

PREMESSA

Il presente studio si propone di prendere in esame il tema del diritto di accesso agli appalti pubblici considerando la natura giuridica di tale istituto, dei bandi di gara e delle modalità di accesso documentale, civico e diffuso agli atti di gara. Inoltre, prende in esame quelli che sono i diversi orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di diritto di accesso agli atti di gara con specifica analisi di una recente pronuncia giurisprudenziale da parte del Consiglio di Stato, ossia, l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 8501/2019 con la quale deferisce all'Adunanza Plenaria, alcune questioni concernenti l'accesso agli atti della fase esecutiva di un appalto pubblico ed il conseguente rapporto tra disciplina dell'accesso ordinario e dell'accesso civico generalizzato. In risposta a tali quesiti, l'Adunanza Plenaria ha posto in essere diversi principi di diritto con la recente sentenza n. 10/2020.

Prima di entrare nel vero e proprio tema del presente lavoro, sono stati analizzati alcuni istituti di fondamentale importanza e definiti, così, preliminari ed antecedenti alla trattazione del caso di specie.

In maniera preliminare, è risultato rilevante analizzare, all'interno del primo capitolo del presente lavoro, il concetto di "trasparenza" nella Pubblica Amministrazione e le basi giuridiche volte alla sua realizzazione. In primo luogo, occorre osservare che il termine trasparenza si pone come un vero e proprio valore e di conseguenza come un vero e proprio strumento. Tendere alla trasparenza in quanto valore, significa elevare il concetto di azione pubblica a quello di benessere pubblico. Concepirlo, invece, nella sua realizzazione pratica, ossia come strumento, significa considerarla come ciò che permette il passaggio delle informazioni da un soggetto all'altro. Possiamo, dunque, definire la trasparenza come un valore a cui tendere per migliorare i rapporti tra le istituzioni ed i cittadini, ma anche come un modo di essere dell'amministrazione. Infatti, la trasparenza, più che rappresentare un istituto giuridico preciso, rappresenta una modalità attraverso la quale, l'amministrazione svolge la sua azione. Essa si dimostra funzionale al fine della garanzia di altri valori che si dimostrano fondamentali in ogni democrazia: la salvaguardia del meccanismo democratico, la garanzia dell'orientamento dei pubblici poteri alla cura dell'interesse pubblico, l'imparzialità e la responsabilità dell'amministrazione.

Nelle pagine seguenti, si tratterà delle innovazioni apportate dalle riforme in riferimento a tale tema e come queste si pongono come fonte di cambiamento, ma, anche, come risultato di un mutato modo di concepire i rapporti tra il cittadino e le istituzioni. La trasparenza amministrativa si pone come determinante di un effettivo sviluppo democratico in quanto, laddove, mancassero i presupposti per un rapporto equo e imparziale, mancherebbero infatti i presupposti per un vero impianto democratico, rispettoso dei diritti e delle libertà del cittadino che, in ogni caso, deve essere messo in condizione di esercitare i propri diritti. In effetti, nelle società più o meno spiccatamente autoritarie, ciò che si nota immediatamente è proprio uno sbilanciamento nel rapporto tra ente pubblico e cittadino, laddove quest'ultimo costituisce solo il momento finale e non lo scopo dell'azione e quindi è posto in maniera subalterna ed è inerme davanti al potere autocratico di un'amministrazione impersonale ed estranea. Al contrario, in una società realmente democratica, l'amministrazione pone il cittadino e il suo benessere come fine ultimo e trova nella giurisprudenza le regole opportune al raggiungimento di questo fine. In questo senso, la trasparenza porta vantaggi al cittadino ma anche alla stessa amministrazione, poiché punta a sciogliere i nodi del rapporto tra pubblico e privato e a permettere loro uno scambio equo e proficuo. La normativa tutela la trasparenza come un principio che si realizza attraverso la partecipazione dei cittadini allo svolgimento dell'azione amministrativa. Ed è in base a tale principio che l'amministrazione ha subito una ristrutturazione della sua organizzazione in funzione degli interessi dell'utente. In questo contesto, l'esercizio dell'accesso ai documenti amministrativi dimostra di essere lo strumento principale previsto dalla legge per realizzare e garantire la trasparenza dell'attività amministrativa. Il primo capitolo, si preoccupa anche di analizzare la trasparenza dal punto di vista della Costituzione e dell'ordinamento Europeo.

