Le zone d'ombra del procedimento amministrativo elettronico nel codice dell'amministrazione digitale*, in *Nuova rass.*, 2010, VIII, p. 909 e ss.

GIANNANTONIO E., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Dir. inf.*, 1991, p. 738 e ss.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.

- GIANNINI M.S., *I procedimenti amministrativi*, Milano, 1969.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986.
- GIANNINI M. S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, G. SANTANIELLO (a cura di), Padova, 1988.
- GIANNINI M.S., *L'attività amministrativa*, Milano, 1969.
- GIANNINI M.S., *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1939.
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950.
- GIANNINI M. S., *Organi (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981.
- GIORDANO R., *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *informatica e diritto*, 2007, 1-2, p. 179 e ss.
- GIURDANELLA C. - GUERNACCIA E., *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in [www.Interlex.it](http://www.Interlex.it).
- GIURDANELLA C. - GUERNACCIA E., *Il diritto pubblico dell'informatica nel d.lgs. n. 82/2005: rilievi critici*, in *Informatica e diritto*, I-II, 2005.
- GÓMEZ PUENTE M., *La administración electrónica*, in *Actas del I Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- LÓPEZ GONZÁLEZ J. I., *El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.
- GONZÁLES NAVARRO F., *Hacia la implantación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones públicas*, in *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 43, 2007.
- GONZÁLES NAVARRO F., *Procedimiento administrativo comun, procedimientos triangulares y procedimientos complejos*, in *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 211, 1981.
- GÓNZALES PÉREZ J. - GONZÁLES NAVARRO F., *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Civitas, Madrid, 1994.
- GÓNZALES PÉREZ J. - GONZÁLES NAVARRO F., *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Civitas, Madrid, 2007.
- GRANELLI E., *Le firme elettorniche: primo recepimento della disciplina comunitaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 738 e ss.
- GUARINO G., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Napoli, 1990.
- GUARINO G., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, I, p. 238 e ss.
- GUERCIO M., *Le norme sulla gestione informatica dei documenti*, in S. PAPARO, *Semplifichiamo*, Soveria Mannelli (CZ), 2001, p. 70 e ss.
- GUERRA M. P., *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - A. MASUCCI - M. P. GUERRA, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, p. 231 e ss.
- GUERRA M. P., *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 547 e ss.
- GUICHOT REINA E., *Datos personales y Administración pública*, Thomson Civitas, Madrid, 2005.

- GUICHOT REINA E., *Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio*, in *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 35, 2007.
- GUICHOT REINA E., *La comunicación de datos personales en poder de la administración. Aspectos generales y especialidades derivadas de la comunicación por vía telemática*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- GUICHOT REINA E., *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación*, Fundación Registral, Madrid, 2006.
- HAURIOU M., *Precis de droit administrative*, 1903.
- HERNÁNDEZ CORCHETE J. A., *El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos y los derechos complementarios que delimiten su alcance*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F. L., *Consideraciones jurídicas sobre la informatización de los procedimientos administrativos. La iniciación y terminación del procedimiento por vía telemática*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones públicas, CORUÑA, octubre 2002, in [www.tecnimap.com](http://www.tecnimap.com).
- IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299 e ss.
- IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nella pubblica amministrazione*, in *Modelli di semplificazione amministrativa: esperienze italiane e straniere a confronto*, atti del convegno tenutosi a Torino, 15-16 maggio 1998.
- IANNOTTA L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 743 e ss.
- IANNOTTA R., *La giurisdizione del giudice amministrativo*, Milano, 1985.
- IASELLI M., *Digitalizzazione della Pa: regole tecniche su protocollo informatico e conservazione*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it).
- IASELLI M., *Digitalizzazione della Pa: un obiettivo ancora lontano*, in [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it).
- IASELLI M., *Il protocollo informatico*, in M. QUARANTA, *il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006, p. 77 e ss.
- IASELLI M., *La rete unitaria della P.A.*, in G. CASSANO, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002, p. 1276 e ss.
- IASELLI M. - CAVALIERI G. A., *Il fascicolo informatico del processo telematico*, in *informatica e diritto*, 2007, 1-2, p. 163 e ss.
- IELO D., *Amministrazioni in rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della global governance*, in *Amministr.*, 2003, III, p. 373 e ss.
- INGRASSIA R., *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa: le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa*, Milano, 2007.
- IRIARTE AHON E., *La neutralidad tecnológica..existe o no existe?*, in [www.alfa-redi.org](http://www.alfa-redi.org), 2007.
- IRTI N., *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione*,

*semplificazione e qualità delle regole*, atti del Convegno tenutosi a Roma, 17-18 marzo 2005, Milano, 2005, p. 19 e ss.

JACCARINO C. M., *Studi sulla motivazione*, Roma, 1933.

KRASNA T., *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge 150/2000*, Roma, 2003.

