

# Abstracts

Andrea Marchili, *Rousseau e l'ideale della trasparenza. Nascita di un mito moderno / Rousseau and the Ideal of Transparency. The Birth of a modern Myth*

Quella di trasparenza è una nozione chiave per comprendere il passaggio dalla società di *ancien régime* alla società borghese. Se, da una parte, essa si riferisce a un soggetto slegato da vincoli tradizionali, dall'altra, è già un criterio valutativo degli effetti patologici della *civilisation*. È in questo duplice senso che, con Rousseau, appare per la prima volta nel *theatrum philosophicum* moderno. Nel pensiero del Ginevrino questa nozione svolge dapprima una funzione polemica, smascherando il nesso ideologico fra illuminismo e *civilisation*: lì dove l'autopercezione dell'illuminismo glorifica la propria opera di rischiaramento, Rousseau vede l'opacità di rapporti alienanti. A partire da questo elemento critico, Rousseau costruisce tutto un sistema normativo che si rivolge sia alla fondazione dei principi morali, come nel *Discours sur l'inégalité*, sia alla fondazione di una comunità democratica, come nel *Contrat social*. Questo saggio intende, pertanto, ricostruire il modo in cui Rousseau articola le proprie ragioni intorno alla nozione di trasparenza. La tesi che vi si intende sostenere è che se è vero che l'idea "scoperta" da Rousseau è tipicamente moderna, essa svolge tuttavia una funzione eminentemente critica proprio nei confronti della modernità. Ciò significa che non può essere immediatamente assimilata alla "società trasparente" che secondo alcuni interpreti contemporanei caratterizzerebbe in modo totalitario la nostra società.

Transparency is a key concept in understanding the shift from an *ancien régime* society to a bourgeois society. Although it refers to a subject which is unbound to traditional constraints, transparency is also a measure of assessing the pathological effects of *civilisation*. It is with Rousseau that this double meaning unfolds in the modern *theatrum philosophicum*. In Rousseau's thought, transparency performs an argumentative function, unveiling the ideological link between Enlightenment and *civilisation*: where the Enlightenment's self-perception praises its own act of enlightening, Rousseau sees the opacity of alienating relationships. Rousseau moves from this argumentative element to build a regulatory framework that refers to both the foundation of moral principles, as in the *Discours sur l'inégalité*, and the foundation of a democratic community, as in

the *Contrat social*. Hence, this paper intends to investigate Rousseau's argument in reference to the concept of transparency. The thesis underlying this work is that if it is true that the idea that Rousseau "discovers" is typically modern, however this idea is eminently critical of modernity. This means that it cannot be immediately related to the "transparent society" that, according to some contemporary thinkers, would characterise our society in a totalitarian way.

**Parole chiave / Keywords:** Illuminismo; Ideologia; Teoria sociale; Diritto naturale; Democrazia / Enlightenment; Ideology; Social Theory; Natural Right; Democracy.

Marco Fioravanti, *Per un lessico giuridico della trasparenza. Pubblicità e segretezza in Francia tra Ancien régime e Rivoluzione / Toward a legal lexicon of transparency. Publicity and Secrecy in France between the Ancien régime and the Revolution*

In questo saggio si vuole cercare di definire il concetto di trasparenza – inteso principalmente come pubblicità dei processi decisionali e antonimo di segretezza – e la sua evoluzione semantica nella Francia a cavaliere tra *Ancien régime* e Rivoluzione. La politica assolutistica era basata sui dogmi assoluti della religione, sui segreti custoditi dai sovrani – gli *arcani imperii* – e dalle corporazioni (gli *interna corporis*), in particolare da quella dei magistrati, custode degli *arcani juris*. Questa struttura giuridica e ideologica viene messa sotto accusa dall'Illuminismo che, nelle sue varianti intellettuali, si fece interprete della critica verso la segretezza del potere, l'arbitrio e la *iurisdictio* dei giudici e delle loro funzioni esercitate in maniera "occulta". L'opinione pubblica e la libertà d'espressione pertanto furono elevate a potenze da esercitare contro il dispotismo, anche in campo giudiziario con la richiesta di emarginare la segretezza del processo. Tuttavia solo con la Rivoluzione francese la trasparenza – nella formazione della legge, nella visibilità della cosa pubblica, nell'amministrazione della giustizia e nel controllo del potere da parte dei cittadini – avrebbe assunto un valore costituzionale.

In this essay I define the concept of transparency – primarily intended as publicity of decision-making and antonym of secrecy – and its semantic evolution in France between the *Ancien régime* and the Revolution. The absolutist policy was based on the dogmas of religion, on the secrets kept by the sovereign and by corporations, and on the power of the judges. This legal and ideological structure is criticized by the Enlightenment which, in its various intellectual forms, denounced the secrecy of the power, the arbitrariness of judges and their functions carried out covertly. Public opinion and freedom of expression were, therefore, conceived as powers to exercise against despotism, even in the legal field with the request to marginalize the secrecy of the process. However, only with the French Revolution, transparency – in the law making process, in the visibility of public affairs, in the administration of justice and in the control of power by the citizens – achieved a constitutional value.

