

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni,
Enrico Follieri, Fabio Francario,
Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola,
Aristide Police, Francesco Ricci,
Maria Alessandra Sandulli,
Fabio Santangeli, Giorgio Spangher,
Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

Il volume analizza l'attuale conformazione dei diritti di accesso agli atti e ai documenti della pubblica amministrazione, indagando il rapporto che intercorre tra l'accesso procedimentale e l'accesso civico, con particolare riferimento all'accesso civico generalizzato, attraverso l'analisi delle modalità di esercizio e dei limiti, nonché della tutela che l'ordinamento concretamente accorda a ciascun diritto di accesso in presenza di interessi confliggenti. Il modo in cui il potere amministrativo si attegga nei confronti della sottostante pretesa conoscitiva che richiede di essere soddisfatta, esaminato anche attraverso un approccio casistico, delinea con chiarezza la duplicità di istituti e la loro complementarità (e induce pertanto a parlare di *diritti* di accesso), così confermando che tale duplicità non è da attribuire a un mancato coordinamento legislativo e suggerisce semmai una riflessione sull'effettiva natura della posizione giuridica sottesa a ciascun tipo di accesso.

Martina Sinisi è Professore Associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, dove è titolare della cattedra di Diritto Urbanistico e di alcune attività formative, nonché membro del Collegio dottorale del Dottorato in Discipline giuridiche. Docente presso Master di II livello e Scuola di specializzazione per le professioni legali, *visiting Professor* presso prestigiose Università estere, partecipante a progetti di ricerca ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi (PRIN). Afferisce a vari centri di ricerca, è stata relatrice a convegni ed è autrice di numerose pubblicazioni di Diritto amministrativo, di Giustizia amministrativa e di Diritto sanitario su riviste scientifiche nazionali ed estere, di contributi in opere collettanee e di alcuni volumi monografici, nonché curatrice e coordinatrice di volumi, componente di comitati di redazione di Riviste scientifiche, *referee* per Riviste giuridiche di fascia A. Ha avuto riconoscimenti per l'attività svolta.

ISBN 978-88-6611-954-8



9 788866 119548

€ 25,00

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.



M. Sinisi I DIRITTI DI ACCESSO E LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA



Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da Roberto Martino e Antonio Barone

MARTINA SINISI

I DIRITTI DI ACCESSO E LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA



La Collana

«Quando da bambini, a Calcutta, eravamo intenti nei nostri giochi, non di rado giungeva un bambino più piccolo, che insisteva per unirsi a noi. Fortunatamente avevamo escogitato un modo per risolvere situazioni come queste: lasciavamo che il nuovo arrivato partecipasse al gioco; prima, però, bisbigliavamo nelle orecchie degli altri giocatori le parole di “*elè belè*”. Un *elè belè* è un giocatore che crede di prender parte al gioco, ma che in realtà partecipa soltanto in apparenza. Tutti, tranne lui, sanno che non verrà preso sul serio. Un goal segnato da un *elè belè* non è un vero goal [...]» (K. BASU, *L'India e le illusioni della democrazia globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5). Piace anche a noi utilizzare questa suggestione dell'*elè belè* quale metafora dell'odierna crisi della democrazia, tanto a livello mondiale quanto a livello nazionale. Da qui nasce l'idea di creare un nuovo strumento di “dialogo” su tematiche che coinvolgono trasversalmente il diritto sostanziale ed il diritto processuale, andando talora oltre le tradizionali partizioni tra le varie branche giuridiche. Ciò con l'obiettivo tanto ambizioso quanto doveroso di contribuire a stimolare, attraverso la riflessione giuridica, un rinnovato dibattito sulla nostra democrazia. Il rischio è che la condizione del cittadino possa regredire a quella di un *elè belè*, convinto di partecipare al grande “gioco” della democrazia dal quale, invero, potrebbe restare escluso. Anche per questo abbiamo voluto caratterizzare la copertina dei volumi di questa nuova Collana con l'immagine del dipinto “Giocatori di palla ovale”, 1908, di Henri Rousseau.

