



La partecipazione dell'Italia all'*Open Government Partnership* e la consultazione pubblica sul III Piano d'azione nazionale (2016-2018)

In un contesto globale in continua evoluzione come quello del mondo contemporaneo, governi e parlamenti devono affrontare sfide molto complesse che richiedono anche il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle imprese e degli altri portatori di interesse (*stakeholder*) nel processo decisionale che conduce all'adozione delle politiche pubbliche.

La consultazione pubblica è uno degli strumenti che permette la partecipazione democratica dei cittadini ed è sempre più spesso utilizzata dai parlamenti¹, dai governi e dalle amministrazioni per comprendere me-

glio i bisogni in continua evoluzione, rispondere alle esigenze della collettività e beneficiare delle informazioni, delle idee e delle risorse provenienti dalla società civile, come elementi chiave per l'innovazione, per affrontare sfide complesse di *policy* e per migliorare la qualità dei servizi pubblici.

In Italia nel corso degli ultimi anni è aumentato il numero di consultazioni, anche se tali iniziative mostrano ancora una scarsa uniformità in quanto a modalità e strumenti di realizzazione, canali di comunicazione e pubblicazione dei risultati².

Il Governo italiano partecipa a un'iniziativa internazionale multilaterale,

¹ Si vedano, in proposito, i dossier del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni del Senato [n. 328](#) e [n. 328/1](#) sulla consultazione pubblica della 13^a Commissione (Territorio, ambiente, beni ambientali) sull'economia circolare, maggio 2016; le consultazioni della 11^a Commissione permanente sul [disegno di legge 1428 e connessi](#) (Delega lavoro) e sugli [atti del Governo nn. 134 e 135](#) (Decreti contratto tutele crescenti e ammortizzatori sociali).

² Si veda al riguardo: Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, [L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 - Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali](#), giugno 2016, pp. 35-39. La consultazione pubblica è una pratica molto diffusa anche tra le autorità amministrative indipendenti.



l'[Open Government Partnership](#) (OGP)³, che sostiene lo sviluppo degli assi portanti dell'amministrazione aperta (o *open government*)⁴:

- democrazia partecipata;
- lotta alla corruzione e trasparenza della pubblica amministrazione;
- innovazione tecnologica.

Lanciata nel 2011 da otto Paesi⁵, l'OGP raccoglie oggi settanta Paesi membri, che hanno approvato la **Dichiarazione sull'[Open Government](#)** ([Open Government Declaration](#)), con la quale si impegnano ad intraprendere nuove iniziative nell'ambito dell'amministrazione aperta. Tra queste:

- lo sviluppo, con il pieno coinvolgimento della società civile e delle pubbliche amministrazioni, di un piano d'azione (*Action Plan*) di durata biennale che raccoglie impegni e progetti sui temi d'interesse dell'OGP;
- la produzione di auto-valutazioni e *report* indipendenti sui progressi compiuti;
- la diffusione dell'*open government* in altri Paesi tramite lo scambio di *best*

³ Per approfondimenti si rimanda ai siti <http://www.opengovpartnership.org/> e <http://open.gov.it/> da cui sono tratte le informazioni inserite in questa nota.

⁴ L'amministrazione aperta (o *open government*) è un modello di amministrazione che cerca di rendere procedimenti e decisioni più trasparenti e aperti alla partecipazione dei cittadini.

Nello specifico, un governo che si propone di essere aperto deve garantire:

- la trasparenza delle informazioni: i cittadini devono poter accedere a tutte le informazioni necessarie a conoscere il funzionamento e l'operato delle pubbliche amministrazioni;
- la partecipazione: tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, devono essere coinvolti nei processi decisionali e nella definizione delle politiche contribuendo con idee, conoscenze e abilità al bene comune e all'efficienza delle amministrazioni;
- l'*accountability*: ovvero l'obbligo dei governi di "rendere conto" ai cittadini del proprio operato e delle proprie decisioni, garantendo la piena responsabilità dei risultati conseguiti.

