

Independent Reporting Mechanism (IRM): Rapporto sulla progettazione del piano d'azione dell'Italia 2019– 2021

Questo rapporto è stato redatto in collaborazione con Federica Genna, Ecorys

Indice

Riassunto esecutivo: Italia	2
I. Introduzione	5
II. Il contesto <i>Open Government</i> in Italia	6
III. <i>Leadership</i> e processo multilaterale	12
IV. Azioni	19
1. Dati aperti.....	20
2. Trasparenza.....	34
3. Registro dei titolari effettivi.....	41
4. Supporto alla partecipazione.....	44
5. Regolamentazione dei portatori di interessi.....	51
6. Cultura dell'amministrazione aperta.....	55
7. Prevenzione della corruzione.....	60
8. Semplificazione, <i>performance</i> , e pari opportunità.....	66
9. Servizi digitali.....	71
10. Cittadinanza e competenze digitali.....	80
V. Raccomandazioni generali	89
VI. Metodologia e fonti	94
Allegato I. Indicatori per le azioni	97

Riassunto esecutivo: Italia

Il quarto piano d'azione italiano include impegni legati a sfide nazionali rilevanti come la trasparenza sui titolari effettivi e la regolamentazione delle attività di *lobbying*. Si basa su azioni precedenti portate avanti nel contesto OGP in materia di dati aperti e introduce misure per migliorare la partecipazione civica e la cultura del Governo Aperto. Le azioni proposte beneficerebbero di obiettivi più mirati e quindi di un minor numero di impegni specifici. Il processo di co-creazione del piano può continuare a migliorare grazie a un dialogo precoce e continuo tra governo e società civile.

L'*Open Government Partnership* (OGP) è un partenariato globale che riunisce riformatori del governo e leader della società civile per creare piani d'azione che rendano i governi più inclusivi, reattivi ai bisogni dei cittadini e responsabili nei loro confronti. L'*Independent Reporting Mechanism* (IRM) monitora tutti i piani d'azione per garantire che i governi rispettino gli impegni presi. L'Italia ha aderito all'OGP nel 2011. Da allora, l'Italia ha implementato tre piani d'azione. Questo rapporto valuta la progettazione del quarto piano d'azione italiano.

Panoramica generale del piano d'azione

L'elevato *turnover* politico e la sfiducia nelle istituzioni pubbliche rimangono un problema sistemico in Italia. Il piano d'azione propone alcune azioni ambiziose e rilevanti per il contesto nazionale, tra cui l'istituzione di un registro dei titolari effettivi e la regolamentazione dei portatori di interessi. Le misure per rafforzare la partecipazione civica rappresentano una nuova area d'intervento, mentre aree tematiche come i dati aperti, la cultura del Governo Aperto, la trasparenza, i servizi e le competenze digitali sono riprese dal precedente piano d'azione.

Ci sono state più opportunità di partecipazione per la società civile alla co-creazione del piano d'azione rispetto al ciclo precedente, anche se il livello di influenza pubblica è rimasto invariato. Tuttavia, il cambio di governo a metà del processo di sviluppo del piano ne ha ritardato l'adozione. Il processo di co-creazione potrebbe essere rafforzato attraverso un maggiore coordinamento tra il governo e la società civile e una più regolare interazione con i rappresentanti dell'*Open Government Forum*.

Le azioni contenute nel piano riflettono in gran parte iniziative proposte dalle pubbliche amministrazioni, ma rispondono anche alle priorità della società civile in materia di trasparenza delle attività di *lobbying* e di titolarità effettiva. Nonostante le precedenti raccomandazioni dell'IRM siano state prese in considerazione, diverse azioni rimangono troppo ampie a causa della proliferazione di impegni specifici al loro interno (in un numero che può spaziare da 5 a 41). Queste attività rappresentano micro-azioni piuttosto che tappe per l'attuazione di un'unica azione di alto livello. Questo limita anche la valutazione

Tabella 1. In sintesi

Membro da: 2011

Piano d'azione in esame: Quarto

Tipo di rapporto: Progettazione

Numero di azioni: 10

Processo di sviluppo del piano:

Esiste un forum multilaterale: Sì

Livello di influenza pubblica: Coinvolgere

Ha agito contrariamente al processo OGP?: No

Progettazione del piano:

Azioni di rilevanza per i valori dell'OGP: 10 (100%)

Azioni di potenziale impatto trasformativo: 0(0%)

Azioni potenzialmente stellate: 0

dell'impatto complessivo di ciascuna azione. Il piano non contiene impegni potenzialmente trasformativi (anche se presenta un gruppo di impegni specifici potenzialmente trasformativi). Ciò rappresenta un decremento rispetto al piano d'azione precedente.

Il piano d'azione comprende inoltre iniziative portate avanti da diverse amministrazioni a livello locale e regionale, nonché da enti come, ad esempio, Unioncamere. Sia il governo che la società civile hanno dichiarato che la progettazione degli impegni specifici sul monitoraggio dei beni confiscati (contenuti all'interno dell'azione 1) rappresenta un esempio positivo di collaborazione tra governo e società civile.

Tabella 2. Azioni significative

Descrizione dell'azione	Passi successivi	Stato al termine del ciclo di implementazione
<p>Azione 3 – Registro dei titolari effettivi:</p> <p>Stabilire un quadro normativo e implementare un registro dei titolari effettivi</p>	<p>Considerare la possibilità di rendere l'accesso al registro gratuito per tutti. Altri miglioramenti potrebbero includere un impegno ad assicurare un'elevata qualità dei dati pubblicati nel registro e a fornire chiarimenti su come utilizzare al meglio i dati disaggregati per genere.</p>	<p>NB: lo stato verrà valutato alla fine del ciclo del piano d'azione.</p>
<p>Azione 4 – Supporto alla partecipazione: Creazione di un portale partecipativo nazionale per favorire consultazioni pubbliche e partecipazione civica a livello locale</p>	<p>Garantire che gli strumenti di partecipazione proposti siano il più inclusivi possibile, intervenendo per assicurare che la partecipazione sia aperta a tutti i segmenti della popolazione, compresi quelli per i quali l'uso dei sistemi digitali potrebbe costituire una barriera piuttosto che un vantaggio.</p>	<p>NB: lo stato verrà valutato alla fine del ciclo del piano d'azione.</p>
<p>Azione 5 – Regolamentazione dei portatori di interessi: Istituzione e collaudo di una procedura condivisa per la regolamentazione delle interazioni tra pubblici ufficiali e portatori di interessi</p>	<p>Fissare obiettivi sul numero di ministeri che dovrebbero adottare le nuove misure e garantire un'ampia interpretazione del concetto di portatori di interessi.</p>	<p>NB: lo stato verrà valutato alla fine del ciclo del piano d'azione.</p>

Raccomandazioni

Le raccomandazioni dell'IRM hanno lo scopo di informare lo sviluppo del prossimo piano d'azione e di guidare l'implementazione del piano d'azione attuale. Si prega di fare riferimento alla *Sezione V: Raccomandazioni generali* per maggiori dettagli su ciascuna delle seguenti raccomandazioni.

Tabella 3. Le cinque raccomandazioni chiave dell'IRM

Rafforzare il livello di collaborazione aumentando la partecipazione attiva dell' <i>Open Government Forum</i> al processo per la selezione e la stesura delle azioni.
Co-creare un numero minore di azioni, ma più ambiziose, mirate e coerenti.
Istituire una rete di responsabili per i dati aperti all'interno delle amministrazioni pubbliche.
Assicurarsi che tutte le amministrazioni pubbliche adottino il regolamento per i portatori di interessi.
Sviluppare e implementare un sistema di monitoraggio per garantire un'assegnazione e un utilizzo trasparente dei fondi legati alle misure economiche in risposta al COVID-19.

L'IRM

L'*Independent Reporting Mechanism* (IRM) dell'OGP valuta lo sviluppo e l'attuazione dei Piani d'azione nazionali per promuovere il dialogo tra gli *stakeholder* e migliorare l'*accountability*.

Federica Genna (Ecorys) ha collaborato con l'IRM nella conduzione di una ricerca documentale e di interviste che hanno contribuito ad informare i risultati di questo rapporto. Federica Genna lavora come consulente per la società di ricerca e consulenza olandese Ecorys. Nel suo lavoro si occupa di valutazioni programmatiche e, a livello tematico, di anti-corruzione, *good governance* e sicurezza internazionale.



I. Introduzione

L'*Open Government Partnership* è un partenariato globale che riunisce riformatori del governo e leader della società civile per creare piani d'azione che rendano i governi più inclusivi, reattivi ai bisogni dei cittadini e responsabili nei loro confronti. Gli impegni del piano d'azione possono basarsi sugli sforzi esistenti, identificare nuovi percorsi per completare riforme in corso o avviare azioni in un'area completamente nuova. L'*Independent Reporting Mechanism* (IRM) dell'OGP monitora tutti i piani d'azione per assicurare che i governi portino a compimento le azioni da loro proposte. La società civile e i leader di governo usano queste valutazioni per riflettere sui propri progressi e determinare se le azioni implementate hanno avuto un impatto sulla vita delle persone.

L'Italia è entrata a far parte di OGP nel 2011. Questo rapporto descrive e analizza lo sviluppo e la progettazione del quarto piano d'azione italiano per il periodo 2019-2021.

L'*Independent Reporting Mechanism* (IRM) dell'OGP ha collaborato con Federica Genna ed Ecorys per condurre questa valutazione. L'IRM si propone di informare il dialogo in corso sullo sviluppo e l'implementazione di azioni future. Per una descrizione dettagliata della metodologia dell'IRM, si prega di visitare il sito

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Il contesto *Open Government* in Italia

L'elevato *turnover* politico e la sfiducia nelle istituzioni pubbliche rimangono un problema sistemico in Italia. I piani d'azione dell'OGP hanno portato a progressi nell'attuazione della legislazione sull'accesso alle informazioni e nell'ambito dei dati aperti. L'attuale piano d'azione risponde a precedenti raccomandazioni dell'IRM, come la regolamentazione delle attività di *lobbying* e il monitoraggio dell'attuazione della legge FOIA. Il piano d'azione comprende altre questioni chiave come l'istituzione di un registro dei titolari effettivi.

Contesto

Da quando è entrata a far parte dell'OGP nel 2011, l'Italia ha fatto progressi su diversi fronti legati al Governo Aperto, come l'accesso alle informazioni, i dati aperti e la lotta alla corruzione.

Ciononostante si rilevano problemi sistemici che permangono tali e si sono inaspriti negli ultimi anni, come la disillusione dell'opinione pubblica nei confronti della politica, la scarsa fiducia nel governo e la stagnazione della crescita economica¹. Il *turnover* politico rimane frequente e spesso influisce sul completamento tempestivo dei processi OGP.

L'edizione del 2018 del *Democracy Index* continua a classificare l'Italia come una democrazia imperfetta². Il paese è sceso a un punteggio di 7,71 su 10 rispetto al 7,98 dell'anno precedente. Il peggioramento del punteggio è attribuito a una profonda disillusione nei confronti delle istituzioni politiche, compresi il parlamento e i partiti politici³. La sfiducia nelle istituzioni pubbliche è diffusa in Italia e si è tradotta in un'affluenza alle urne sempre più ridotta negli ultimi anni⁴.