Roberto Martino
Antonio Barone

Èlè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni, Enrico Follieri,
Fabio Francario, Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola, Aristide Police,
Francesco Ricci, Maria Alessandra Sandulli, Fabio Santangeli,
Giorgio Spangher, Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

MARTINA SINISI

**I DIRITTI DI ACCESSO E
LA DISCREZIONALITÀ
AMMINISTRATIVA**

CACUCCI  EDITORE
BARI

Alla pubblicazione ha contribuito il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, al quale l'Autrice afferisce come Professore Associato di Diritto Amministrativo.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

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

INDICE

INTRODUZIONE	pag.	1
--------------	------	---

CAPITOLO PRIMO

DEMOCRAZIA E TRASPARENZA

1. Democrazia e trasparenza nell'esercizio della funzione amministrativa e diritti degli amministrati	»	7
2. Spazio giuridico europeo, principi, diritti e valori comuni: libertà di informazione, principio di trasparenza e diritto di accesso	»	12
3. Il principio democratico e il principio di trasparenza in Europa	»	18
4. La Costituzione democratica e il principio di trasparenza in Italia	»	22
5. Dal principio di trasparenza al "diritto alla trasparenza" amministrativa (Corte Costituzionale 21 febbraio 2019, n. 20)	»	28
6. La trasparenza vista nel rapporto con i diritti di libertà e con il diritto alla riservatezza: il "diritto all'autodeterminazione informativa" (<i>Bundesverfassungsgericht</i> 15-12-1983, 1 BvR 209/83)	»	31
7. L'aspetto circolare dell'informazione: dal diritto di accesso del cittadino allo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni. Cenni	»	35

CAPITOLO SECONDO

TRASPARENZA E ACCESSO

1. Il cammino della trasparenza in Italia	pag.	39
2. Trasparenza, accesso e buona amministrazione	»	45
3. L'accesso procedimentale: art. 22 ss. della l. n. 241/90 s.m.i.	»	50
4. Le tutele in materia di accesso procedimentale	»	54
5. L'accesso civico c.d. "semplice": l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 anteriormente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016	»	56
6. L'accesso civico c.d. "generalizzato": l'art. 5, comma 2, d.lgs n. 33/2013 successivamente alle modifiche apportate dal d.lgs n. 97/2016	»	59
7. Esclusioni e limiti all'accesso civico: l'art. 5- <i>bis</i> del d.lgs. n. 33/2013 s.m.i.	»	64
8. Accesso civico semplice e trasparenza "proattiva"	»	68
9. Accesso civico generalizzato e trasparenza "reattiva"	»	71
10. Le tutele in materia di accesso civico	»	73

CAPITOLO TERZO

IL RUOLO DELLA DISCREZIONALITÀ
AMMINISTRATIVA NEL CONFLITTO TRA INTERESSI

1. Il ruolo della discrezionalità amministrativa nella valutazione degli interessi confliggenti con la pretesa conoscitiva	»	87
2. Accesso procedimentale e interessi contrapposti	»	97
3. Accesso civico generalizzato e interessi contrapposti	»	103
4. Obbligo di provvedere sull'istanza di accesso e discrezionalità amministrativa nell'accoglimento	»	109

CAPITOLO QUARTO

IL RAPPORTO TRA ACCESSO E RISERVATEZZA.
UNO SGUARDO OLTRE I CONFINI NAZIONALI

1. L'accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: il Regolamento europeo del 30 maggio 2001, n. 1049 pag. 116
2. Il trattamento dei dati personali: il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 n. 679 (*General Data Protection Regulation*) » 121
3. I criteri europei di bilanciamento tra la pretesa conoscitiva e gli interessi-limite: *harm test* e *public interest test* » 126
4. Accesso e riservatezza nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea: i casi *Bavarian Lager* (Corte di Giustizia, 29 giugno 2010, in C-28/08), *ClientEarth e PAN Europe/EFSA* (Corte di Giustizia, 16 luglio 2015, in C-615/13 P), *Spirlea* (Corte di Giustizia, 11 maggio 2017, in C-562/14 P) e *Volker und Markus Schecke GbR* (Corte di Giustizia, 9 novembre 2010, in C-92/09 e C-93/09) » 129
5. Accesso e rispetto della vita privata nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* (Corte EDU, Grande Camera, 8 novembre 2016, ric. n. 18030/11); *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria* (Corte EDU, 28 novembre 2013, ric. n. 39534/97); *Rotaru v. Romania* (Corte EDU, 4 maggio 2000, ric. n. 28341/95) » 139
6. L'adeguamento della normativa interna alle disposizioni del *General Data Protection Regulation*: il d.lgs 10 agosto 2018, n. 101 » 148