**Parole chiave / Keywords:** Opinione pubblica; Trasparenza; Segretezza; Sorveglianza; Denuncia / Public opinion; Transparency; Secrecy; Surveillance; Denunciation.

Paola Rudan, *Jeremy Bentham, la trasparenza e la disciplina sociale della costituzione / Jeremy Bentham, transparency and the social discipline of the constitution*

Mentre comunemente la storiografia considera la rilevanza costituzionale della trasparenza in relazione al declino della tradizione assolutistica degli *arcani imperii* e all'affermazione del governo

rappresentativo, il saggio prende in esame la funzione amministrativa attribuita alla trasparenza tra il XVIII e il XIX secolo. Sotto questa luce, la riflessione di Jeremy Bentham acquisisce una particolare rilevanza. La trasparenza è per lui, in primo luogo, l'effetto dell'architettura panottica, cui viene riconosciuta una precisa capacità disciplinare. In secondo luogo, la trasparenza può essere realizzata attraverso un vasto piano contabile fondato su un principio sinottico. In quanto presume e produce trasparenza, l'attività di management dovrebbe diventare la base di una disciplina sociale della costituzione, dando espressione e organizzazione ai valori costituzionali della società.

While historiography often underlined the constitutional role of transparency in relation to the decline of the absolutist tradition of *arcana imperii* and to the emergence of representative government, the essay takes into account the administrative function that has been attributed to transparency between the 18<sup>th</sup> and the 19<sup>th</sup> century. In this perspective, Jeremy Bentham's reflection reveals its importance. According to Bentham, transparency is first of all the effect of the panoptical architecture, with its specific disciplinary capacity. Secondly, transparency can be realized through a vast project of book-keeping based on a synoptic principle. Insofar as it presumes and produces transparency, management should become the starting point of a social discipline of the constitution, thus expressing and organizing the constitutional values of society.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Bentham; Management; Società; Costituzione / Transparency; Bentham; Management; Society; Constitution.

Giuseppe Mecca, *Per un "governo trasparente". Principio della pubblicità e consenso pubblico nell'esperienza del Piemonte Subalpino / For an "open government". The principle of publicity and public consensus in the experience of Piedmont-Savoy*

Questo saggio si propone di mettere in connessione la trasparenza con la forma di governo costituzionale nel Piemonte Subalpino. Lo sviluppo ottocentesco di sistemi parlamentari impone di ridefinire la partecipazione del pubblico alla vita delle istituzioni. Un governo rappresentativo fonda la propria legittimazione sul consenso dei cittadini, mantenendo viva e costante la comunicazione tra il pubblico e gli eletti. Tra i principi regolatori delle assemblee rappresentative è individuato il principio della pubblicità da intendersi come sedute pubbliche, libere discussioni ed informazione. L'analisi si concentra sui due momenti centrali del procedimento legislativo: le discussioni e le deliberazioni. Speciale attenzione è dedicata alla prassi delle sedute segrete del Parlamento e all'alternanza tra voto segreto e palese. In effetti, la pubblicità è l'atmosfera entro cui devono operare e vivere tutti i poteri dello Stato ed è lo strumento per sottoporre i governanti al controllo della coscienza nazionale.

This study aims at connecting openness with the type of constitutional government ruling in Piedmont-Savoy. The nineteenth-century development of parliamentary systems requires the redefinition of the public participation in the life of the institutions. A representative government bases its legitimacy on the consensus of citizens, keeping the communication between public and representatives alive and constant. Among the regulatory principles of the representative assemblies, the rule of publicity was identified as consisting in public meetings, open discussions and information. The analysis focuses on two central moments of the legislative process: debates and deliberations. Special attention is devoted to the practice of secret meetings of the Parliament and to the alternation between secret and open ballots. Indeed, openness is the atmosphere within which all the powers of the State must work and live and it is the instrument by which the rulers are subjected to the control of national opinion.

**Parole chiave / Keywords:** Governo rappresentativo; Assemblea rappresentativa; Parlamentarismo; Piemonte Subalpino; Statuto Albertino; Pubblicità; Voto segreto o palese / Representative government; Representative assembly; Parliamentarism; Piedmont-Savoy; Albertine Statute; Parliamentary publicity; Secret or open ballots.