LAUDON K. – LAUDON J., *Management dei sistemi informativi*, Milano, 2006.

LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956.

LAZZARA P., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 4, p. 679 e ss.

LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, p. 3303 e ss.

LEDDA F., *Elogio della forma scritta da un anticonformista*, in *Studi economici-giuridici in memoria di Lino Salis*, Torino, 2000, II, p.785 e ss.; e in *Foro. Amm.*, IX/X, 2000, p. 2453 e ss.

LEDDA F., *L'attività*, 1984.

LEDDA F., *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, atti del convegno tenutosi a Varenna nel 1980, Milano, 1987, p. 83 e ss.

LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.

LIGNANI P., *La disciplina del procedimento e le sue contraddizioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, III.

LIMONE D.A., *Verso un sistema procedimentale e documentale informatico*, in *Amm.it*, 2001, n. 7/8, p. 992 e ss.

LINARES GIL M., *Identificación y autenticación de las administraciones públicas*, in *La Ley de la Administración electrónica*, Thomson Aranzadi, Madrid, 2008.

LINARES GIL M., *Modificaciones del régimen jurídico administrativo derivadas del empleo masivo de nuevas tecnologías. En particular el caso de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*, in R. MATEU DE ROS Y M. LÓPEZ-MONÍS GALLEGO, *Derecho de Internet, La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico*, Cizur Menor, Aranzadi, 2003.

LIPARI M., *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2004.

LLANEZA GONZÁLES P., *Internet y comunicaciones digitales. Régimen legal de las tecnologías de la información y la comunicación*, Bosch, Barcelona, 2000.

LO MORO V., *Le procedure amministrative – Un'analisi economica*, Bologna, 1993.

LO MORO V. – MANCINI A., *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Bologna, 1995.

LÓPEZ BLANCO C. - AVELLÓ LÓPEZ L., *El uso de la firma electrónica por las administraciones públicas: nuevos modos de relación y de calidad en la gestión pública*, in VV AA, *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004.

LÓPEZ-MONÍS GALLEGO M. – DE ROS CEREZO R. F., *La ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

LUCIFREDI R., *Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, 1938.

- MACRÌ I. – MACRÌ U. – PONTEVOLPE G., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2011.
- MAGGIPINTO A., *Dati e procedimenti amministrativi: un problema di integrazione dei processi nel sistema e-government*, in *Inf. e diritto*, 2009, II, p. 21 e ss.
- MAGGIPINTO A., *Internet e pubbliche amministrazioni: quale democrazia elettronica?*, in *Dir. inf.*, 2008, 1, p. 45 e ss.
- MAIOLI C., *E-governance ed e-government*, Bologna, 2002.
- MALARET GARCÍA E., *L'eGovernment in Spagna: i nuovi servizi pubblici dell'informazione*, in *L'eGouvernement*, a cura di G. VESPERINI, Milano, 2004, p. 35 e ss.
- MALTONI A., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005.
- MANFREDI G., *Procedimento amministrativo e diritti civili*, in *Regioni*, 2010, IV, p. 850 e ss.
- MANGANARO F., *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000.
- MANNA, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, I, 1876.
- MANNORI L. – SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma- Bari, 2001.
- MARINO I. M., *Cenno su alcuni profili giuridici della semplificazione amministrativa con particolare riferimento all'ordinamento locale*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 804 e ss.
- MARONGIU D., *Il governo dell'informatica pubblica*, Napoli, 2007.
- MARONGIU D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005.
- MARONGIU D., *Organizzazione e diritto di internet*, Milano, 2013.
- MARONGIU G., *Funzione amministrativa*, *Enc. giur.*, 2005.
- MARONGIU G., *Organo e ufficio*, *Enc. giur.*, Roma, 1991.
- MARTÍN DELGADO I., *Concepto y régimen jurídico de la sede administrativa electrónica*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- MARTÍN DELGADO I., *La gestión electrónica del procedimiento administrativo*, in *Cuadernos de Derecho Local*, I, 2009.
- MARTÍN DELGADO I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Valencia, 2009.
- MARTÍN DELGADO I., *Los derechos de los ciudadanos ante de la administración electrónica*, in *La protección de datos en la Administración pública*, Thomson Aranzadi, Agencia española de protección de datos, 2008.
- MARTÍN DELGADO I., *Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada*, in *Revista de Administración pública*, núm.180, 2009.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S., *De la simplificación de la Administración pública*, in *Revista de Administración pública*, núm.147, 1998.
- MARTÍNEZ DIÉZ R., *El proceso de informatización de la pública Administración*, in *Documentación Administrativa*, núm. 200, 1984.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Administración electrónica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Administración electrónica: origen, definición y contexto actual*, in *Revista aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm.14, 2007.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Cooperación y coordinación entre Administraciones públicas para el impulso de*

*la Administración electrónica. La interoperabilidad*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *El procedimiento administrativo electrónica en los ordenamientos Peruano y Español*, en *Revista de derecho administrativo*, núm. 9, 2010.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. - VALERO TORRIJOS J., *El Uso de Medios Electrónicos en la Gestión Universitaria. Las implicaciones jurídicas de la Administración electrónica en el proceso de modernización de las Universidades públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la Administración electrónica*, in *Abogacía*, núm.4, 2010.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Las implicaciones jurídicas de la interoperabilidad en la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *Registros, medios técnicos, documentos y copias*, en J. GARBERÍ LLOBRAGAT, *El procedimiento administrativo común (Comentarios, jurisprudencia, formularios)*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2007.