CAPITOLO QUINTO

I DIRITTI DI ACCESSO NELL'ESPERIENZA
GIURISPRUDENZIALE NAZIONALE

1. I diritti di accesso in materia di contratti pubblici	pag. 153
2. I diritti di accesso in materia di edilizia	» 171
3. I diritti di accesso in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione	» 186
4. I diritti di accesso in materia di salute	» 198
5. I diritti di accesso in materia di commercio	» 211
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	 » 219
 BIBLIOGRAFIA	 » 223

INTRODUZIONE

Oggetto del presente studio è l'analisi all'attuale conformazione dei diritti di accesso agli atti e ai documenti della pubblica amministrazione e il rapporto che intercorre tra le diverse tipologie di accesso.

Più specificamente l'obiettivo della ricerca è quello offrire un contributo al dibattito indagando il rapporto tra il diritto di accesso procedimentale e il diritto di accesso civico generalizzato allo scopo di verificare se, nonostante le diverse modalità di esercizio, i due tipi di accesso soggiacciono ai medesimi limiti e se l'ordinamento accorda loro la medesima protezione in virtù dell'unicità della pretesa conoscitiva e, dunque, se la duplicità di istituti debba ritenersi solo il frutto di un mancato coordinamento legislativo, o se piuttosto si tratta di strumenti tra loro differenti ma complementari, nei cui confronti si atteggia diversamente anche l'esercizio del potere amministrativo nel soddisfare la pretesa ostensiva.

L'indagine, che porta a prospettare la tesi di fondo della sussistenza di più diritti di accesso, caratterizzati da modalità di esercizio e limiti differenziati, è idealmente condotta attraverso due livelli: un primo livello di inquadramento sistematico nell'ambito del quale viene sviluppata la tesi di fondo e un secondo livello, in cui tale tesi trova conferma, rappresentato dall'approccio casistico, sia in ambito europeo che nazionale, attraverso il quale si è inteso proprio verificare come i diritti di accesso concretamente vivono nell'interpretazione e nell'applicazione giurisprudenziale.

Tale indagine si snoda necessariamente attraverso l'esame degli interessi confliggenti e del modo in cui tale conflitto viene risolto: a monte attraverso la predeterminazione legislativa di un interesse prevalente o piuttosto attraverso una ponderazione in concreto rimessa alla discrezionalità amministrativa. Solo guardando come si atteggia il potere discrezionale nei confronti della pretesa conoscitiva e della sua soddisfazione – veicolata attraverso un obbligo di provvedere motivatamente sull'istanza – si può tracciare una linea netta di demarcazione tra le due

tipologie di accesso, rimeditando così anche la posizione giuridica ad esse sottesa a fronte di un assetto attuale che mostra, da un lato, una forza di resistenza del diritto di accesso defensionale capace di superare, in caso di dimostrata “necessità” (o del più stringente criterio della “*stretta indispensabilità*” a fronte di interessi sensibili o sensibilissimi che si oppongono all’ostensione), le preclusioni poste all’accesso procedimentale e ciò per espressa previsione dell’art. 24, comma 7, l. n. 241/90 (“*Deve comunque essere garantito ai richiedenti l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici*”) che indica una predeterminazione normativa dell’interesse preminente (l’interesse defensionale) in virtù dell’effettività della tutela giurisdizionale che ne impone una protezione certa e non meramente “occasionale” attraverso lo schema pretesa-obbligo e, dall’altro, la possibilità di ricevere soddisfazione della pretesa conoscitiva sottesa all’accesso civico generalizzato solo in assenza di un pregiudizio concreto agli interessi pubblici e privati con essa confliggenti, nonostante la connotazione più spiccatamente democratica che l’istituto assume nell’ambito dell’esercizio della funzione amministrativa, in quanto volto a dare piena attuazione al principio di trasparenza amministrativa attraverso il più esteso coinvolgimento dei cittadini nella “cura della cosa pubblica” secondo una dimensione relazionale della trasparenza nel rapporto tra amministrazione e amministrati che connota la stessa in termini di *conoscenza e comprensione*¹.