Licia Califano, *Trasparenza e privacy nell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale / Transparency and privacy in the evolution of the constitutional system*

L'articolo parte da un approfondimento del significato, del contesto costituzionale e del quadro normativo dei concetti di trasparenza e di privacy (in particolare, nella sua accezione di diritto alla protezione dei dati personali), con una metodologia incentrata sull'evoluzione storica di questi due interessi costituzionali: in particolare, l'approdo per ciascuno di essi sarà l'analisi, rispettivamente, del d.lgs. 33/2013 e del d.lgs. 196/2003. Una volta messi a fuoco i termini del principio della trasparenza e del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, l'articolo si soffermerà sulla loro difficile convivenza, rilevando che questa è possibile solamente effettuando un bilanciamento tra valori in grado di contemperare gli obblighi di pubblicazione online di informazioni di interesse pubblico (da parte delle pubbliche amministrazioni) con l'esigenza di non rivelare dati di carattere personale (al fine di non invadere la sfera di riservatezza e ledere la dignità degli individui interessati). Nel fare ciò, verrà proposta l'interpretazione data dal Garante per la protezione dei dati personali tramite le Linee guida del 2014, che forniscono una lettura improntata alla ricerca del miglior punto di equilibrio possibile tra trasparenza e privacy; ma si darà altresì conto degli aspetti, contenuti nel d.lgs. 33/2013, che tuttora presentano forti criticità sul piano della protezione dei dati personali. Infine, l'articolo farà cenno alla riforma della trasparenza, ancora in fase embrionale, come avviata dalla recente legge delega n. 124/2015.

The article starts with an in-depth analysis of the meaning, the constitutional context and the rules about transparency and privacy (as right to data protection): through their historical evolution, they will be analyzed especially considering the decree n. 33/2013 (about transparency) and the decree n. 196/2003 (about data protection). After that, the article will linger on their difficult cohabitation, evaluating that this could be possible only balancing them in a suitable way: this means that the obligations to disclose public interest information on the websites of the administrations don't have to lead to disclose personal data, because individuals' privacy sphere should not be invaded and personal dignity should not be betrayed. In doing this, the article will focus on the Guidelines approved by the Data protection Authority in 2014, which expose the best possible point of balance between transparency and privacy; at the same time, the article will analyze the remaining criticalities which affect personal data protection. Finally, there will be some brief remarks on the reform of transparency, still at an early stage, promoted by the act n. 124/2015.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Privacy; Diffusione di dati personali; Bilanciamento; Garante per la protezione dei dati personali / Transparency; Privacy; Personal data disclosure; Balance; Data protection Authority.

Giulio Salerno, *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative / Towards transparent administration: constitutional principles and legislative rules*

L'articolo offre un'analisi del principio di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, inteso come piena conoscibilità dell'organizzazione amministrativa, nei principi costituzionali e nella disciplina legislativa. Circa la Costituzione, il principio di trasparenza, sebbene non espressamente previsto dalla Costituzione, può essere considerato come un principio di rilevanza costituzionale. Si analizzano poi le discipline legislative che, al fine di assicurare maggiore conoscibilità dell'azione amministrativa, hanno incentivato l'uso delle tecnologie digitali con apposite norme. In particolare, sono descritte due specifiche applicazioni legislative del principio di trasparenza: il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la disciplina anticorruzione che ha previsto un articolato impiego dello strumento digitale per realizzare la cosiddetta "amministrazione trasparente", e ha introdotto, in questo quadro, il nuovo diritto di accesso civico. In conclusione, si ritiene che il processo di concretizzazione legislativa del principio di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni necessita di correzioni e di perfezionamenti. A tal fine possono essere collegate alcune delle novità normative che deriveranno dai futuri decreti legislativi che saranno adottati in applicazione della legge n. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione.

The article gives an analysis of the principle of administrative transparency, understood as full ability to know the organization and the activity of public administration, in the constitutional principles and in the legislative rules. As far as the Constitution is concerned, although administrative transparency is not expressly provided for by the Constitution, it can be considered as a principle of constitutional significance. As far as the legislative rules are concerned, the use of digital technologies has been encouraged in order to ensure greater knowledgeability of the organization and the activity of public administration. In particular, two specific applications are described: the "right of access" to administrative documents and the "anti-corruption legislation" which provided an articulated use of the digital instruments to achieve the so-called "transparent government", and introduced a new "civic right of access". In conclusion, the process of legislative realization of the administrative transparency needs improvements and corrections. For this purpose, some of the regulatory changes deriving from future legislative decrees (issued in application of the recent reform of the public administration, L. 124/2015) will be useful.

**Parole chiave / Keywords:** Amministrazione pubblica; Trasparenza; Conoscibilità degli atti amministrativi; Tecnologie digitali, Diritto di accesso; Normativa anticorruzione / Public administration; Transparency; Knowledgeability of the administrative acts; Digital instruments; Right to access; Anti-corruption legislation.

Pierre Serrand, *La transparence administrative et le code des relations entre le public et l'administration / Administrative transparency and the code on the relationship between the public and the administration*

Désormais régie par le nouveau code des relations entre le public et l'administration, la transparence administrative n'a cessé, en France, de se renforcer. Elle s'est d'abord appliquée aux documents administratifs. Elle s'est ensuite imposée aux services de l'administration et aux décisions des autorités administratives. Ce renforcement de la transparence illustre le rééquilibrage d'un droit administratif qui se déplace progressivement de l'administration vers l'administré.

