

Accesso, partecipazione e garanzia di buona amministrazione: verso un consolidamento del diritto di difesa del cittadino

di Elena Belliaro

Title: Right of access, participation and guarantee of good administration: toward the reinforcement of the citizens right of defence

Keywords: Good administration; right to be heard and right to be informed; right of defence.

1. – Il caso deciso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ad oggetto due avvisi di accertamento fiscale emessi dalla direzione generale delle finanze pubbliche di Cluj, nell'aprile 2012, nei confronti di una coppia di coniugi rumeni, gli Ispas, i quali, a seguito di una verifica fiscale, sono stati considerati dalle autorità competenti promotori immobiliari dediti allo svolgimento di un'attività economica connotata dal carattere della stabilità. Nel dettaglio, gli Ispas ottennero, nel gennaio 2007, dalle autorità amministrative rumene, cinque permessi di costruire per la realizzazione di appartamenti, i quali iniziarono ad essere venduti a partire dal dicembre dello stesso anno.

A seguito della verifica fiscale condotta dalla direzione generale delle finanze pubbliche di Cluj, è stato ritenuto che le vendite degli appartamenti costruiti a seguito del rilascio del permesso di costruire implicassero in capo ai coniugi il riconoscimento dello status di soggetti esercenti attività economiche con carattere di continuità. Pertanto, le competenti autorità hanno constatato che ai coniugi Ispas dovesse essere riconosciuto lo status di soggetto passivo IVA e, di conseguenza, le attività economiche soggette all'applicazione dell'IVA fossero non solamente la vendita degli appartamenti, ma anche tutte le spese sostenute per la loro costruzione.

I coniugi eceperono, davanti ai giudici della Corte d'appello di Cluj, la nullità dei due avvisi di accertamento, in quanto il loro diritto di difesa non sarebbe stato rispettato dalla direzione generale delle finanze pubbliche poiché, secondo gli Ispas, la decisione sarebbe stata adottata dall'amministrazione tributaria senza permettere loro di esercitare il diritto di accesso rispetto a tutte le informazioni sulla base delle quali la verifica fiscale era stata adottata. Nello specifico, i coniugi ritennero che il diritto di difesa non potesse limitarsi ad un mero invito ad esprimere il proprio punto di vista in relazione al progetto del verbale di verifica, ma dovesse estendersi alla possibilità di esercitare il diritto di accesso nei confronti di tutti gli elementi di prova raccolti dalle autorità tributarie, indipendentemente dal fatto che tali informazioni fossero state acquisite al di fuori del procedimento amministrativo preliminare. La ratio sottesa alla presa di posizione dei coniugi Ispas è volta a riconoscere al contribuente la possibilità di esercitare attivamente il proprio diritto di difesa, in quanto solamente avendo piena

conoscibilità del quadro informativo sulla base del quale l'amministrazione è in procinto di adottare la decisione, è possibile partecipare al procedimento tributario in chiave difensiva.

Alla luce di quanto esposto sin ora, la Corte d'appello di Cluj sollevò una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea chiedendo, in particolar modo, se, nei procedimenti nazionali di verifica e di determinazione della base imponibile dell'IVA, possa ritenersi conforme al rispetto del diritto di difesa una prassi amministrativa che precluda all'interessato la possibilità di accedere all'insieme dei documenti e delle informazioni che l'autorità pubblica ha preso in considerazione al momento dell'adozione della decisione finale.

2. – Per la risoluzione della controversia in esame, la Corte di Giustizia ha analizzato attentamente il diritto di difesa, da intendersi quale principio generale del diritto dell'Unione Europea, il quale, secondo la Corte, necessita di trovare applicazione in fattispecie in cui i contribuenti siano sottoposti a procedure di accertamento fiscale finalizzate a verificare se l'imposta sul valore aggiunto sia o meno dovuta.