Successivamente, nel secondo capitolo, si tratterà dell'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi a partire da quella che è la nascita, la sua evoluzione e la natura giuridica prendendo in considerazione la l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, in particolare si prende in esame l'art. 22 di tale legge che sancisce il diritto di accesso, come: "diritto di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi", affinché possa essere esercitato da "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un

interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Numerosi dubbi interpretativi sono sorti riguardo alla qualificazione giuridica di cui si connoterebbe il diritto espresso negli artt. 22 e ss. Un primo orientamento aveva ritenuto che il diritto in questione, doveva essenzialmente qualificarsi come interesse legittimo. Una seconda presa di posizione del Consiglio di Stato, con un'interpretazione letterale del dato normativo, ritenne che il diritto di accesso dovesse essere considerato parimenti ad un "diritto soggettivo perfetto". Sulla questione, infine, l'Adunanza Plenaria del 2012 ha statuito che il diritto del titolare all'accesso debba correttamente qualificarsi come situazione giuridicamente rilevante come tale tutelata dall'ordinamento ed alla quale deve aggiungersi un collegamento necessario tra la documentazione richiesta e l'istante. Fondamentali, anche, le novità introdotte dalla l. n. 15/2005. Di seguito, si analizzano quelli che sono i soggetti legittimati al diritto di accesso, soggetti attivi, quindi, gli utenti che presentano l'istanza di accesso e di conseguenza i soggetti passivi, ossia, le Pubbliche Amministrazioni destinatarie delle domande di accesso e i controinteressati. Per quanto concerne l'oggetto, invece, la lett. c) dell'art. 22 accoglie una nozione ampia di documento amministrativo, definendolo come "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica o elettromagnetica o di qualunque altra specie" del contenuto di atti detenuti da una Pubblica Amministrazione ovvero da una stessa riprodotti, nello svolgimento di una attività di pubblico interesse. Per quanto riguarda le modalità di esercizio, l'art.25 della l. n. 241/1990 prevede che il diritto di accesso si esercita gratuitamente, con un'istanza presentata all'amministrazione, che può provvedere motivatamente con un provvedimento di rifiuto, di differimento o di limitazione del diritto di accesso. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, la stessa deve ritenersi respinta. In questo caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, ovvero di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 3, il richiedente può presentare ricorso al T.A.R.; in alternativa e in riferimento agli atti amministrativi degli enti locali, regionali, e provinciali, può adire al difensore civico territorialmente competente. In conclusione a tale capitolo si tratterà, poi, del rapporto tra diritto di accesso e tutela della *privacy*

attraverso una dettagliata analisi di quelli che vengono definiti “dati sensibili”.

All'interno del terzo capitolo si tratterà dell'introduzione di una nuova tipologia di accesso, ossia, *l'accesso civico* con annessi presupposti e limiti per l'esercizio, in quanto, presenta una novità di assoluto rilievo, ossia, la possibilità per chiunque di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi in possesso delle Pubbliche Amministrazioni, anche telematicamente, con una procedura, quindi, snella e a basso costo, che garantisce un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Inoltre, la previsione che l'istanza di accesso civico non richiede alcuna motivazione. Un'ulteriore significativa novità è la previsione della pubblicazione dei dati in formato “*open data*”, che consente l'accessibilità anche mediante ricerca web, nonché il riutilizzo dei dati pubblicati nei siti istituzionali. Successivamente si tratterà dell'affermazione *dell'accesso civico generalizzato* introdotto dalla riforma Madia prendendo a modello il sistema del *F.O.I.A.* ossia del “*Freedom Of Information Act*” che ha attualizzato e concretizzato un meccanismo di “*reactive disclosure*”, cioè di accesso totale alla documentazione amministrativa da parte dei cittadini.