MARTÍNEZ NADAL A., *Comentarios sobre la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

MARTÍNEZ NADAL A., *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 1998.

MARTÍNEZ SORIA J., *Gobierno electrónico en Alemania y en Europa*, in L. COTINO HUESO, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2006.

MARTÍNEZ USERO J. A., *La utilización del Software libre y los Formatos abiertos*, in [www.alfa-redi.org](http://www.alfa-redi.org), 2006.

MASUCCI A., *La codificazione del procedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania*, Napoli, 1979, I.

MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa* in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 991 e ss.

MASUCCI A., *Il documento informatico*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - A. MASUCCI - M. P. GUERRA, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, p. 221 e ss.

MASUCCI A., *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, V, p. 753 e ss.

MASUCCI A., *Informatica pubblica* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, CASSESE S. (a cura di), IV, Milano, 2006.

MASUCCI A., *Istruttoria procedimentale per via telematica e semplificazione amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 385

MASUCCI A., *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 407 e ss.

MASUCCI A., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011.

MASUCCI A., *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale – l'avvio del procedimento amministrativo per via telematica*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, p. 539 e ss.

MASUCCI A., *Verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Atti della giornata di studio svoltasi a Caserta il 20 maggio 2005, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Torino, 2005, p. 113 e ss.

MATTARELLA B.G., *Informazione amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, CASSESE S., Milano, 2006.

MATTARELLA B. G., *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 2005, I.

MATTARELLA B. G., *L'informazione amministrativa: profili generali*, in *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, F. MANGANARO E A. ROMANO TASSONE (a cura di), Torino, 2005.

MATTARELLA B. G., *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003

MAZZEO M., *Procedimento amministrativo*, in *Resp. civile*, 2009, VII, p. 667 e ss.

MAZZOCCO T., *I nuovi procedimenti amministrativi: commento alla Legge 18 giugno 2009, n. 69*, Milano, 2009.

MAZZOLA M. A., *Il ruolo del protocollo informatico nel processo di trasformazione della gestione della documentazione amministrativa*, in *Informatica e diritto*, 2006, 1, p. 95 e ss.

MELE E., *Procedimento amministrativo: i segni di una crisi*, in *Foro amm.*, 1991, II, p. 1855 e ss.

MELIS G., *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003.

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana diritto amministrativo*, Bologna, 1996, p. 283 e ss.

MELIS G. - MERLONI F., *Cronologia della pubblica amministrazione*, Bologna, 1995.

MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983.

MENICETTI E., *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, p. 290 e ss.

MÉNY Y. -WRIGHT V. (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, 1994.

MERLONI F., *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005.

MERLONI F., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002.

MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in atti del convegno "Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo", Varenna, 19-21 settembre 1991.

MERUSI F., *L'ingiustizia amministrativa in Italia*, Bologna, 1986, p. 15 e ss.

MERUSI F., *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, IV, p. 938 e ss.

MERUSI F., *Sullo sviluppo giurisprudenziale del diritto amministrativo italiano*, in *Quaderni alla scuola superiore di Pisa*, Milano, 1983, p. 119 e ss.

MERUSI F. - TOSCANO G., *Decisioni amministrative, Enc. Giur.*, Roma.

MERZ S., *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, p. 1355 e ss.