⁵ Brasile, Gran Bretagna, Indonesia, Messico, Norvegia, Repubblica delle Filippine, Sudafrica e Stati Uniti.

practices, assistenza tecnica, tecnologie e risorse.

L'iniziativa coinvolge anche i Parlamenti nazionali, che hanno costituito un gruppo di lavoro *ad hoc*, il [Legislative Openness Working Group](#), che ha tra i suoi compiti quello di condividere esperienze e informazioni a livello internazionale sull'apertura dei processi legislativi⁶.

I Paesi che partecipano all'OGP devono inoltre seguire, per le consultazioni, un processo ben definito, necessario per lo sviluppo del loro piano d'azione. Ogni Paese deve:

- rendere disponibili *online* i dettagli delle procedure e delle tempistiche per le consultazioni pubbliche, prima che queste abbiano luogo;
- consultarsi con la comunità nazionale, inclusi la società civile e il settore privato; fare in modo di dare spazio a diverse visioni;
- presentare un documento riassuntivo della consultazione pubblica e di ogni commento ricevuto a seguito della pubblicazione *online*;
- intraprendere attività di sensibilizzazione e divulgazione delle attività dell'OGP, per migliorare la partecipazione pubblica nei processi di consultazione;
- consultare i cittadini con sufficiente preavviso e attraverso molteplici canali di comunicazioni – sia *online* che attraverso incontri dal vivo – per assicurare l'accessibilità alle opportunità civiche di partecipazione;
- istituire un *forum* che permetta una consultazione regolare e stabile di tutti

⁶ Per approfondimenti sugli *open data* e i *media* civici in ambito parlamentare si rimanda a: Senato della Repubblica. Servizio dell'informatica e Centro ricerche NEXA del Politecnico di Torino, [Gli Open Data in ambito parlamentare](#), maggio 2015; Senato della Repubblica. Servizio dell'informatica e Fondazione <ahref, [I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso](#), maggio 2013.

gli *stakeholder* coinvolti nel processo d'implementazione OGP.

L'Italia ha già completato il [I Piano d'azione nazionale \(2012-2014\)](#) e il [II Piano d'azione nazionale \(2014-2016\)](#). Sia sul primo, che su parte del secondo Piano, sono stati pubblicati i rapporti dell'*Independent Reporting Mechanism* (IRM), organismo indipendente che conduce una revisione delle attività intraprese, verifica lo stato di avanzamento delle singole azioni (o impegni) e fornisce raccomandazioni ai Paesi partecipanti.

Le azioni previste nel **I Piano d'azione nazionale** includevano misure per la trasparenza, l'integrità, la semplificazione e politiche di *open data* e a sostegno della collaborazione e della partecipazione dei cittadini. L'IRM, [nel suo rapporto](#), ha osservato che il Piano includeva diversi impegni con un alto potenziale trasformativo, ma al momento della verifica solo 3⁷ dei 16 impegni erano stati portati a termine (tutti e tre gli impegni sono però contrassegnati⁸).

Il **II Piano d'azione**, adottato nel dicembre 2014, riguarda tre aree tematiche: 1. partecipazione; 2. trasparenza, integrità e *accountability*; 3. innovazione tecnologica, per un totale di sei azioni. Il [rapporto di medio termine](#) dell'IRM sui progressi fatti prende in esame il primo anno di implementazione dal 1° luglio 2014 al 30 giugno 2015⁹ e rileva

che delle sei azioni solo una (Segui i soldi-SoldiPubblici) è stata completata ed è contrassegnata¹⁰.