Lo studio prende quindi le mosse dal rapporto tra la democrazia e i diritti di libertà (nonché gli “*strumenti delle libertà*”²) nel percorso che ha segnato il superamento dell’impostazione più classica che vedeva l’informazione e l’accesso agli atti esclusivamente in riferimento all’esercizio del potere e, dunque, al momento procedimentale e pertanto ne limitava l’acquisizione al solo caso in cui il privato fosse coinvolto nell’esercizio della funzione, garantendo l’interesse alla trasparenza nella misura in cui lo stesso coincideva con l’esigenza di protezione di

¹ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, II, 1970, p. 1024.

² G. GARDINI, *L’incerta natura della trasparenza amministrativa*, in *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, a cura di G. GARDINI, M. MAGRI, Rimini, Maggioli, 2019, p. 55. L’A., sintetizzando il pensiero di Barbera, afferma tale necessità per “*dare concretezza a proclamazioni che rischiano di restare tali se affidate soltanto allo «scudo democratico» del diritto soggettivo*” (così A. BARBERA, *Principi fondamentali: l’art. 2 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1975).

un interesse individuale (ed entro i medesimi limiti di azionabilità)³, in favore del riconoscimento di un più ampio diritto di accesso, per l'appunto generalizzato, posto alla base di una "cittadinanza attiva" realizzata attraverso istituti di "solidarietà orizzontale"⁴, volto a garantire quella "visibilità del potere" che costituisce la base della democrazia partecipativa⁵ e che ha portato a segnare la "centralità-priorità" del singolo e a far affiorare "nella dimensione della legalità-tutela nuove dimensioni della soggettività"⁶.

Chiarito nel capitolo primo il legame tra democrazia e trasparenza e tra trasparenza e accesso come strumento attuativo della stessa, riconosciuta in via interpretativa non solo come principio, ma anche come vero e proprio *diritto*, posto che la libertà di informazione intesa come libertà di *ricevere* e di *comunicare* le informazioni è riconducibile alla libertà di espressione⁷ (e "si moltiplicano le funzioni dell'informazione e della conoscenza che essa produce", tanto che "informazione e democrazia si congiungono, sì che sembra più corretto parlare ormai di "diritto alla democrazia" più che di "diritto all'informazione")⁸, si è

³ A. ORSI BATTAGLINI, "L'astratta e infeconda idea". *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, 1988, p. 609: "...non per effettuare una verifica «esterna» delle attitudini di questa democrazia a soddisfare effettivamente i bisogni individuali, ma nell'ipotesi che lo sviluppo delle personalità e dei poteri individuali costituisca una autonoma forza, capace di riformare le istituzioni in modo assai più incisivo delle più brillanti escogitazioni di ingegneria istituzionale".

⁴ In questi termini, TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 6 febbraio 2020, n. 580.

⁵ N. BOBBIO, *La democrazia*, in ID., *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino, 1999, 339.

⁶ A. ORSI BATTAGLINI, "L'astratta e infeconda idea", cit. p. 612: "...l'autorità (della PA) non si oppone ma si subordina a 'libertà-legalità'".

⁷ Tanto da aver indotto la giurisprudenza delle Corti europee ad affermare che il diniego di accesso alle informazioni rappresenta una "ingerenza ingiustificata nella libertà di espressione". Ciò ha impresso rilevanza anche alla peculiare dimensione dell'"autodeterminazione informativa", come condizione funzionale alla realizzazione di una libertà basata sulla capacità dei cittadini di agire e partecipare a una comunità democratica (*Bundesverfassungsgericht* 15-12-1983, 1 BvR 209/83).

⁸ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Editori Laterza, 1997, p. 67. Si legge: "si può parlare di conoscenza volta semplicemente a produrre trasparenza politica e sociale, per realizzare quella condizione della democrazia che è il governare «in pubblico». Ma c'è anche una conoscenza per controllare, per contrattare, per proporre, per partecipare, per deliberare. Funzioni, queste, che non sono tra loro alternative, ma possono cumularsi e ordinarsi in processi".

passati ad esaminare, nel capitolo secondo, la disciplina dei diritti di accesso procedimentale e civico (con particolare riferimento all'accesso civico generalizzato) per valutarne, in termini differenziali, le modalità di esercizio, i limiti e le tutele, avuto riguardo anche agli interessi confliggenti con la pretesa conoscitiva (c.d. interessi-limite), soprattutto con riferimento al diritto alla riservatezza, che pure è stato oggetto di rivalutata attenzione coerentemente con la disciplina contenuta nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 n. 679 (*General Data Protection Regulation*), come più diffusamente trattato nel capitolo quarto.