- MIELE G., *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, III, p. 376 e ss.
- MIELE G., *Funzione pubblica (voce)*, *Nss. D. I.*, Torino, 1968.
- MIELE G., *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1966.
- MIELE T., *Semplificazione della documentazione amministrativa*, in G. PANASSIDI - M. FERRARA - T. MIELE - I. VOLPE, *La documentazione amministrativa*, Milano, 2001, p. 491 e ss.
- MINERVA M., *L'attività amministrativa in forma elettronica*, *Foro amm.*, 1997, p. 1300 e ss.
- MINERVA M., *L'atto amministrativo in forma elettronica e la sicurezza dei sistemi informatici pubblici*, *Dir. inf.*, 1995, p. 939 e ss.
- MIR PUIGPELAT O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del derecho Administrativo* Civitas, Madrid, 2004.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. CAIA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005.
- MORBIDELLI G. – DONATI F., *La nuova disciplina delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2009.
- MUÑOZ MACHADO S., *La regulación de la red. Poder y derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.
- MUTI M., *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Informatica e diritto*, 2006, 1, p. 47 e ss.
- NANNUCCI R., *Lineamenti di informatica giuridica*, Napoli, 2002.
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006.
- NATALINI A., *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1, p. 105
- NATALINI A., *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n. 229*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1009 e ss.
- NATALINI A., *Le riforme amministrative tra vincoli istituzionali e processo di cambiamento: il caso dell'informatizzazione*, in *Riv. it. Pol. Pubbl.*, 2006, 3, p. 105 e ss.
- NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.
- NATALINI A., *Le semplificazioni*, in *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrativa: una nuova stagione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2008, p. 41 e ss.
- NATALINI A., *Le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, VII, p. 669 e ss.
- NATALINI A., *L'eGovernment nell'ordinamento italiano*, in *L'eGouvernement*, a cura di G. VESPERINI, Milano, 2004, p. 5 e ss.
- NATALINI A., *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1999.
- NATALINI A. – TIBERI G., *La tela di Penelope: primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010.
- NATOLI M., *L'attività amministrativa informatizzata*, in *Riv. it. Rep. Italiana*, 2003, IX.
- NATOLI M., *Le nuove forme di partecipazione al procedimento amministrativo informatico*, in *Riv. it. Rep.*

*Italiana*, 2005, 6-7, p.189 e ss.

NAVARO F., *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo*, in *Nuova rass.*, 2009, XVII, p. 1857 e ss.

NAVARO F., *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo operata dalla legge 69/2009*, in *Dir. regione*, 2010, IV, p. 71 e ss.

NAVARRO CABALLERO T. M., *El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico. Un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.

NIETO GARCÍA A., *Reforma administrativa y modernización de la Administración pública*, in *Revista Vasca de Administración pública*, núm. 23, 1989. MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985.

NIGRO M., *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *PD*, 1975, p. 597 e ss.

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983.

NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 225 e ss.

NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, atti del convegno di Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988, Milano, 1990.

NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. AMATO (a cura di), 1986.

NIGRO M., *La funzione organizzatrice*, 1966.

NIGRO M., *Le decisioni amministrative*, Napoli, 1953.

NIGRO M., *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Regioni*, 1985.

NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la p.a. (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 252 e ss.

NIZZA P., *Chiavi di lettura della legge di riforma del procedimento amministrativo*, in *Riv. Amm.*, 1991, p. 212 e ss.

NOTAMURZI A., *Il codice dell'amministrazione digitale*, in *Astrid rassegna*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

NOTAMURZI A., *Il procedimento amministrativo informatico*, in *Astrid rassegna*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

OCCHIENA M., *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e soc.*, 1998, p. 475 e ss.

OCHA MONZÓ J., *Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?*, en *el derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al profesor DR., D. RAMÓN MARTIN MATEO, tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

OCHA MONZÓ J. - MARTÍNEZ GUTIÉRREZ R., *La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico*, in "La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro", Castellon, Universitat Jaume I, 2007.

OLIVERI, *Principali riflessi innovativi del d.p.r. 445/2000*, in *Giust. Amm.*, 2001, IV, p. 346 e ss.

OLLER RUBERT M., *La Administración electrónica en Europa*, in “*La Administración electrónica en España. Experiencias y perspectivas de futuro*”, Castellon, Universitat Jaume I, 2007.

ORLANDI M., *La paternità delle scritture*, Milano, 1997.

ORLANDO V. E., *Introduzione al Trattato Orlando*, 1897.

ORLANDO V. E., *Trattato di diritto amministrativo*, III.

OROFINO A. G., *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Bari, 2008.

ORTEGA ÁLVAREZ L., *El reto dógmatico del principio de eficacia*, in *Revista de Administración pública*, núm.133, 1994.

ORTEGA ÁLVAREZ L., *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, in *Justicia Administrativa*, núm.15, 2002.

ORTEGA ÁLVAREZ L., *Los principios del procedimiento administrativo*, in *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, núm.18, 1993.

ORTEGA ÁLVAREZ L., *Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo*, in *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, núm.18, 1993.

OSELLA S., *La centralità del tempo nella valutazione della correttezza della pubblica amministrazione*, in *Foro amm. – CDS*, 2012, III, p. 649 e ss.

OSNAGHI A., *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

OSNAGHI A., *Semplificare la vita dei cittadini e delle imprese: il ruolo delle ICT*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2005.

OSTANELLO P., *Su scelte pubbliche e nuove tecnologie*, in *Amministrare*, 1991, p. 414 e ss.

OTRANTO P., *Verso il procedimento amministrativo elettronico, Italia e Spagna a confronto*, in *Dir. inf.* 2008, 4-5, 573

PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

PALLARÉS SERRANO A., *El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración*, in *Revista española de derecho administrativo*, núm 131, 2006.