L'Italia è stato uno dei paesi più colpiti⁵ dalla pandemia di Covid-19, con 33.072 morti al 28 maggio 2020⁶. Le caratteristiche della *governance* in Italia, con la sovrapposizione di poteri legislativi dello Stato e delle Regioni, anche in settori chiave come la salute, sono emerse chiaramente durante la pandemia⁷. Questo si è tradotto in sfide di coordinamento nell'attuazione delle misure di risposta, in scontri inter-istituzionali tra il governo centrale e quelli regionali, ma ha anche toccato aree chiave come la trasparenza e i dati aperti quando si è trattato di pubblicare i dati sulle infezioni da Covid-19⁸. Una mozione in Parlamento sull'equilibrio di genere,⁹ in risposta al movimento #datecivoce, è stato accolto con successo dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, che di conseguenza ha richiesto che un numero maggiore di donne venisse incluso nelle *task force* e nei comitati creati¹⁰.

Trasparenza e accesso alle informazioni

La prima legge italiana sulla trasparenza risale al 1990¹¹. La legge è stata riformata più volte¹² prima dell'approvazione della legge sulla libertà d'informazione (FOIA) nel maggio 2016¹³. La nuova legge ha migliorato il punteggio dell'Italia nel *Global Right to Information Rating* da 57 punti a 85 punti su 150¹⁴. La legge conferisce ai singoli il diritto di richiedere informazioni alle amministrazioni pubbliche senza incorrere in spese. Se tali enti negano l'accesso, sono tenuti a fornire una giustificazione¹⁵. Pur elogiandola come un importante passo avanti, le organizzazioni della società civile italiana hanno anche evidenziato alcune limiti critici della legge, come la presenza di ampie deroghe al diritto di accesso e la riluttanza delle pubbliche amministrazioni ad implementare la legge¹⁶. Il FOIA rimane poco utilizzato dai cittadini a causa della difficoltà a individuare le amministrazioni pubbliche che detengono le informazioni cercate e le diverse tipologie di accesso esistenti¹⁷.

Le raccomandazioni IRM del terzo piano d'azione italiano sull'implementazione del FOIA¹⁸¹⁹²⁰ sono state accolte dal team italiano dell'OGP e il piano d'azione 2019-2021 prevede misure volte a sviluppare un sistema centralizzato di monitoraggio delle richieste FOIA e dei loro risultati²¹.

In risposta alla pandemia del Covid-19, tutte le richieste FOIA che non fossero considerate "urgenti e improrogabili" sono state sospese fino al 31 maggio 2020²². Il governo ha successivamente dichiarato²³ che le richieste di accesso a informazioni sull'emergenza sanitaria erano escluse dalle disposizioni, anche se non era chiaro se tali richieste sarebbero state trattate in maniera automatica²⁴. Le organizzazioni della società civile hanno chiesto che il diritto di accesso alle

informazioni rimanesse garantito anche attraverso meccanismi di trasparenza proattiva come la pubblicazione tempestiva e in formato aperto di informazioni rilevanti²⁵.

La risposta dell'Italia alla pandemia ha rivelato anche carenze nella pubblicazione dei dati relativi all'emergenza, evidenziando discrepanze a livello regionale²⁶. Le organizzazioni della società civile hanno pubblicato una lettera aperta in cui si chiedeva che i dati disaggregati sul numero di tamponi fossero pubblicati in formato aperto e *machine-readable*²⁷.

Dati aperti

L'Italia ha realizzato notevoli progressi negli ultimi due anni nell'apertura dei dati e nel renderli più accessibili. Il *Digital Economy and Social Index 2019 (DESI)*²⁸ assegna all'Italia un punteggio dell'80 per cento, superiore al punteggio medio dei paesi dell'Unione Europea (UE-28) del 64 per cento²⁹. Analogamente, il rapporto *Open Data Maturity 2018* definisce l'Italia come un "trend-setter" nei dati aperti, assegnandole un punteggio di maturità dei dati dell'80 per cento³⁰. Ciononostante, la *Leaders Edition 2018* dell'*Open Data Barometer* - che si concentra sui paesi i cui governi si sono impegnati concretamente a portare avanti la causa dei dati aperti - assegna all'Italia solo un punteggio di 50 su 100, valutando la sua prontezza e lo stato di implementazione sui dati aperti 61 su 100, e il suo impatto solo 27³¹. Alcune organizzazioni locali hanno evidenziato la differenza tra queste valutazioni contrastanti sui dati aperti, sostenendo che il miglioramento dei dati aperti riportato dall'indice DESI 2018 è inspiegabile³².

I cambiamenti positivi dell'Italia sono il risultato dell'implementazione di strategie nazionali nel campo della digitalizzazione, dell'ICT e dei dati aperti³³. Le azioni sui dati aperti portate avanti nel terzo piano d'azione hanno dato luogo a risultati contrastanti per quanto riguarda l'aumento del numero di set di dati aperti e la qualità dei dati disponibili per i cittadini^{34,35}. Il quarto piano d'azione prosegue le azioni in materia di dati aperti.

Le sfide esistenti per un pieno utilizzo dei dati aperti includono una scarsa consapevolezza e comprensione del potenziale dei dati aperti, anche a livello decisionale; una qualità dei dati insufficiente; la mancanza di conoscenza della domanda di dati aperti; esempi di riutilizzo limitati e discrepanze a livello regionale³⁶. La complessa struttura di *governance* e il grado di autonomia delle Regioni su temi chiave³⁷ tra cui protezione civile e salute contribuiscono a dare vita a un panorama frammentato.

Libertà civili e spazio civico

Le libertà di associazione, di riunione e di espressione sono garantite dalla costituzione. Restano, tuttavia, alcune sfide irrisolte. Il *Press Freedom Index 2018* di *Reporters Without Borders* assegna all'Italia un punteggio di 24,12 su 100³⁸, un miglioramento rispetto al punteggio dell'anno precedente di 26,26³⁹ ma ancora distante dalla maggior parte dei grandi paesi europei. L'*Index* evidenzia casi di minacce di morte contro giornalisti, con diversi *reporter* che vivono ancora sotto la protezione della polizia a causa di minacce provenienti da membri di gruppi della criminalità organizzata⁴⁰. Tra i problemi persistenti in materia di libertà di stampa rimangono la diffamazione come reato penale, la forte concentrazione della proprietà dei media e l'influenza politica sulle emittenti pubbliche⁴¹.

I rapporti statistici nazionali mostrano che la partecipazione pubblica e il coinvolgimento civico sono in aumento. Questo avviene per lo più al di fuori dei processi formali, attraverso dimostrazioni e petizioni (*online*); la partecipazione rimane frammentata e legata al livello locale⁴². Il terzo piano d'azione OGP aveva mirato ad aumentare sia la partecipazione civica al processo decisionale sia il coinvolgimento civico attraverso lo sviluppo di linee guida specifiche per le consultazioni pubbliche⁴³. Il quarto piano prevede azioni volte ad aumentare e migliorare la partecipazione civica⁴⁴.

Per cercare di contenere la pandemia del Covid-19, il governo, da febbraio e marzo 2020, ha varato una serie di decreti che hanno progressivamente limitato le libertà costituzionali come la libertà di movimento e la libertà di riunione^{45,46}. Le misure hanno cominciato ad essere gradualmente revocate parallelamente alla diminuzione del tasso di contagio all'inizio del maggio 2020⁴⁷.

La maggior parte dei decreti sono stati emessi dal Presidente del Consiglio come decreti d'emergenza, e come tali senza la necessità di una preventiva approvazione da parte del Parlamento o del Presidente della Repubblica. La società civile ha messo in discussione questo approccio⁴⁸ e in diversi hanno chiesto che il Parlamento ritornasse alle sue regolari funzioni al fine di garantire la tutela dei diritti democratici⁴⁹. La società civile ha inoltre evidenziato una mancanza di trasparenza nei confronti delle *task force* e dei comitati scientifici creati dal governo: i verbali delle riunioni non sono stati resi pubblici e non è stata fatta chiarezza su chi facesse esattamente parte di tali comitati, in quanto la loro composizione sembra essere cambiata nel tempo senza essere resa pubblica⁵⁰.

Accountability e lotta alla corruzione

La percezione della corruzione in Italia è diffusa tra i cittadini e le imprese. L'Eurobarometro speciale della Commissione Europea del 2017 sugli atteggiamenti dei cittadini nei confronti della corruzione ha riportato che l'89 per cento degli intervistati in Italia ritiene che la corruzione sia diffusa all'interno del paese⁵¹. Questa percezione è rispecchiata dal 94 per cento delle imprese⁵². Il *Corruption Perception Index* di *Transparency International* per il 2019 assegna all'Italia un punteggio di 53 su 100⁵³. Solo altri sei paesi hanno un punteggio peggiore all'interno dell'Unione Europea⁵⁴.

Gli appalti pubblici, in particolare, sono un settore ad alto rischio in Italia. L'Eurobarometro Flash della Commissione Europea del 2017 sugli atteggiamenti delle imprese nei confronti della corruzione ha riportato che l'80 per cento delle imprese italiane che hanno risposto all'indagine ritiene che la corruzione sia diffusa negli appalti pubblici a livello nazionale, contro una media del 50% nei paesi dell'UE⁵⁵. Un rapporto di *Transparency International* Italia del 2018 ha evidenziato come gli appalti pubblici siano stati uno dei tre settori con il maggior numero di casi di corruzione tra il dicembre 2017 e il dicembre 2018⁵⁶.

Il quadro istituzionale e legislativo anticorruzione si è rafforzato negli ultimi anni, anche grazie alla creazione dell'ANAC nel 2012⁵⁷ e la legge 3/2019 sulle "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"⁵⁸. Tra le altre disposizioni, la legge ha aumentato le pene per i reati di corruzione. Le misure per prevenire e combattere la corruzione su tutto il territorio nazionale sono incluse nei piani anticorruzione nazionali biennali del paese, l'ultimo dei quali è il Piano nazionale anticorruzione 2019-2021⁵⁹.

Nel 2017 l'Italia ha inoltre adottato una legge per la protezione dei *whistleblower*⁶⁰. Le relazioni annuali di monitoraggio ANAC sulle segnalazioni di illeciti mostrano il trend di un costante aumento dall'adozione della legge⁶¹. Nel 2018, ANAC ha creato una piattaforma di *whistleblowing online* basata su *GlobalLeaks*, uno strumento sviluppato dal Centro Hermes per la trasparenza e i diritti umani digitali⁶². *WhistleblowingPA*⁶³, una piattaforma *open source* simile basata sullo stesso *software* e gestita da organizzazioni della società civile, funziona in parallelo a quella dell'ANAC. Tramite *WhistleblowingPA*, i *whistleblowers* possono denunciare in forma anonima i comportamenti scorretti all'interno della pubblica amministrazione. Il *software* ANAC è stato reso disponibile per il riutilizzo e pubblicato in *open source* nel 2019⁶⁴.

La mancanza di una specifica normativa sul *lobbying* a livello nazionale è un punto debole nel quadro della lotta alla corruzione in Italia. A seguito di una raccomandazione dell'IRM, un contributo fondamentale in questo ambito all'interno del quarto piano d'azione è l'inclusione di un'azione sulla regolamentazione dei portatori di interessi⁶⁵. Un secondo punto debole che viene affrontato da questo piano d'azione è la trasparenza dei titolari effettivi. L'Italia non ha ancora recepito completamente la quarta e la quinta direttiva antiriciclaggio dell'UE, le quali richiedono l'istituzione di un registro dei titolari effettivi che deve essere accessibile al pubblico. La terza azione del piano cerca di colmare questa lacuna impegnandosi ad istituire un registro pubblico.

