

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ИТАЛИИ И СИЦИЛИЙСКОМ РЕГИОНЕ

Армао Г.

Профессор административного управления и
государственного бухгалтерского учета Университета
Палермо

Вице-президент и региональный министр экономики и
финансов Сицилийского региона

Адвокат кассационной инстанции

gaetano.armao@unipa.it

Аннотация:

Интернет, когда он используется вместе с практиками Открытого Правительства, становится необычайно эффективным контролирующим инструментом в борьбе против коррупции, плохой администрации и неэффективности, но и инструментом повышения прозрачности властных институтов, а также развития гражданских практик соучастия.

Полная прозрачность и открытый доступ к данным служат признаком законности и эффективности, что абсолютно необходимо для общественной администрации, так как именно она является новым рубежом гражданских прав и демократии культуры соучастия.

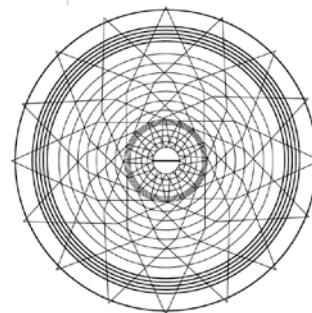
В статье подробно анализируется и доказывается польза нескольких законов, касающихся открытого правительства и принятых в регионе Сицилии в последние годы. На примере Сицилии показано, как Италия успешно внедряет практики открытого правительства.

Ключевые слова: открытое правительство, Италия, Сицилия, прозрачность, соучастие, открытые данные, государственное управление

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



*Общедоступное правительство без общедоступной информации
Или без способов ее обретения – это всего лишь пролог
К фарсу или трагедии или, возможно, и к тому, и к другому*
ДЖ. МЭДИСОН, письмо В.Т. Барри, 4 августа, 1822 года

1. Открытое Правительство: новый рубеж прозрачности административного управления¹

Открытое правительство или открытая администрация стремится обеспечить полную прозрачность государственной власти и участие граждан в процессе принятия государственных решений на основе мер, которые способствуют большей ответственности, результативности работы, расширению контроля, упрощению и использованию новых технологий, вторичному использованию информации и «взаимодействия»².

По большей части, электронное правительство Италии имеет скорее односторонний подход к информации, когда гражданин остается пассивным, чем подход, предполагающий активное участие и взаимодействие. Таким образом, *визуально-транспарентный открытый доступ к государственной*

¹ Это короткое эссе содержит материалы и документацию, связанные с Отчетом по открытому правительству в Сицилии 2015 (второй доклад по открытому правительству в Сицилии), который был представлен 31 марта 2015 года в лекционном зале департамента политологии и международных отношений Университета Палермо. Эссе является результатом исследования, изложенного во введении к курсу Европейского Административного Права 2014-2015 учебного года и магистратуры по специальности «Административное управление и сложные организации».

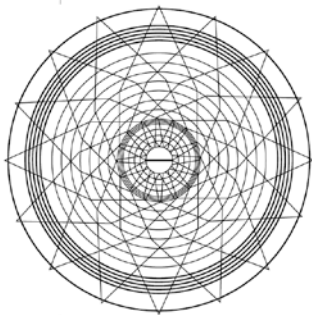
Вступительное эссе было затем представлено в виде доклада 2014 года на круглом столе по прозрачности административного управления после Законодательного Декрета номер 33/2013, организованного на факультете права Университета Палермо 10 апреля 2014 года в рамках конференции при поддержке «Группы Сан Мартино» по вопросу прозрачности административного управления. Впоследствии оно стало предметом лекции, проведенной 23 мая 2014 года в Университете Палермо в магистратуре по трудовому законодательству и производственным отношениям в органах государственного управления при сотрудничестве с НИСО (Национальный Институт Социального Обеспечения) и Высшей школы экономики и финансов Эцио Ванони.

Я бы хотел искренне поблагодарить директора департамента, профессора Джованни Фиандака, сотрудников и студентов департамента политологии и международных отношений, которые работали над публикацией сборника.

Я в долгу перед Марко Маццамуто, Андреей Пираино и Риккардо Тассоне за комментарии, которые помогли улучшить эту работу, ответственность за которую лежит исключительно на мне.

Я намерен посвятить свою работу памяти недавно преждевременно ушедшего из жизни Антонио Романо Тассоне, профессора административного права Университета Мессины, просвещенного и вежливого ученого, ведущей фигуры в Сицилийской школе публичного права и одного среди тех, кто приветствовал меня там.

² ENRICO CARLONI, Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2005, 589.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

информации превалирует над *визуально-соучастным открытым доступом к сферам принятия решений*³.

Взятая в этом смысле, открытая администрация выходит за рамки традиционной дихотомии между пропагандой и прозрачностью, что уже предполагает прозрачность как дополнительный элемент по отношению и к пропаганде, и к равноправному праву доступа, вынуждая администрацию осуществлять надлежащие действия и при этом исходить не только из формальных требований. Демократия нуждается в понятном разъяснении механизмов власти, подчеркивающим возможность расширения контроля над административной деятельностью и организацией. Это дает возможность укрепить демократию с точки зрения необходимой демократии прямого участия (Manganaro, 2009).

Мы можем взглянуть на параллели с зарубежным опытом в англо-американских правовых системах⁴ (Battini, Mattarella, Sandulli, Coglianese, 2009), который теперь восприняли страны от Латинской Америки⁵ вплоть до Индонезии⁶.

Страны, которые предприняли инициативы в области открытого правительства, позднее присоединились к партнерству «открытое правительство» (OGP) и представили достигнутые результаты на Лондонском саммите 2013 года⁷.

Статья 41, второй параграф, раздел б), и статья 41 Хартии основных прав Европейского союза недвусмысленно признают право на доступ к европейскому законодательству в качестве фундаментального права и формального подтверждения принципа открытого правительства в этих положениях, в силу которого все решения, принимающиеся институтами, должны быть доступными по запросу для заинтересованных лиц (Della Cananea, Franchini, 2010).

Если брать другие определения, инициативы открытого правительства связаны с европейскими ожиданиями на предмет права на эффективное руководство (статья 41 Хартии основных прав Европейского Союза), которое должно быть открытым, эффективным и независимым (статья 298 Договора о функционировании Европейского союза) и исходить из принципа максимальной прозрачности (статья 15 Договора о функционировании Европейского союза) и

³ Cfr. ALBERT J. MEIJER, DEIRDRE CURTIN, MAARTEN HILLEBRANDT, (2012), see also U.N. Reports on e-government http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm (дата обращения: 11.11.2017).

⁴ В США Закон о свободе информации - FOIA 1966, Правительство под светом солнца, 1976, Закон о свободе электронной информации, 1996 и в соответствии с инициативой открытого правительства в 2008 году и планом «открытое правительство» 2011 года; в Соединенном Королевстве Закон о свободе информации 2000 года, а также похожее законодательство было принято во Франции в 1978 году и существует в Испании с 1958 года, в этой стране принцип административной прозрачности прописан в Конституции 1978 года (статья 105, раздел b).

⁵ См., например, Бразилию, Мексику и Колумбию и их программы Gobierno Abierto и Gabinete digital.

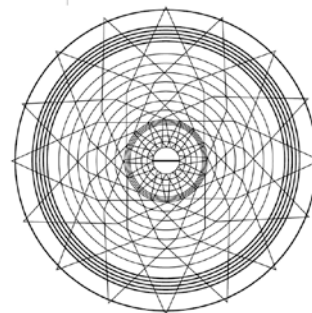
⁶ OECD, *Open Government in Latin America*, OECD *Public Governance Reviews*, OECD Publishing, (2014) in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en> (дата обращения: 11.11.2017).

⁷ См.: <http://www.opengovpartnership.org> (дата обращения: 11.11.2017).

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



приближенности к гражданам (статьи 1 и 10 Договора о Европейском союзе) (Della Cananea, 2011).

Кроме того, эти инициативы связаны со следующими документами:

- Директивой 2003/98/ЕС Европейского парламента от 17 ноября 2003 года о вторичном использовании информации публичного сектора и Конвенцией Совета Европы от 18 июня 2009 года, СДСЕ № 205 о доступе к публичным документам, которые находятся в распоряжении властей;
- 18 июня 2013 года лидеры Большой Восьмерки подписали Хартию открытых данных. В ней прописаны пять стратегических принципов, которые будут реализовывать все члены Большой Восьмерки. Она включает открытую публикацию правительственных данных по умолчанию наряду с принципами, которые должны увеличить качество, количество и многократность использования общедоступной информации. Члены Большой Восьмерки также выявили 14 важных сфер, от образования до транспорта и от здравоохранения до преступности и правосудия, информация о которых будет предаваться гласности. Это поможет раскрыть экономический потенциал открытых данных, поддержать инновации и обеспечить большую подотчетность⁸.

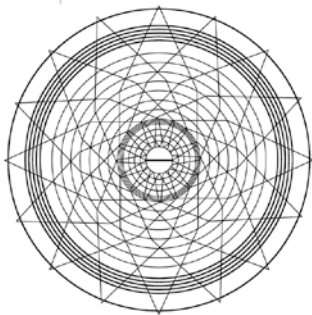
2. Прозрачность административного управления в соответствии с Законодательным Декретом № 33/2013

Законодательный Декрет от 14 марта 2013 года № 33⁹ и последующие поправки (в основном в соответствии с законодательным декретом от 25 мая 2016 года, № 97¹⁰) вступили в силу 20 апреля 2013 года. Они содержат положения, связанные с пересмотром законодательства, касающегося обязательств по раскрытию информации, прозрачности и распространения информации органами государственного управления. Благодаря этому начал действовать директивный мандат, который был изложен в статье 1, параграфе 35 Закона от 6 ноября 2012 года, № 190 (положения о предотвращении и борьбе с коррупцией и нарушениями в органах государственного управления). Новый нормативный акт вносит изменения в правовой порядок административной прозрачности (Закон 242 от 1990 года и последующие поправки, Закон № 69 и Законодательный Декрет № 150 от 2009 года и последующие поправки), определяя ее как инструмент борьбы против коррупции и признавая право граждан на полное представление о принятии публичных решений (*право знать*) (Patroni Griffi, 2013 Orofino, 2013, Savino, 2013, Carloni 2014, Gardini, 2014).

⁸ DANIEL CASTRO, TRAVIS KORTE, *Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter* (Center for Data Innovation, 2015).

⁹ G.U.R.I., april 5th 2013, no. 80

¹⁰ G.U.R.I., june 8th 2016, no. 132



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Таким образом, полная прозрачность и открытая информация представляют собой конкретное обязательство по обеспечению законности и эффективности. Административные органы не могут уклониться от выполнения этого обязательства, так как оно является новым рубежом гражданских прав и демократии на основе участия (демократическая ценность против демократического дефицита)¹¹.