Sia per il primo che per il secondo Piano, l'*Independent Reporting Mechanism* ha raccomandato all'Italia, tra l'altro, la creazione di un *forum* allargato agli *stakeholder*, la definizione di regole e tempi certi per le consultazioni, l'avvio di iniziative per incrementare la partecipazione della società civile e delle imprese sia nelle procedure OGP, sia nello sviluppo dei nuovi piani d'azione, la determinazione di risorse e ruoli chiari per ogni istituzione coinvolta nelle procedure OGP.

La **bozza del III Piano d'azione nazionale (2016-2018)** è stata pubblicata il 16 luglio 2016 contestualmente al lancio del [sito open.gov.it](#). Il documento è l'esito di un percorso di partecipazione della società civile riunita nell'*Open Government Forum*¹¹, chiamata ad esprimere le proprie priorità, e di un processo di collaborazione con le diverse amministrazioni coinvolte, riunite in un gruppo di lavoro istituzionale, che hanno definito le azioni da inserire nella strategia 2016-2018, tenendo conto anche delle priorità indicate dalla società civile.

Le azioni del Piano sono analiticamente descritte e suddivise in tre settori:

1. trasparenza e dati in formato aperto (*open data*)¹²;

⁷ 1. Portale della trasparenza; 2. Miglior quadro normativo contro la corruzione nella pubblica amministrazione; 3. Sistema informativo sugli interventi della programmazione regionale unitaria (OpenCoesione).

⁸ Ogni impegno è valutato in relazione all'impatto potenziale (4 livelli: nessuno/minore/moderato/trasformativo), al livello di completamento (non iniziato/limitato/sostanziale/completo), alla cronologia (intendendosi la tempistica: non chiara, in ritardo, in tempo), a eventuali azioni future. Gli impegni contrassegnati - nel rapporto - con una stellina sono misurabili, chiaramente rilevanti per i valori OGP, con potenziale di impatto trasformativo e quasi, se non del tutto, implementati.

⁹ Per le date e le scadenze per le nazioni OGP si veda "*Open Government Partnership – How it Works*": <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/calendars-and-deadlines>.

¹⁰ Il rapporto precisa però che, nei primi mesi del 2015, l'IRM ha aggiornato i propri criteri di valutazione rendendoli più stringenti; se fossero stati adottati, nella valutazione, i precedenti criteri, l'Italia avrebbe ricevuto un contrassegno addizionale (Azione 4: *Portale Open Data*).

¹¹ La creazione dell'*Open Government Forum* è parte integrante della strategia di partecipazione inclusa nel III Piano e risponde alla volontà di superare i limiti dei due precedenti Piani d'azione italiani (il funzionamento del *Forum* è descritto nell'Allegato A della bozza del III Piano d'azione).

¹² Le pubbliche amministrazioni producono e raccolgono giornalmente un'enorme quantità di dati di interesse pubblico. Per poter sfruttare appieno le potenzialità di questa mole di informazioni è necessario che tali dati siano rilasciati in formato aperto (*open*), ovvero liberi da restrizioni sia dal punto di vista dell'accesso che del riutilizzo.

2. partecipazione e *accountability*;
3. cittadinanza digitale e innovazione.

Il primo settore (Trasparenza e *open data*) comprende le seguenti 12 azioni:

- Azione 1. [Agenda nazionale partecipata per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico](#);
- Azione 2. [Apertura dei dati sulla mobilità attraverso OpenTrasporti](#);
- Azione 3. [FOIA \(Freedom of information act\)](#)¹³: attuazione e monitoraggio;
- Azione 4. [Amministrazione \(più\) trasparente](#);
- Azione 5. [Portale OpenCUP – Anagrafe nazionale dei progetti d'investimento pubblico](#);
- Azione 6. [Social network per la trasparenza della PA](#);
- Azione 7. [Trasparenza degli istituti penitenziari](#);
- Azione 8. [Istat Linked Open Data](#);
- Azione 9. [Cruscotto Gare Consip](#);
- Azione 10. [Accesso e riuso dei dati del sistema educativo](#);
- Azione 11. [Milano Trasparente: Anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati](#);
- Azione 12. [Firenze Open Data](#).