In Italia, i settori ritenuti ad alto rischio di corruzione a causa della pandemia del Covid-19 includono quelli tradizionalmente vulnerabili alla corruzione, come gli appalti pubblici, ma anche aree più specificamente legate all'emergenza come la gestione e la distribuzione di dispositivi di protezione individuale e l'abuso dell'accesso ai dati clinici personali⁶⁶. Le organizzazioni della società civile hanno richiesto maggiore trasparenza riguardo agli aiuti finanziari⁶⁷ che verranno erogati a sostegno della

ripresa economica⁶⁸. È stato infatti evidenziato il rischio concreto che la situazione di emergenza in Italia venga sfruttata da gruppi della criminalità organizzata⁶⁹. Il trasferimento anticipato dal carcere agli arresti domiciliari di 256⁷⁰, detenuti legati ai crimini di mafia e al traffico di droga, come risultato di una politica di prevenzione della diffusione del Covid-19 nelle carceri, ha suscitato il clamore dell'opposizione e dell'opinione pubblica⁷¹. Il Ministro della Giustizia ha annunciato un decreto che ritirasse la decisione pochi giorni dopo⁷², ma è stato comunque sottoposto a una mozione di sfiducia da parte dell'opposizione per la sua gestione della situazione⁷³. La mozione di sfiducia è stata anche motivata dalle accuse di non aver nominato nel 2018 un procuratore antimafia a capo del servizio penitenziario a causa di pressioni indebite da parte di boss mafiosi⁷⁴. Il Parlamento ha respinto la mozione⁷⁵.

Bilancio trasparente

L'Italia è abbastanza trasparente in termini di bilancio. L'*Open Budget Survey* per il 2019 riporta che l'Italia pubblica tutti i documenti chiave relativi alla preparazione dei bilanci (ad eccezione dei bilanci annuali, che sono indicati come pubblicati in ritardo o non disponibili al pubblico)⁷⁶, assegnando al paese un punteggio di 71 su 100. Si tratta di una leggera diminuzione rispetto al punteggio di 73 assegnato al paese nel sondaggio del 2017⁷⁷. Il rapporto rileva che l'Italia offre poche opportunità per il coinvolgimento del pubblico nel processo di bilancio. Questo è l'indicatore su cui il paese registra il punteggio peggiore, con soli 11 punti su 100. In effetti, il bilancio partecipativo non è una pratica comune in Italia e la maggior parte delle iniziative in questo settore sono introdotte solo a livello comunale⁷⁸. Specifiche azioni di bilancio aperto sono state realizzate e completate a livello comunale nel terzo piano d'azione OGP a Roma e Bologna⁷⁹.

¹ "La società italiana al 2018" (Censis)

https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_La_societ%C3%A0_italiana_al_2018.pdf

² Democracy Index 2018 https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf

³ Democracy Index 2018, p. 15. Il punteggio parziale con il calo più significativo è quello di "cultura politica", che è passato da 8,13 nel 2017 a 6,88 nel 2018. Si prega di consultare anche il Democracy Index 2017, p. 22

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=34079>

⁴ Censis 2018, p. 10

⁵ Terza a livello mondiale per numero di decessi dopo gli Stati Uniti e il Regno Unito e sesta per numero di casi confermati, dopo Stati Uniti, Brasile, Russia, Regno Unito e Spagna.

⁶ COVID-19 Dashboard (Center for Systems Science and Engineering, John Hopkins University), 28 May 2020

<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

⁷ Giliberto Capano (2020) Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are, Policy and Society,

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14494035.2020.1783790?needAccess=true>

⁸ Idem.

⁹ Il testo della mozione è disponibile su: <http://www.valeriafedeli.it/2020/05/04/piu-donne-nelle-task-force-il-testo-della-mozione/>

¹⁰ "Task force, la toppa in extremis all'assenza di donne" (IlSole24Ore) <https://www.ilsole24ore.com/art/task-force-toppa-extremis-all-assenza-donne-ADbpdTQ>

¹¹ Gazzetta Ufficiale, Legge 7, n. 24/1990 www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/08/18/090G0294/sg

¹² In particolare con il Decreto Legislativo n. 33/2013; Si veda: Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo n. 33/2013

www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/04/05/13G00076/sg

¹³ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo n. 97/2016 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/08/16G00108/sg>

¹⁴ Right to Information Rating – Italy 2018 <https://www.rti-rating.org/country-data/>

¹⁵ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 15 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Italy_Mid-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

¹⁶ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 15

¹⁷ Federica Notari, "Le criticità di un primo monitoraggio FOIA", November 2018

<https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/181868/68802/Le%20criticit%C3%A0%20di%20un%20primo%20monitoraggio%20el%20FOIA%20italiano.pdf>

¹⁸ Terzo Piano d'Azione con Addendum 2016 – 2018, azione 7, p.30 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/04/Italy_NAP3_2016-2018_EN.pdf

¹⁹ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 23 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Italy_End-of-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

²⁰ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 106

²¹ Si veda l'azione 2

²² Gazzetta Ufficiale, Decreto Legge 18/2020 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>

²³ Comunicato del Dipartimento di Funzione Pubblica <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-03-2020/comunicato>

²⁴ Covid-19 tracker (Global Right to Information Rating) <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>

- ²⁵ “Sospensione del diritto d’accesso alle informazioni. Chiediamo che il diritto sia tutelato” (Transparency International Italia) <https://www.transparency.it/sospensione-del-diritto-daccesso-alle-informazioni-chiediamo-che-il-diritto-sia-tutelato/>; “Il FOIA è sospeso ma la trasparenza non può andare in quarantena” (Agenda Digitale) <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/covid-19-il-foia-e-sospeso-ma-la-trasparenza-non-puo-andare-in-quarantena/>
- ²⁶ “Dati e coronavirus, ogni Regione va per conto suo. Aiutateci a mappare chi condivide e cosa” (Infodata, Il Sole24Ore) <https://www.infodata.ilssole24ore.com/2020/03/20/open-data-coronavirus-litalia-delle-regione/>
- ²⁷ “Presidenti delle Regioni, aprite i dati sul COVID-19” (Transparency International Italia, Ondata.it, Scienzainrete.it, Info.nodes, Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, The Good Lobby Italia, REACT, Cittadini Reattivi) <https://www.transparency.it/presidenti-delle-regioni-aprite-i-dati-sul-covid-19/>
- ²⁸ Digital Economy and Society Index 2019 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>
- ²⁹ La valutazione si basa su a) la presenza a livello nazionale di politiche sui dati aperti e il grado di coordinamento a livello nazionale/locale, anche attraverso la fornitura di linee guida; b) lo sviluppo di portali nazionali e il loro livello di sofisticazione; c) l’impatto dei dati aperti a livello nazionale a livello politico e socioeconomico; e d) la misura in cui i portali nazionali hanno un approccio sistematico e automatizzato alla raccolta dei dati e la conformità agli *standard* di metadati DCAT - AP. Si prega di consultare: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- ³⁰ Open Data Maturity Report 2018, Italia https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_italy_2018.pdf
- ³¹ Open Data Barometer Leaders Edition 2018 <https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report.pdf>
- ³² Matteo Brunati, “Guardando nell’abisso del trogolo degli open data”, 16 November 2018 <https://medium.com/civichackingit/guardiamo-nellabisso-del-trogolo-degli-open-data-ad5a3824260d>
- ³³ Per esempio, la Strategia per la Banda Ultralarga, <http://bandaultralarga.italia.it/piano-bul/strategia/>; il Piano per la Crescita Digitale 2014 – 2018 http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/piano_crescita_digitale.pdf; i Piani Triennali ICT 2017-2019 <https://pianotriennale-ict.italia.it/> e 2019-2021 https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2019_-_2021_allegati20190327.pdf; le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, 2017 <https://docs.italia.it/italia/daf/ig-patrimonio-pubblico/it/bozza/index.html>
- ³⁴ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell’Italia 2016-2018, p. 34
- ³⁵ Rapporto IRM di fine mandato sull’Italia 2016-2018, p.12
- ³⁶ Open Data Maturity Report 2018, Italia
- ³⁷ Per una panoramica completa, si prega di consultare: “Italy: division of powers” (Comitato Europeo delle Regioni) <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Introduction.aspx>
- ³⁸ World Press Freedom Index 2018 (Reporters without Borders) <https://rsf.org/en/ranking/2018>.
- ³⁹ World Press Freedom Index 2017 <https://rsf.org/en/ranking/2017>. Un punteggio minore corrisponde a una maggiore libertà di stampa
- ⁴⁰ “RSF Index 2018: Journalists are murdered in Europe as well” (Reporters without Borders) <https://rsf.org/en/rsf-index-2018-journalists-are-murdered-europe-well>
- ⁴¹ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell’Italia 2016-2018, p. 17
- ⁴² Demos 2018 <http://www.demos.it/a01557.php>
- ⁴³ Terzo Piano d’Azione con Addendum 2016 – 2018, azione 14, p. 52
- ⁴⁴ Si veda l’azione 4
- ⁴⁵ Una panoramica di tutte le disposizioni governative in risposta alla situazione di emergenza COVID-19 è consultabile qui: <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.
- ⁴⁶ Gazzetta Ufficiale, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>
- ⁴⁷ Gazzetta Ufficiale, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg>
- ⁴⁸ Openpolis, “Come il covid ha cambiato il processo decisionale” <https://www.openpolis.it/come-il-covid-ha-cambiato-il-processo-decisionale/>
- ⁴⁹ “Vogliamo il Parlamento!” (Transparency International Italia, The Good Lobby, Action Aid, CILD, Cittadinanzattiva, Cittadini Reattivi, Diritto di Sapere, Ondata), 31 Marzo 2020 <https://www.transparency.it/vogliamo-il-parlamento/>
- ⁵⁰ Openpolis, “Come il covid ha cambiato il processo decisionale” <https://www.openpolis.it/come-il-covid-ha-cambiato-il-processo-decisionale/>
- ⁵¹ Special Eurobarometer 470 (European Commission) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>.
- ⁵² Flash Eurobarometer 457 (Commissione Europea) https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2177_457_ENG
- ⁵³ Corruption Perception Index 2018 (Transparency International) <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>
- ⁵⁴ Slovacchia, Croazia, Romania, Ungheria, Grecia e Bulgaria.
- ⁵⁵ Flash Eurobarometer 457, Businesses Attitudes towards corruption in the EU (Commissione Europea) https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2177_457_ENG
- ⁵⁶ “Mappiamo la corruzione 2018” (Transparency International) https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2018/12/mappiamo_la_corruzione_2018.pdf
- ⁵⁷ Gazzetta Ufficiale, Legge 190/2012 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>
- ⁵⁸ Gazzetta Ufficiale, Legge 3/2019 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/16/18G00170/sg>
- ⁵⁹ Piano Nazionale Anti Corruzione 2019 (ANAC) https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/PNA2019_Delibera_1064_13novembre_sito.pdf
- ⁶⁰ Gazzetta Ufficiale, Legge 179/2017 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg>