Nel dettaglio, com'è noto, il diritto di difesa è stato riconosciuto in più occasioni dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea quale strumento attraverso cui i destinatari di provvedimenti amministrativi, produttivi di effetti giuridici ad essi pregiudizievoli, abbiano la possibilità di intervenire nel procedimento di determinazione dell'atto manifestando "utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione" (sentenza 9 novembre 2017, *causa C-298/16, Teodor Ispas, Anduța Ispas*, punto 26. Si vedano, inoltre, a tal proposito *Sentenza 17 dicembre 2015, causa C-419/14, WebMindLicenses*, punto 84 e *sentenza 22 ottobre 2013, causa C-276/12, Sabou*, punto 38 e., segnatamente, *sentenze 24 ottobre 1996, causa C-32/95 Commissione/Lisrestal e a.*, punto 21, nonché *sentenza del 18 dicembre 2008, causa C-349/07, Soproné*, punto 37). In particolar modo, qualificando il diritto di difesa quale potere riconosciuto ai contribuenti di manifestare il proprio di vista in ordine alla decisione amministrativa, è necessario considerare quale presupposto giuridico per l'esercizio del diritto in esame la possibilità di accedere a tutto il complesso informativo sulla base del quale la determinazione amministrativa verrà adottata.

A tal proposito, evidenzia la Corte che, sebbene le autorità tributarie rumene non siano soggette ad alcun obbligo di rendere accessibile integralmente il fascicolo sul quale verrà adottato il provvedimento, è legittimo che i contribuenti possano richiedere l'accesso al complesso delle informazioni e dei documenti posti alla base della decisione amministrativa. È evidente, pertanto, che la formale richiesta di accesso al complesso di informazioni contenute nel fascicolo si qualifica quale antecedente logico rispetto alla partecipazione procedimentale, orientata, nel caso di specie, a fornire le dovute spiegazioni ed il proprio punto di vista quanto al materiale conoscitivo in possesso della pubblica amministrazione (in ordine al tema del diritto di accesso quale preconditione della partecipazione procedimentale, si veda E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017, 444 e ss. Rilevanti in materia sono, inoltre, i contributi di R. Caranta, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, Milano 2003; R. Caranta, L. Ferraris, S. Rodriguez, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005; C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, Torino, 2000; S. Tatti, *La nuova partecipazione al procedimento amministrativo*, Napoli, 2009).

Tuttavia, il diritto di difesa delineato da parte della Corte non deve essere inteso quale prerogativa assoluta di cui può disporre il contribuente, in quanto, al paragrafo 35 della pronuncia in esame, il giudice configura la possibilità di esercitare il diritto d'accesso quale fattispecie che, a seguito di un'attenta e ponderata valutazione effettuata da parte del giudice del rinvio, può soggiacere a talune restrizioni, le quali, nel rispetto del tradizionale canone della proporzionalità, garantiscano la tutela di altri obiettivi di interesse generale (in tal senso si rinvia, oltretutto alla sentenza in esame, anche a quanto

contenuto nella sentenza 26 settembre 2013, causa C-418/11, Texdata Software, punto 84, e nella sentenza 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV, punto 42). Nel caso di specie, la Corte sostiene che, laddove rilevino i requisiti della riservatezza o del segreto professionale, è compito del giudice del rinvio valutare se possano essere giustificate delle restrizioni in merito all'esercizio del diritto di accesso a determinate informazioni o a taluni documenti.

In conclusione, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconosce, nei procedimenti relativi alla determinazione dell'IVA e della base imponibile, la possibilità per i contribuenti di invocare il diritto di difesa, da intendersi quale potere di richiedere l'accesso al complesso di documenti ed informazioni contenute nel fascicolo. Tale diritto si configura, tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, quale fattispecie assoggettata ad una valutazione posta in essere caso per caso da parte del giudice nazionale, al fine di valutare se il diritto di accesso possa essere esercitato senza ledere il diritto alla riservatezza di altri interessi generali coinvolti nel procedimento.