Administrative transparency in France is now regulated by the new code on the relationships between the public and the administration and its field of application is steady. In the past it was applicable to administrative documents. Then it has been imposed to all public services and to all decisions of administrative authorities. This shows the progressive rebalancing of administrative law which progressively goes from the administration to the administered people.

**Mots-clés / Keywords:** Droit administratif; Transparence administrative; Document administratif; Autorités administratives; Administration publique / Administrative law; Administrative transparency; Administrative documents; Administrative authorities; Public powers.

Massimo Rubechi, *Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi* / *The public funding of political parties and its transparency: history and evolution*

Il contributo intende offrire una ricostruzione della disciplina in materia di finanziamento dei partiti politici nella storia repubblicana, leggendo tale evoluzione in controtelaio rispetto alle istanze di trasparenza. La trasparenza, infatti, è andata affermandosi come il principale strumento attraverso cui prevenire anche nelle forme organizzative riconducibili alla rappresentanza politica (partiti politici) i fenomeni corruttivi e, in generale, assicurare un controllo sulle risorse pubbliche. In questo contesto, il contributo evidenzia come la trasparenza sia stata realizzata, sin dal primo intervento del legislatore, principalmente attraverso la pubblicità dei rendiconti dei partiti politici (in presenza di finanziamenti pubblici soprattutto) e la tracciabilità dei finanziamenti da parte dei privati. Passando per l'evoluzione normativa degli anni novanta – incentrata soprattutto sui rimborsi elettorali – e non mancando di evidenziare la frammentarietà e disorganicità della disciplina sul tema, l'Autore arriva ad analizzare le più recenti riforme a cavallo tra XVI e XVII legislatura. Queste ultime sono state le prime ad istituire un nesso fra le regole di democraticità interna nella struttura dei partiti politici e il regime di finanziamento pubblico.

The article offers an historical account of the funding of political parties in the history of the Italian Republic, with a special focus on transparency issues. Indeed, transparency became the main tool to prevent corruption and to guarantee auditing of public resources in the political representation field (political parties). The article highlights how transparency have been realized, since the first legislator's interventions, mainly through the publicity of political parties financial accounts (especially in case of public funding) as well as the traceability of private funding. Analyzing the '90s legislative evolution – mainly focused on the refunds for election campaigns – and pointing out the fragmentary nature of the normative framework, the Author examines the most recent reforms in XVI and XVII Parliamentary terms. Those law reforms have been the first to set up a connection between public funding and the rules of democracy inside each political party's structure and organization.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Finanziamento pubblico; Partito politico; Metodo democratico; Rimborso elettorale / Transparency; Public funding; Political party; Democratic method; Refunds for election campaign.

Matteo Timiani, *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo / The evolution of the matter of public transparency*

L'articolo intende analizzare quanto attualmente previsto dal d.lgs. 33/2013 (cd. decreto trasparenza) in materia di trasparenza delle informazioni di pubblico interesse, anche alla luce dell'evoluzione subita dal principio di trasparenza nell'ordinamento italiano. Nello specifico, l'analisi verterà sugli aspetti oggettivi della trasparenza, e in particolare su: le finalità cui sono preordinati gli strumenti forniti dal legislatore per garantire la trasparenza; i diritti che il legislatore ha positivizzato; l'oggetto effettivo di questa rinnovata forma di pubblicità. Nel fare ciò, l'articolo metterà in luce anche le criticità che il dato legislativo pone e terrà conto altresì degli orientamenti assunti dalle principali istituzioni pubbliche operanti sul tema, cioè l'Autorità nazionale anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali. Infine, verrà fornita una prima lettura della disposizione contenuta nella l. 124/2015, che, nel delegare il Governo a innovare sul tema, intende introdurre nell'ordinamento italiano forme di accesso proprie dell'angloamericano *Freedom of information act* (cd. Foia).

The article analyzes the legislative decree n. 33/2013 (called Transparency Act) that concerns the disclosure of public information, considering the evolution of the principle of transparency in the Italian set of rules as well. The essay explores specifically the objective aspects of this theme, such as: the purposes of this kind of disclosure; the individuals' rights introduced; the real matter of publicity. So as to do this, the article illustrates the drawbacks set by the rules and considers the positioning of the main Italian designated public institutions, i.e. the Anticorruption Authority and the Data Protection Authority. Finally, the essay focuses on the rule ratified by the statute law n. 124/2015 which allows the Government to introduce access ways typical of the Anglo-American Freedom Of Information Act.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Accessibilità totale; Finalità di controllo sociale; Diritto alla conoscibilità; Ambito oggettivo / Transparency, Total disclosure, Purpose of social control, Right to know, Access.