Il secondo settore (Partecipazione e *accountability*) comprende ulteriori 15 azioni:

- Azione 13. [Settimana dell'Amministrazione aperta](#);

- Azione 14. [Strategia per la partecipazione](#);
- Azione 15. [Opere pubbliche 2.0](#);
- Azione 16. [Sostegno e tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti \(c.d. whistleblowing\)](#);
- Azione 17. [Anticorruption Academy](#);
- Azione 18. [Segui la BUL](#);
- Azione 19. [OpenCoesione Plus](#);
- Azione 20. [OPENAID 2.0](#);
- Azione 21. [Network degli animatori digitali](#);
- Azione 22. [Schoolkit: una strategia per valorizzare le migliori pratiche della scuola](#);
- Azione 23. [Monitora la buona scuola](#);
- Azione 24. [Roma collabora](#);
- Azione 25. [Bologna delibera e trasforma](#);
- Azione 26. [Roma Capitale – Agenda trasparente](#);
- Azione 27. [Milano Trasparente: Agenda pubblica degli incontri dei pubblici decisori](#).

Il terzo settore (Cittadinanza digitale e innovazione) comprende le seguenti 6 azioni:

- Azione 28. [Italia.it](#);
- Azione 29. [Diffusione di SPID a sostegno dell'innovazione](#);
- Azione 30. [Promozione competenze digitali](#);
- Azione 31. [Diventare cittadini digitali](#);
- Azione 32. [Osservatorio sui diritti digitali](#);
- Azione 33. [Lecce – Start-up in Comune](#).

Segue infine un allegato riguardante l'organizzazione e il funzionamento dell'[Open Government Forum](#).

La bozza del III Piano è sottoposta a consultazione pubblica, aperta a tutti (cittadini, organizzazioni della società civile, imprese e stakeholder) fino al 31 agosto 2016 ed è accessibile a questo [link](#) "Consultazione sul Terzo Piano d'Azione".

Dopo la chiusura della consultazione, nel mese di settembre 2016, saranno avviate le singole azioni. Il sito www.open.gov.it diventerà centrale per tutto il periodo di attuazione del Piano, dal momento che ospiterà

La [Open Knowledge Foundation](#) definisce tre aspetti fondamentali dei dati in formato aperto:

1. disponibilità e accesso: i dati devono essere disponibili in maniera completa, aggiornata e facilmente accessibile (preferibilmente via *internet*);
2. riutilizzo e redistribuzione: i dati devono essere forniti a condizioni e in formati tali da permetterne il riutilizzo, la redistribuzione e la ricombinazione (interoperabilità) con altri dati;
3. partecipazione universale: tutti devono essere in grado di usare, riutilizzare e redistribuire i dati. Non devono esserci, dunque, discriminazioni né di ambito di iniziativa, né contro soggetti o gruppi.

¹³ Si intende il [decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#), recante *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

tutti i documenti relativi alle attività del *Forum* e consentirà di monitorare l'effettivo rispetto degli impegni presi, mantenendo la più alta trasparenza sul processo e sui risultati raggiunti.

a cura di A. Sansò

Elenco Note brevi precedenti:

1. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): una panoramica sulla normativa vigente

2. Analisi e valutazione di impatto del Parlamento europeo

3. L'AIR nelle autorità indipendenti: una panoramica sulla normativa vigente

4. OECD Regulatory Policy Outlook 2015: come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?

5. Parlamenti e scienza: la valutazione dell'impatto scientifico e tecnologico

6. Unione europea: il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

**UFFICIO PER LA VERIFICA DELLA FATTIBILITÀ
AMMINISTRATIVA E PER L'ANALISI DI IMPATTO
DEGLI ATTI *IN ITINERE***

Capo Ufficio: Annarita Sansò

e-mail: ufficioair@senato.it

Segreteria: 06/6706-3437