3. – Nella sentenza in epigrafe, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconosce il suo consolidato orientamento secondo cui il diritto di partecipare al procedimento amministrativo e, segnatamente, la possibilità di esercitare il diritto di accesso in relazione ai documenti contenuti nel fascicolo amministrativo costituisce espressione del diritto di difesa (in tal senso, si rinvia a A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Milano, 2009, 31 e ss.; A. Scognamiglio, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano 2004). Tale diritto risulta desumibile, oltretutto dagli art. 47 e 48 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, i quali postulano il diritto di difesa ed il diritto ad un processo equo, anche dall'art. 41 della Carta di Nizza in cui si rinvia alla nozione di buona amministrazione. Nel dettaglio, come ricordato dal secondo comma dell'art. 41, il diritto ad una buona amministrazione si concretizza nella facoltà riconosciuta ad ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento lesivo, nella possibilità per il cittadino di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale ed, infine, nell'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni (per una lettura in materia di diritto ad una buona amministrazione, si veda F. Trimarchi Banfi, *Il diritto a una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 49 ss., l'autrice evidenzia come il principio di buona amministrazione, il quale figura frequentemente nei motivi dei ricorrenti e nelle argomentazioni dei giudici comunitari, sia stato ricondotto nella Carta dei diritti dell'Unione Europea al diritto ad una buona amministrazione, ex art. 41. È necessario, tuttavia, precisare che mediante l'art. 41 l'ordinamento comunitario non ha compiuto una "codificazione o" o una "generalizzazione" dei diritti procedurali, in quanto quest'ultimi vengono riconosciuti quali pretese fondamentali solamente nell'ipotesi in cui il procedimento possa concludersi con una decisione finale che rechi pregiudizio per l'amministrato. Discende da tale specificazione che il diritto ad una buona amministrazione ha un campo di specificazione più limitato rispetto al principio della buona amministrazione).

Da tale quadro normativo, si individua chiaramente uno stretto legame sussistente tra il diritto di difesa e quello ad una buona amministrazione, in quanto nell'articolo 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, rubricato "diritto ad una buona amministrazione", vengono descritti gli istituti dell'accesso e della partecipazione procedimentale, i quali, secondo la giurisprudenza della corte di Lussemburgo, costituiscono espressione del diritto di difesa. Da tale inquadramento, emerge, quindi, la necessità di qualificare il diritto d'accesso documentale e la partecipazione procedimentale non solo come espressione del diritto di difesa, ma anche come

concretizzazione dell'istituto della buona amministrazione e, più genericamente del principio del giusto procedimento, ex art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Concretamente, ciò implica che il diritto al contraddittorio procedimentale dovrebbe cessare di essere considerato come mero strumento di difesa del singolo, acquisendo il carattere di mezzo volto a favorire la collaborazione tra i privati e l'amministrazione al fine di giungere ad una determinazione amministrativa espressione di un percorso procedimentale condiviso (è stato evidenziato, a tal proposito, da G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 86 ss., come il principio del *due process of law*, riconosciuto dai giudici dell'Unione Europea, non debba trovare applicazione esclusivamente in relazione ai procedimenti che si svolgono dinanzi alle istituzioni comunitarie, ma, in qualità di principio generale, debba avere riconoscimento in tutti gli ordinamenti degli stati membri. In tal senso, si evidenzia come la disciplina dei procedimenti amministrativi dovrebbe focalizzarsi sull'individuazione di norme generali di *rule-making*, tralasciando di analizzare esclusivamente le procedure di *adjudication*). A tal proposito, è evidente che, nell'ipotesi in cui il contraddittorio procedimentale superi la semplice accezione di strumento di difesa, i contributi partecipativi di parte privata divengono fattispecie volte non solo a giustificare ed a fornire spiegazioni quanto ai comportamenti tenuti, ma anche ad incrementare il materiale conoscitivo ed istruttorio sulla base del quale la decisione amministrativa necessita di essere assunta. Tale qualificazione della partecipazione procedimentale implica che il privato cessa di essere un mero terminale passivo delle decisioni amministrative, divenendo un soggetto che partecipa attivamente all'adozione della determinazione amministrativa, in quanto ha il potere di fornire un apporto conoscitivo che la pubblica amministrazione dovrà valutare e tenere in considerazione in sede di adozione del provvedimento finale (sul punto, si rinvia a A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 425 ss., il quale evidenzia che la Carta dei diritti dell'Unione Europea disciplina il rapporto tra amministrazione e privati in modo tale da non renderlo mai svantaggioso per gli amministrati. Nel dettaglio, l'autore afferma che una decisione potrà essere considerata equa solamente nell'ipotesi in cui l'azione amministrativa sia scesa sul terreno “della parità, del dialogo con il privato, del consenso e dell'accordo di natura privatistica”. In tema di partecipazione eventuale al procedimento amministrativo, si rinvia, inoltre, a F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana, Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 241 e ss.).