In conclusione, l'ultimo capitolo del presente studio si occuperà della trattazione del diritto di accesso agli appalti pubblici, analizzando la disciplina di settore anche in riferimento al diritto di accesso agli enti locali. Si prenderanno in considerazione i concetti di appalto pubblico e sua natura giuridica, bando di gara e relativo procedimento, si determinerà l'analisi dell'art. 53 del Codice dei contratti pubblici ed infine si tratterà di una questione giurisprudenziale (ordinanza n. 8501/2019 del Consiglio di Stato), con la quale il Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza Plenaria alcune questioni concernenti l'esercizio del diritto di accesso in materia di appalti pubblici, e di conseguenza, si tratterà dell'analisi della pronuncia dell'Adunanza Plenaria in riferimento a tale deferimento, attraverso l'emanazione della recente sentenza n. 10 del 2 Aprile 2020 che ha cercato di risolvere tutta la questione deferita da parte del Consiglio di Stato, dove l'attenzione è stata maggiormente posta sui diversi contrasti giurisprudenziali e sui fondamentali principi di diritto che la stessa Adunanza Plenaria ha posto in essere.

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA NELL'ORDINAMENTO

1.1 Nascita del principio di trasparenza: affermazione di un ideale democratico

La storia ci insegna che la conoscenza è potere¹. Dunque, chi controlla le informazioni anche solo temporaneamente, ha una posizione di potere, potere fondato sullo squilibrio informativo tra detentori e non detentori. In democrazia, la possibilità di accedere liberamente alla conoscenza rappresenta un diritto fondamentale e da ciò consegue che la trasparenza vista come strumento di conoscenza, si pone come un diritto. Parlare di trasparenza significa prendere in considerazione ogni suo aspetto, interrogarsi sulle potenzialità in essa contenute, ragionare sull'importanza di un flusso di informazioni all'interno della società moderna. La trasparenza consiste infatti nella conoscenza completa, diffusa e comprensibile delle informazioni. Un'amministrazione è trasparente quando assicura la conoscenza della propria organizzazione e della propria attività. Possiamo anche aggiungere che, per quanto concerne l'organizzazione si tratta di assicurare la conoscenza sulla distribuzione dei poteri all'interno dell'amministrazione, con priorità assoluta ai poteri a rilevanza esterna, ma, non meno rilevanti sono le informazioni sui detentori politici mentre qualche dubbio si pone sulla necessità di trasparenza su atti di mera organizzazione interna del lavoro, non a caso oggi rimesse a decisioni di natura privatistica. Alla trasparenza corrispondono *obblighi di diffusione delle informazioni o di garanzia dell'accesso alle informazioni* che gravano su coloro che le detengono. La trasparenza vista come diritto è una conquista dello Stato Democratico. L'affermazione della

¹Affermazione del filosofo britannico Francesco Bacone, da *Meditationes Sacrae – De Haeresibus*, vissuto a cavallo tra il '500 ed il '600. A riguardo si veda anche F.RIMOLI, G.SALERNO (a cura di), "Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza", Roma, 2006.

democrazia, infatti, passa attraverso una distribuzione della risorsa informazione e quindi una diversa distribuzione del potere. La maggior parte degli studiosi che hanno concentrato il proprio lavoro sull'analisi delle caratteristiche della democrazia hanno attribuito un ruolo centrale al principio della trasparenza per l'affermazione dell'ideale democratico. La storia della nostra amministrazione, però, fino alla fine degli anni Ottanta era ancora ancorata alla regola del cosiddetto "segreto d'ufficio", dove tutte le informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione rimanevano nell'esclusiva disponibilità dell'amministrazione senza che il privato potesse venirne a conoscenza. Tale regola trova la propria origine nello Stato assoluto, dove il "monarca", che riceve da Dio il diritto di comandare era equiparato ad un dio terreno e in conformità al principio hobbesiano non aveva alcun obbligo di rivelare ai destinatari dei suoi comandi la giustificazione delle sue decisioni. In un sistema politico così conformato non vi era dunque posto per la trasparenza: il potere e quindi la conoscenza, era concentrato nelle mani del re. Tali principi, su cui reggeva il sistema assolutistico, vennero successivamente criticati vivacemente negli ambienti illuministici nella seconda metà del Settecento, evidenziando l'ingiustizia manifesta del segreto dal momento che: *"tutte le operazioni dei governanti devono essere note al popolo sovrano, eccetto qualche misura di pubblica sicurezza, che gli si deve far conoscere quando il pericolo è terminato"*². Già Kant³ chiarisce l'importanza della conoscibilità dell'agire delle istituzioni considerando legittimamente la trasparenza come il punto di partenza di ogni discorso sulla necessità della visibilità del potere, una necessità che a detta del filosofo, è non solo politica ma anche morale. Kant propone come *"concetto trascendentale del diritto pubblico"*, il seguente principio: *"Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è suscettibile di pubblicità, sono ingiuste"*⁴. Il filosofo tedesco, inoltre, precisa che il suo ideale di pubblicità non si

²Parole di Michele Natale, vescovo di Vico, riportate in G.ACOCELLA (a cura di), "Catechismo repubblicano per l'istruzione del popolo e la rovina dei tiranni", Vico Equense, 1970, p. 71.