Законодательный Декрет № 33/2013 и последующие поправки кодифицируют требования по открытости и прозрачности органов управления. Он вносит существенные изменения и поправки в прежнюю систему, признавая общее право доступа гражданина (так называемое полное раскрытие информации общественности) к административной информации, а также право на её использование. Тем самым он подтверждает, что органы управления являются сервисной структурой по отношению к сообществу и бизнесу. Таким образом, выявляется тесная связь между укреплением административной прозрачности и антикоррупционным законодательством (Clarich, Mattarella, 2013). Благодаря этому полную прозрачность можно рассматривать как инструмент по борьбе с коррупцией в одной из стран мира, наиболее затронутой этой проблемой¹², и этот инструмент позволяет Италии соблюдать конвенциональные нормы против коррупции.

Проблема гражданского контроля государственных органов управления и защиты прав граждан, как было верно определено уже какое-то время назад, является следствием «постепенной концентрации в административной отчетности определяющих моментов гражданственности и последующего формирования все большего числа случаев административной демократии» (A. Romano Tassone, 2002), реакции на низкий потенциал в области принятия политических решений, повсеместную коррупцию и неумелое руководство (Merloni, 2008).

Хорошо известно, что целью законодательного декрета № 33/2013 и последующих поправок было предоставить всем гражданам самые широкие возможности собирать информацию, касающуюся организации и деятельности органов управления, чтобы внедрить *«принцип демократии и конституционные принципы равенства, беспристрастности, хороших показателей, эффективности и продуктивности при использовании государственных ресурсов для осуществления открытого управления в интересах граждан «и» чтобы способствовать расширению контроля в сфере исполнения официальных обязанностей и использования государственных ресурсов»* (Статья 1).

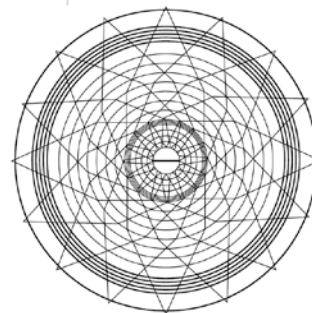
¹¹ ENRICO CARLONI, L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government, (Maggioli, Rimini, 2014), 43-75.

¹² См. *Global Corruption Barometer 2013 - Transparency International's Global Corruption Barometer 2013*.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Главными характеристиками этого нового законодательства или элементами, из которых складывается преобразование правовой базы прозрачности административного управления, если исходить из принципов, заложенных в статье 1, являются:

- право знать информацию о деятельности органов исполнительной власти;
- персональный доступ гражданина к информации, также распространяющийся на дополнительные данные и документы помимо тех, которые уже опубликованы, чтобы «продвигать стандартные формы контроля над исполнением официальных обязанностей и использованием государственных ресурсов, а также активизировать участие в общественных обсуждениях»;
- совмещение государственного управления с защитой персональных данных и частной жизни;
- вторичное использование данных;
- доступ к основным статистическим данным в научных целях;
- укрепление координационных функций правительства.

В соответствии с общим принципом полной прозрачности признано право граждан, социальных групп и компаний на то, чтобы знать информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов или касающуюся тех, кто избирается на государственные должности¹³.

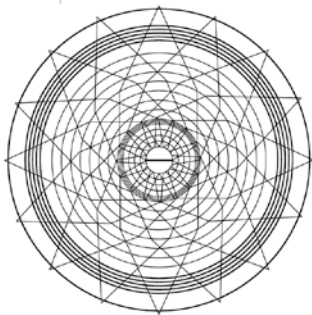
С этой целью были закреплены общие и расширенные обязательства публиковать информацию, связанную с государственными органами, в полном объеме. Кроме того, эти требования сопровождались ограничениями, накладываемыми на бюрократию (Carlioni, 2009).

Новое законодательство, направленное на большую прозрачность информации, простирается гораздо дальше фундаментальных норм, хотя они и изменялись и интегрировались с течением времени, Закона № 241/1990. Однако эта черта присутствовала с самого зарождения принципа прозрачности в 1990 году, когда свет увидели два положения, первое из которых было заключено в Законе № 241/1990 и статье 7, третьем параграфе Закона № 142/1990, в разных формах регулировавшего право доступа (Arena, 2006).

Эффективное изменение модели: иерархической системе управления, закрытой, секретной теперь пришло на смену требование нормального функционирования институтов. При этом процесс перехода не завершен, и все еще продолжает вырисовываться противоположная парадигма функционирования правительства (Carlioni, 2014).

По этой причине следует напомнить о:

¹³ LORENZINO VACCARI, *Dati aperti della PA in Trentino: uno strumento di crescita economica*, (February 12th 2014), in *OPENdata Trentino*.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

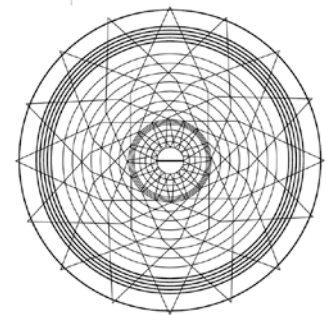
- Статьях 2, 12 и 50 Законодательного Декрета от 7 марта 2005 года № 82 и последующих поправках (*кодекс электронного управления*); и статье 50, параграф 1 *bis* того же декрета, появившейся благодаря так называемой третьей поправке (законодательный декрет от 30 декабря 2010 года № 235), которая содержала как определения, так и требования к опубликованию, теперь они объединены в законодательный акт № 33/2013 и последующие поправки;
- Статья 2 Законодательного Декрета от 12 апреля 2006 года № 163, в котором прозрачность закреплена как один из общих принципов в области регулирования государственных закупок;
- Статья 10 Закона от 18 июня 2009 года № 69, принятая с целью внести правки в статью 22 Закона № 241 от 1990 года, напрямую увязывала право доступа с принципами беспристрастности и прозрачности, а также статья 21 Закона № 69/2009, которая обязывает государственные органы управления публиковать на их собственных сайтах *“ежегодные зарплаты, резюме, электронные адреса и телефоны муниципальных и провинциальных чиновников и секретарей, а также отдельно публиковать данные о наличии и отсутствии на местах персонала и сотрудников руководящего звена”*; а также обнародовать:
 - a. показатель средних выплат, связанных с приобретением товаров, услуг и материально-технических средств, который называется *“индикатором своевременных платежей”*;
 - b. средний срок процедуры определения процессов и предоставления услуг применительно к предшествующему финансовому году;
- Статья 11 Законодательного Декрета от 27 октября 2009 года, № 150¹⁴ и последующие поправки ввели понятие *«полной прозрачности»*, даже более широкое, чем то, которое было утверждено нормами о доступе к административным документам, соотнеся его с информацией, касающейся каждого аспекта деятельности организации, индикаторов, связанных с управленческими трендами, ресурсов, которые используются при исполнении официальных обязанностей, результатов измерения и оценки деятельности, осуществляемой компетентными органами, чтобы способствовать распространению форм контроля над соблюдением принципов справедливости и добросовестности при планировании публикации всей информации, связанной с организацией и использованием ресурсов в рамках исполнения служебных обязанностей, и таким образом закрепить *«полную доступность»* (Sartori, 2013). В этом смысле прозрачность считается базовым принципом в соответствии со статьей 117, второй параграф, раздел m) Конституции. В том же законе, статья 3, среди общих принципов прописано: *“прозрачность результатов деятельности*

¹⁴См.: ALESSANDRA SARTORI, *“La pubblica amministrazione: da castello inespugnabile a casa di vetro?”*, in MARIO NAPOLI, ALESSANDRO GARILLI, (eds), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, (Padova, Cedam, 2013) 279 et seq.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



государственных органов управления и ресурсов, которые использовались, чтобы их внедрить», а также необходимость обеспечить «полную прозрачность информации в отношении измерения и оценки деятельности»;

- Статья 18 Декрета-закона от 22 июня 2012 года № 83, озаглавленная: "Срочные меры для обеспечения развития страны", которая была видоизменена в результате поправок Закона от 4 апреля 2012 года, № 35, предусматривала, что "невзирая на любое другое положение закона или постановления", а, следовательно, и правил о конфиденциальности, органы государственного управления обязаны публиковать на своих официальных сайтах "названия компаний или других бенефициаров и их налоговую информацию; количество; норму или право, на которых базируется атрибуция; управление и ответственный управленец или человек, отвечающий за административную процедуру; процедуру определения бенефициара; ссылку на утвержденный проект, на данные об ответственном субъекте, а также на контракт и условия снабжения, поставки или обслуживания";

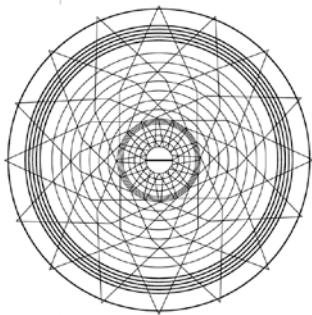
- Статья 9 Декрета-закона от 18 октября 2012 года, № 179 "Дальнейшие срочные меры для обеспечения развития страны", которая была видоизменена в результате поправок Закона от 17 декабря 2012 года № 221, предусматривала модель открытых данных и развитие цифровых технологий и предписывала дальнейшие требования к публикации информации на веб-сайтах государственных органов;

- Уже упомянутая Статья 1, параграфы 15, 16 и 29 Закона от 6 ноября 2012 года, № 190 в рамках постановлений, сочетающих эффективные меры с теми, которые были верно расценены как «нереалистичные» (Clarich, Mattarella, 2013), предусматривала критерии реализации делегирования, на базе которого были приняты законодательный декрет № 33/ 2013 и последующие поправки;

- Статья 14 распространяется на всех членов как политических, так и административных структур ("государство, регионы, местное правительство"), занимающих должность на момент вступления в силу законодательного декрета № 33/2013 от 20 апреля 2013 года. После истечения срока действия мандата данные продолжают публиковаться в течение трех лет вместе с тем, что утверждено статьей 4 Закона 441/1982, за исключением информации, относящейся к балансовой отчетности и, если это разрешено, декларациям не проживающих отдельно супругов и родственников второй степени родства¹⁵;

- Постановление № 148 от 3 декабря, 2014 года о Attestations OIV или структурах с похожими функциями, о прогрессе, достигнутом в области требований опубликования правительственной информации в 2014 году и деятельности по

¹⁵ Прим. Автора: About Societies and Private-law bodies owned or participated by Public Administrations, they have to put into effect the obligation of transparency of art.14 according to all the members of the political-administrative bodies (Determines N.A.C.A no. 8/2015).



надзору и контролю властей (опубликовано в Official Gazette N° 5 от 8 января 2015 года)¹⁶.

III. Право на доступ и право на индивидуальный доступ гражданина – в парадигме права знать в административном производстве

Как указывалось ранее, право доступа (статья 22, параграфы 3, 1, раздел *b* и статья 24, параграф 3 Закона N° 241 1990 года и последующие модификации и дополнения) было преобразовано в новое право на индивидуальный доступ гражданина (Pajno 2013, Merloni 2013, Carloni 2014).

И на деле раздел гарантирует публикацию серии документов на официальных веб-сайтах государственных органов, закрепляя право напрямую и автоматически заходить на эти веб-сайты без всякой аутентификации или идентификации личности¹⁷.