Inoltre, dall'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, è possibile dedurre che se ogni individuo ha il diritto di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento lesivo, diviene presupposto fondamentale per il singolo poter accedere al fascicolo amministrativo e, più specificatamente, al complesso delle informazioni di cui l'amministrazione risulta essere titolare in relazione a quel particolare procedimento. In tal senso, in ossequio al principio del giusto procedimento, solamente laddove il privato abbia un quadro conoscitivo completo quanto alle informazioni di cui risulta in possesso la pubblica amministrazione, è configurabile una partecipazione procedimentale in chiave collaborativa e propositiva (in questi termini, si veda A. Zito, *Il principio del giusto procedimento* in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 509 ss., in cui si afferma che il principio del giusto procedimento si connota come “garanzia di accoglienza nella procedura del sostrato materiale che sarà oggetto di configurazione giuridica”. L'autore evidenzia che per “materialità” si intendono tutte le “soggettività sociali” che si fanno portatrici di interessi e fatti e che si collocano all'esterno dell'apparato decisionale pubblico). Per altro verso, la necessità per il singolo di poter accedere all'intero fascicolo amministrativo può essere giustificata anche in relazione all'istituto del diritto di difesa, in quanto la possibilità di prendere parte al procedimento amministrativo, fornendo le proprie spiegazioni ed il proprio punto di vista rispetto al materiale di cui dispone l'amministrazione procedente, può essere giustificata solamente nell'ipotesi in cui sia

possibile accedere alla complesso delle informazioni (a tal proposito, rilevante è il contributo di G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 112 e ss. in cui si afferma che, alla luce del principio dell'*open government*, è legittimo che chiunque abbia interesse possa richiedere l'accesso alle determinazioni amministrative senza la necessità di addurre alcuna specifica motivazione. Inoltre, in relazione a taluni ambiti sensibili, quali il diritto ambientale, le norme riconoscono la possibilità di esercitare il diritto di accesso documentale anche in assenza di uno specifico interesse.). È evidente, pertanto, che il diritto d'accesso agli atti amministrativi è funzionale a garantire la circolazione delle informazioni tra amministrazione e privati al fine di garantire una partecipazione procedimentale che miri contestualmente "all'efficienza dell'azione amministrativa, alla garanzia del privato e alla legalità dell'ordinamento nel suo insieme" (R. Caranta, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, 204).

Poste queste premesse, è opportuno evidenziare come, secondo quanto disposto dal diritto dell'Unione Europea, il contraddittorio procedimentale sebbene, come si evince dalla sentenza in esame, venga delineato quale principio cardine del funzionamento del sistema comunitario, il quale trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare una decisione pregiudizievole nei confronti di un soggetto privato, non si qualifica, tuttavia, quale pretesa assoluta, ma si connota, più specificatamente, quale prerogativa che soggiace al rispetto di interessi di rango generale. Nel dettaglio, secondo il ragionamento seguito dai giudici della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il diritto d'accesso può soggiacere ad importanti restrizioni ogniqualvolta in cui siano constatati interessi generali che, a seguito dell'esercizio dell'istituto in esame, potrebbero essere pregiudicati. Trattasi, quindi, della necessità di individuare, attraverso la normativa nazionale e sovranazionale, specifici limiti per i privati in ordine alla possibilità di esercitare il diritto d'accesso al materiale conoscitivo detenuto dalla pubblica amministrazione in guisa da garantire, attraverso il segreto amministrativo, la tutela di interessi generali (si rinvia a R. Caranta, *op.cit.*, 205. Stando all'opinione dell'autore, il quale si riferisce "alla qualità delle informazioni protette dal segreto", a prevale risulta essere l'elemento "oggettivo e reale", coincidente con la necessità di escludere l'accesso documentale laddove debbano essere tutelati interessi generali, che, come tali, non debbono essere resi accessibili alle parti coinvolte nel procedimento amministrativo).

In conclusione, è possibile affermare che, nel caso di specie, il diritto d'accesso al fascicolo amministrativo è subordinato ad una valutazione della fattispecie fattuale e degli interessi coinvolti rimessa alle competenti autorità giurisdizionali, in quanto la facoltà per i coniugi Ispas di prendere visione del fascicolo amministrativo potrà essere concessa solamente laddove vi sia la certezza che, mediante l'esercizio di tale potere, non vengano lesi interessi generali meritevoli di tutela (tale presa di posizione della Corte di giustizia dell'Unione Europea ben si concilia con la concezione secondo la quale la violazione del diritto di difesa determina l'annullamento del provvedimento amministrativo solamente quando si dimostri che il diritto al contraddittorio, avrebbe determinato l'adozione di un provvedimento amministrativo difforme da quello in concreto adottato. In tal senso, si rinvia a quanto contenuto nella sentenza *sentenza 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*).