-
- ⁶¹ “Terzo rapporto annuale sul *whistleblowing* ‘in pillole’” (ANAC), Giugno 2018
http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/anac-3_report-annuale-whistleblowing.pdf
- ⁶² “A voce alta; Un anno di segnalazioni” (Transparency International) https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/02/Report_ALAC_2018_1pag.pdf La piattaforma ANAC è disponibile qui:
<https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>
- ⁶³ Disponibile qui: <https://www.whistleblowing.it/>
- ⁶⁴ Comunicato Stampa (ANAC), 15 gennaio 2019
https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=516c7a2f0a7780424332e3f6bacfd3ff
- ⁶⁵ Si veda l'azione 5.
- ⁶⁶ “Quali sono i nuovi rischi di corruzione per la Sanità durante l'emergenza Covid-19?” (Transparency International Italia)
<https://www.transparency.it/quali-rischi-di-corruzione-per-la-sanita-durante-lemergenza-covid-19/>
- ⁶⁷ Le misure proposte vanno da un pacchetto di emergenza di 25 miliardi di euro a misure fiscali fino a 55 miliardi di euro e misure di liquidità fino a 400 miliardi di euro. Per una panoramica aggiornata del pacchetto finanziario si prega di consultare: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>
- ⁶⁸ “Contro la crisi sanitaria più trasparenza e democrazia” (Transparency International Italia, Transparency International France, Transparency International España) <https://www.transparency.it/contro-la-crisi-sanitaria-piu-trasparenza-e-democrazia/>
- ⁶⁹ “Why the mafia are taking care of everyone business”(The Guardian)
<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/25/why-mafia-taking-care-of-everyones-business-in-pandemic>; “Il capo della polizia Gabrielli: «Come fermare le mafie che guadagnano sulla pandemia»” (L'Espresso)
<https://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2020/04/07/news/coronavirus-mafie-documento-gabrielli-1.346744>
- ⁷⁰ Nelle prime segnalazioni si parlava di un numero molto più alto: 497. La cifra esatta è stata poi confermata dal Ministro della Giustizia. Si veda: “Bonafede faces confidence test” (ANSA)
https://www.ansa.it/english/news/politics/2020/05/20/bonafede-faces-confidence-test_c0b20ed5-b20a-475b-acb2-b90e1004fc24.html
- ⁷¹ La misura prevedeva il rilascio dalle carceri dei detenuti di età superiore ai 70 anni, ponendoli agli arresti domiciliari. Si veda anche: “Italy: dozens of mafia bosses set for release due to coronavirus” (The Guardian)
<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/22/italy-dozens-of-mafia-bosses-set-for-release-due-to-coronavirus>
- ⁷² “Caso Bonafede, via libera al decreto del Cdm per fare tornare in carcere i boss mafiosi scarcerati” (La Repubblica)
https://www.repubblica.it/politica/2020/05/09/news/bonafede_cdm_decreto-256181865/
- ⁷³ “Carceri, Bonafede: presentata mozione di sfiducia della Lega contro il ministro” (RAI news)
<http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/carceri-bonafede-question-time-scarcerazione-matteo-boss-41-bis-526d9e9a-fd29-4552-9b44-d1332f362962.html>
- ⁷⁴ “Caso Dap, Bonafede: “Non mi sono fatto intimorire nella nomina”. Iv critica: “Ricostruzione parziale”” (La Repubblica)
https://www.repubblica.it/politica/2020/05/12/news/alfonso_bonafede_governo_justizia_dap-256376878/
- ⁷⁵ “Giustizia, Senato respinge le mozioni di sfiducia a Bonafede. Il ministro: “Sono soddisfatto”” (La Repubblica)
https://www.repubblica.it/politica/2020/05/20/news/giorno_sfiducia_bonafede-257126918/
- ⁷⁶ Altri documenti includono: Dichiarazione Pre-Bilancio; Proposta di Bilancio Esecutivo; Bilancio Attuato; Bilancio dei Cittadini; Revisione di metà anno; Rapporto di fine anno; Audit. Si prega di consultare: Open Budget Survey 2019 (International Budget Partnership) https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf Più alto è il punteggio, più trasparente è il processo di bilancio.
- ⁷⁷ Open Budget Survey 2017 (International Budget Partnership) <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>.
- ⁷⁸ “Participatory budgeting: An innovative approach” (Parlamento Europeo), 2016
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI%282016%29573894_EN.pdf
- ⁷⁹ Terzo Piano d'Azione con Addendum 2016 – 2018, azioni 16 e 17, pp. 58, 61

III. Leadership e processo multilaterale

Il Dipartimento della Funzione Pubblica guida il processo OGP in Italia e si coordina con l'*Open Government Forum*, un *forum* permanente multilaterale, durante il processo di co-creazione del piano. Ci sono state più opportunità di partecipazione della società civile rispetto al ciclo precedente, ma il cambio di governo a metà del processo ha ritardato la finalizzazione del piano. La co-creazione potrebbe essere rafforzata attraverso un maggiore coordinamento e un'interazione più regolare con i rappresentanti del *Forum*.

3.1 Leadership

Questa sottosezione descrive la *leadership* dell'OGP e il contesto istituzionale dell'OGP in Italia.

Il Ministro della Pubblica Amministrazione sovrintende ufficialmente alle attività dell'OGP in Italia¹. Il Ministro è supportato da un "team OGP", istituito all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP). Questo team comprende quattro rappresentanti del DFP (tra cui il capo di dipartimento² e il Direttore per le Relazioni Internazionali e persona di riferimento OGP), due esperti esterni e tre rappresentanti di Foromez PA, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche³. Il team OGP coordina gli sforzi delle amministrazioni (ministeri e altri enti pubblici) coinvolte nella progettazione e nell'implementazione del piano d'azione; coordina e supervisiona i lavori dell'*Open Government Forum* (OGF, il *forum* permanente multilaterale attraverso il quale la società civile partecipa al processo OGP in Italia⁴); redige i documenti e le relazioni pertinenti e informa il pubblico sugli impegni assunti nel piano d'azione e sullo stato di implementazione⁵.

L'Italia ha registrato negli ultimi anni un significativo *turnover* politico, con tre diversi governi entrati in carica tra dicembre 2016 e settembre 2019⁶. La maggior parte degli *stakeholder* intervistati, sia governativi che non governativi, ritiene che i cambiamenti a livello politico durante la progettazione del quarto piano d'azione abbiano fortemente influenzato il processo⁷. Un mese dopo il primo *kick-off meeting* per il nuovo piano d'azione⁸ il governo Gentiloni (che era guidato dal Partito Democratico di centro-sinistra) è stato sostituito da un governo di coalizione tra il movimento *anti-establishment* Cinque stelle e il partito Lega di estrema destra, con Giuseppe Conte come Presidente del Consiglio. *Stakeholder* governativi e non hanno confermato che i principi del Governo Aperto sembravano essere ritenuti meno prioritari dal nuovo governo. Il cambio di governo ha portato a un ritardo nel processo di creazione del quarto piano d'azione e l'Italia ha mancato la scadenza dell'agosto 2018 per la sua presentazione. Nel gennaio 2019 il Segretariato dell'OGP ha notificato al governo italiano che il paese aveva agito contrariamente al processo dell'OGP⁹ e che un nuovo piano d'azione doveva essere consegnato entro agosto 2019¹⁰.

L'Esecutivo non dispone ancora di fondi dedicati alla gestione da parte del DFP di attività relative all'OGP, il che rende complesso un efficace coordinamento della progettazione del piano d'azione.

3.2 Processo di co-creazione del piano d'azione

Il processo di co-creazione del quarto piano d'azione ha seguito le procedure già stabilite con il terzo piano d'azione. Un calendario dettagliato del processo è disponibile sul sito web nazionale dell'OGP¹¹. Il piano d'azione definitivo è stato pubblicato sul sito il 18 giugno 2019¹².

Durante lo sviluppo del piano d'azione si sono svolti sei incontri: tre riunioni del gruppo di lavoro interistituzionale guidato dal DFP e tre riunioni dell'*Open Government Forum*¹³. Tra i primi due incontri di *kick-off* (maggio 2018) e i secondi (novembre 2018) c'è stato un notevole divario temporale dovuto al cambio di governo che ha arrestato il processo. Durante questo periodo, le organizzazioni della società civile si sono lamentate della mancanza di informazioni in merito a se e quando il processo sarebbe ripartito, dopo che sono stati rinviati diversi incontri¹⁴.

Non vengono stilati né divulgati i verbali delle riunioni e delle decisioni prese. Nel complesso, i rappresentanti della società civile osservano che il potenziale del *Forum* rimane inutilizzato a causa della mancanza di un coordinamento sistematico e di un'interazione poco frequente.

Fin dall'inizio del processo, la società civile ha avuto la possibilità di proporre possibili azioni; ciò nonostante, il processo di progettazione del piano non può ancora essere considerato del tutto collaborativo. Una volta ripreso il processo in seguito ai ritardi causati dal cambio di governo, l'OGF ha presentato 50 proposte al governo su richiesta della pubblica amministrazione, che aveva individuato le aree tematiche chiave su cui lavorare in questo piano d'azione.¹⁵ Le proposte sono state raccolte e pubblicate dal team di OGP in una cartella di *Google docs*¹⁶. Queste proposte, insieme ad altre avanzate dalle pubbliche amministrazioni, sono state discusse dai rappresentanti delle pubbliche amministrazioni nel corso di una riunione del gruppo di lavoro interistituzionale¹⁷. L'OGF si è riunito in plenaria qualche settimana dopo e ha discusso le proposte convergenti risultanti dal lavoro del gruppo di lavoro interistituzionale nei suoi tre gruppi tematici: trasparenza e dati aperti, partecipazione e *accountability*, cittadinanza digitale e innovazione. All'incontro ha partecipato anche la Ministra Bongiorno.

In seguito alla riunione plenaria, il team dell'OGP ha elaborato la prima bozza del piano d'azione, che è stata poi resa disponibile *online* per la consultazione pubblica¹⁸ dal 15 marzo 2019 al 30 aprile 2019 (45 giorni, lo stesso periodo di tempo del precedente piano d'azione¹⁹). Non ci sono state ulteriori interazioni strutturate con l'OGF. Al termine del periodo di consultazione sono stati registrati 281 commenti da parte di 38 diversi utenti²⁰. Tra gli utenti vi erano sia rappresentanti delle organizzazioni membri dell'OGF sia membri di un pubblico più ampio. I commenti sono ancora disponibili sul sito web nazionale dell'OGP²¹. Il livello di partecipazione durante la fase di consultazione pubblica è diminuito rispetto al precedente piano d'azione, quando erano stati ricevuti 359 commenti da un numero imprecisato di utenti²². Una volta stilata la bozza definitiva del piano d'azione, il team dell'OGP prepara e pubblica un "*Report sulla consultazione*" con le risposte ai commenti ricevuti durante il periodo di consultazione, nonché alle proposte ricevute dai membri dell'OGF. Per ciascuno dei dieci impegni, il rapporto affronta i principali commenti ricevuti²³, rispondendo alle richieste di chiarimento ricevute dagli utenti. Il rapporto indica che alcuni commenti sono stati presi in considerazione e hanno contribuito a rafforzare ulteriormente il testo del piano d'azione, anche se non viene fornita una panoramica completa che indichi esattamente quanti dei commenti ricevuti durante la consultazione pubblica siano stati presi in considerazione²⁴.

Diversi rappresentanti della società civile hanno identificato la possibilità di presentare proposte concrete di azioni già nelle prime fasi del processo²⁵ come un miglioramento positivo rispetto al terzo piano d'azione. Il precedente processo di sviluppo del piano offriva solo l'opportunità di commentare le azioni proposte dalle amministrazioni pubbliche²⁶. Ciò nonostante, i rappresentanti della società civile hanno ritenuto che le interruzioni dovute ai cambiamenti di governo e la mancanza di un chiaro sostegno politico ai valori dell'OGP, come la trasparenza, abbiano influito negativamente sull'intero processo.