В случае отсутствия публикации статья 5 Законодательного Декрета позволяет воспользоваться так называемым индивидуальным правом гражданина на доступ к информации по запросу, которое может осуществляться свободно и без предоставления каких-либо объяснений. Если же проблема не решена, есть возможность обратиться в суд в соответствии с кодексом административной процедуры (статья 116 Законодательного Декрета N° 104/2010 и последующие модификации и дополнения).

Перед тем, как обратиться в суд, заявитель может подать ходатайство о повторном рассмотрении в орган, ответственный за обеспечение прозрачности и предотвращение коррупции, который должен принять обоснованное решение в течение двадцати дней.

Если речь идет о региональных или местных властях, заявитель в определенных случаях также может обратиться к омбудсмену, ответственному за данную территориальную единицу. Если такой инстанции нет, полномочия возлагаются на омбудсмена, стоящего непосредственно над ответственным за территориальную единицу.

Таким образом, соблюдается баланс между частной и общественной жизнью. Эта система в большей степени способствует открытости, так как она гарантирует право доступа к информации и при этом носит более ограничительный характер, чем модели, вдохновленные Законом об информации FOIA (Savino, 2013, Gardini 2014, Galetta 2016), в отношении информации, о которой идет речь в Законодательном Декрете N° 33/2013 и последующих модификациях и дополнениях).

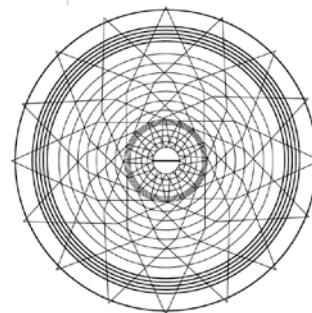
¹⁶ См.: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=76ccc9080a77804270d585dc0d04b1cf>.

¹⁷ FEDERICO MORANDO, Legal interoperability: making Open Government Data compatible with businesses and communities, (2013, vol. 4, n. 1) in JLIS.IT, 441-452.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Следовательно, с одной стороны, если не считать обязательную к опубликованию информацию, право на доступ все еще сохраняется в своем традиционном виде, со своими ограничениями и необходимостью учитывать различные формы конфиденциальности в отношении информации, предусмотренной в рассматриваемом законодательстве (около 270). С другой стороны, вопрос баланса прямо и непосредственно решается законодательной властью, и в этом контексте специфическое понятие персонального доступа гражданина играет активную роль (Ponti, 2013).

В этом вопросе мы можем обратиться к недавнему случаю из судебной практики. Согласно административному судье¹⁸, право доступа к административным документам это - *“общий принцип административной деятельности, направленный на обеспечение открытости и беспристрастности”*. Верно и то, что такой доступ требует *“прямого, конкретного и существующего интереса в отношении юридически защищенного объекта и связанного с документом, доступ к которому вы запрашиваете”*, и такие *«запросы на получение доступа не могут быть удовлетворены, если они направлены на то, чтобы осуществлять надзор за действиями правительства»*, так как это не соответствует требованиям статьи 22, параграфов 3, 1, раздел b и статьи 24, параграфа 3 l. N° 241/1990 и последующих модификаций и дополнений.

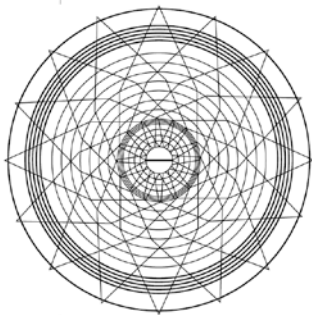
Таким образом, новые положения о публичности, прозрачности и распространении информации органами власти, утвержденные Законодательным Декретом от 14 марта 2013 года, N° 33 и его последующими модификациями и дополнениями, не регламентируют никакие взаимозаменяемые ситуации по сравнению с теми, которые позволяют доступ к административным документам в соответствии со статьей 22 и законом от 7 августа 1990 года, N° 241 с соответствующими дополнениями и поправками.

Рассматриваемый декрет также признает право на вторичное использование информации, которая должна быть представлена в виде открытых данных. Благодаря этому информация о государственной власти обнародуется и может использоваться снова.

Таким образом, на базе публичности возникает *динамическая, основанная на знаниях система*, в которой достижения в области повторного использования открытых данных имеют первостепенное значение, чтобы обеспечить полное внедрение Декрета N° 33/2013 с его последующими модификациями и дополнениями¹⁹.

¹⁸ Consiglio di Stato, VI, 20th november 2013, no. 5515, (2013, II, 11), in Foro amm.- CdS, 3166.

¹⁹ В соответствии со Ст. 9-bis, более того, органы власти, держатели данных и те, кто их публикует, должны отвечать требованиям законодательного акта, и публиковать их в том числе в виде ссылок, ведущих на внешние ресурсы.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Система *открытых данных* требует высококачественной и актуальной информации, а это подразумевает:

- а) создание и защиту данных органами публичной власти и должностными лицами;
- б) внедрение механизмов, гарантирующих производство, публикацию, обновление, повторное использование, сохранение и удаление информации.

Согласно итальянской доктрине, «концепция прозрачности в связи с системами открытых данных подразумевает смену парадигмы: она больше не по-авторитарному имманентная, нисходящая и связанная с конкурирующими ценностями/интересами, а скорее динамическая и начинается со множества рассредоточенных, часто случайных пользователей, приводя в действие самые разные процессы и стремясь укрепить принципы репрезентативности и соучастия. Это вызов, и непредсказуемость (так как это невозможно спланировать) того, во что он выльется, делает его еще более интересным и захватывающим»²⁰.

Департамент государственного управления в сотрудничестве с Департаментом компьютеризации и технологических инноваций, министерством образования, университетов и исследований, министерством территориальной целостности, Независимым комитетом по оценке и обеспечению добросовестности и открытости органов государственного управления – CIVIT (ныне преобразованный в Национальное ведомство по борьбе с коррупцией), а также при содействии FORMEZ PA, разработал итальянский План Действий, запущенный в 2012 году на OGP²¹.

В документе в единых рамках описываются различные инициативы, предпринятые в сфере открытого правительства, и проговариваются основные направления дальнейшего развития²².

В 2016 году итальянское правительство запустило программу 2016-2019, которая включает действия по тому, как сделать страну более открытой в соответствии с принципами OGP, предполагающими доступ к правительственной информации,

²⁰BENEDETTO PONTI, Open Data and Transparency: A Paradigm Shift, in *Informatica e diritto/Un nuovo concetto di OpenGovernment*, (2011), 305 et seq.

²¹The Independent Commission for Evaluation, Integrity and Transparency (CIVIT) as the new national anti-corruption authority; according to the Law no. 125, approved by Parliament on the 29th of October 2013 the name CIVIT has been changed to: Anticorruption National Authority and for evaluation and transparency of public administrations (A.N.AC.)

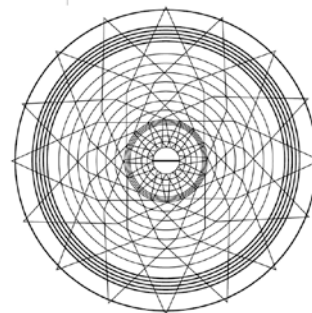
²²См.,

<http://www.funzionepubblica.gov.it/media/968937/piano%2011%20aprile%20%20%20opengovpartnership%20per%20consultazione.pdf> (дата обращения: 11.11.2017) "Transparency is not only a right of citizens and business, but also an opportunity for the administrations themselves, as the latter have to account not only for "what" they do but also for "how" they do by ensuring accessibility of data on organization and staff, services, payments, as well as performance measurement and assessment. Moreover, PA's commitment to transparency and accessibility will provide a useful tool to better identify areas in need of reform, rationalize resource allocation, identify areas to implement anti-corruption and simplification measures and to promote a competitive exchange between public entities"

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



гражданское участие, подотчетность и компьютеризацию государственного управления. Кроме того, вследствие принятия Закона об информации (FOIA) в рамках реформы государственного управления (декрет № 97 от 2016 года), в этом плане действий говорилось о намерении «ввести право на индивидуальный доступ гражданина к информации и следить за его внедрением, так как мы хотим понять, как еще больше укрепить его в будущем»²³.

IV. Система административной прозрачности в Сицилийском регионе

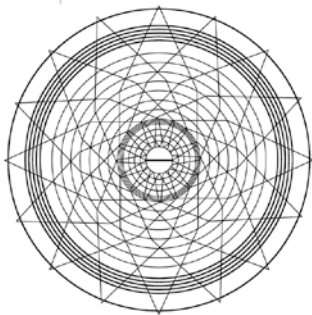
Если говорить о системе административной прозрачности в Сицилии, следует упомянуть, что она зиждется на положениях, лишь отчасти отличающихся от общегосударственного законодательства, и мы должны обратить внимание на следующие законы:

- региональный закон от 30 апреля 1991 года № 10 с последующими модификациями и дополнениями, закон об административной процедуре и праве на доступ, который лишь отчасти повторял юридические положения упоминавшегося выше закона № 241/1990 с его последующими модификациями и дополнениями (Mazzamuto, 1993, Armao, 1993);
- декрет Президента региона Сицилия от 16 июня 1998 года, № 12, о положениях, касающихся права на доступ, который впоследствии был модифицирован статьей 7, второй параграф регионального закона № 5 (декрет Президента региона № 352/1998 с последующими модификациями и дополнениями);
- постановление регионального правительства от 4 декабря 2009 года, № 514, '*Codice antimafia ed anticorruzione della pubblica amministrazione*' разработанный «Комитетом Винье», который предвосхитил принятие национальным законодательством новаторских решений, заключенных в исполнительных указах закона № 190 от 2012 года²⁴;
- региональный закон от 5 апреля 2011 года, № 5, который изменил и дополнил положения об административной процедуре и праве персонального доступа в соответствии с цифровой Администрацией (декрет от 7 марта 2005 года, № 82 с последующими модификациями и дополнениями), реформировав региональный закон в этой сфере и лучше определив динамическую ссылку на общегосударственное законодательство (Immordino, 2012);
- региональный закон от 11 мая 2011 года, № 7 (статья 13), предусматривающий немедленную публикацию решений регионального

²³ См.: Ministry for Public Administration and Simplification, *Open Government in Italy*, 3rd Action Plan, 2016 - 2018, in http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_NAP3_2016-2018_EN.pdf (дата обращения: 11.11.2017)

²⁴ См.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Ammtrasparente/%20PIR_Altricontenuti/PIR_Corruzione/PIR_Pianoprevenzionecorruzione/Codice%20Vigna.pdf (дата обращения: 11.11.2017)



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

правительства в сети (за исключением актов президента и членов совета, которые теперь регулируются статьей 23, подпадая под требования о раскрытии информации, указанные в упоминавшемся выше Законодательном Декрете);

- PITRE (План по развитию технологических инноваций²⁵, предусмотренный положением, которое полностью внедрило кодекс цифровой администрации в региональное законодательство (статья 3 регионального закона N° 5/2011)²⁶;

- региональная платформа Открытых данных: в 2011-12 гг. региональным правительством была запущена платформа открытых данных. Это произошло после одобрения проекта закона N° 851 об открытых данных (об этих инициативах см. Армао, 2013).