PALOMAR OLMEDA A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos. A propósito de la Ley de acceso electrónico a las administraciones públicas*, Aranzadi, Navarra, 2007.

PALOMAR OLMEDA A., *La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa*, in *Revista española de derecho administrativo*, núm. 87, 1995.

PALOMAR OLMEDA A., *Gestión electrónica de los procedimientos*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

PALOMAR OLMEDA A., *Un paso mas en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un procedimiento administrativo común de base tecnología*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 3, 2003.

PAOLANTONIO N. – POLICE A. – ZITO A., *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005.

PAREJO ALFONSO L., *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003.

- PAREJO ALFONSO L., *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Inap, Madrid, 1995.
- PAREJO ALFONSO L., *Transformación y reforma del Derecho Administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho global, Sevilla, 2012.
- PARISIO L., *Semplificazione dell'azione amministrativa e del procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, 1998.
- PARRA S. - CAMPANILLAS J., *El procedimiento administrativo electrónico y la normativa de protección de datos de carácter personal*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- PASCUZZI G., *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2002.
- PASTORI G., *Dalla legge n. 241 alle proposte di nuove norme generali sull'attività amministrativa*, in *Amministrare*, 2002, p. 305 e ss.
- PASTORI G., *Il procedimento amministrativo fra vincoli formali e regole sostanziali*, in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. ALLEGRETTI – D. SORACE – A. ORSI BATTAGLINI, Rimini, 1987, p. 805 e ss.
- PASTORI G., *Interesse pubblico e interessi privati tra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di P. Virga*, II, Milano, 2006.
- PASTORI G., *La procedura amministrativa*, 1964.
- PASTORI G., *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Dir. e soc.*, IV, 1996.
- PATRONI GRIFFI F., *Codificazione. Delegificazione. Semplificazione. Il Programma del Governo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, I, p. 101 e ss.
- PATRONI GRIFFI F., *Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, p. 56 e ss.
- PEREZ R., *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 623 e ss.
- PÉREZ GÁLVEZ J. F., *Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español*, in J. F. ALENZA GARCÍA - J. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Organización y procedimientos administrativos: Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Navarra, 2007.
- PERIN M., *Internet e semplificazione amministrativa*, in G. CASSANO, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002, p. 1263 e ss.
- PETRICONE F., *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 663 e ss.
- PIETRANGELO M., *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale e sul suo decreto integrativo e correttivo*, in P. COSTANZO – G. DE MINICO – R. ZACCARIA, *I tre codici della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche*, Torino, 2006, p. 84 e ss.
- PIETRANGELO M., *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 73 e ss.
- PIGA F., *Premesse ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1981, I, p. 716 e ss.
- PILATI A. – PERRUCCI A., *L'economia della conoscenza*, Bologna, 2005.
- PIÑAR MAÑAS J. L., *Administración electrónica y ciudadanos*, Navarra, 2011.

- PIÑAR MAÑAS J., *Revolución tecnológica, Derecho administrativo y administración pública*, in Thomson Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2007.
- PIOGGIA A., *La competenza amministrativa*, Torino, 2001.
- PIPERATA G., *Sportello unico*, in S. CASSESE, *Diz. Dir. pubbl.*
- PIRAS P., *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006
- PIRAS P., *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Dir. inf.*, 2006, 4-5, p. 537 e ss.
- PIRAS P., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Dir. internet.*, 2006, 6, p. 551 e ss.
- PIRAS P., *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti*, in *Informatica e diritto*, 2005, 1-2, p. 43 e ss.
- PIRAS P., *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2006, 1, p. 93 e ss.
- PIRAS P., *Verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Atti della giornata di studio svoltasi a Caserta il 20 maggio 2005, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Torino, 2005, p. 119 e ss.
- PITTERI D., *Democrazia elettronica*, Bari, 2007.
- PONCE SOLÉ J., *Deber de buena administración y derecho al propio procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- PONTI B., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 423 e ss.
- PONTI B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, 2007, III, p. 993 e ss.
- PREDIERI A., *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna, 1971.
- PREDIERI A., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Dir. ec.*, 1971, III, p. 304 e ss.
- PRESTANDREA, *Analisi dei processi di informatizzazione*, in *L'information technology nella pubblica amministrazione. Ostacoli organizzativi e culturali*, a cura di L. MATTALUCCIE A. VINO, Milano, 1993.
- PUBUSA A., *L'attività amministrativa in trasformazione*, Torino, 1993.
- PUDDU S., *Considerazioni sul procedimento amministrativo telematico*, in *Riv. giur. sarda*, 2002, II, p. 563 e ss.
- PUNZÓN MORALED A J., *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- PUNZÓN MORALED A J. - SÁNCHEZ RODRIGUEZ F., *El sellado de tiempo como garantía del no repudio temporal en la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.
- PUNZÓN MORALED A J. – SÁNCHEZ RODRÍGUEZ F., *La comunicación de datos entre Administraciones públicas*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011.
- PUNZÓN MORALED A J. – SÁNCHEZ RODRÍGUEZ F., *Plazos, días y horarios telemáticos y la minusvaloración de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos telemáticos*, in *Actualidad Administrativa*, núm. 2.
- QUAGLIA M. A., *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli*

*interessi nel procedimento amministrativo*, in Quaderni regionali, 2006, I, p. 39 e ss.