³In realtà precursore di alcune idee in riferimento alla trasparenza dell'attività politica erano già presenti ne *Les six livres de la République* di Bodin, 1576.

⁴I.KANT, "Risposta alla domanda: che cosa è l'illuminismo", in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino 1956, p. 328.

identifica con il semplice dire qualcosa di fronte a tutti, perché in situazioni di disparità di potere, il governante può permettersi di annunciare quello che vuole senza affrontare nessuna conseguenza negativa. Tale ideale, piuttosto, assume un carattere strutturale, che ha a che vedere con la trasparenza e la possibilità di far circolare le informazioni senza disparità. In Kant, così come in tutta l'esperienza illuminista, la pubblicità degli atti posti in essere dagli organi di potere viene percepita come: *“uno dei criteri fondamentali per contraddistinguere lo Stato Costituzionale dallo Stato Assoluto”*⁵. In realtà, le teorie illuministiche in un primo momento paradossalmente consentirono la sopravvivenza delle monarchie assolute. Infatti, se da un lato venivano riconosciuti i diritti, dall'altro i sovrani accentuarono i simboli che li rappresentavano nel tentativo di rafforzare la capacità suggestiva di un potere che diveniva ancora più invisibile e segreto, in quanto tradotto e disperso nelle strutture dei suoi apparati. Si delineò dunque un passaggio che, in termini weberiani, può essere tradotto come la transizione da un *“potere carismatico”*, legittimato esclusivamente sul valore personale del capo e sulla sua capacità di suscitare fede cieca e obbedienza indiscussa, al *“potere tradizionale”*, fondato su vincoli di riverenza per il signore e sulla accettazione della sua successione per via dinastica a cui affiancava la contestuale emersione di regole oramai impersonali riconosciute e affermate in quanto *“fedeli alla tradizione”*. La progressiva opera di spersonalizzazione del potere risultò fatale per *l'Ancien Regime*, in quanto divenne campo fertile per la crescente richiesta di diritti e libertà, la pretesa di un'uguaglianza che facesse cadere i privilegi e soprattutto la fine dell'illusione sull'origine divina delle attribuzioni del monarca assoluto. Furono le prime rivoluzioni del XVIII secolo che portarono alla definitiva crisi dello Stato Assoluto e all'affermarsi dello Stato Liberale. Il primo Stato ad inserire all'interno della propria Carta Costituzionale il principio della trasparenza fu la Svezia nel 1776⁶. Pochi anni più tardi, nel 1789, nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino* vennero inseriti due articoli che rappresentano un ulteriore contenuto

⁵N. BOBBIO, “La democrazia e il potere invisibile”, in *Il futuro della democrazia*, Nuovo politecnico, Torino, 1984, p.78.

⁶Il riferimento è relativo ad una delle quattro leggi fondamentali che compongono la Costituzione svedese (per la precisione, la legge sulla libertà di stampa) in cui fu sancito il principio di pubblicità dell'azione amministrativa.