Чтобы успешно внедрить Открытое Правительство, региональная администрация определила следующие задачи:

1. перевод в цифровую форму административной системы, упрощение процедур и обеспечение управления административной информацией;
2. создание системы управления путем создания органа, ответственного за её внедрение и мониторинг;
3. налаживание и поддержка процесса стандартизации технической архитектуры как аппаратного, так и программного обеспечения;
4. выработка системного подхода, чтобы наладить обмен информацией между разными государственными сферами деятельности и органами государственной власти;
5. продвижение и внедрение онлайн-услуг, безопасных приложений и контента на базе доступной широкополосной инфраструктуры, доступной в регионе;
6. осуществление интенсивной подготовки пользователей услуг, доступных в интернете;
7. вовлечение получателей услуг (граждан, предпринимателей, заинтересованных сторон, внутренних сотрудников, другие органы государственной власти) в административные и правительственные процедуры, чтобы администрация могла извлечь пользу из коллективных знаний;
8. внедрение принципов прозрачности органов государственной власти с точки зрения «полного раскрытия информации»;

²⁵ См.

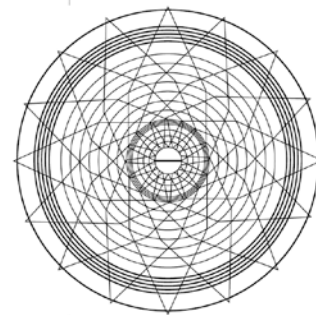
http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/D%20A%20%2037Gab%20del%208%2011%202012%20%20PITRE.pdf. (дата обращения: 11.11.2017)

²⁶ Прим. Автора: Issued by the outgoing regional government and then abolished by the incoming government in november 2012.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



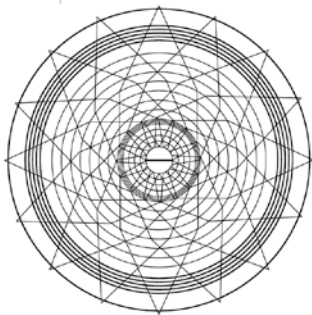
9. раскрытие и продвижение использования общедоступных данных в соответствии с принципами «Открытого правительства» и «открытых данных»;
10. дематериализация данных и административные действия, направленные на то, чтобы более активно привлекать региональных сотрудников, работающих в местных структурах, и таким образом наладить и поддерживать модель кооперации между различными департаментами.

Следует упомянуть, что мы считаем важным гарантировать полное внедрение права на доступ к информации, чтобы все граждане могли получать необходимую информацию (статья 3 Законодательного Декрета № 33/2013 с последующими модификациями и дополнениями), прежде всего в важных областях (планирование, государственные процедуры и контракты, назначения) и даже в регионах, находящихся по ту сторону «цифровой пропасти», жители которых имеют проблемы с выходом в интернет. Ввиду вышесказанного полное внедрение принципов прозрачности и доступа может быть осуществлено с помощью как инновационных, так и традиционных средств коммуникации (бумажный носитель и онлайн-публикации).

Что касается вышеупомянутых положений 2013 года о прозрачности, важно подчеркнуть, что они были напрямую внедрены в регионе Сицилия, в таком виде, как это было прописано в статье 1, третий параграф Декрета № 33/2013 с последующими модификациями и дополнениями. Положения этого декрета, а также правила, внедренные в соответствии со статьей 48, увеличивают необходимый уровень выплат, осуществляемых властями с целью обеспечения прозрачности, предотвращения и борьбы с коррупцией и неэффективного управлением, во исполнение статьи 117, второй параграф, раздел «М» Конституции, а также включают исполнение функции по координированию статистической и компьютеризированной информации о правительстве на региональном и местном уровнях, о чем также говорится в статье 117, второй параграф, раздел «R» Конституции.

Такое прямое применение положений в региональной правовой системе Сицилии было принято к сведению в распоряжении Президента региона (6 июня 2013 года, № 9679). Президентом региона были назначены должностные лица по борьбе с коррупцией и вопросу прозрачности.

Тем не менее, несмотря на недавние усилия (смотрите «Трехгодичный план» по предотвращению коррупции, РТРС и трехгодичную программу по обеспечению прозрачности и добросовестности, одобренные декретом Президента региона Сицилия от 28 января 2014 года, № 53), есть все основания полагать, что положения о полной прозрачности и праве на доступ к информации не были



надлежащим образом внедрены, о чем свидетельствует упомянутый ниже доклад по открытому правительству Сицилии 2015 года.

Чтобы внедрить прозрачность, необходимо одновременно публиковать президентские и правительственные декреты в Официальном вестнике Региона Сицилии и на веб-сайтах региона. То же самое касается декретов глав департаментов и должностных лиц, которые должны быть в полном виде опубликованы в интернете. Если они не публикуются в течение 48 часов, то становятся недействительными.

Также важно вспомнить о статье 68 Регионального Закона № 21 от 12 августа 2014 года (правила о прозрачности и открытости администрации), которая предписывает, что правительство обязано в полном виде, включая любые приложения, публиковать на сайте Сицилийского региона не позже, чем в течение 48 часов после утверждения, рабочие материалы Регионального Совета. Согласно положению, «административные решения вступают в силу после публикации, которая должна произойти в течение пяти дней, в обратном случае они будут считаться недействительными».

V. Внедрение законодательного декрета № 33/2013

Как и Италия, Сицилия отстает в том, что касается внедрения Открытого Правительства, что приводит не только к нарушению прав, прописанных в законе о прозрачности, раскрытии документов и административных решений, но и к серьезным предрассудкам по отношению к правам граждан и демократическому участию²⁷.

Это подтверждается докладом об Открытом Правительстве Сицилии 2015²⁸, который анализирует внедрение всего вышесказанного во всех департаментах Региона Сицилии и в некоторых общественных организациях (IRSAP, Торговой палате Энны, муниципалитете Мессины и Катании, райцентре Рагусы,

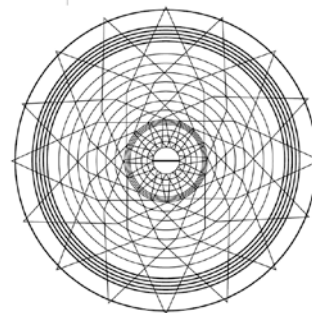
²⁷ В частности, на это указывает партнерство «открытое правительство» - независимый доклад по Италии 2012-13, in <[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_OGP_IRM_Public_Cmment_\(Ita\).pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_OGP_IRM_Public_Cmment_(Ita).pdf)>. Италия официально начала участвовать в OGP в сентябре 2011 года, когда министр по вопросам государственного управления и инноваций объявил о намерении государства присоединиться к партнерству. Департамент государственного управления (DPA) и Президиум Совета Министров возглавляли OGP в Италии. Хотя старшие сотрудники DPA координировали внедрение обязательств Италии перед OGP, другие важные государственные субъекты со своими собственными бюджетами и мандатами располагали определенной свободой действий в том, что касалось внедрения плана действий, это касается Агентства цифрового развития Италии; министерства образования, университетов и исследований; департаментов коммуникации, экономического развития и интеграции; министерства экономического развития; Независимой комиссии по оценке и обеспечению прозрачности и добросовестности государственной власти; Национального ведомства по борьбе с коррупцией, а также Центра услуг, помощи, образования и обучения в сфере модернизации органов власти (Formez PA).

²⁸ Доклад доступен на <portale.unipa.it/dipartimenti/dems>, в его составлении участвовали студенты курса европейского административного права 2014-2015 факультета политологии Университета Палермо. (дата обращения: 11.11.2017)

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Управлении здравоохранения Палермо) и дочерних организациях (IRFIS S.p.A., AST S.p.A., Sicilia & servizi S.p.A.) (до 31-12-2014).

Анализ выявил ограниченную и запутанную систему, в которой административные департаменты не выполняют свои обязательства, несмотря на санкции, предусмотренные в соответствии с законодательством во исполнение директивы.

В независимом докладе отмечается, что итальянский план действий был очень амбициозным и включал несколько обязательств, которые предполагали большие преобразования. Прежде всего, обязательства в отношении открытых данных обладают большим потенциалом в ближайшие годы. Италия может добиться прогресса в исполнении этих обязательств в сфере прозрачности и борьбе с коррупцией, если начнет более активно применять всесторонний закон о свободе информации, который бы соответствовал международным стандартам.

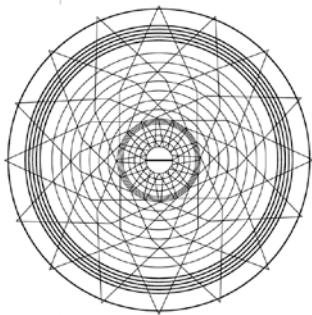
Другими словами, что парадоксально, регион, который стремится создавать зоны свободной торговли, чтобы содействовать экономическому развитию, терпит неудачу из-за значительного давления, оказываемого на финансовую автономию²⁹. Это является мощным фактором, сдерживающим инвестиционный процесс в районах с более значительными бюрократическими препонами и более серьезными проблемами коррупции и загрязнения окружающей среды. Это привело к созданию "зон нулевой бюрократии" в районах с низкими показателями развития, чтобы привлечь туда инвестиции.

Это ситуация, которая характеризуется непрозрачностью и недоступностью информации, распространяемой региональной администрацией, публичными компаниями и региональными органами, крайне редким использованием *открытых данных* и полным отсутствием «взаимодействия» на практически на всех уровнях государственного управления³⁰.

На региональном уровне многие из упомянутых выше требований затем не соблюдаются, а когда это все-таки происходит, они не обновляются (датированы до 2012 или 2011 годом). Как уже говорилось выше, решения регионального правительства в полном виде публикуются в соответствии с декретом № 33/2013 (статья 13 Регионального Закона № 7/2011). Однако большинство сайтов регионального правительства не включают какие-либо публикации декретов Президента региона или членов регионального правительства (статьи 12, 23, 35 Законодательного Декрета № 33/2013 с последующими модификациями и поправками).

²⁹ См., например, работу автора: L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana, (Liguori Editore, Napoli, 2013) 30 et seq.

³⁰ The Municipality of Palermo (<www.comune.palermo.it/opendata.php>) and the healthcare sector (Asp Palermo cf. <<http://www.asppalermo.org/copertina.asp>>), are exceptions to this trend. (дата обращения: 11.11.2017)



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Это влечет политические риски как для регионального, так и центрального правительства. Особенно вызывает беспокойство ситуация с дочерними организациями, которые не соблюдают закон о прозрачности и положение о «свистунах» (у автора “whistleblowers”- *Прим. Ред.*) (статья 54 bis Законодательного Декрета 165/2001 с последующими поправками, внесенными статьей 1, параграф 51 Закона № 190/2012 с последующими поправками).