4. – Confrontando la decisione assunta dalla Corte nella sentenza in epigrafe con le precedenti pronunce in materia di partecipazione al procedimento amministrativo e, più segnatamente, al procedimento tributario, è possibile evidenziare una sostanziale continuità d'impostazione. Nel dettaglio, come nelle sentenze *Texdata Software* e nella *Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, anche nella pronuncia in epigrafe, la possibilità di partecipare al procedimento amministrativo

risulta associata dai giudici solamente alla necessità di garantire il diritto di difesa del singolo, tralasciando l'analisi delle importanti conseguenze che si potrebbero concretizzare laddove il diritto al contraddittorio fosse posto come strumento di collaborazione e cooperazione tra "parte" pubblica e privata quanto all'adozione delle decisioni amministrative. Nello specifico, l'orientamento giurisprudenziale che emerge dalla sentenza in esame propende per l'individuazione di uno schema decisionale ispirato a logiche di tipo verticale, in cui la pubblica amministrazione decidente adotta la decisione amministrativa unilateralmente ed il privato riduce la propria partecipazione al procedimento ad uno strumento di difesa rispetto al provvedimento impositivo proveniente dalla "parte" pubblica. A conferma di questo orientamento ispirato al rispetto di logiche decisionali orientate al modello del *command and control* (in tal senso, si rinvia a M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 327 e ss. Sul punto, inoltre, si veda L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002, 27 e ss.), si pone il paragrafo 39 della sentenza in esame, il quale riconosce la possibilità per il contribuente di esercitare il diritto d'accesso solamente a seguito di una formale richiesta indirizzata all'amministrazione competente. Sembra, quindi, emergere, da un'attenta analisi della decisione giurisprudenziale, un modello di contraddittorio procedimentale che potrebbe definirsi eventuale, in quanto la partecipazione al procedimento è rimessa esclusivamente al singolo, non essendoci per quest'ultimo alcuno stimolo o impulso proveniente dall'interno affinché sia incentivato un suo contributo partecipativo. In definitiva, il modello di partecipazione procedimentale configurato risulta caratterizzato dall'unidirezionalità, in quanto il privato ha la possibilità di manifestare il proprio punto di vista rispetto alla determinazione amministrativa, ma non risultano configurabili altri stimoli orientati alla concretizzazione di un sistema dialogico e comunicativo basato sull'interazione reciproca, comunicativa e paritaria nella definizione del contenuto provvedimentale.

194

Ciò risulta confermato dal fatto che i contributi partecipativi di parte privata non vengano in alcun modo valutati come strumento funzionale all'instaurazione di un confronto bilaterale o all'introduzione di ulteriore materiale informativo volto ad incrementare il campo conoscitivo di cui è titolare la pubblica amministrazione. In altre parole, tale modalità di adozione delle decisioni amministrative presuppone che la pubblica amministrazione sia in possesso della pluralità di dati necessari per l'adozione di provvedimenti adeguati alla situazione fattuale, escludendo, in tal modo, ogni contributo partecipativo da parte della componente privata, la quale, frequentemente, alla luce del proprio ruolo di operatore diretto nei settori oggetto di determinazione amministrativa, potrebbe possedere delle conoscenze altamente specializzate ed estremamente utili per la determinazione finale (M. Cafagno, *op. cit.*, 336 e ss.; R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma, 2014, 266 e ss.).

La concezione desumibile da tale modello di contraddittorio procedimentale è, quindi, riconducibile ad un sistema in cui solamente la pubblica amministrazione dispone delle conoscenze necessarie per l'adozione della decisione amministrativa, relegando i contributi partecipativi di parte privata ad un mezzo volto unicamente all'interesse del singolo ed escludendo che da esso possano essere tratti benefici anche per la pubblica amministrazione.

