



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 una maggiore apertura delle loro procedure e un più efficace coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle imprese e degli altri portatori di interesse (*stakeholder*) nel processo che conduce all'adozione delle decisioni pubbliche.

Il Governo italiano partecipa a un'iniziativa internazionale multilaterale, l'*Open Government Partnership* (OGP)¹, che sostiene lo sviluppo degli assi portanti dell'amministrazione aperta (o *open government*)²:

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

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.

* La presente nota breve aggiorna la [precedente nota breve](#) dell'agosto 2016 sul medesimo argomento.

¹ 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.

² L'amministrazione aperta (o *open government*) è un modello di amministrazione che cerca di rendere procedimenti



Lanciata nel 2011 da otto Paesi³, l'OGP raccoglie oggi [settantacinque 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 practice*, 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 legislativi⁴.

In particolare, per quanto riguarda le consultazioni, i Paesi che partecipano all'OGP devono seguire 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 partecipazione⁵;
- istituire un *forum* che permetta una consultazione regolare e stabile di tutti gli *stakeholder* coinvolti nel processo d'implementazione OGP.

⁵ La consultazione è uno degli strumenti che permette la partecipazione democratica dei cittadini ed è sempre più spesso utilizzata dai Governi e Parlamenti, e dalle amministrazioni per comprendere meglio 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 risultati. Per quanto riguarda il Parlamento 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), nonché la consultazione svolta dalla [Commissione di studio](#) per l'elaborazione di principi in tema di diritti e doveri relativi ad Internet della Camera dei deputati.

³ Brasile, Gran Bretagna, Indonesia, Messico, Norvegia, Repubblica delle Filippine, Sudafrica e Stati Uniti.

⁴In occasione del vertice annuale dell'OGP, svoltosi a Parigi dal 7 al 9 dicembre 2016, è emersa forte l'esigenza che i Parlamenti nazionali assumano un ruolo maggiore nelle iniziative di partecipazione, ampliando gli spazi e le opportunità di intervento dei cittadini e dei portatori di interesse anche attraverso strumenti e istituti propri della democrazia partecipativa come le consultazioni pubbliche e le petizioni.

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 3⁶ dei 16 impegni erano stati portati a termine (tutti e tre gli impegni sono però contrassegnati⁷).

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 2015⁸ e rileva che delle sei

azioni solo una (Segui i soldi-SoldiPubblici) è stata completata ed è contrassegnata⁹.

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](#)¹⁰, 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*)¹¹;

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

⁷ 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.

⁸ 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>.

⁹ 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*).

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

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

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

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

La bozza del III Piano è stata sottoposta a [consultazione pubblica](#), aperta a tutti (cittadini, organizzazioni della società civile, imprese e *stakeholder*) fino al 31 agosto scorso.

Successivamente alla conclusione della consultazione telematica, le amministrazioni hanno esaminato i commenti ricevuti dagli utenti, valutando quali recepire nella [versione definitiva del documento](#), pubblicata il 20 settembre 2016. A completamento di questo percorso di raccolta di idee, proposte e suggerimenti, è stato pubblicato un [report sulla fase di consultazione](#)¹². Si tratta di un'ulteriore novità introdotta in questo terzo ciclo OGP che intende valorizzare la partecipazione di cittadini e associazioni che hanno offerto il proprio contributo, garantendo una rendicontazione dell'impatto delle loro proposte sulla stesura del Piano. Il *report* è diviso in due sezioni:

1. la prima dedicata all'*Open Government Forum*, nel quale viene illustrato quale impatto abbiano avuto le proposte avanzate dai tavoli di lavoro sulla struttura del piano d'azione e sul contenuto dei singoli impegni assunti dalle amministrazioni;

2. la seconda contiene, invece, le risposte da parte dei responsabili delle azioni ai commenti inviati dai cittadini in fase di consulta-

zione e, dove necessario, le motivazioni della mancata inclusione di suggerimenti e proposte.

Dopo la chiusura della consultazione, sono state avviate le singole azioni.

Il sito www.open.gov.it ospita tutti i documenti relativi alle attività del *Forum* e del Piano d'azione.

Dal mese di gennaio 2017 la sezione "Monitora" tiene costantemente aggiornati i cittadini sullo stato di attuazione del Piano, per favorire il monitoraggio civico delle singole azioni. Ognuna delle 34 azioni del Piano ha una sua pagina dedicata che riporta:

- le informazioni essenziali (amministrazione responsabile, soggetti responsabili e coinvolti, periodo di attuazione, inizio attività, descrizione breve, obiettivo generale, obiettivi specifici, risultati attesi);
- un contatore che indica in verde gli obiettivi raggiunti, in giallo gli obiettivi da raggiungere e in rosso gli obiettivi mancati (ovvero in ritardo rispetto alla scadenza prevista nel Piano);
- una *timeline* degli obiettivi specifici etichettati in base allo stato di avanzamento (iniziato, da iniziare, concluso, non realizzato) con aggiornamenti e approfondimenti sull'attuazione.

Man mano che le amministrazioni responsabili rendono disponibili le informazioni sullo stato di attuazione delle azioni, queste vengono aggiornate nelle schede corrispondenti.

Il monitoraggio costante dell'effettivo rispetto degli impegni presi consente quindi di mantenere la più alta trasparenza del processo e dei risultati raggiunti.

Infine, si segnala che il III Piano d'azione tra le varie iniziative prevede l'istituzione della "Settimana della Partecipazione" da tenersi nella prima settimana di marzo e nel corso della quale sono svolti eventi per la diffusione della cultura dell'*open government* e lanciare iniziative e proposte in merito.

-
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.

¹² Consultabile al seguente *link*: http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/09/OGP-report_mlDEF.pdf.

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"

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