Valentina Fiorillo, *La trasparenza di "chi"? L'evoluzione dell'ambito soggettivo / The evolution of subjective field of public transparency*

Il contributo si propone di ricostruire l'evoluzione e le caratteristiche dell'ambito soggettivo del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ovvero sia dell'individuazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici e di diritto privato destinatari degli obblighi di trasparenza (art. 11 del decreto trasparenza). L'A. evidenzia come tale ambito soggettivo presenti molteplici problematiche con riguardo alla sua categorizzazione e sistematizzazione, considerato che il legislatore delegato lo definisce tramite una serie di rinvii ad altre fonti normative e che le definizioni di "pubblica amministrazione", "ente pubblico" e "società partecipata" sono di per sé articolate, complesse e non sempre univoche, a seconda di quale criterio si stabilisca per individuarle. Il contributo, anche alla luce delle modifiche legislative intercorse o in corso di attuazione (legge delega n. 124/2015) e dei provvedimenti interpretativi delle amministrazioni competenti, propone, dunque, una classificazione delle categorie di soggetti destinatari di tali obblighi.

The article describes the evolution and the main characteristics of the so called "subjective field" of the legislative decree n. 33/2013 (Transparency Act), singling out the different categories of public administrations and public and private bodies who are subjected to transparency obligations. The

Author points out the difficult task to classify among a variety of public institutions, especially if one considers that the Transparency Act refers to other statute laws in order to define them. Moreover the definitions of "Public administration", "public institution" and "public company" are often ambiguous. Yet the article proposes a classification, also based on the most recent statutory reforms (Law n. 124/2015) and the measures adopted by the administrations.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Pubblica amministrazione; Società partecipata; Ambito soggettivo; Pubblicazione obbligatoria / Transparency; Public administration; Public company; Subjective field; Mandatory publication.

Giovanni Di Cosimo, *Sul ricorso alle linee guida da parte del Garante per la privacy / About the use of Guidelines by the Italian Data Protection Authority*

L'intento dell'articolo è di porre in evidenza le criticità che hanno accompagnato l'adozione, da parte del Garante per la privacy, delle Linee guida sulla trasparenza nei siti web della Pubblica Amministrazione. Tali Linee guida infatti sono state adottate in forza di una disposizione del Codice della privacy che affida al Garante il compito di curare la conoscenza tra il pubblico della disciplina in materia di data protection. Al contempo però il D.lgs. n. 196/2003 non prevede che l'Autorità possa adottare provvedimenti come le Linee guida. Dunque il contributo si interroga sul fondamento normativo di tale strumento e sulla legittimità dell'esercizio da parte delle Autorità indipendenti di un siffatto potere regolamentare, in mancanza di attribuzione esplicita dei poteri necessari.

L'articolo contiene una riflessione sul principio di legalità inteso nella sua "accezione forte", che ammette l'esercizio di poteri solo quando essi siano espressamente previsti da una fonte legislativa primaria, e nella "accezione debole" per cui il potere regolamentare delle Autorità indipendenti sarebbe da considerarsi legittimo, se finalizzato al perseguimento di fini indicati dalla legge, anche in assenza di fondamento normativo esplicito. Tale riflessione è accompagnata da un'analisi della prassi delle Autorità indipendenti. Le Linee guida del maggio 2014 costituiscono un esempio delle incertezze relative alla classificazione e alla legittimazione di taluni atti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti, essendo passibili di essere interpretate come atti sostanzialmente normativi ovvero, all'opposto, come *soft law*.

The aim of the article is to highlight the problems that have accompanied the adoption, by the Italian Data Protection Authority, of the Guidelines on transparency in the websites of the Public Administration. These Guidelines have in fact been adopted under a provision of the Data Protection Code which entrusts the Authority with the task of keeping the public understanding the rules on data protection. At the same time, however, the legislative decree no. 196/2003 does not provide for the Authority to take measures such as the Guidelines. Therefore the paper questions the legal basis of this instrument and the legitimacy of such a power, in the absence of an explicit attribution of the necessary powers.

The article contains a reflection on the rule of law, understood in its "strong sense" that admits the exercise of powers only when they are expressly required by a primary source of legislation, and in the "weak sense" according to which the regulatory power of the Independent Authorities would be considered legitimate, if it is aimed at achieving the purpose laid down by law, even in the absence of explicit legal basis. Such reflection is accompanied by an analysis of the practices of Independent Authorities. The Guidelines of May 2014 are an example of the uncertainties relating to the classification and to the legitimacy of certain acts of the Independent Administrative Authorities, being liable to be interpreted as essentially normative acts or, conversely, as *soft law*.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Linee guida; Autorità indipendenti; Principio di legalità; Soft law / Transparency; Guidelines; Independent Authorities; Rule of law; Soft law.