Le interazioni tra la pubblica amministrazione e le organizzazioni della società civile avrebbero potuto essere più frequenti, come evidenziato anche dai precedenti rapporti dell'IRM.²⁷ I meccanismi di funzionamento dell'OGF, il suo mandato e i suoi processi non sono cambiati rispetto al precedente piano d'azione. Le organizzazioni che si erano ritirate dal tavolo di lavoro sui dati aperti e sulla trasparenza alla fine del terzo piano d'azione non sono ritornate al tavolo di lavoro²⁸ ma hanno commentato il testo del piano durante il processo di consultazione pubblica²⁹.

Gli *stakeholder* hanno confermato che il team di OGP si è adoperato per migliorare la possibilità di partecipare alle riunioni *online*, uno dei principali punti di reclamo durante il ciclo precedente. Tuttavia, secondo uno degli *stakeholder* intervistati, è stato organizzato un solo incontro al quale i partecipanti potevano connettersi via *Skype* ed è stato caratterizzato da problemi tecnici.

Gli *stakeholder* hanno anche notato che il processo di formulazione delle azioni, dall'essere proposte dalla società civile fino alla loro inclusione nel piano d'azione, non è del tutto trasparente. Infatti, alcuni *stakeholder* hanno espresso il loro rammarico per la mancanza di *feedback*, segnalando di non essere stati informati tempestivamente delle ragioni che hanno portato alla selezione di alcune proposte avanzate dalla società civile e all'esclusione di altre. Il *report* sulla consultazione pubblicato dopo il completamento del piano d'azione indica che le azioni selezionate comprendono sia alcune proposte dalle pubbliche amministrazioni, sia azioni chiave redatte sulla base delle richieste della società civile³⁰. Questo è stato confermato anche dal team OGP. Nel complesso, delle 50 proposte presentate dal *Forum*, 16 sono state adottate, 17 sono state parzialmente adottate e 17 sono state respinte. Il rapporto fornisce anche una disaggregazione dei dati per ciascuna azione³¹.

Sebbene il rapporto offra una gradita panoramica generale, alcuni *stakeholder* della società civile hanno indicato che è stato pubblicato troppo tardi nel processo e che non descrive a sufficienza il ragionamento alla base delle decisioni prese. Il rapporto cita motivazioni quali "la mancata disponibilità delle amministrazioni interessate, mancanza di budget, complessità troppo elevata della proposta per essere realizzata nel biennio, proposta che esula dalle competenze istituzionali dell'amministrazione coinvolta, ecc."³² alla base del rifiuto di alcune proposte della società civile. Queste giustificazioni sembrano indicare che il processo rimane incentrato sulle amministrazioni pubbliche. Un dialogo aperto maggiormente iterativo con i membri dell'OGF sul processo di selezione e formulazione delle azioni contribuirebbe a rendere più collaborativa la progettazione del piano d'azione.

I rappresentanti del team OGP hanno confermato che il livello di collaborazione sulla creazione delle azioni non è stato coerente per tutto il piano d'azione e varia in modo significativo a seconda delle amministrazioni coinvolte³³. Nel complesso, gli *stakeholder* concordano sul fatto che il processo sia ancora eccessivamente *top-down*. Molte delle iniziative incluse nel piano fanno parte di attività governative già in corso o in fase di sviluppo al di fuori del processo OGP. Questo deriva anche da una delle peculiarità del processo di progettazione del piano: il team OGP chiede alle amministrazioni di fornire *input* basati sui temi che emergono dalle discussioni con la società civile e con il gruppo di lavoro interistituzionale. Le amministrazioni sono poi lasciate libere di proporre iniziative che ritengono adatte al tema³⁴. Questo porta alla creazione di azioni che spesso includono un'ampia gamma di attività governative preesistenti, invece di consentire la creazione di nuove idee. Ciò implica inoltre che le singole azioni risultino spesso poco coerenti a causa della proliferazione al loro interno di attività molteplici e altamente specifiche portate avanti dalle diverse amministrazioni³⁵.

Infine, un'innovazione chiave durante il processo di co-creazione che non esisteva nei cicli precedenti è stata la creazione del ruolo di "referenti della società civile". Ad ogni azione proposta all'interno del piano è stato assegnato un referente membro dell'OGF che ha il compito di monitorarne l'attuazione. Nella maggior parte dei casi, i referenti sono stati scelti su base volontaria. Il referente è indicato all'interno del piano.

I rappresentanti del team OGP hanno riferito che la decisione di istituire dei referenti è stata motivata dalla necessità di facilitare e rafforzare l'interazione con il *Forum*³⁶. In generale, gli *stakeholder* hanno percepito questo come un passo positivo verso una maggiore *accountability* da parte delle amministrazioni e un maggiore coordinamento del lavoro del *Forum*³⁷. Tuttavia, alcuni hanno riferito che dei meccanismi formali che colleghino amministrazioni e referenti sarebbero ben accetti³⁸. Uno degli *stakeholder* intervistati ha anche osservato che il processo di selezione dei referenti avrebbe potuto beneficiare di una maggiore trasparenza.

Tabella 4: Livello di influenza pubblica

L'IRM ha adattato la "Scala della Partecipazione" dell'*Association for Public Participation (IAP2)* per applicarla all'OGP³⁹. Questa scala indica il livello potenziale di influenza del pubblico sui contenuti del piano d'azione. Nello spirito dell'OGP, la maggior parte dei paesi dovrebbe aspirare al livello cosiddetto "collaborativo".

Livello di influenza pubblica		Durante lo sviluppo del piano d'azione
Responsabilizzare	Il Governo ha conferito potere decisionale ai cittadini.	
Collaborare	Il dialogo è stato iterativo E l'opinione pubblica ha contribuito alla definizione dell'ordine del giorno.	
Coinvolgere⁴⁰	Il Governo ha fornito feedback sul modo in cui sono stati presi in considerazione i contributi del pubblico.	✓
Consultare	Il pubblico ha potuto dare il proprio contributo.	
Informare	Il Governo ha fornito al pubblico informazioni sul Piano d'Azione.	
Nessuna consultazione	Nessuna consultazione	

Standard di partecipazione e co-creazione OGP

Nel 2017, l'OGP ha adottato gli *standard* di partecipazione e di co-creazione OGP per sostenere la partecipazione e la co-creazione della società civile in tutte le fasi del ciclo dell'OGP. Tutti i paesi partecipanti all'OGP sono tenuti a rispettare questi *standard*. Gli *standard* mirano ad aumentare l'ambizione e la qualità della partecipazione durante lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione dei piani d'azione dell'OGP.

La seguente tabella fornisce una panoramica dei risultati ottenuti dall'Italia nell'implementazione degli *standard* di co-creazione e partecipazione durante lo sviluppo del piano d'azione.

Legenda:

Verde = Soddisfa gli *standard*

Giallo = In corso (sono state prese misure per soddisfare questo *standard*, ma lo *standard* non è ancora stato raggiunto)

Rosso = Nessuna evidenza di intervento

Forum multilaterale	Stato
I a. Esistenza del forum: L' <i>Open Government Forum</i> è il <i>forum</i> permanente multilaterale che formalizza la partecipazione della società civile al processo OGP.	Verde
I b. Regolarità: Il <i>Forum</i> si è incontrato tre volte durante lo sviluppo del piano d'azione. Ciò nonostante, gli <i>stakeholder</i> indicano che il <i>forum</i> non si incontra con la regolarità necessaria ad assicurare un processo di progettazione collaborativo.	Giallo
I c. Sviluppo collegiale del mandato: I principi di funzionamento dell'OGF sono stati sviluppati dal team OGP all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica. La società civile ha avuto l'opportunità di fornire commenti sul mandato durante la fase di consultazione pubblica del terzo piano d'azione. I principi sono stati pubblicati in allegato al piano.	Verde

1d. Mandato pubblico: Informazioni sul mandato del <i>Forum</i> , <i>membership</i> e <i>governance</i> sono disponibili sul sito nazionale OGP ⁴¹ e pubblicate in allegato al terzo e quarto piano d'azione ⁴² .	Verde
2a. Multilateralità: L'OGF comprende i rappresentanti di organizzazioni della società civile, del mondo accademico e delle aziende. I rappresentanti governativi non partecipano al <i>Forum</i> . L'OGF si incontra con questi ultimi durante le riunioni plenarie ed è coordinato dal team OGP, il quale forma parte del Dipartimento della Funzione Pubblica.	Giallo
2b. Parità: Non esiste parità tra rappresentanti governativi e non all'interno del <i>Forum</i> , in quanto solo questi ultimi ne fanno parte.	Rosso
2c. Selezione trasparente: La partecipazione all'OGF è aperta a tutti. L'iscrizione è possibile tramite un link che si può trovare sul sito nazionale OGP ⁴³ .	Verde
2d. Presenza dei vertici di governo: Il Ministro della Pubblica Amministrazione partecipa alle riunioni plenarie. Alcuni <i>stakeholder</i> indicano che il coinvolgimento di rappresentanti di altri ministeri e/o amministrazioni pubbliche durante i tavoli di lavoro sarebbe utile.	Verde
3a. Apertura: Il grande pubblico può commentare le azioni proposte nel piano durante il periodo di consultazione pubblica.	Verde
3b. Partecipazione a distanza: C'è stata opportunità di partecipare a distanza a un incontro del <i>forum</i> , in risposta a richieste degli <i>stakeholder</i> . Gli <i>stakeholder</i> hanno indicato l'esistenza di disguidi tecnici che hanno avuto un impatto sull'efficacia di questa soluzione.	Giallo
3c. Verbali: Non esistono verbali delle decisioni prese e delle attività condotte durante gli incontri dell'OGF.	Rosso

Sviluppo del piano d'azione	Stato
4a. Trasparenza del processo: Informazioni sugli aspetti chiave del processo OGP vengono pubblicate sul sito http://open.gov.it/ .	Verde
4b. Documentazione in anticipo: Il mandato dell'OGF indica che il team OGP è tenuto a rendere noti i membri della convocazione di una riunione almeno 15 giorni in anticipo. La convocazione deve fornire chiare indicazioni sull'ordine del giorno. I rappresentanti della società civile hanno però riscontrato che queste indicazioni non sempre vengono seguite, specialmente per quanto concerne i materiali preparatori.	Giallo
4c. Sensibilizzazione: Il governo conduce opera di informazione e di sensibilizzazione con le parti interessate per informarle del processo OGP. Informazioni al pubblico più ampio vengono fornite anche durante le attività della Settimana dell'Amministrazione Aperta che si tiene ogni anno.	Verde
4d. Canali di comunicazione: I rappresentanti della società civile riportano una mancanza di comunicazione costante da parte del team OGP sul progresso di progettazione del piano durante il processo di creazione.	Giallo

<p>4e. Risposta motivata: Il team OGP pubblica le motivazioni alla base delle proprie decisioni e risponde alle categorie più ampie di commenti in un rapporto sulla consultazione della società civile. Ciò nonostante, la descrizione delle ragioni alla base del rifiuto di includere proposte specifiche rimane in alcuni casi vaga. I rappresentanti della società civile ritengono che una maggiore interazione con il <i>Forum</i> specialmente per quanto riguarda le motivazioni dietro alla scelta di includere/eliminare azioni all'interno del piano sarebbe utile.</p>	<p>Giallo</p>
<p>5a. Archivio: Il sito nazionale OGP funge da archivio. Una cartella su <i>Google Drive</i> viene utilizzata per raccogliere e conservare le proposte di azioni ricevute dalla società civile, sebbene questa cartella non sia direttamente accessibile dal sito⁴⁴. Non vengono stilati verbali e rapporti sulle decisioni prese durante le riunioni del <i>Forum</i>.</p>	<p>Giallo</p>

¹ Durante la progettazione del piano d'azione i Ministri sono stati Marianna Madia (fino a giugno 2018) e Giulia Bongiorno (da giugno 2018 fino alla fine del processo di progettazione).