a livello embrionale della trasparenza, intesa come uno strumento necessario al controllo dell'amministrazione da parte del popolo. Fu proprio in tale periodo storico, con il passaggio del potere dal monarca, tipico portatore del segreto proprio dell'assolutismo, al popolo e ai suoi rappresentanti, che iniziò a manifestarsi il principio di trasparenza nei confronti del pubblico potere. Davanti ad un potere non più identificabile con un singolo soggetto o con il suo *establishment*, l'attenzione degli "architetti istituzionali" si spostava e si concentrava sull'esigenza di un sistema visibile, controllabile e valutabile. La trasparenza diveniva in questo modo un principio di organizzazione del potere. Lo Stato liberale si delineava quale Stato razionalizzato dal basso, dalla sovranità nazionale - e non ancora popolare -, quale apparato che chiede obbedienza "non più a degli uomini ma a regole". Regole non solo impersonali ma anche generali e astratte e quindi accettate da tutti perché espressione della volontà di una comunità e non più di una semplice imposizione dall'alto. La priorità della regola fece sì che lo Stato liberale potesse definirsi come Stato di diritto, uno Stato in cui si predeterminavano e si rendevano note le regole in basi alle quali il potere stesso veniva attribuito e legittimamente esercitato senza interferenze da parte del sovrano. Ma la dimensione dello Stato liberale non durò a lungo. La società, grazie alla spinta dello sviluppo economico in senso capitalistico, cominciò a differenziarsi in classi. Esse pretesero di partecipare in maniera egualitaria alla definizione della volontà politica dello Stato. La spersonalizzazione dell'autorità pubblica da un lato e la moltiplicazione delle classi sociali dall'altro portarono alla luce un nuovo problema: quello della distinzione tra soggetti titolari della sovranità e soggetti chiamati al suo esercizio. Il principio di trasparenza venne così utilizzato nella progettazione di istituti e meccanismi che potessero colmare tale distanza oltre che favorire il confronto di idee e di sistemi elettorali che favorissero la formazione, raccolta e valutazione del consenso dei governati, di garanzie che assicurino una civile contrapposizione tra maggioranza e minoranza. In altri termini la trasparenza, dopo essere stato il valore-guida per l'affermazione di alcune libertà fondamentali e per la razionalizzazione dell'organizzazione pubblica, divenne un mezzo per l'affermazione e l'ampliamento della cosiddetta *seconda generazione dei diritti*, ovvero di quei diritti di partecipazione politica che

definiscono il passaggio dallo Stato Liberale allo Stato Democratico⁷. L'evoluzione del concetto di trasparenza ne ha fatto un elemento imprescindibile da quello di democrazia in quanto visto come strumento:

- per l'affermazione e la conoscenza dei diritti
 - per la comprensione e la valutazione dell'esercizio del potere
 - per la partecipazione consapevole alla formazione delle scelte politiche.
- All'interno dello Stato costituzionale prima, e di quello democratico poi, dunque, la trasparenza deve porsi come la regola, mentre il segreto deve rappresentare l'eccezione, poiché la segretezza è giustificata soltanto se limitata nel tempo. Non si deve comunque considerare il raggiungimento della trasparenza all'interno dello Stato Democratico come qualcosa di scontato. Max Weber, a tale proposito, evidenziava come la moderna burocrazia per certi versi faccia ancora ricorso agli "*arcana imperii*"⁸, strumento tramite il quale essa, monopolizzando il proprio sapere professionale, accresce e consolida la propria posizione di potenza. Non è un caso, dunque, se nella maggior parte dei Paesi dell'Europa Continentale, fatta eccezione per alcuni Paesi di origine anglosassone⁹, si iniziò a parlare

⁷“Il tema più interessante, su cui si può davvero mettere alla prova la capacità del potere visibile di debellare il potere invisibile, è quello della pubblicità degli atti del potere, che, come si è visto, rappresenta il vero e proprio momento di svolta nella trasformazione dello stato moderno da stato assoluto a stato di diritto”. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 106.

⁸L'idea relativa *all'arcana imperii* si fa risalire ad una definizione relativa alla politica di Tiberio da parte di Tacito. Tale definizione viene poi ripresa da uno scrittore del '500, Arnold Chapmar, che vi costruisce una teoria generale dell'arcano: l'arcano non è altro che il calcolo del principe e dei suoi consiglieri segreti per conservare se stessi e lo Stato. Potere dei governanti, ordine e sicurezza sono una sola e medesima cosa.