Francesco De Leonardis, *Tra obblighi di trasparenza e diritto alla riservatezza: verso una trasparenza di tipo "funzionale" / Among transparency obligations and the right to privacy: towards a functional transparency*

Secondo alcune letture il sistema italiano, con l'entrata in vigore della legge del 2013, si sarebbe evoluto dal modello dell'accessibilità parziale con legittimazione soggettiva al modello dell'accessibilità parziale con legittimazione oggettiva. Obiettivo del contributo è confermare che tale conclusione ad oggi non può essere condivisa e che, se indubbiamente la trasparenza amministrativa si è ampliata con il decreto Lgs. n. 33/2013 e si amplierà ancora con l'attuazione della cd. legge Madia, non si può dire che si sia già operato il transito al modello di accessibilità alle informazioni di tipo oggettivo, che non prevede una legittimazione soggettiva per poter chiedere l'accesso ai documenti amministrativi. Al "contenimento" della trasparenza e al "salvataggio" dell'interesse soggettivo come presupposto per l'accesso ha contribuito l'art. 24 comma 2 lett. d) della legge n. 241/90 che fa salva l'esigenza di tutelare la "riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese" ma soprattutto la costante azione del Garante della Privacy e in particolare le linee Guida da questo approvate nel maggio del 2014.

According to some readings, the Italian system, with the entry into force of the Act of 2013, would have evolved from a partial accessibility model with a subjective legitimacy to a partial accessibility model with objective legitimacy. Aim of this contribution is to confirm that this conclusion today cannot be shared and that, though undoubtedly administrative transparency has expanded with the legislative decree no. 33/2013 and it will expand to include the implementation of the so called Madia law, one cannot say that the Italian system has already operated the transition to the accessibility model to information of an objective type, which does not provide for a subjective legitimacy to ask for access to administrative documents. The art. 24 paragraph 2 letter d) of Law No. 241/90, which is without prejudice to the need of protecting the "privacy of third parties, persons, groups and businesses", together with the Guidelines approved by the Data Protection in May 2014 have helped the "containment" of transparency and the "rescue" of the subjective interest as a prerequisite for access.

**Parole chiave / Keywords:** Legittimazione oggettiva; Accesso; Legge n. 241/90; Linee guida / Subjective Legitimacy; Objective Legitimacy; Access Law n. 241/90; Guidelines.

Simone Calzolaio, *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale della amministrazione digitale / Digital (and privacy) by default. Constitutional identity of e-government*

Il lavoro intende indagare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane. Il «settore pubblico» ha un peso decisivo nella vita della società europea e nel *digital single market*. Per questo, il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione investe l'ordinamento giuridico italiano ed europeo, il sistema di tutela dei diritti fondamentali ed i rapporti fra cittadini e poteri pubblici. In questa prospettiva l'indagine analizza le norme sulla trasparenza amministra-

tiva sul web, il Codice dell'amministrazione digitale e l'agenda digitale italiana, al fine di delineare l'influenza effettiva esercitata sulla digitalizzazione pubblica. L'insieme di questi atti normativi determina i principi della digitalizzazione pubblica in Italia, che si distinguono in tre categorie: i principi riguardanti le politiche della digitalizzazione nella fase di transizione verso l'amministrazione digitale; i principi di organizzazione e funzionamento della infrastruttura "amministrazione digitale"; i principi dell'organizzazione pubblica conseguenti all'avvento del digitale. Dall'analisi svolta si profila, in prima battuta, una peculiare identità costituzionale dell'amministrazione digitale italiana, in cui il conflitto fra principio della trasparenza amministrativa e diritto alla privacy si rivela una mera apparenza. Infatti, la società dell'informazione e la digitalizzazione superano e riassumono i termini di questo conflitto: da un lato, le norme sulla privacy non sono più adeguate a proteggere i dati personali al tempo del *big data analytics*; dall'altro lato, e per la stessa ragione, la trasparenza amministrativa attuata in assenza di adeguate forme di protezione e sicurezza dei dati costituisce un problema primario per gli interessi nazionali e per la sovranità dello Stato, prima ancora che per i diritti individuali dei singoli.

Proprio per affrontare queste dinamiche epocali prima la Corte di Giustizia europea ed ora il nuovo «pacchetto protezione dati» sviluppano un percorso volto a svelare la natura della sfida che la digitalizzazione massiva pone agli ordinamenti giuridici contemporanei. Saremo pronti a raccogliercela, in Italia?

The aim of the article is to investigate the process of digitalization of the Italian government. The 'public sector' has a decisive influence in the life of European society and the digital single market. For this reason, the process of digitalization of public administration concerns the Italian and European legal system, the system of protection of fundamental rights and the relationship between citizens and public authorities. In this perspective, the study analyzes the rules on administrative transparency on the web, the Digital Administration Code and the Italian Digital Agenda, in order to outline the actual influence on the public digitalization. This set of regulations determines the principles of public digitalization in Italy, which are divided into three categories: the principles relating to the digitalization policies in the transition to digital administration; the principles of organization and operation of the "digital administration" infrastructure; the principles of the public organization resulting from the advent of digital era. From the analysis, a particular constitutional identity of the Italian digital administration is, in the first instance, looming, where the conflict between the principle of administrative transparency and privacy rights proves to be a mere appearance. In fact, the information society and the digitalization exceed and summarize the terms of this conflict: on the one hand, privacy policies are no longer adequate to protect personal data in the time of big data analytics; on the other hand, and for the same reason, administrative transparency implemented in the absence of data adequate protection and security is a primary issue more for the national interests and sovereignty of the State, rather than for the individual rights.