² Pia Marconi fino a luglio 2018, a seguito Maria Barilà.

³ "Chi siamo", Open Government Italia, <http://open.gov.it/chi-siamo-2/>

⁴ L'*Open Government Forum* è stato ufficialmente istituito come meccanismo di consultazione permanente multilaterale nel giugno 2016, nell'ambito del precedente piano d'azione. Il *Forum* è strutturato attorno a tre gruppi di lavoro tematici: Trasparenza e dati aperti, partecipazione e *accountability*, e cittadinanza digitale e innovazione. Il *Forum* comprende le organizzazioni della società civile, rappresentanti del mondo accademico e delle imprese. Si riunisce in sessione plenaria ogni sei mesi e si prevede che i tavoli di lavoro si riuniscano almeno una volta ogni due mesi. La partecipazione al *Forum* è aperta e chiunque può iscriversi attraverso un modulo *online*

(<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdd9C6lryR79xTcwtL3kk6XJ533Cvjd3PuBSOBD2LmKyM-pWA/viewform>).

Ad oggi, al *Forum* partecipano 108 organizzazioni. Maggiori informazioni sui meccanismi di funzionamento del *Forum* si trovano nell'allegato B del quarto piano d'azione.

⁵ "Chi siamo", Open Government Italia, <http://open.gov.it/chi-siamo-2/>

⁶ "I Governi dal 1943 ad oggi" <http://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xviii-legislatura-dal-23-marzo-2018/governo-conte-ii/12715>

⁷ Molteplici rappresentanti del DFP, The Good Lobby, Transparency International, Cittadini Reattivi, Università di Salerno e altri tre rappresentanti di organizzazioni della società civile intervistati.

⁸ "From planning to implementation", Timeline of the fourth action plan <http://open.gov.it/partecipa/timeline-01/>

⁹ A causa del ritardo di più di quattro mesi nella consegna del piano d'azione.

¹⁰ Italy – Notification of Late Action Plan (Cohort Shift), 23 January 2019

<https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-notification-of-late-action-plan-cohort-shift-january-2019/>

¹¹ "Dall'ideazione all'attuazione", Timeline del quarto piano d'azione <http://open.gov.it/partecipa/timeline-01/>

¹² "Pubblicata la versione definitiva del quarto piano d'azione OGP" <http://open.gov.it/2019/06/18/pubblicata-la-versione-definitiva-del-iv-piano-d-azione-ogp/>

¹³ "Dall'ideazione all'attuazione", Timeline del quarto piano d'azione <http://open.gov.it/partecipa/timeline-01/>

¹⁴ Federico Anghelè (Huffington Post): "La Ministra Bongiorno bocciata in trasparenza"

https://www.huffingtonpost.it/federico-anghela/la-ministra-bongiorno-bocciata-in-trasparenza_a_23576943/

¹⁵ Report sulla consultazione, p. 4-11 La ricercatrice IRM osserva che c'è una discrepanza nel rapporto, in quanto a p. 3 si registrano 48 proposte. Nel sito ufficiale di OGP Italia il numero di proposte registrate è di 50 e nel testo del piano d'azione 49. Si vedano: <http://open.gov.it/> e <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-English.pdf>

¹⁶ Disponibile su: https://drive.google.com/drive/u/0/foi-ders/IcriRvVK-680LIIIRPWPetjRPis7FYrjo_K

¹⁷ Il gruppo di lavoro è composto da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali, delle regioni e dei comuni. Si veda: Report sulla consultazione, p. 3 <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2019/11/4NAP-Report-Consultazione-sul-IV-Piano-di-azione.pdf>

¹⁸ Disponibile su: <https://commenta.formez.it/ch/Quartopianoogp/>

¹⁹ Report sulla consultazione per il terzo piano d'azione, p. 7 http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/09/OGP-report_mIDEF.pdf

²⁰ Report sulla consultazione, p. 12.

²¹ Disponibile su: http://open.gov.it/wp-content/uploads/2019/06/Commenti_al_quarto_piano_OGP_2019.06.11_-3.pdf

²² Report sulla consultazione per il terzo piano d'azione, p. 7 http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/09/OGP-report_mIDEF.pdf

²³ I commenti non vengono affrontati individualmente, ma il team di OGP offre un resoconto sintetico delle risposte fornite dalle singole amministrazioni concentrandosi sui commenti chiave. Il team OGP chiarisce nel rapporto che ulteriori chiarimenti e risposte alle richieste per maggiori dettagli i saranno forniti alle parti interessate nel corso dei lavori dell'*Open Government Forum* o via *e-mail*.

²⁴ Report sulla consultazione, p. 16-34.

-
- ²⁵ Daniela Vellutino (Università di Salerno), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio. Rappresentanti di tre organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio.
- ²⁶ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 24
<https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-mid-term-report-2016-2018-year-1/>
- ²⁷ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 25
- ²⁸ Spaghetti Open Data, Openpolis, Ondata, Open Genova and Open Knowledge Italy. Si prega di consultare:
<http://spaghettiopendata.org/archivio/Report-ForumOGP-OpenData.html> assieme al Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia, 2016-2018, p. 4.
- ²⁹ Matteo Brunati (Spaghetti Open Data) corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 10 maggio 2020
- ³⁰ Report sulla consultazione, p. 4
- ³¹... Report sulla consultazione, pp. 4-11
- ³² Report sulla consultazione Report, p. 4
- ³³ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio
- ³⁴ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio
- ³⁵ Per ulteriori dettagli si veda l'analisi delle azioni 1, 4 e 9.
- ³⁶ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio
- ³⁷ Uno *stakeholder* intervistato non ha sostenuto questa scelta, sostenendo che essa contribuisce a de-responsabilizzare e diminuire il coinvolgimento degli altri partecipanti al *Forum*.
- ³⁸ Rappresentanti di tre organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio.
- ³⁹ "IAP2's Public Participation Spectrum" (IAP2, 2014),
http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
- ⁴⁰ Gli *Articles of Governance* dell'OGP stabiliscono anche i requisiti di partecipazione e di co-creazione che un paese deve soddisfare nello sviluppo e nell'attuazione del piano d'azione per agire secondo il processo dell'OGP. Sulla base di questi requisiti, l'Italia non ha agito in contrasto con il processo OGP durante lo sviluppo del piano d'azione 2019-2021
- ⁴¹ Disponibile su: <http://open.gov.it/open-government-forum/>.
- ⁴² Terzo Piano d'azione con Addendum 2016 – 2018, p. 149 e Quarto piano d'azione 2019 – 2021, p. 65
- ⁴³ Disponibile su: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdd9C6lryR79xTcwtL3kk6XJ533Cvid3PuBSOBD2LmKyM-pWA/viewform>
- ⁴⁴ Disponibile su: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1criRWK-680LIIRPWPetJRPis7FYrjo_K

IV. Azioni

Tutti i governi che partecipano all'OGP elaborano piani d'azione che prevedono impegni concreti nell'ambito del Governo Aperto per un periodo di due anni. I governi danno avvio ai loro piani d'azione OGP condividendo i loro sforzi attuali sul fronte del Governo Aperto, comprese le strategie specifiche e i programmi in corso. Le azioni all'interno del piano dovrebbero essere adeguate alle circostanze e alle sfide specifiche di ciascun paese. Le azioni dell'OGP dovrebbero inoltre essere pertinenti ai valori dell'OGP stabiliti negli *Articles of Governance* dell'OGP e nella *Open Government Declaration* firmata da tutti i paesi partecipanti all'OGP¹. Gli indicatori e i metodi utilizzati nella ricerca effettuata dall'IRM si possono trovare all'interno dell'*IRM Procedures Manual*². Una panoramica degli indicatori chiave utilizzati dall'IRM si può trovare in allegato al presente rapporto.

Panoramica generale delle azioni

Il piano si sviluppa attorno a dieci azioni: 1) dati aperti, 2) trasparenza, 3) registro dei titolari effettivi, 4) supporto alla partecipazione, 5) regolamentazione dei portatori di interessi, 6) cultura del Governo Aperto, 7) prevenzione della corruzione, 8) semplificazione, *performance*, e pari opportunità, 9) servizi digitali, 10) cittadinanza e competenze digitali. L'allegato B del piano include una lista di tutti i servizi digitali la cui pubblicazione è prevista durante il biennio 2019-2021, ivi compresi servizi al di là di quelli presentati nel piano OGP. Il piano affronta aree chiave come la regolamentazione dei portatori di interessi, i titolari effettivi e la prevenzione della corruzione. A seguito della partecipazione alla campagna OGP *Break the Roles*³ il piano include in diverse azioni anche attività trasversali che toccano il tema dell'uguaglianza di genere⁴. Diverse azioni prevedono anche impegni specifici portati avanti dalle amministrazioni locali come Roma Capitale e il Comune di Milano. I provvedimenti per potenziare la partecipazione civica costituiscono una nuova area di interesse, mentre temi come i dati aperti, la cultura del Governo Aperto, la trasparenza e i servizi e le competenze digitali sono portati avanti dal piano precedente.

Il piano riflette principalmente iniziative proposte dalle amministrazioni pubbliche; ciò nonostante risponde anche a delle priorità della società civile (per esempio l'azione 3 sulla trasparenza dei titolari effettivi o la 5 sui portatori di interessi). Tre su cinque delle raccomandazioni fornite dall'IRM nel ciclo precedente sono state accolte⁵, compreso il suggerimento di ridurre le dimensioni del piano e incrementare la sua ambizione. Tuttavia, nonostante la presenza di solamente 10 azioni, molte di queste (come ad esempio l'azione 1 o la 9) includono una proliferazione di più di 30 impegni specifici, ciascuno dei quali portato avanti da un ente diverso. Questi impegni costituiscono delle azioni in sé invece di rappresentare tappe necessarie per il compimento di un'iniziativa di più ampio respiro. La grande varietà di impegni specifici, con diversi livelli di ambizione e impatto potenziali e diversi *focus* tematici all'interno di una singola azione rendono difficile l'identificazione di azioni dal potenziale trasformativo, a differenza del piano precedente.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (OGP, 17 giugno 2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² "IRM Procedures Manual" (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

³ "Break the Roles" (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/break-the-roles/>

⁴ Nello specifico le azioni 1, 3, 8, 10.

⁵ Si veda il capitolo V di questo rapporto per maggiori informazioni.