Пример: веб-сайт общества Interporti siciliani S.p.A. по существу является нечитабельным, несмотря на существование специально назначенного и финансируемого надзорного органа.

В частности, как следует из отчета, схожая проблема существует и с сайтами следующих организаций: Irfis S.p.A., AST S.p.A., Irsap, Sicilia & servizi S.p.A.

В частности, проблемы с частью сайта, относящейся к информации по заработным платам и налоговым декларациям для сотрудников администрации в соответствии с Декретом 2013 года, вытекают из неспособности администрации каким-либо образом принять ответные меры по поводу финансовых ресурсов и структур организации (например, невозможно найти информацию по зарплате директоров определенных компаний или налоговые декларации, которые подлежат обязательному опубликованию).

Что касается субъективного определения применения правил о прозрачности, которое упоминается в Законодательном Декрете 33/2013 с последующими поправками, то в недавнем циркуляре № 1/2014 Министерства государственного управления были предложены толковательные пояснения для администраций и органов власти³¹.

Циркуляр позволяет широкое толкование категории вопросов, о которых говорится в статье 22 законодательного декрета № 33/2013 (а также бывшей статье 11, которой сейчас пришла на смену статья 43 Законодательного Декрета № 97/2016), и того, к кому применяются эти положения.

Таким образом, следует ожидать, что в число субъектов, которые обязаны подчиняться требованиям, связанным с прозрачностью, должны быть включены государственные предприятия и другие частные организации; помимо своих юридических обязательств, они предпринимают «действия, представляющие общественный интерес»; в эту категорию входят организации, которые осуществляют такие действия в силу контролирующих отношений, а, значит, правила прозрачности должны применяться к ним в полном объеме, и небольшие структуры, которые должны подпадать под правила прозрачности, если их действия затрагивают общественные интересы.

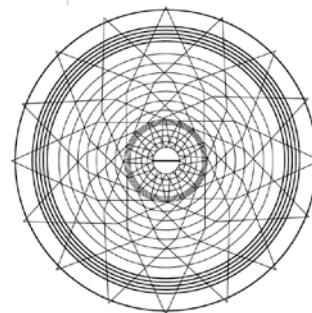
В региональной администрации также есть проблемы с исполнением положений Законодательного Декрета от 8 апреля 2013 года № 39, который предписывает

³¹ См.: <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1158262/circolare_1_2014_trasparenza.pdf>. (дата обращения: 11.11.2017)

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



«положения, касающиеся ненадлежащих назначений в правительственных и частных организациях, которые находятся под государственным контролем», и задержек в принятии положений, связанных с назначением должностных лиц. Регион должным образом не регламентировал осуществление полномочий по назначению должностных лиц в случае судебного запрета против Президента или членов совета и таким образом легитимизировал заместительное вмешательство государства.

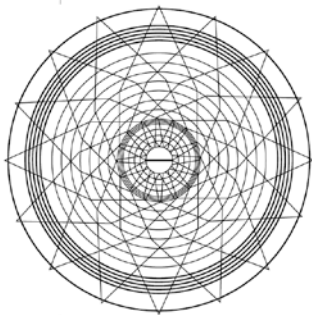
В этой связи следует отметить, что Законодательный Декрет № 39/2013, который также был выпущен для внедрения так называемого антикоррупционного закона (Закон от 6 ноября 2012 года, № 190), в соответствии со статьей 22, первый параграф, который должен напрямую применяться в Сицилии, так как его положения *«заклучают обязательные для применения правила статей 54 и 97 Конституции и имеют верховенство над различными региональными положениями, касающимися ненадлежащих назначений должностных лиц в органах государственной власти, общественных организациях и частных организациях под государственным контролем».*

Положения этого законодательства объединяют то, что содержится в Региональном Законе № 19/1997 и последующие поправки, которые регламентируют назначение на должности в региональных структурах и организациях на территории Сицилии. С другой стороны, прямая и непосредственная применимость Законодательного Декрета № 39/2013 признана Сицилийским регионом в циркуляре, датированном 10 июня 2013 года, № 28913, который подписан самим Президентом Региона.

Следует отметить задержку в применении статьи 18, параграф 3, законодательства, в соответствии с которым *«регионы, провинции и муниципалитеты обязаны в течение трех месяцев со времени вступления в силу этого декрета видоизменить свои правовые системы, определив внутренние процедуры и органы, которые могут приступить к назначению должностных лиц вместо них в том случае, если соответствующие органы лишатся этого права».*

Однако региональное правительство не разработало ни одного законопроекта на этот счет, а региональная ассамблея даже не одобрила запланированные региональные положения, касающиеся назначения должностных лиц.

Эта задержка указывает на ситуацию, сложившуюся вокруг осуществления замещающих процедур центральным правительством в соответствии со статьей 8 Закона от 5 июня 2003 года, №131, касающегося Сицилийского региона, в особенности с тех пор, как параграф 18 упомянутого ранее законодательного акта №39/2013 гласит, что *«после периода, указанного в параграфе 3, он применяется как замещающая процедура в соответствии со статьей 8 закона от 5 июня 2013 года, №131»* даже несмотря на то, что неизвестно, было ли это действие инициировано компетентными государственными структурами.



Завершающие замечания

Современная демократия сама по себе очень многолика и полиархична (вспоминая про определение Р.А. Даля, которое было упомянуто ранее³²). Характерные формы, которые демократия приняла в XX веке – те, согласно которым гражданство расширено до большинства взрослых представителей сообщества, в то время как права гражданина дают возможности, в том числе, противиться действиям глав государственного аппарата и государственного управления.

Тем не менее, в современном гражданском обществе не только сосуществуют очень сильно разобщенные политические, социальные и культурные компоненты, но, кроме того, демократические и не-демократические, которые через все более и более расширяющиеся инструменты непрямого соучастия вносят свой вклад в формирование общественных решений.

Если, как было упомянуто ранее, демократия – это «правительство, основанное на мнениях», что является диархической системой, где за «волей» (которая участвует в институтах представительской демократии и в процедурах закрепления сделок и суверенных решений) следует «мнение» (т.е. находящаяся за пределами институтов сфера политических мнений и взглядов, которые, словно монады, будут влиять друг на друга без перспектив когда-либо слиться воедино) – демократические общества могут быть определены не только как предоставляющие возможности свободных выборов или демократических механизмов соучастия, но и тем, что они закрепляют, что «мнения вносят свой вклад и в правомерное функционирование институтов, и в их оценку и критический контроль» (Urbinati, 2014).

В этом смысле, рассматриваемый в данной статье законодательный акт, поскольку он дает право на полную прозрачность и осведомленность об административных решениях, является, несомненно, знаком демократического прогресса общественной администрации³³.

Поскольку итальянский Закон о процедуре принятия административных решений (Закон 241/1990) указывал в рамках ст. 1 (Общие принципы обоснования административной деятельности): «Административная деятельность стремится к целям, установленным законом, и должна быть основана на критериях экономии действий, эффективности, непредвзятости, публичности и прозрачности, в соответствии с видами деятельности, предусмотренными настоящим законом, а также другими нормами индивидуальных административных правительственных процедур, точно так же, как и принципами, поддерживающими законный

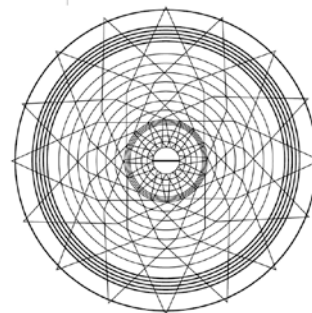
³² См. об этом: ROBERT A. DAHL, *Polyarchy: participation and opposition* (Yale University Press, New Haven, September 10, 1972).

³³ Президиум Совета Министров, а также министерство Рационализации и государственного управления, Национальный план по содействию Открытому Правительству 2014/2016, Декабрь 2014.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



порядок в сообществе», и что «предпринимая действия, которые не были заранее согласованы, публичная администрация должна действовать в соответствии с нормами сохранения частного права, если не указано иное». С этой точки зрения «частные лица, ответственные за ведение административной деятельности, должны подтвердить, что критерии и принципы, указанные в подпункте 1 ими соблюдаются» и что «публичная администрация не должна затруднять процедуру, за исключением тех случаев, когда исключительные и оправданные требования, касающиеся предварительной проверки и поиска фактов, делают такие затруднения необходимыми».

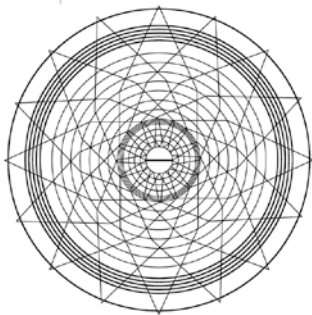
Как объяснено выше, Законодательный акт N°33/2013 возобновил всю нормативную базу, касающуюся прозрачности в Италии и базировавшуюся на законе N°241/1990: он выдвигает требование к публичным администрациям публиковать на их собственных веб-сайтах релевантное число документов, информации, данных – в том числе, предоставлять к ним так называемый «персональный доступ гражданина», т.е. право каждого гражданина запрашивать эти документы, когда открытая публикация запрещена.

С другой стороны, право на качественное управление, точно так же, как и право на доступ к документам, было включено в Хартию Европейского союза по правам человека. Статья 41 была основана на прецедентном праве, которое закрепляло различные требования к эффективному государственному управлению. Стоит заметить, что право на эффективное государственное управление рассматривается, как категория прав, а не как право само по себе.

Открытое правительство в Италии основано на этих различных принципах административной деятельности но, в то же самое время, является целью «эффективного государственного управления».

В то время как в Италии законопроект о полной прозрачности постепенно наращивает темпы применения, как мы видим, в Сицилии внедрение новых регуляторов полной прозрачности продвигается очень медленно. Региональная администрация Сицилии, к сожалению, до сих пор не относится с должным уважением к закону о полной прозрачности и не принимает во внимание, что этот закон создан как для центрального регионального правительства, так и для общества и региональных институтов.

Правительство Италии в последние годы внедряет практики более открытого управления делами в рамках курса на административную модернизацию и программу цифровой повестки с целью повысить эффективность и полезность активностей в публичном секторе, поддержания интеграции институтов и улучшения отношений между публичной администрацией и гражданским населением через укрепление доверия последнего.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Но как показал итальянский «Национальный план действий по содействию открытому правительству в 2014-2016 гг.»³⁴, распространение данных, которые производят государство и регионы, все еще ограничено и, в разных административных областях, оно базируется на чрезвычайно изменчивых правилах и практиках, качество публикуемых данных в целом довольно низкое, а возможность их повторного использования обычно ослаблена из-за использования не-открытых форматов и лицензий, которые не позволяют повторное использование для коммерческих целей. Хотя нет никаких регуляторных барьеров, органы государственной власти находят затруднительным открытую публикацию данных и их обновление.