To face these epochal dynamics, the European Court of Justice and now the new "data protection set of rules" develop a process that will reveal the nature of the challenge that the massive digitalization poses to contemporary legal systems. Will we be ready to pick it up, in Italy?

**Parole chiave / Keywords:** Amministrazione pubblica; Trasparenza; Tecnologie digitali; Protezione e sicurezza dei dati personali; Interoperabilità e interconnessione / Public administration, Transparency; Digital instruments; Data protection; Interoperability and interconnection.

Valentina Pagnanelli, *Accesso, accessibilità, Open Data. Il modello italiano di Open Data pubblico nel contesto europeo / Access, accessibility, Open Data. The Italian model of Public Open Data in the European context*

Obiettivo dello scritto è l'analisi delle politiche di Open Data europee e nazionali, alla luce delle principali evoluzioni normative. Nello svolgimento verranno evidenziate le peculiarità del modello italiano, che emergono soprattutto in relazione alle finalità sottese alla disciplina nazionale sulla Trasparenza amministrativa. Per svelare i caratteri dell'Open Data italiano si svilupperà una comparazione con il modello di Open Data del Regno Unito. Si darà poi conto del percorso iniziato con il diritto di accesso "tradizionale", proseguito con l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico, e giunto oggi alla proclamazione di un diritto di accesso generalizzato. Chiuderà l'articolo una riflessione sul contesto normativo europeo e nazionale, alla luce della recentissima approvazione del cd. Pacchetto Protezione Dati.

The aim of this paper is the analysis of the European and national Open Data policies, in the light of the major changes in legislation. The article will highlight the peculiarities of the Italian model, peculiarities that occur in particular in relation to the purposes underlying the national rules on administrative transparency. In order to reveal the features of the Italian model, a comparison will be carried out with the Open Data model of the UK. Afterwards we shall consider the evolution that began with the right to access, continued with the introduction of the institute of civic access and comes today to the proclamation of a general right of access. This article will end with a reflection on the European and national legal framework in the light of the recent approval of the new Data Protection set of rules.

**Parole chiave / Keywords:** Trasparenza; Accesso; Accessibilità; Open Data; Agenda digitale / Transparency; Access; Accessibility; Open Data; Digital Agenda.

Diederick Slijkerman, *Ministerial Responsibility as a Safety Valve for the Constitutional Powers in Great Britain from the Seventeenth Century Onwards / Responsabilità ministeriale come valvola di sicurezza per i poteri costituzionali in Gran Bretagna dal Diciassettesimo secolo in poi*

In this article, it is argued that ministerial responsibility has functioned as a safety valve for the constitutional powers in Great Britain from the seventeenth century until now. Great Britain is famous for its early establishment of parliament, which began in the Middle Ages. Parliament managed to obtain some rights with respect to the king and country. The primary right was to approve the subsidies. Most other European people looked in amazement at this rebellious institution, because it restricted the royal power and claimed constitutional power of its own. From its beginning parliament functioned as a counterbalance to the might of the king. It is precisely this relationship that I would like to investigate by means of the term ministerial responsibility. The main thesis of the article that a final definition of ministerial responsibility is actually impossible because it marks a relationship and not so much a rule. The conventions about ministerial responsibility have always been interpretations and are as such not permanent, but changeable.

In questo articolo, si argomenta che la responsabilità ministeriale ha funzionato come una valvola di sicurezza per i poteri costituzionali in Gran Bretagna dal Diciassettesimo secolo in poi. La

Gran Bretagna è famosa per la sua precoce istituzione del parlamento, che iniziò a funzionare nel Medioevo. Il Parlamento riuscì ad ottenere alcuni diritti nei confronti del re e del paese. Il diritto principale consisteva nell'approvare i finanziamenti. La maggior parte degli altri popoli europei guardavano stupiti a questa istituzione ribelle, in quanto limitava il potere regio e reclamava poteri costituzionali per se stessa. Dal suo nascere, il parlamento funzionava come contrappeso al potere del re. È precisamente questa relazione che io desidererei indagare attraverso il termine responsabilità ministeriale. La tesi centrale dell'articolo è che una definizione finale di responsabilità ministeriale sia in realtà impossibile poiché attiene a una relazione più che a una norma. Le convenzioni riguardanti la responsabilità ministeriale sono sempre state interpretazioni e come tali non sono permanenti, ma modificabili.

**Keywords / Parole chiave:** Ministerial responsibility; Constitutional powers; Monarchy; Parliament; Cabinet; Prime minister; Public opinion; Conventions, checks and balances / Responsabilità ministeriale; Poteri costituzionali; Monarchia; Parlamento; Gabinetto; Primo ministro; Opinione pubblica; Convenzioni, controlli e bilanciamenti.