QUAGLIA M.A., *La semplificazione del procedimento amministrativo: la conferenza dei servizi*, p. 107 e ss., in P. ALBERTI – G. AZZARITI – G. CANAVESIO – C.E. GALLO – G.B. GARRONE – M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995.

QUARANTA M., *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. 82 del 7 marzo 2005 e successive modifiche*, Napoli, 2006.

RABBITO C., *L'informatica al servizio della pubblica amministrazione. Dai principi della teleamministrazione ai piani di e-government*, Bologna, 2007.

RAGGI L., *Sull'atto amministrativo* in Riv. Dir. Pubbl., 1917, I, p. 214 e ss.

RAMAJOLI M., *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della l. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare fra procedimento, atto e processo*, in *Il diritto proc. Amm.*, 2010, II, p. 459 e ss.

RANELLETTI O., *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1937

RANELLETTI O. - AMORTH R., *La legge generale amministrativa*, in *Nuovo Digesto it.*, 1939.

RASO T., *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Roma, 2005.

REGO BLANCO M. D., *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónica*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

RESTA D., *La riforma del procedimento amministrativo presupposto fondamentale per il mutamento del rapporto cittadini-pubblica amministrazione*, in atti del convegno “*Il cittadino e la pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616*” – Varenna, 20-22 settembre 1990.

RICO GÓMEZ J.I., *El expediente administrativo y el proceso administrativo: un análisis de jurisprudencia*, in “*Revista Española de Derecho Administrativo*”, núm. 71, 1992.

RIVERO ORTEGA R., *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

RIVERO ORTEGA R., *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, II ed., 2008.

RIVERO ORTEGA R., *La necesaria innovación en las Instituciones administrativas*, Madrid, 2012.

RODELLA D., *La riforma del procedimento amministrativo*, in *Nuova rass.*, 1990, p. 1733 e ss.

RODOTÀ S., *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 1997.

RODRÍGUEZ F. S., *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos*, in *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, J. P. MORALEDA (a cura di), Valladolid, 2005, p. 35.

ROMANO A., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987.

ROMANO M.C., *Interessi diffusi e intervento nel procedimento*, in *Foro amm. – CDS*, 2012, VI, 1691 e ss.

ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Padova, 1932.

ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983.

- ROMANO TASSONE A., *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993.
- ROMANO TASSONE A., *Prime osservazioni sulla legge di riforma della l. 241/90*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 35 e ss.
- ROMANO TASSONE A., *Sulla formula amministrazione per risultati*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 816
- SAITTA F., *Garanzie partecipative ed ansia del provvedere*, in *Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una cittadinanza amministrativa?*, atti del convegno tenutosi a Torino, 14-15 giugno 2002.
- SAITTA F., *Omessa comunicazione dell'avvio del procedimento: il lupo perde il pelo, ma non il vizio (ovvero in claris... fit interpretatio)*, in *Giust. amm.*, 2008, IV, p. 199 e ss.
- SAITTA F., *Preavviso di diniego ed atti di conferma: l'errore sta nella premessa*, in *Foro amm. – TAR*, 2008, p. 3235 e ss.
- SALA G., *Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale*, Milano, 1985.
- SALVI S., *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. VII.
- SANCHEZ BLANCO A., *Administración local y sistema administrativo. La interrelación procedimental y telemática del registro, archivo y secretaría*, in *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 300, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN M., *La coordinación administrativa como concepto jurídico*, in *Documentación administrativa*, núm 230-231, 1992.
- SÁNCHEZ MORÓN M., *La transparencia en el ordinamiento jurídico Español*, in DÍAZ MÉNDEZ Y CUÉLLAR MARTÍN, *La Administración inteligente*, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ F., *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de la Administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos*, in PUNZÓN MORALED A J., *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo e la teoria del big rip*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009.
- SANDULLI A., *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, III, p. 757 e ss.
- SANDULLI A., *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, X, p. 989
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- SANDULLI A.M., *Procedimento (diritto amministrativo)*, *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, XI, p. 510 e ss.
- SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2001.
- SANDULLI M. A., *L'azione amministrativa: commento alla L. 7 agosto 1990, n. 241 modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35*, Milano, 2005.