Законопроект №124/2015 об административной реформе – это новый шаг к модернизации публичного государственного управления, его структур и процедур. В частности, этот законопроект приводит трактовку «права на информацию» в значении «права на доступ, в том числе через сеть Интернет, любого гражданина, вне зависимости от права собственности в отношении юридически значимой ситуации, к данным и документам, являющимся собственностью органов государственного управления», в любом случае без предубеждения относительно разглашения деталей контрактов и за исключением случаев сохранения секретности или запрета на разглашение, предусмотренного законом и в границах защиты публичных и частных интересов, ставя своей целью поддержать широко распространенные формы контроля за осуществлением институциональных функций и использованием общественных ресурсов (статья 7, пункт 1)³⁵.

Сицилия, как мы увидели, после некоторых, весьма ограниченных изменений, внесенных в правила открытого правительства в 2011 году, оказалась не в состоянии обеспечить разборчивую нормативно-правовую базу для реформ региона, например, не смогла интегрировать их в свою систему, несмотря на условие немедленного вступления в силу, прописанного правилами конституции, и теперь интегрировать правила по прозрачности уже поздно, что повлечет за собой серьезный урон для прав граждан³⁶. Более того, открытыми властные институты делает не присутствие граждан непосредственно в местах принятия решений (прямое или через онлайн-трансляцию, как некоторые обещают). Куда большую роль играет тот факт, что выбранные общественные институты и их представители, работники органов государственной власти на любом уровне, могут быть оценены с помощью подтверждающих форм контроля

³⁴ См.: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Second%20OGP%20National%20Action%20Plan.pdf>.

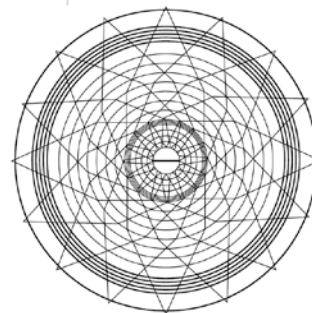
³⁵ Конституционный суд решением №251/2016 подтвердил легитимность некоторых правил закона 124/2016, за исключением статьи 7 (на базе этого решения был разработан законодательный акт №97/2016)

³⁶ См.: NIKOLAOS I THEODORAKIS, *The UNCITRAL Rules on Transparency as a tool against institutional corruption*, (Brighton, Issue 102, Summer 2015), in *Amicus Curiae - Journal of Society for Advanced legal Study*.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



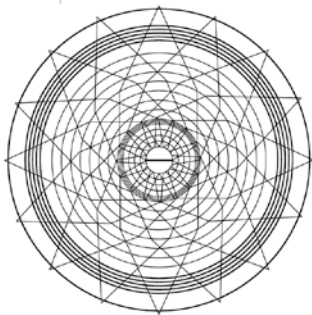
– людьми, ассоциациями и компаниями, которые используют инструменты открытого правительства и полной прозрачности³⁷. В этом смысле открытое правительство, даже на этапе зародыша в нормативно-правовой базе Италии, делает свой вклад в изменения традиционной парадигмы, которая изначально сосредоточена на выборах, нежели на инструментах прямого участия, механизмов контроля органов власти³⁸. Контроль и участие граждан в принятии решений через административную взаимонаправленность становится настолько созвучна политическим действиям органов власти в своего рода интерактивной системе, в которой социальный контроль становится неотъемлемой частью, не внешней и не закрепленной за какой-то специфической фазой процедуры в прогрессивном строе³⁹. Таким образом, эта система приводит к росту и активации институтов власти, возможности повлиять на решение и тех, кто принимает решения – следствием участия в политической жизни становится «правительство/управление через обсуждение». По этой причине потребность в публичности или прозрачности, а также в выборе представителей (представительская демократия все еще является единственным шансом) – это единственные политические права, которые граждане продолжают по-настоящему ценить (Urbinati, 2013).

*Когда исследовательская работа была закончена, вступил в силу законодательный акт, который включал в себя предыдущую версию мер по обеспечению прозрачности. После активных общественных дебатов, закон №97/2016 представляет новый тип доступа, названный "accesso civico" (Ст.5.2), который итальянская доктрина признала «общим» ("generalizzato") (Gardini 2016). После этой реформы общественного доступа мы можем увидеть в новом законе более близкую к «свободе информационного акта» модель доступа (Carloni 2016; Ponti 2016; Villamena 2016; Savino 2016). С целью поддержки и развития разнообразных форм контроля за соблюдением официальных обязанностей и использованием общественных ресурсов, а также чтобы поддержать культуру соучастия, «каждый имеет право на доступ к информации (данным и документам), держателями которой являются органы государственной власти, так же как сами документы, в соответствии с текущим законом, подлежат публикации» в границах защиты частных интересов. Таким образом, стоит подтвердить неудачу итальянского подхода к прозрачности, который представил сотни документов, чтобы подтвердить доверие к публикациям, и таким образом государственное

³⁷ Италия увеличила число блоков данных в каталоге на портале <www.dati.gov.it>: хотя число блоков данных было увеличено, общее количество данных, опубликованных на портале, все еще имеет ограничения.

³⁸ Open Fesr – Final Report (July 30th 2014), Consultazione on line sul Documento di Programmazione FESR 2014-2020, (Formez PA).

³⁹ DANIEL LATHROP and LAUREL RUMA, Open Government. Collaboration, Trnsparency and Participation in Practice (Mountain View, California, 2010).



управление стало «стеклянным домом». Новый закон «придерживается модели Закона о свободе информации, точно также как его придерживается Европейский союз и другие либеральные демократические режимы».

БИБЛИОГРАФИЯ

Italian latest essays on administrative transparency

Alessandra Sartori, “*La pubblica amministrazione: da castello inespugnabile a casa di vetro?*”, in Mario Napoli, Alessandro Garilli, (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, (Cedam, Padova, 2013), 279 et seq.

Alessandro Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione* – Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 19-21 settembre 2013, (2013), in <www.astrid-online.it/rassegna>, 13.

Andrea Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/patroni_griffi.pdf

Angelo Giuseppe Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, (Cacucci, Bari, 2013).

Antonio Romano Tassone, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, (2002, 2), in *Dir. amm.*, 271-281.

Benedetto Ponti, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013).

Enrico Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, [2005, 11(2)], in *Diritto Pubblico*, 573-600.

Id., *La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, (2010), 15(3), in *Diritto Pubblico*, 779-812.

Id., *L'Open Government. Lezioni di diritto della comunicazione pubblica*, (parte I, Perugia, 2013).

Id., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, (Maggioli, Rimini, 2014).

Id., *Trasparenza e protezione dei dati: la ricerca di un nuovo equilibrio*, in Alessandro Natalini, Giulio Vesperini (eds.), *Il Big Bang della trasparenza* (Editoriale Scientifica, Napoli, 2015), 301-319.

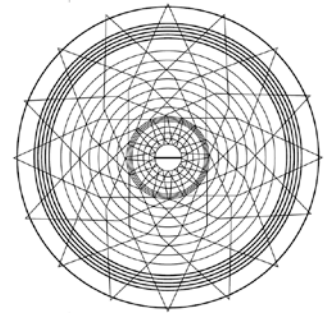
Elisa D'Alterio, *Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, (2011), 17(4), in *Giornale di diritto amministrativo*, 440-454.

Elisabetta Lamarque, “*L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*”, in Maria Alessandra Sandulli (ed), *Codice dell'azione amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2011), 1233-1260.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Fabio Giulio Grandis, *La Riforma Brunetta del lavoro pubblico. D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, (2010), 16(1), in *Giornale di diritto amministrativo*, 23-28.

Fabrizio Di Mascio (ed), "La trasparenza della pubblica amministrazione-Dossier", in <http://www.irpa.eu/documents/dossier-trasparenza/dossier-sulla-trasparenza>.

Filippo Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, (2013, 8), in www.federalismi.it, 1-12.

Francesca Di Donato, *Lo Stato trasparente. Linked open e cittadinanza attiva*, (Pisa ETS, 2010).

Francesco Manganaro, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, (2009), in www.astrid-online.it.

Francesco Merloni (ed), *La trasparenza amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2008).

Giacinto Della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in ID (ed), *Diritto amministrativo europeo*, (Giuffrè, Milano, 2011), 54 et seq.

Giacinto Della Cananea, Claudio Franchini, *I principi dell'Amministrazione europea*, (Giappichelli, Torino, 2010), 110-111.

Gianluca Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in (2014, 8-9) in *Giornale di diritto amministrativo*, 875-891;

Giulio Napolitano (ed), *Diritto amministrativo comparato*, (2007), 158-172.

Gregorio Arena (ed), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni* (Maggioli, Rimini, 2004).

Id., *Trasparenza amministrativa*, in Sabino Cassese (ed), *Dizionario di diritto pubblico*, (VI, Giuffrè, Milano 2006) 5945-5956.

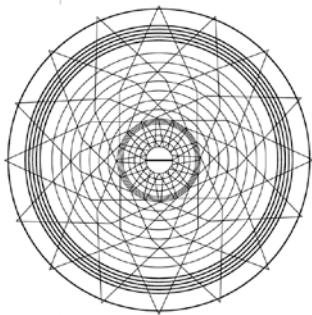
Lorenzino Vaccari, *Dati aperti della PA in Trentino: uno strumento di crescita economica*, (February 12th 2014), in *OPENdata Trentino*.

Luigi Oliveri, *Il decreto trasparenza negli enti locali*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013).

Marcello Clarich, Bernardo Giorgio Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, (Giappichelli, Torino, 2013), 59-69.

Mario Savino, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione (art. 1, commi 15-16 e 26-23)*, in Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 113-124.

Id., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, (2013, 8-9), in *Giornale di diritto amministrativo*, 795-805.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Mario Rosario Spasiano, *Qualità e strumentalità del diritto di informazione*, in Francesco Manganaro, Antonio Romano Tassone, *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, (Giappichelli, Torino, 2005), 129 et seq.

ID, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in Maria Alessandra Sandulli (ed.), *Codice dell'azione amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2011), 89 et seq..

Presidency of the Council of Ministers and Ministry of Simplification and Public Administration, "Open Government Partnership National Action Plan 2014/2016", in <http://www.euroinfocilia.it/programmazione-20142020/open-fesr-percorso-di-consultazione-pubblica-online/>, (December 2014).

Stefano Battini, Bernardo Giorgio Mattarella, Aldo Sandulli, "Il procedimento amministrativo", in Giulio Napolitano (ed), *Diritto amministrativo comparato*, (Giuffrè, Milano, 2007), 158 et seq.

About the new form of "accesso civico generalizzato":

Benedetto Ponti, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016), 29 et seq.

Daria Urania Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalism.it*, n. 5/2016,

Enrico Carloni, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid*, n. 4/2016.

Gianluca Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, draft.

Mario Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pag. 593 et seq.

Stefano Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalism.it*, n. 23/2016.

Additional References cited

Nadia Urbinati, *Democrazia in diretta*, (Feltrinelli, Milano, 2013).

Id., *Democrazia sfigurata*, (Egea, Milano, 2014).