Mariaconcetta Basile, *I Catechismi costituzionali del 1820: strumenti di propaganda e di diffusione della Costituzione spagnola nel Regno delle Due Sicilie / Constitutional Catechisms of 1820: tools of propaganda and circulation of the Spanish Constitution in the Kingdom of Two Sicilies*

L'analisi di quattro esemplari superstiti dei catechismi costituzionali del Regno delle Due Sicilie pubblicati nel 1820 rappresenta un momento importante della riflessione maturata in quegli anni sulle tematiche relative alla riformulazione dei rapporti fra governanti e governati e sulla creazione del consenso al regime costituzionale.

In particolare, è possibile, ravvisare due momenti distinti: quello che ha preceduto la concessione della carta costituzionale gaditana e quello, invece, a questo immediatamente successivo. Vediamo, infatti, come i primi due *Catechismi*, editi poco prima della pubblicazione della costituzione spagnola, si contraddistinguessero proprio per l'attenzione particolare riposta nella figura del sovrano, garante della religione. Di contro, gli altri due *Catechismi*, in un dialogo aspramente polemico, si facevano portavoce d'istanze riformistiche ed illuminate. Rappresentavano una società liberale, in cui si ribadiva l'importanza del lavoro e della proprietà e in cui scomparivano i riferimenti alla religione per lasciare posto a temi quali la libertà di culto e di stampa.

Ciò sembra utile allo scopo di far luce su uno spaccato storico d'indubbio valore per lo studio dei tentativi compiuti dagli intellettuali del tempo che, oltre che spiegare ed istruire la popolazione sui precetti della carta costituzionale gaditana, si proponevano il compito di avanzare delle modifiche per "adattarla" alle nuove esigenze del Regno.

The analysis of four surviving examples of Constitutional Catechisms of the Kingdom of the Two Sicilies printed in 1820 is an important moment of consideration matured in those years on issues related to the reformulation of the relationship between rulers and ruled and the establishment of consensus to the constitutional regime.

In particular, it is possible, to recognize two distinct phases: one preceding the granting of the Constitution of Cadiz and the other, instead, immediately following it. We can see, in fact, how the first two catechisms, printed shortly before the publication of the Spanish Constitution, are distinguished for the attention paid to the figure of the sovereign, guarantor of religion. On the contrary, the other

## Abstracts

two catechisms, in a sharply polemical dialogue, were also the voice of reformist and enlightened tendencies. They represented a liberal society, which emphasized the importance of work and of property and where the references to religion disappeared to give way to issues such as freedom of worship and of the press.

This seems appropriate in order to throw light on a historical subject of great value for the study of the attempts made by the intellectuals of the time, that, besides explaining and educating the population about the precepts of the Constitution of Cadiz, had in view the task of making changes to "adapt" it to the new demands of the Kingdom.

**Parole chiave / Keywords:** Catechismi costituzionali; Moti rivoluzionari 1820; Regno di Sicilia; Costituzione gaditana; Opinione pubblica / Constitutional catechisms; Revolution of 1820; Kingdom of Sicily; Constitution of Cadiz; Public opinion.

Gian Paolo Trifone, *La teoria del potere di Alessandro Paternostro / The theory of power of Alessandro Paternostro*

Scopo del saggio è analizzare la teoria del potere elaborata da A. Paternostro. Nei suoi scritti di diritto costituzionale, il giurista, animato dalle sue idee politiche di una sinistra non estrema, formula la teoria del "potere sociale", nell'affermazione di un sistema democratico garantito da precisi diritti e doveri costituzionalmente sanciti. La costituzione, prima che scritta, consiste in un bagaglio di principi culturalmente rilevanti. Nell'osservazione del modello statunitense, il giurista auspica una corte suprema garante dei suddetti principi. La libertà dei cittadini risiede nel consapevole esercizio della loro sovranità; essa dovrebbe essere sostenuta da uno Stato partecipe e da un sistema giudiziario indipendente da ogni altro potere diverso da quello della legittimazione popolare, fissato nella Carta.

Objective of the essay is to analyse the theory of power drawn from A. Paternostro. In his writings on constitutional law, the jurist, animated by his ideas in politics, develops the theory of "social power", affirming a democratic system guaranteed by clear rights and duties constitutionally enshrined. The constitution, rather than a written document, consists of a wealth of culturally relevant principles. Observing the US model, the jurist calls for a Supreme Court guarantor of those principles. The freedom of the citizens resides in the conscious exercise of their sovereignty; it should be sympathetic with public institutions and supported by a judiciary independent from any other power than that of popular legitimacy, set out in the constitutional Charter.

**Parole chiave / Keywords:** Stato; Sovranità; Potere; Costituzione; Democrazia / State; Sovereignty; Power; Constitution; Democracy.