A conferma dell'unidirezionalità della decisione, si pone, inoltre, la condotta tenuta, nel caso di specie, da parte degli attori privati, i quali ritengono leso da parte delle autorità tributarie rumene solamente il diritto di difesa, senza invocare la violazione del più ampio diritto ad una buona amministrazione, in virtù del quale la partecipazione procedimentale assume il ruolo di strumento di cooperazione e collaborazione quanto all'adozione della decisione amministrativa. La mancanza di un riferimento a questo specifico profilo della partecipazione procedimentale da parte dei coniugi Ispas implica la necessità di avviare un procedimento di "addestramento" dei privati, orientato a far comprendere il ruolo e la natura della partecipazione

procedimentale e, contestualmente, introducendo degli schemi di carattere metodologico volti ad orientare la struttura mentale della componente non statale, al fine di pervenire ad una decisione finale che garantisca il corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (si rinvia, a questo proposito, a quanto affermato da parte di H. Simon, *Il comportamento amministrativo*, Milano, 2004, 199 ss.).

In conclusione, attraverso la sentenza in esame, la Corte di Giustizia introduce uno schema di partecipazione al procedimento amministrativo e, latamente, a quello tributario orientato all'instaurazione di un modello comunicativo di tipo "giuridico-formale" (G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, 151 e ss.), il quale ha come scopo quello di imporre regole ai consociati assicurando, tuttavia, la possibilità per le parti private di poter esercitare l'accesso documentale volto a garantire l'esercizio del diritto difesa, rendendo conoscibile, laddove non sussistano interessi di carattere generale, l'intero materiale informativo in possesso dell'amministrazione procedente. Tale modello comunicativo, tuttavia, mal si concilia con le più recenti tesi sviluppate in materia, le quali si ispirano al modello della democrazia partecipativa e mirano all'instaurazione di un rapporto dialogico volto verso una comunicazione, per così dire, orizzontale in cui si annulla il divario tra pubblica amministrazione e privati e si instaura uno schema relazionale che mira alla paritarietà in termini di peso decisionale. In altre parole, dalla decisione assunta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso in esame, non emerge alcun riferimento ad una possibile evoluzione in chiave di tecnica di partecipazione procedimentale sebbene, dall'analisi della Carta dei diritti dell'Unione Europea, emerga la centralità della figura dell'amministrato e dei suoi interessi (a conferma di questo orientamento, A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 425 ss., il quale, analizzando l'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, evidenzia come una decisione amministrativa possa ritenersi equa in chiave "procedurale" solamente quando sia l'esito di un procedimento amministrativo in cui il privato abbia potuto parteciparvi contraddicendo sulla decisione che la pubblica amministrazione è in procinto di adottare.). Una tale evoluzione è, al contrario, testimoniata dal riferimento alla logica della *governance*, da intendersi, come suggerito da attenta dottrina, quale sistema di adozione delle decisioni amministrative non più ispirato al rispetto di un sistema gerarchico-piramidale, ma orientato a fornire tutela agli interessi coinvolti attraverso la cooperazione e l'interazione tra i poteri pubblici e gli attori privati a vario titolo coinvolti da una determinata decisione amministrativa (tale modello è stato introdotto, in Italia, in materia diritto ambientale attraverso la sentenza del T.A.R. Puglia, sez. I, 7 luglio 2009, n. 1786 in *Giustizia-amministrativa.it*. In materia, rilevante è il contributo fornito da parte di F. De Leonardis, *La governance ambientale: alla ricerca di un equilibrio instabile*, in *Apertacontrada*, 2010). Emerge, in definitiva, la necessità che le istituzioni dell'Unione Europea operino al fine di garantire l'emersione, sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale, di logiche di adozione delle decisioni amministrative, che si avvicinano al modello della demarchia benvenutiana (F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino, tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994), la quale mira a garantire l'instaurazione del "contraddittorio paritario in contestazione" (F. Merusi, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della "demarchia" secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 543), da intendersi quale strumento che, nei procedimenti decisionali, garantisca il coordinamento non gerarchico dei soggetti pubblici e privati al fine di adottare un provvedimento amministrativo condiviso, in cui possano essere valutati e bilanciati preventivamente tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, con lo scopo di adottare una decisione in grado di assicurare la miglior soddisfazione possibile sia dell'interesse pubblico sia di quello privato.