I. Dati aperti

Obiettivo generale

” L’obiettivo dell’iniziativa nel suo complesso ha molteplici finalità che coinvolgono sia attori nazionali che regionali:

- Definire a livello nazionale misure che – partendo dall’attuale contesto di riferimento e coinvolgendo tutti gli interlocutori necessari (incluso gli RTD - Responsabili per la transizione digitale sul fronte delle amministrazioni, gli esperti di dominio e i partecipanti dell’OGP *Forum*, quali importante espressione della domanda di *Open Data* insieme alle imprese) – possano portare a:
 - adottare una licenza nazionale o, laddove utile e applicabile, licenze diversificate (es. per categorie omogenee di dati) in grado di stimolare un corretto ed efficace riutilizzo dei dati, superando gli attuali problemi di incompatibilità derivanti dall’uso di diversi tipi di licenze; un focus particolare verrà dedicato alle grandi piattaforme di riutilizzo, in modo da favorire l’associazione delle licenze più appropriate in base a finalità e portata del riutilizzo stesso;
 - definire, coinvolgendo in particolare le amministrazioni competenti per materia o dominio, degli *standard* comuni dei dati pubblicati per tipologia, anche avvalendosi di lavori già avviati in tale contesto (quali ad esempio la rete di ontologie e vocabolari controllati, fermi restando specifici framework di riferimento europei e nazionali già definiti, come nel contesto dell’Informazione Geografica) e definire indicatori di qualità per gli *Open Data*, riferendosi in particolare agli *standard ISO* esistenti per la qualità dei dati, già citati dalle Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio pubblico;
 - mettere a disposizione, a partire dagli impegni espliciti delle amministrazioni anche guidati dalla domanda reale e potenziale, un numero crescente di *dataset* in formato aperto e di alto valore (anche in una prospettiva di genere), nonché di strumenti a supporto della loro fruizione, incluso soluzioni di data visualisation e API (Application Programming Interface – interfacce *software* aperte che consentono un’interazione macchina-macchina) documentate.
- Sviluppare, a livello regionale, iniziative congiunte sugli *Open Data* come leva fondamentale per incrementare la trasparenza e l’*accountability* e per favorire il riutilizzo dei dati, ed in particolare:
 - Aumentare la qualità e quantità di dati pubblicati come *Open Data*, attraverso la definizione di un paniere condiviso di 10 *dataset* utili, anche a partire da iniziative esistenti;
 - Incrementare la capacità di gestione dei dati e l’utilizzo dei dati del paniere definito attraverso la messa a disposizione di API;
 - Promuovere l’utilizzo degli *Open Data* per processi di *accountability* e di valutazione dell’impatto sulle politiche pubbliche nonché di decision-making.

Impegni specifici

Dipartimento della funzione pubblica (PCM-DFP), Agenzia per l’Italia Digitale (AgID)

Definizione di un documento descrittivo del rationale alla base della scelta di una licenza nazionale o, laddove utile e applicabile, di licenze diversificate per categorie omogenee di dati, finalizzato a rappresentare un *input* per l’aggiornamento delle Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (art. 71 D.Lgs. 82/2005 CAD), tenendo conto della necessità di garantire a tutti l’accesso a dati e informazioni. In particolare verranno realizzate le seguenti attività:

1.1 costituzione di un tavolo di lavoro che coinvolge amministrazioni e *stakeholder* direttamente interessati e/o invitati a partecipare (incluso esperti di dominio, membri dell’OGP *Forum*, imprese e altre organizzazioni attive sul tema degli *Open Data*) e creazione di un canale di discussione su forum.italia.it. Ciò al fine di assicurare la massima partecipazione alla realizzazione del documento.

I.2 Pubblicazione del documento sulle licenze.

AglID

I.3 Definizione, attraverso la creazione di un tavolo di lavoro che coinvolge anche amministrazioni locali e centrali, di un documento sui criteri di valutazione della qualità degli *Open Data* che saranno anche utilizzati nel monitoraggio degli *Open Dataset*.

I.4 Definizione di un documento descrittivo di metodologie e strumenti per la rilevazione della qualità dei *dataset*, anche facendo riferimento agli *standard* ISO definiti in materia.

I.5 Sperimentazione del sistema di rilevazione della qualità dei *dataset* su almeno 2 amministrazioni individuate all'interno del tavolo a partire dalle manifestazioni di interesse pervenute.

I.6 Acquisizione della disponibilità da parte delle amministrazioni ad avviare i lavori sulla pubblicazione di *Open Dataset* che rispettino i criteri di qualità definiti nell'ambito del Tavolo di lavoro.

I.7 Pubblicazione degli *Open Dataset*.

AglID, Team digitale

I.8 Acquisizione degli impegni per la pubblicazione di *Open Dataset* che si intendono proporre come *dataset* di elevato valore.

I.9 Pubblicazione degli *Open Dataset* di elevato valore.

Definizione, sulla base di esperienze virtuose già avviate soprattutto a livello regionale e/o comunale, di *standard* comuni dei dati aperti, ove non già definiti a livello europeo e/o nazionale, per almeno 2 tipologie, attraverso la creazione di un gruppo di lavoro che riunisce amministrazioni esperte di dominio (anche in base alle rispettive titolarità sui diversi tipi di dati) e i fornitori di applicazioni gestionali a supporto di quest'ultime. In particolare sono previste le seguenti attività:

I.10 Pubblicazione, su developers.italia.it, di rilasci incrementali di versioni dei modelli dei dati (approccio agile).

I.11 Pubblicazione della versione consolidata delle specifiche secondo il percorso previsto dall'art. 71 del CAD.

Istituto nazionale di statistica (ISTAT)

Con riferimento al sito "Mappa dei rischi dei comuni italiani":

I.12 aggiornamento annuale dei dati relativi a: densità abitativa, popolazione residente a fine anno, distribuzione popolazione residente per età (in quartili), famiglie residenti, indice di esposizione demografica, indice di dipendenza strutturale, litoraneità, quota di popolazione con età superiore a 80, superficie totale dei comuni (in kmq), variazione percentuale popolazione residente (dal 2011 per ogni anno), indice di vecchiaia.

I.13 Messa a punto e rilascio di strumenti di analisi *open* (anche su base territoriale e georiferita).

I.14 Miglioramento dell'interoperabilità della piattaforma (tramite il rilascio di ontologie, di *Open Data* e/o di *Linked Open Data*).

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBAC)

I.15 Pubblicazione sulla nuova piattaforma di Biblioteche e Istituti culturali in fase di progettazione dei dati del Servizio Bibliotecario Nazionale in *Linked Open Data* (LOD).

I.16 Messa a punto sulla nuova piattaforma di Biblioteche e Istituti culturali in fase di progettazione di strumenti di visualizzazione avanzata dei dati del SBN, comprensivi di viewer a grafi e mappe interattive.

Dipartimento Casa Italia (PCM-DCI)

I.17 Pubblicazione degli *Open Dataset* relativi all'Archivio Nazionale Fabbricati.

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (PCM – DIPE)

Qualità dei dati: attivazione di un percorso condiviso per consolidamento degli *standard* comuni riguardanti le classificazioni dei progetti d'investimento pubblico (vocabolari comuni) adottate dal Sistema Codice Unico di Progetto e il portate OpenCUP. L'aggiornamento delle classificazioni è funzionale al miglioramento della qualità dei dati all'interno dei portali *Open Data* sulle politiche di sviluppo (Es. OpenCoesione, OpenCantieri, Registro Nazionale degli Aiuti, OpenBDAP). Gli obiettivi principali riguardano:

I.18 rilascio documenti sull'evoluzione degli aggiornamenti.

I.19 Pubblicazione delle nuove tabelle di classificazione.

Sensibilizzazione sul tema dei dati aperti e promozione dell'uso degli *Open Data*.

I.20 Promozione del tema degli *Open Data* attraverso l'adozione di azioni di comunicazione volte ad incentivare la realizzazione di incontri pubblici, anche sotto forma di *hackaton*, *contest* o concorsi, per il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli *stakeholder* lato "domanda", con particolare riferimento al mondo accademico e scolastico - personale docente e studenti - per stimolare la proposta di soluzioni innovative o applicazioni pratiche dei dati.

Dipartimento per le politiche di coesione (PCM – DPCoE – NUVAP)

I.21 *Linked Open Data* sugli investimenti pubblici.

I.22 OpenCoesione EU corner: accesso facilitato e pieno riutilizzo dell'offerta di *Open Data* disponibile a livello europeo con metadattazione comparativa. Successiva pubblicazione su www.opencoesione.gov.it.

I.23 Extra data sui progetti finanziati dalle politiche di coesione per valorizzare patrimoni integrativi di *Open Data* e/o materiali multimediali dando piena evidenza delle politiche di genere perseguite con l'obiettivo di sostenere la piena parità e di offrire opportunità per combattere discriminazioni e violenze. Successiva pubblicazione di almeno due focus territoriali e tematici su www.opencoesione.gov.it.

I.24 *Open Data Education on Cohesion* (ODE on Cohesion): attivazione del percorso didattico "A Scuola di OpenCoesione" a livello internazionale e sperimentazione in almeno 3 Stati Membri con coinvolgimento di 5-7 scuole.

PCM – DPCoE – NUVAP, Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)

I.25 Realizzazione di un sistema di monitoraggio integrato a favore di un portale *Open Data* sui beni confiscati.

Monitoraggio degli investimenti dedicati alla valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati e costruzione di statistiche sulla base degli obiettivi seguenti:

I.26 Introduzione di un tag beni confiscati nel Sistema Indice CUP.

I.27 Integrazione Protocollo di colloquio IGRUE con dati identificativi dei beni confiscati nel Sistema di monitoraggio unitario delle politiche di coesione.

I.28 Integrazione con dati detenuti dai soggetti erogatori di incentivi alle aziende sequestrate e confiscate.

I.29 Inserimento nel Sistema Statistico Nazionale di statistiche su beni confiscati.

I.30 Pubblicazione in *Open Data* su www.opencoesione.gov.it di focus su progetti e soggetti finanziati dalle politiche di coesione per la valorizzazione dei beni confiscati.

Mappatura, valutazione e racconto di esperienze di riutilizzo di beni confiscati con particolare attenzione a pratiche volte a garantire inclusione di soggetti svantaggiati e a favorire politiche di gender equality. Attivazione di laboratori di cittadinanza monitorante e co-progettazione territoriale sulla base dei seguenti obiettivi:

I.31 attivazione di laboratori di raccolta di wikidata e vigilanza civica sulla messa *online* di *dataset* istituzionali.

I.32 Realizzazione e pubblicazione di almeno tre reportage descrittivi di casi esemplari di riutilizzo di beni confiscati con dettagli sull'oggetto del riuso con particolare riferimento a servizi rivolti soggetti svantaggiati e a donne anche vittime di mafia e/o gestiti interamente da donne o a guida femminile con personale misto.

I.33 Attivazione di almeno due laboratori di co-progettazione territoriale.

Unioncamere

I.34 Pubblicazione di *dataset* del Sistema Camerale sul portale camcom.gov.it (*) e rilevazione traffico utenti e download dati, con la finalità di incrementare il numero di dati a disposizione delle imprese, con una focalizzazione su specifiche tematiche (mercati esteri, imprenditoria femminile, green economy, turismo, ecc.). L'obiettivo di Unioncamere è quello di coinvolgere la rete delle Camere di commercio per l'acquisizione di dati originali e/o di dati forniti da partner istituzionali e, soprattutto, di sensibilizzare le imprese all'utilizzo di dati aperti, anche attraverso azioni di promozione sui canali di Unioncamere e momenti di confronto (webinar e seminari).

I dati sono forniti prevalentemente in formato .CSV per semplificare le modalità di adozione delle informazioni da parte delle imprese e prevedono una rappresentazione visiva della classificazione (tipologia di *dataset*).

(*) Sezione open government - <http://www.camcom.gov.it/P42A0C0S198/OpenGovernment.htm>

Regioni e Province autonome

Al fine di accelerare uno sviluppo coordinato dell'*Open Data* le Regioni, in raccordo con le azioni nazionali di AGID e del Team digitale, si impegnano nei seguenti punti:

I.35 Definire un paniere di *dataset* contenente un elenco di dati utili tra le competenze di maggior rilevanza. Esporre 5/10 *dataset* utili.