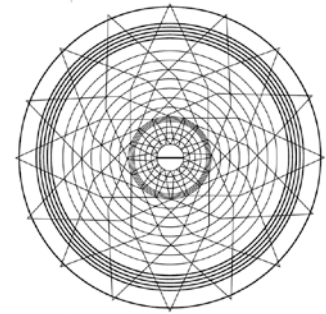
The regulation of administrative transparency in the Sicilian region

Gaetano Armao, *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo nella Regione siciliana*, in *le Regioni*, (6, 1993), 1611-1631.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Id, *Open Government, digitalizzazione e controllo dei cittadini sulla p.a. in Sicilia*, in Id, *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, (Liguori Editore, Napoli, 2013), 255 et seq.,

Guido Corso, Francesco Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, (Maggioli, Rimini, 1991), 33-36.

Chiara Cudia, *Trasparenza amministrativa e diritto di informazione del cittadino nei riguardi delle amministrazioni regionali*, in Francesco Merloni 2008, *La trasparenza amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2008), 131-158.

Maria Immordino, *Le funzioni amministrative. Il procedimento amministrativo*, in Antonio Ruggeri, Giuseppe Verde (eds), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, (Giappichelli, Torino, 2012), 234-244.

Marco Mazzamuto, *Discipline sul procedimento amministrativo. Le innovazioni della Regione siciliana (l.r. 10/1991)*, (1993, 3), in *Nuove autonomie*, 113-129.

Nicola Gullo, *La semplificazione amministrativa nell'ordinamento regionale siciliano: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, (1998, 3-4), in *Nuove autonomie*, 509-538.

Essays in English language

Aldo Sandulli, (ed) *Twenty years later: the Italian law on administrative procedures. Achievements and prospects from a comparative viewpoint*, Naples, Vol. 2, (n. 2/2010), in *Italian Journal of Public Law*.

Alasdair Roberts, *Blacked out: Government secrecy in the information age*, (Cambridge University Press, 2006).

Albert J. Meijer, Deirdre Curtin, Maarten Hillebrandt., *Open Government: connecting vision and voice*, (March 2012), 78 (1), *International Review of Administrative Sciences*, 10-20.

Albert J. Meijer, (eds), *Symposium on Government Transparency: Creating Clarity in a Confusing Conceptual Debate*, (1999), 78 (1), *International Review of Administrative Sciences*,.

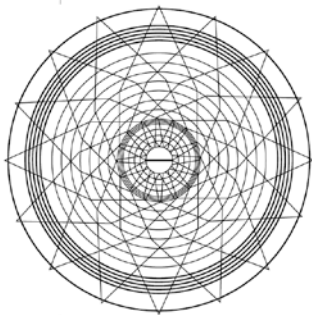
Id., *Understanding modern transparency*, (2009) 75(2), *International Review of Administrative Sciences*, 255-269.

Id., *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, *Public Administration Review*, (2013), 73 (6), in <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/par.12032/abstract>>, 429-439.

Amanda Frost, *Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union*, (2003), 9(1), *European Public Law*, 87-104.

Amitai Etzioni, *Is Transparency the Best Disinfectant?*, (2010), 18(4), *The Journal of Political Philosophy*, 389-404.

Archon Fung, Mary Graham and David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, (Cambridge University Press, 2007).



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Benedetto Ponti, *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, (2011), 1-2, in *Informatica e diritto*, 305 et seq.

Bernard Cova, *How Italy Has Toughened its Anti-Corruption Laws*, *Experts, Ethic Intelligence*, <<http://bit.ly/183da0W>>, (October 2013).

Cary Coglianese, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, (October 2009), Vol. 22, No. 4, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 529–544.

Catharina Lindstedt and Daniel Naurin, *Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption*, (2010), 31(3), *International Political Science Review*, 301-322.

Christopher Hood and David Heald (Eds), *Transparency: the key to better governance?*, (Oxford University Press, 2006).

Christopher Hood, *What happens when transparency meets blame avoidance?*, (2007), 9(2), *Public Management Review*, 191-210.

Id., *Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?*, (2010), 24(4), *Governance*, 635-638.

Daniel Castro, Travis Korte, *Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter*, (Center for Data Innovation, 2015).

Deirdre Curtin and Joana Mendes, *Transparency and Participation*, (2011, 137-138), *Revue Francaise d'Administration Publique*, 101-121.

Frank Bannister and Ragina Connolly, *The Trouble with Transparency: a Critical Review of Openness*, (2011), 3(1), in *E-Government, Policy and Internet*, 1-30.

Federico Morando, *Legal interoperability: making Open Government Data compatible with businesses and communities*, (2013) vol. 4, n. 1, in *JLIS.IT*, 441-452.

Improving The OGP experience. Lesson from OGP Member Countries, (OGP Civil Society HUB, London, 2013).

Jenny De Fine Licht, *The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision-making on Perceived Legitimacy*, (2011), 34(3), *Scandinavian Political Studies*, , 183-201.

Mario Savino, *The right to open Public Administrations* (2010), Sigma Paper no. 46, in *Europe: emerging legal standards*, 1-40, www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%201010.pdf

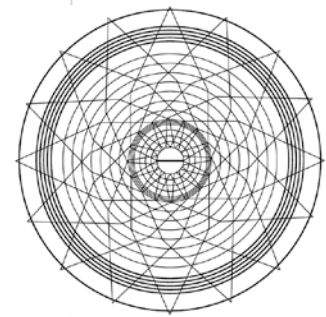
Mark Fenster, *The Opacity of Transparency*, *University of Florida Levin College of Law UF Law Scholarship Repository*, (2006) in [http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/;](http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/)

Martial Pasquier and Jean-Patrick Villeneuve, *Organizational barriers to transparency*, (2007), 73(1), *International Review of Administrative Sciences*, 147-162.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Nikolaos I Theodorakis, *The UNCITRAL Rules on Transparency as a tool against institutional corruption*, (Brighton, Issue 102, Summer 2015) in “*Amicus Curiae*, in *Journal of Society for Advanced legal Study*.

OECD, *Open Government in Latin America, 2014*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, in <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>>.

Paul T. Jaeger and John Carlo Bertot, *Transparency and Technological Change: Ensuring Equal and Sustained Access to Government Information*, (2010), 27(4), *Government Information Quarterly*, , 371-376.

Robert A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition* (Yale University Press, New Haven, September 10, 1972).

Roumeen Islam, *Does More Transparency Go along with Better Governance?*, (2006), 18(2), *Economics & Politics*, 121-167.

Sharon Dawes, *Stewardship and Usefulness: Policy-Principles for Information-based Transparency*, (2010), 27(4), *Government Information Quarterly*, 377-383.

Stephan G. Grimmelikhuijsen, Albert J. Meijer, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*, (2014), 24 (1), *J Public Adm Res Theory*, 137-157.

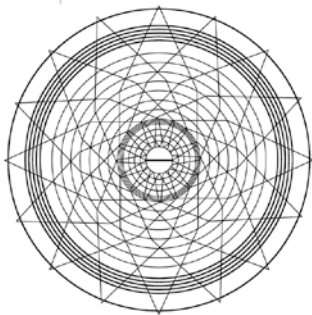
Suzanne J. Piotrowsky and Garrett J. van Ryzin, *Citizen attitudes towards Transparency*, (2010), 37(3), in *Local Government, American Review of Public Administration*, 306-323.

Tero Erkkila, *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. (New York, Palgrave Macmillan, 2012).

Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Unesco (2008).

Veerle Deckmyn and Ian Thomson (Eds), *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, (1998).

Vicente Pina, Lourdes Torres and Sonia Royo, *Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments?*, (2010), (85(2), *Public Administration*, 449-472.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

OPEN GOVERNMENT IN ITALY AND IN THE SICILIAN REGION

Armao G.

Professor of administrative law and public accounting at the University of Palermo,
Vice-President and regional minister of Economy and Treasury of the Sicilian Region,
Court of Cassation attorney
gaetano.armao@unipa.it

Abstract:

The web, if used in connection with Open Government practices, it becomes an extraordinary controlling method not only to attack inefficiencies, corruption and bad administration, but also to promote transparency and develop participation practices. Complete transparency and open data represents lawfulness and efficiency outposts which are absolutely necessary to public administrations, because they are the new frontier of citizenship rights and participatory democracy.

This paper argues in favour of the anti-corruption provisions applications and the subsequent applicator decree (Laws no. 190/2012 and 124/2015 and legislative decrees 33/2013 and now 97/2016) for the purposes of complete administrative transparency of Sicilian Government administration and the main regional governmental bodies (agencies and firms).

The Italian Government effectively, on the analogy on european rules and significant foreign experiences - first between all the "Open Government Initiative" by US Government dated 2009 on transparency, participation and cooperation principles - issued a set of rules on publicity and transparency acts by public administrations, providing important changes to the previous regulation and recognising a citizen's general right to the full disclosure and exploitation of administrative data, in open format.

Keywords: Open government, transparency, participation, open data, public administration, Sicilian Region

REFERENCES

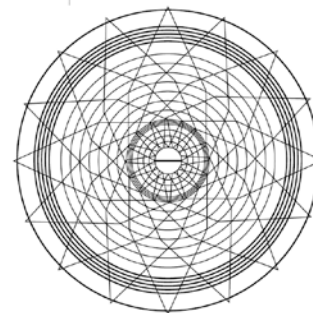
Italian latest essays on administrative transparency

Alessandra Sartori, "*La pubblica amministrazione: da castello inespugnabile a casa di vetro?*", in Mario Napoli, Alessandro Garilli, (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, (Cedam, Padova, 2013), 279 et seq.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Alessandro Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione* – Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 19-21 settembre 2013, (2013), in <www.astrid-online.it/rassegna>, 13.

Andrea Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/patroni_griffi.pdf

Angelo Giuseppe Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, (Cacucci, Bari, 2013).

Antonio Romano Tassone, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, (2002, 2), in *Dir. amm.*, 271-281.

Benedetto Ponti, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013).

Enrico Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, [2005, 11(2)], in *Diritto Pubblico*, 573-600.

Id., *La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, (2010), 15(3), in *Diritto Pubblico*, 779-812.

Id., *L'Open Government. Lezioni di diritto della comunicazione pubblica*, (parte I, Perugia, 2013).

Id., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, (Maggioli, Rimini, 2014).

Id., *Trasparenza e protezione dei dati: la ricerca di un nuovo equilibrio*, in Alessandro Natalini, Giulio Vesperi (eds.), *Il Big Bang della trasparenza* (Editoriale Scientifica, Napoli, 2015), 301-319.

Elisa D'Alterio, *Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, (2011), 17(4), in *Giornale di diritto amministrativo*, 440-454.

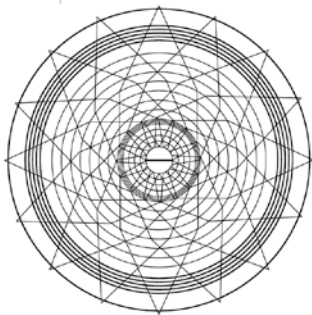
Elisabetta Lamarque, "L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo", in Maria Alessandra Sandulli (ed), *Codice dell'azione amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2011), 1233-1260.