⁹I.F. CARAMAZZA, “Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma”, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1995, II, 945-946. L'Autore evidenzia come il diritto di accesso indifferenziato (cioè non correlato con un processo o un procedimento) un tempo fosse subordinato ad un potere generale di segretezza discrezionale addirittura in tutti i Paesi del mondo. Al punto che l'eccezione rappresentata dalla Svezia, che riconosce tale diritto fino dal 1766, è poco significativa ed ogni comparazione con essa scarsamente produttiva. Quanto all'esperienza statunitense,

concretamente di trasparenza solo negli anni Ottanta. In molti di questi Paesi, e anche in Italia, il principio di trasparenza aveva infatti già trovato una definizione, mentre il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino era ancora fortemente regolato dal segreto d'ufficio. Negli Stati connotati da un apparato burocratico, fortemente caratterizzato dall'accentramento e dalla gerarchia, come esso già si presentava durante l'esperienza napoleonica, l'istituto del segreto, seppure in palese contrasto con il principio democratico pienamente affermato, trovava ancora in tali contesti un suo fondamento. Il modello autoritario si è prolungato solo, "in virtù di tradizioni e di isteresi burocratica."¹⁰ Esso era incentrato da una parte sull'imperatività del provvedimento amministrativo e dall'altra sull'elemento organizzativo fortemente gerarchizzato.

Infatti:

1. da un lato il segreto si lega all'imperatività dell'atto amministrativo, perché è lo strumento idoneo a preservarla: esso infatti impone la riduzione di qualunque interferenza esterna tale da ostacolare la speditezza e l'unilateralità dell'azione amministrativa (l'imperatività va intesa come la capacità dell'atto di produrre effetti nella sfera giuridica del destinatario, esclusivamente nell'interesse dell'amministrazione e senza la possibilità per il cittadino di partecipare alla definizione del suo contenuto);
2. dall'altro lato, il segreto si giustifica nell'ambito di una struttura fortemente gerarchizzata perché il principio di separazione degli uffici, tipico del rapporto di gerarchia, determina l'impermeabilità dell'apparato burocratico alla diffusione e allo scambio di informazioni, non solo con l'esterno, ma addirittura fra le stesse amministrazioni.¹¹

l'affermazione del diritto di accesso, ricavata dal «*right to know*» del primo emendamento della Costituzione, non ha avuto alcuna portata effettiva, al punto da essere definita dall'A. uno «slogan giornalistico». La prima vera regolamentazione del principio negli USA avverrà solo con la legge generale di procedura del 1946.

¹⁰I.F. CARAMAZZA, op. cit.

¹¹F.PATRONI GRIFFI, "Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti", in Dir. Proc. Amm., 1992, p. 57, il quale afferma la necessità di sfatare «il mito dell'amministrazione autoritaria e irresponsabile che

Solo con l'evolversi dei tempi una crescente richiesta interna ai relativi ordinamenti, accompagnata da una maggiore sensibilità a livello internazionale ¹² farà sì che la trasparenza diventi concretamente, e non più soltanto in linea di principio, un elemento cardine del rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il privato.

stringe nelle sue maglie come in una morsa i diritti dei cittadini». Ne conseguirebbe un ridimensionamento della portata innovativa della l. 7 agosto 1990, n. 241: essa non viene accolta come «la più importante riforma amministrativa dell'ordinamento repubblicano» (LABRIOLA), ma come uno statuto che cerca di coniugare le molteplici esigenze di un'amministrazione moderna: da un lato, l'esigenza di celerità ed efficienza, dall'altro la necessità della duplice garanzia del cittadino e dell'amministrazione stessa, che resta comunque l'ente esponente degli interessi della collettività. Tanto più che, secondo l'A., la legge non ha fatto altro che formalizzare principi a cui la dottrina e, soprattutto, la giurisprudenza erano già pervenute.

¹²L'inizio degli '80, seguendo la spinta europeista del momento farà sì che l'allora Comunità Economica Europea pongesse un'attenzione particolare al rapporto cittadino-istituzioni europee, trovando come uno degli elementi guida del processo di riforma il principio della trasparenza. Ma la maggior sensibilità internazionale al problema della trasparenza è in parte dovuta anche agli eventi dell'Unione Sovietica. In un paese in cui di democratico c'era ben poco si andò a delineare il pensiero riformista dell'allora leader sovietico Gorbaciov basato su due concetti fondamentali: la *perestrojka* ("riforma") e la *glasnost*, cioè "trasparenza".

¹⁴L'espressione si ritrova nell'opera di P.C TACITO, *Annali*, libro II, 36, il quale definisce come "*arcana imperii*" la politica di Tiberio.

¹⁵Sull'argomento, *ex multis*, R.VILLATA, "La trasparenza dell'azione amministrativa", in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, 529 ss.; R.MARRAMA, "La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento", in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, 416 ss.; F.