In particolare, in relazione all'esercizio del potere discrezionale, si è visto, nel capitolo terzo, come si attegga in concreto il rapporto tra discrezionalità amministrativa e il bilanciamento degli interessi confliggenti nell'accesso procedimentale e nell'accesso civico generalizzato, evidenziando in un caso, rispetto all'altro, la marcata attribuzione delle istanze a quella "*sfera di disposizione essenzialmente libera*" dell'autorità amministrativa⁹, per poi trarre le conclusioni in ordine alla differenziazione delle due tipologie di accesso, avuto riguardo alla necessaria precisazione del rapporto tra discrezionalità e obbligo di provvedere sull'istanza (significativamente racchiuso nella considerazione per cui il dovere di provvedere include il "*dovere anche di rifiutare*")¹⁰.

Da ultimo, nei capitoli quarto e quinto, sono stati scrutinati attraverso l'esame della giurisprudenza europea in tema di accesso e riservatezza (oltre che della disciplina normativa) e della giurisprudenza nazionale nei principali ambiti di applicazione del diritto di accesso (contratti pubblici, edilizia, organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, salute e commercio, anche per dare evidenza di eventuali difformità da registrate all'interno di ciascun ambito) *i diritti di accesso* così come intesi a riflettere modi e limiti diversi di protezione dell'interesse conoscitivo sotteso, attraverso la verifica di come essi vivono concretamente nell'ordinamento, traendone le conclusioni anche in relazione alla tipologia di interesse e alla posizione giuridica soggettiva cui tale interesse fa capo, nella consapevolezza che la concretezza della natura della stessa (al di là delle formali enunciazioni legislative che la appellano come di "diritto") viene confermata o piuttosto smentita dal sistema di tutele apprestato dall'ordinamento.

⁹ A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XIII.

¹⁰ L'espressione è di F. LEDDA, *Determinazione discrezionale e domanda di diritto*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, III, Modena, 1996.

L'approccio casistico ha ben messo in evidenza come l'uso del potere discrezionale dell'amministrazione tracci una netta separazione tra le due tipologie di accesso, distinguendo i casi in cui alla pretesa conoscitiva corrisponde un obbligo di soddisfazione da parte della pubblica amministrazione e quelli in cui la stessa è – per così dire – “occasionalmente protetta”. Ciò ha consentito di ricavare implicitamente anche rilevanti indicazioni sulla natura della relativa posizione giuridica a conferma della tesi sostenuta: solo differenziando l'interesse conoscitivo sotteso a ciascun tipo di accesso si può riportare il sistema a coerenza, ammettendo la coesistenza di diversi *diritti di accesso*, tra loro complementari e perciò comprensibilmente diversi anche per “profondità” e “ampiezza” (maggiore nell'un caso e minore nell'altro), come più volte affermato in giurisprudenza, nella consapevolezza che in assenza di una chiarezza normativa di fondo – che Michele Ainis ricorda essere riferita, secondo l'ideale illuminista, alle “virtù” della *semplicità*, intesa come garanzia di conoscibilità della legge; della *generalità*, in risposta all'esigenza di sicurezza nei rapporti giuridici, di prevedibilità e di certezza del diritto; della *stabilità*, che induce alla ricerca di normative generali e durevoli nel tempo; della *parsimonia*, che rende criticabile l'eccesso di legislazione¹¹ – che distingue significativamente le due figure di accesso, si rischia in punto di tutela di incorrere nell'equivoco di una differenziazione meramente estrinseca tra i due istituti (con orientamenti che talvolta hanno introdotto limiti ulteriori alla soddisfazione della pretesa conoscitiva rispetto a quelli legislativamente previsti e determinato incertezze anche sul piano processuale, finanche con riferimento ai poteri del giudice)¹².

¹¹ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, 1997, p. 32.

¹² F. FRANCIARIO, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *federalismi.it*, 10/2019. L'A. evidenzia come “il rischio che si corre è quello che l'eccesso di figure e di legislazione, per il già ricordato principio dell'eterogenesi dei fini, finisca con il ridurre l'accesso a mera declamazione retorica a scapito dell'effettività della tutela, come le tendenze in atto lascerebbero già presagire”.