- SANDULLI M. A., *La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- SANDULLI M. A., *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, p. 588 e ss.
- SANTANIELLO G., *Il procedimento amministrativo: linee di sviluppo*, in *Dir. Proc. amm.*, 1985, p. 496 e ss.
- SANTORO-PASSARELLI F., *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1964.
- SANZ LARRUGA F. J., *Documentos y archivos electrónicos*, in E. GAMERO CASADO – J. VALERO TORRIJOS, *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- SANZ LARRUGA F. J., *Las bases jurídicas de la Administración electrónica en España: el uso de las técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas en las Administraciones Públicas*, in *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 6, 2002.
- SARTOR G., *Sistemi basati sulla conoscenza giuridica e servizi pubblici*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, p. 463 e ss.
- SARZANA DI S. IPPOLITO F., *Il legislatore italiano e le firme elettroniche: la crisi del principio di unitarietà della sottoscrizione*, in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1375 e ss.
- SATTA F., *Contraddittorio e partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, II, p. 299 e ss.
- SATTA F., *La riforma della l. 241/90: dubbi e perplessità*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 9 e ss.
- SAVINO M., *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2003, p. 2171 e ss.
- SCHINAIA M., *Profili evolutivi della problematica del procedimento amministrativo*, in *Foro amm.*, 1987, II, p. 376 e ss.
- SCIULLO G., *L'attuazione della legge 241/1990. Risultati e prospettive*, Milano, 1997.
- SCIULLO G., *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2009, II, p. 413 e ss.
- SCOGNAMIGLIO A., *Il diritto alla difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004.
- SEGARRA TORMO S., *El papel de las tecnologías de la información y de la comunicación en la reforma de la Administración*, in VV AA, *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Inap, Madrid, 2004.
- SENDÍN GARCÍA M. A., *La documentación administrativa. El expediente administrativo*, in *Regimen jurídico de los documentos: aspectos administrativos, civiles, penales y procesales*, Comares, Granada, 2009.
- SEPE O., *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975.
- SEPE O., *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, p. 331 e ss.
- SERIO A., *Il principio di buona amministrazione procedurale*, Napoli, 2008.
- SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht*, Freiburg, 1886.
- SICA S. – ZENO ZENOVICH V., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2007.
- SILVESTRO C. – AFFATATO P. – MAZZARO R., *Digital divide e politiche di cooperazione internazionale*, in



G. CASSANO, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002, p. 1328 e ss.

SORACE D., *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2008.

SORACE D., *La legificazione delle norme generali sull'azione amministrativa*, in *Amministrare*, 2002, p. 321 e ss.

SORACE D., *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Reg.*, 1995, p. 500 e ss.

SORRENTINO F., *Firma digitale e firma elettronica: stato attuale e prospettive di riforma*, in *Dir. Inf.*, 2000, p. 533 e ss.

STUMPO G., *Il Codice della pubblica amministrazione digitale, in vigore da gennaio 2006*, in *Riv. Trim. App.*, 2005, p. 877 e ss.

STEWART R. B., *The reformation of american administrative*, in *Harvard Law Review*, 1975, giugno, VIII, p. 1670 e ss.

SUÑE LLINAS E., *El procedimiento administrativo en la era digital: la necesidad de entidades de certificación*, in *Luis Jordana de Pozas: creador de la Ciencia Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000.

TARRÉS VIVES M., *La normas técnicas en el derecho administrativo*, in *Documentación administrativa*, núm. 265-266, 2003.

TARULLO S., *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo come dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, II, p. 437 e ss.

TATTI S., *Introduzione allo studio della partecipazione nel procedimento amministrativo informatizzato*, Cagliari, 2004.

TATTI S., *La nuova partecipazione al procedimento amministrativo*, Napoli, 2009.

TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enc. Giur.*, Milano, 1999.

TERESI F., *Procedimento amministrativo*, 1991.

TEZNER, *Handbuch des osterr. Administrativeverfahrens.*, 1896.

TINTÓ GIMBERNAT M., *Administración electrónica y ciberprocedimiento*, in *Quaderns Obsei*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2006.

TINTÓ GIMBERNAT M., *Inicio del procedimiento electrónico: presentación y registro telemático. Firma electrónica. E- Administración*, Escuela riojana de Administración pública, 2006.

TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. Dir. amm.*, 1997, VII.

TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 333 e ss.

TORCHIA L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998.

TORRELLI – MINERVA, *Documento informatico e pubblica amministrazione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TORNOS MÁS J., *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, in *Revista de Administración pública*, núm 151, 2000.

TRIMARCHI F., *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazione dell'amministrazione*, Milano, 1990.

TRIPODI E. M., *La firma elettronica e digitale nella p.a.*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, 2003, p. 49 e ss.

VANDELLI L., *L'attività amministrativa: casi e interpretazioni, la legge 241/1990 nella giurisprudenza*, Rimini, 2009.

VANDELLI L. – GARDINI G., *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ P., *Documentos y archivos electrónicos*, in J. PIÑAR MAÑAS, *Administración electrónica y ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Minor, 2011

VALERO TORRIJOS J., *Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías*, in *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al profesor DR., D. RAMÓN MARTIN MATEO, tomo III, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

VALERO TORRIJOS J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Global Law Press-Editorial Derecho global, Sevilla, 2013.