Fabio Giulio Grandis, *La Riforma Brunetta del lavoro pubblico. D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, (2010), 16(1), in *Giornale di diritto amministrativo*, 23-28.

Fabrizio Di Mascio (ed), "La trasparenza della pubblica amministrazione-Dossier", in <http://www.irpa.eu/documents/dossier-trasparenza/dossier-sulla-trasparenza>.

Filippo Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, (2013, 8), in www.federalismi.it, 1-12.

Francesca Di Donato, *Lo Stato trasparente. Linked open e cittadinanza attiva*, (Pisa ETS, 2010).



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Francesco Manganaro, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, (2009), in <www.astrid-online.it>.

Francesco Merloni (ed), *La trasparenza amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2008).

Giacinto Della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in ID (ed), *Diritto amministrativo europeo*, (Giuffrè, Milano, 2011), 54 et seq.

Giacinto Della Cananea, Claudio Franchini, *I principi dell'Amministrazione europea*, (Giappichelli, Torino, 2010), 110-111.

Gianluca Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in (2014, 8-9) in *Giornale di diritto amministrativo*, 875-891;

Giulio Napolitano (ed), *Diritto amministrativo comparato*, (2007), 158-172.

Gregorio Arena (ed), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni* (Maggioli, Rimini, 2004).

Id., *Trasparenza amministrativa*, in Sabino Cassese (ed), *Dizionario di diritto pubblico*, (VI, Giuffrè, Milano 2006) 5945-5956.

Lorenzino Vaccari, *Dati aperti della PA in Trentino: uno strumento di crescita economica*, (February 12th 2014), in *OPENData Trentino*.

Luigi Oliveri, *Il decreto trasparenza negli enti locali*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013).

Marcello Clarich, Bernardo Giorgio Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, (Giappichelli, Torino, 2013), 59-69.

Mario Savino, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione (art. 1, commi 15-16 e 26-23)*, in Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 113-124.

Id., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, (2013, 8-9), in *Giornale di diritto amministrativo*, 795-805.

Mario Rosario Spasiano, *Qualità e strumentalità del diritto di informazione*, in Francesco Manganaro, Antonio Romano Tassone, *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, (Giappichelli, Torino, 2005), 129 et seq.

ID, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in Maria Alessandra Sandulli (ed.), *Codice dell'azione amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2011), 89 et seq..

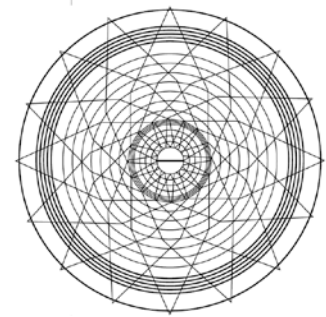
Presidency of the Council of Ministers and Ministry of Simplification and Public Administration, "Open Government Partnership National Action Plan 2014/2016", in <<http://www.euroinfocilia.it/programmazione-20142020/open-fesr-percorso-di-consultazione-pubblica-online/>>, (December 2014).

Stefano Battini, Bernardo Giorgio Mattarella, Aldo Sandulli, "Il procedimento amministrativo", in Giulio Napolitano (ed), *Diritto amministrativo comparato*, (Giuffrè, Milano, 2007), 158 et seq.

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



About the new form of "accesso civico generalizzato":

Benedetto Ponti, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, (Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016), 29 et seq.

Daria Urania Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalism.it*, n. 5/2016,

Enrico Carloni, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid*, n. 4/2016.

Gianluca Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, draft.

Mario Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pag. 593 et seq.

Stefano Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalism.it*, n. 23/2016.

Additional References cited

Nadia Urbinati, *Democrazia in diretta*, (Feltrinelli, Milano, 2013).

Id., *Democrazia sfigurata*, (Egea, Milano, 2014).

The regulation of administrative transparency in the Sicilian region

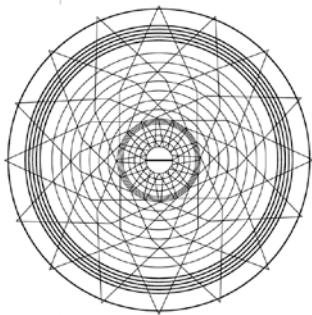
Gaetano Armao, *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo nella Regione siciliana*, in *le Regioni*, (6, 1993), 1611-1631.

Id., *Open Government, digitalizzazione e controllo dei cittadini sulla p.a. in Sicilia*, in Id., *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, (Liguori Editore, Napoli, 2013), 255 et seq.,

Guido Corso, Francesco Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, (Maggioli, Rimini, 1991), 33-36.

Chiara Cudia, *Trasparenza amministrativa e diritto di informazione del cittadino nei riguardi delle amministrazioni regionali*, in Francesco Merloni 2008, *La trasparenza amministrativa*, (Giuffrè, Milano, 2008), 131-158.

Maria Immordino, *Le funzioni amministrative. Il procedimento amministrativo*, in Antonio Ruggeri, Giuseppe Verde (eds), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, (Giappichelli, Torino, 2012), 234-244.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Marco Mazzamuto, *Discipline sul procedimento amministrativo. Le innovazioni della Regione siciliana (l.r. 10/1991)*, (1993, 3), in *Nuove autonomie*, 113-129.

Nicola Gullo, *La semplificazione amministrativa nell'ordinamento regionale siciliano: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, (1998, 3-4), in *Nuove autonomie*, 509-538.

Essays in English language

Aldo Sandulli, (ed) *Twenty years later: the Italian law on administrative procedures. Achievements and prospects from a comparative viewpoint*, Naples, Vol. 2, (n. 2/2010), in *Italian Journal of Public Law*.

Alasdair Roberts, *Blacked out: Government secrecy in the information age*, (Cambridge University Press, 2006).

Albert J. Meijer, Deirdre Curtin, Maarten Hillebrandt, *Open Government: connecting vision and voice*, (March 2012), 78 (1), *International Review of Administrative Sciences*, 10-20.

Albert J. Meijer, (eds), *Symposium on Government Transparency: Creating Clarity in a Confusing Conceptual Debate*, (1999), 78 (1), *International Review of Administrative Sciences*.

Id., *Understanding modern transparency*, (2009) 75(2), *International Review of Administrative Sciences*, 255-269.

Id., *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, *Public Administration Review*, (2013), 73 (6), in <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/par.12032/abstract>, 429-439.

Amanda Frost, *Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union*, (2003), 9(1), *European Public Law*, 87-104.

Amitai Etzioni, *Is Transparency the Best Disinfectant?*, (2010), 18(4), *The Journal of Political Philosophy*, 389-404.

Archon Fung, Mary Graham and David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, (Cambridge University Press, 2007).

Benedetto Ponti, *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, (2011), 1-2, in *Informatica e diritto*, 305 et seq.

Bernard Cova, *How Italy Has Toughened its Anti-Corruption Laws*, *Experts, Ethic Intelligence*, <http://bit.ly/183da0W>, (October 2013).

Cary Coglianese, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, (October 2009), Vol. 22, No. 4, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 529-544.

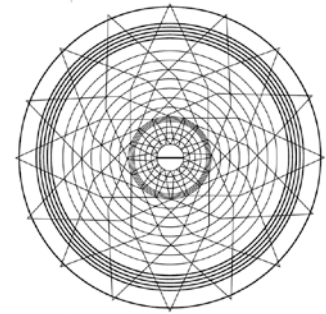
Catharina Lindstedt and Daniel Naurin, *Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption*, (2010), 31(3), *International Political Science Review*, 301-322.

Christopher Hood and David Heald (Eds), *Transparency: the key to better governance?*, (Oxford University Press, 2006).

[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе



Christopher Hood, *What happens when transparency meets blame avoidance?*, (2007), 9(2), *Public Management Review*, 191-210.

Id., *Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?*, (2010), 24(4), *Governance*, 635-638.

Daniel Castro, Travis Korte, *Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter*, (Center for Data Innovation, 2015).

Deirdre Curtin and Joana Mendes, *Transparency and Participation*, (2011, 137-138), *Revue Francaise d'Administration Publique*, 101-121.

Frank Bannister and Ragina Connolly, *The Trouble with Transparency: a Critical Review of Openness*, (2011), 3(1), in *E-Government, Policy and Internet*, 1-30.

Federico Morando, *Legal interoperability: making Open Government Data compatible with businesses and communities*, (2013) vol. 4, n. 1, in *JLIS.IT*, 441-452.

Improving The OGP experience. Lesson from OGP Member Countries, (OGP Civil Society HUB, London, 2013).

Jenny De Fine Licht, *The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision-making on Perceived Legitimacy*, (2011), 34(3), *Scandinavian Political Studies*, , 183-201.

Mario Savino, *The right to open Public Administrations* (2010), Sigma Paper no. 46, in *Europe: emerging legal standards*, 1-40, www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%201010.pdf

Mark Fenster, *The Opacity of Transparency*, *University of Florida Levin College of Law UF Law Scholarship Repository*, (2006) in <http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/>;

Martial Pasquier and Jean-Patrick Villeneuve, *Organizational barriers to transparency*, (2007), 73(1), *International Review of Administrative Sciences*, 147-162.

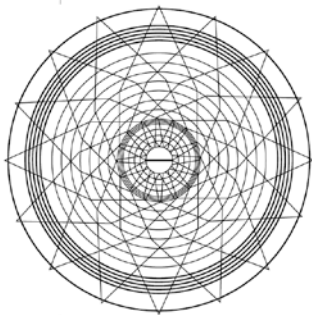
Nikolaos I Theodorakis, *The UNCITRAL Rules on Transparency as a tool against institutional corruption*, (Brighton, Issue 102, Summer 2015) in "Amicus Curiae, in *Journal of Society for Advanced legal Study*.

OECD, *Open Government in Latin America, 2014*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.

Paul T. Jaeger and John Carlo Bertot, *Transparency and Technological Change: Ensuring Equal and Sustained Access to Government Information*, (2010), 27(4), *Government Information Quarterly*, , 371-376.

Robert A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition* (Yale University Press, New Haven, September 10, 1972).

Roumeen Islam, *Does More Transparency Go along with Better Governance?*, (2006), 18(2), *Economics & Politics*, 121-167.



[Научные Статьи]

Армао Г.

Открытое правительство
в Италии и Сицилийском регионе

Sharon Dawes, *Stewardship and Usefulness: Policy-Principles for Information-based Transparency*, (2010), 27(4), *Government Information Quarterly*, 377-383.

Stephan G. Grimmelikhuijsen, Albert J. Meijer, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*, (2014), 24 (1), *J Public Adm Res Theory*, 137-157.

Suzanne J. Piotrowsky and Garrett J. van Ryzin, *Citizen attitudes towards Transparency*, (2010), 37(3), in *Local Government, American Review of Public Administration*, 306-323.

Tero Erkkila, *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. (New York, Palgrave Macmillan, 2012).

Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Unesco (2008).

Veerle Deckmyn and Ian Thomson (Eds), *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, (1998).

Vicente Pina, Lourdes Torres and Sonia Royo, *Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments?*, (2010), (85(2), *Public Administration*, 449-472.