VALERO TORRIJOS J., *Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos*, in GAMERO CASADO E. – VALERO TORRIJOS J., *Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

VALERO TORRIJOS J., *El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la e-Administración*, in *Revista derecho y tecnologías*, núm 6-7, 2005.

VALERO TORRIJOS J., *El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.

VALERO TORRIJOS J., *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007.

VALERO TORRIJOS J., *El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas*, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones públicas, CORUÑA, octubre 2002, in [www.tecnimap.com](http://www.tecnimap.com).

VALERO TORRIJOS J., *El uso de medios informáticos y telemáticos en la actividad administrativa: una visión problemática desde la perspectiva jurídica*, in [www.um.es/dereadmj/julivale/](http://www.um.es/dereadmj/julivale/), 2004.

VALERO TORRIJOS J., *La e-administración pública*, in FERNÁNDEZ SALMERÓN M. - SIERRA RODRÍGUEZ M. - VALERO TORRIJOS J. (coord.), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones publicas*, Universidad de Murcia, Murcia, 2005.

VALERO TORRIJOS J., *La nueva relación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?*, in [www.um.es/dereadmj/julivale/](http://www.um.es/dereadmj/julivale/), 2007.

VALERO TORRIJOS J., *La transcendencia de la información administrativa en la sociedad de la información: entre eficacia, eficiencia, garantía y protección de los datos personales*, in [www.um.es/dereadmj/julivale/](http://www.um.es/dereadmj/julivale/), 2004.

VALERO TORRIJOS J., *Las relaciones con la Administración pública mediante Sistemas electrónicos, informáticos y telemáticos*, in *Revista electrónica de Informática y derecho*, núm. 24, 2000.

VALERO TORRIJOS J., *Los desafíos jurídicos de la Administración Pública electrónica: a propósito del Plan Info XXI*, in DAVARRA RODRÍGUEZ M. A., *Quince años de encuentros sobre Informática y Derecho*, tomo II, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2001.

VALERO TORRIJOS J. - LÓPEZ PELLICER J. A., *Algunas consideraciones sobre la protección de los datos personales en la actividad administrativa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001.

VELASCO RICO C., *Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos. Especial referencia a la ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas*, in L. COTINO HUESO – J. VALERO TORRIJOS, *Administración electrónica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010.

VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998.

VESPERINI G., *L'eGovernement*, Milano, 2004.

VESPERINI G., *Semplificazione amministrativa (Voce)*, in *Diz. Dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006.

VIDETTA C., *Note a margine del nuovo art. 10 bis l. 241/1990*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2006, p. 655 e ss.

VILLAREJO GALENDE H., *La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición*, in *Revista de derecho de la Union Europea*, núm.14, 2008.

VILLATA R., *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1992, II.

VILLORIA MENDIETA M., *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Instituto Nacional de Administración Pública y BOE, Madrid, 1996.

VIPIANA PERPETUA P. M., *La sospensione del procedimento amministrativo per finalità istruttorie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, VIII, p. 869 e ss.

VIRGA G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998.

VIRGA P., *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus*, 1957, p. 95 e ss.

VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972.

VITTA C., *Diritto amministrativo*, Torino, 1933, I.

VOLPE I., *Documentazione amministrativa*, in G. PANASSIDI - M. FERRARA - T. MIELE - I. VOLPE, *La documentazione amministrativa*, Milano, 2001, p. 491 e ss.

VV. AA., *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004.

VV. AA., *Trasparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, Sustentia, Madrid, 2005, in [www.sustentia.com](http://www.sustentia.com).

ZAFFARONI E., *Informatizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, p. 2516 e ss.

ZAGAMI R., *Firme digitali, crittografia e validità del documento elettronico*, in *Dir. Inf.*, 1996, p. 24 e ss.

ZAGAMI R., *Firma digitale e sicurezza giuridica*, Padova, 2000.

ZAGREBELSKY G., *Imparare la democrazia*, Torino, 2007.

- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958.
- ZANOBINI G., *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1924, I, p. 384 e ss.
- ZANOBINI G., *Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, Milano, 1959.
- ZANOBINI G., *Principi generali*, Milano, 1958.
- ZATARAIN DEL VALLE R., *Recepción jurídica de la administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo*, in VV. AA., *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004.
- ZATARAIN DEL VALLE R., *La administración electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa*, in [www.ati.es/novatica](http://www.ati.es/novatica), 2005.
- ZENO ZENOVICH V., *Il diritto ad essere informati quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Dir. inf.*, 2006, I.
- ZICCARDI G., *Crittografia e diritto*, Torino, 2003.
- ZICCARDI G., *Lineamenti di informatica giuridica avanzata*, Modena, 2003.
- ZITO A., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.