I.36 Attivare un processo partecipato di definizione di tracciati *standard* dei *dataset* del paniere, con l'obiettivo di migliorare il livello di qualità degli stessi, favorire la completezza delle informazioni, permettere il confronto tra i dati di enti diversi, facilitare la fruibilità dei dati.

I.37 Stabilire una serie di indicatori per valutare l'utilizzo dei dati indicati dal paniere da parte di soggetti esterni, soprattutto attraverso l'interrogazione via API. Esporre dati su utilizzo di 5/10 API relative ai *dataset* utili.

I.38 Promuovere l'utilizzo degli *Open Data* per il *decisionmaking* attraverso buone pratiche (bot, data visualisation, ecc.).

Comune di Milano

I.39 Lancio del servizio di *Linked Open Data* e incremento significativo del patrimonio informativo per numero e ambiti.

I.40 Rendicontazione delle politiche di mandato attraverso dati aperti e visualizzazioni.

I.41 Avvio di *Open Data Lab*, in collaborazione con le università milanesi per la diffusione della cultura e dell'utilizzo dei dati.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d'Azione nazionale dell'Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell'azione	
Specifico:	Sì
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni, partecipazione civica
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

Questa azione mira in generale ad adottare misure a livello nazionale e locale che contribuiscano a promuovere e rendere possibile l'accesso e il riutilizzo dei dati aperti. Tali misure vanno dall'adozione di licenze *standard* per i dati e di *standard* (di qualità) comuni per i dati rilasciati, fino al rilascio di *dataset* di alto valore. L'impegno comprende 12 gruppi di impegni specifici sotto la responsabilità di diverse amministrazioni. Ogni gruppo è altamente specifico per la singola amministrazione attuatrice. In generale, l'azione è rilevante per il valore OGP di accesso alle informazioni, sebbene alcuni impegni specifici (I.1, I.31, I.33 e I.41) siano anche rilevanti per la partecipazione civica, in quanto prevedono un ruolo collaborativo per la società civile.

Questa prima azione di ampio respiro cerca di porre rimedio a questioni chiave nel panorama italiano dei dati aperti, come la scarsa consapevolezza e comprensione del loro potenziale, anche a livello decisionale; la qualità dei dati insufficiente (e variabile a seconda dell'amministrazione) e i limitati esempi di riutilizzo¹. Ciò avviene per lo più suggerendo attività che garantiscano maggiori possibilità di riutilizzo dei dati, lavorando sulla qualità più che sulla quantità.

Il desiderio di aumentare la qualità e la possibilità del riutilizzo dei dati che sta alla base di questo impegno è importante. Tuttavia, l'inclusione di diversi gruppi di impegni specifici, di ambizioni limitate e altamente specifiche per le amministrazioni incaricate della loro attuazione potrebbe ridurre il potenziale, anche alla luce del fatto che molte di queste iniziative esistevano già prima della progettazione del piano d'azione. Secondo i rappresentanti del DFP², l'inclusione di impegni strategici come quelli portati avanti da AgID e dal DFP nascono dal desiderio di coordinare a livello centrale il lavoro sui dati aperti in modo da evitare azioni frammentate come quelle previste dal precedente piano d'azione. La ricercatrice IRM elogia e sostiene questo sforzo, anche se nella pratica l'intento non risulta immediatamente evidente dal modo in cui l'azione è strutturata.

Dato il numero di impegni specifici e la loro variazione in termini di ambizione e specificità, l'azione potrebbe o avere un impatto complessivo significativo o rappresentare un incremento del miglioramento ristretto ad una serie di settori. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale complessivo di questa azione rimane moderato.

Analisi dettagliata dei gruppi di impegni specifici

PCM-DFP, AgID

Questi primi due impegni specifici prevedono la redazione e la pubblicazione di un documento sulle licenze per il riutilizzo dei dati. Il documento verrebbe preparato da un tavolo di lavoro costituito dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e dagli *stakeholder* interessati (esperti del settore, membri dell'OGF, imprese, etc.) e verrebbe aperto alla partecipazione da parte del pubblico tramite la creazione di un canale di discussione su forum.italia, un *forum online* appositamente creato per discutere di servizi digitali. Il prodotto finale descriverebbe le motivazioni per adottare una licenza *standard* per i dati aperti pubblicati dalle amministrazioni pubbliche, o per lo meno per l'adozione di una licenza *standard* per categorie di dati omogenee.

Le licenze sono un aspetto chiave dei dati aperti. Licenze *open* rimuovono restrizioni legali sull'utilizzo dei dati, dando a chiunque la possibilità di accedere, utilizzare e condividere gli stessi. Nonostante esistano diversi tipi di licenze³, l'utilizzo di un'unica licenza per tutti i *dataset* facilita il riutilizzo dei dati aperti⁴. In Italia, il quadro normativo nazionale non impone obblighi di scegliere una licenza specifica e la scelta resta nelle mani delle singole amministrazioni⁵. Ciò nonostante, il Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD) informa che, laddove la licenza non esista, il principio alla base dell'utilizzo dei dati deve essere quello di "open by default"⁶. Le *Italian Open Data Licenses*, create nel 2011 da Foromez PA, sono le licenze più frequentemente adottate dalle amministrazioni pubbliche⁷. Tuttavia, in termini di numero di *dataset*, la licenza CC-BY è la più comune. Questa discrepanza crea problemi quando si tratta di riutilizzare grandi insiemi di dati provenienti da fonti diverse⁸.

Un rappresentante del DFP ha confermato che l'idea alla base dell'inclusione di questi impegni specifici all'interno dell'azione I è stata quella di aumentare la riutilizzabilità dei dati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo di licenze *standard*⁹. L'obiettivo finale è quello di includere il documento redatto all'interno del regolare aggiornamento biennale delle linee guida AgID per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico¹⁰. La versione attuale delle linee guida include una sezione sull'uso delle licenze, suggerendo l'adozione della licenza CC-BY 4.0¹¹. Tuttavia, come confermato sia dal rappresentante del DFP¹² che da rappresentanti della società civile, queste linee guida non sono seguite rigorosamente da tutte le amministrazioni, il che contribuisce a creare un panorama frammentario. Le linee guida non sono vincolanti, per cui anche se aggiornate, l'accoglimento del suggerimento di utilizzare una licenza *standard* potrebbe essere limitato.

Questo gruppo di impegni specifici è chiaro e risponde direttamente a problematiche esistenti. L'approccio alla realizzazione del documento, attraverso un gruppo di lavoro composto da esperti del settore, dalla società civile e dalla pubblica amministrazione e con la possibilità di discuterne in uno spazio dedicato su forum.italia è positivo. Il *forum* ha 6,4k utenti e comprende 15 canali diversi legati a vari temi digitali, con una media di 13 post al mese in cui gli utenti interagiscono anche con i rappresentanti di AgID. La maggior parte degli utenti ha competenze tecniche sulle tematiche digitali e sui dati aperti, il che rende la scelta di questo *forum* sensata rispetto ad altre piattaforme di consultazione pubblica.

La necessità di standardizzare le licenze è stata condivisa anche da Rosy Battaglia, rappresentante di Cittadini Reattivi, l'organizzazione della società civile che segue questa attività, la quale ha elogiato questo impegno specifico¹³. In caso di successo, l'iniziativa potrebbe avere un impatto moderato sull'approccio ai dati aperti in Italia, anche se ciò dipenderebbe dalla scelta da parte delle amministrazioni pubbliche di seguire le indicazioni delle linee guida.

AgID

Attraverso l'utilizzo di un tavolo di lavoro (anche se questa volta solo interno alle amministrazioni), AgID si impegna a redigere un documento guida che descriva i criteri per valutare la qualità dei dati

aperti (1.3) e i metodi e gli strumenti di misurazione (1.4). Il sistema di valutazione verrebbe poi utilizzato per monitorare i *dataset* aperti e verrebbe testato su almeno due amministrazioni selezionate su base volontaria (1.5). Una volta terminata la fase pilota, AgID si impegna a garantire che le amministrazioni siano disposte a lavorare alla pubblicazione di dati conformi agli *standard* di qualità identificati (1.6) e a pubblicare tali *dataset* (1.7).

Questo gruppo di impegni risponde alla necessità di migliorare la qualità dei dati rilasciati. Alcuni studi mostrano che uno dei principali problemi del panorama italiano dei dati aperti è la discrepanza nella qualità dei dati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni¹⁴. Questo è emerso chiaramente durante la pandemia del Covid-19 per quanto riguarda i dati sanitari¹⁵.

Attualmente, le linee guida AgID per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico descrivono una serie di misure e criteri per valutare la qualità dei dati, utilizzando come punto di riferimento gli *standard* ISO/IEC 25012 e ISO/IEC 25024¹⁶. Le linee guida richiedono che delle 15 caratteristiche per la qualità dei dati descritte nella norma ISO/IEC 25012 ne vengano rispettate almeno quattro - accuratezza, coerenza, completezza e tempestività - e forniscono, sulla base della norma ISO/IEC 25024, misure per la valutazione di conformità. Come già detto, queste linee guida non sono vincolanti e, in diversi casi, non vengono seguite. Un rappresentante del governo ha spiegato che l'iniziativa proposta non promuoverà nuovi criteri per la valutazione della qualità, bensì estenderà le linee guida per utilizzare l'insieme delle 15 caratteristiche, piuttosto che solo quattro¹⁷.

L'iniziativa proposta da AgID cerca di risolvere il problema della discrepanza della qualità dei dati. Tuttavia, non è ancora chiaro in che modo il nuovo documento migliorerebbe la situazione attuale. Inoltre, l'attuazione e il successo dell'iniziativa dipendono dalla volontà delle amministrazioni di pubblicare *dataset* conformi alle caratteristiche di qualità, il che rende questo un obiettivo non vincolante. L'impatto potenziale è quindi considerato minimo.

AgID, Team Digitale

Con questi impegni specifici AgID e il Team Digitale si impegnano a raccogliere proposte volontarie da parte delle amministrazioni per raccogliere *dataset* di alto valore e successivamente pubblicarli (1.8 - 1.9).

Mentre il testo non specifica in cosa consiste un *dataset* di 'alto valore', il *Report* sulla consultazione pubblicato dal *team* OGP¹⁸ indica che la definizione dipenderà dalla direttiva UE relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico¹⁹. La direttiva incarica la Commissione europea di adottare un atto che specifichi in dettaglio quali sono questi *dataset*. Nella direttiva, essi vengono ampiamente definiti come "documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società e l'economia", come i dati geospaziali, dati relativi all'osservazione della terra e dell'ambiente, dati meteorologici, dati statistici, dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese e dati relativi alla mobilità. Tutto questo è previsto per il 2021.

Il rilascio di *dataset* di alto valore da parte delle amministrazioni, soprattutto se segue *standard* di qualità specifici e licenze unificate, ha il potenziale per avere un effetto trasformativo. Un rappresentante governativo²⁰ ha suggerito che questi insiemi di dati potrebbero includere quelli elencati come "banche dati di interesse nazionale" nell'art. 60 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD): il repertorio nazionale dei dati territoriali, l'anagrafe della popolazione residente, la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62 bis, il casellario giudiziale, il registro delle imprese, gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo, l'anagrafe nazionale degli assistiti (ANA) e l'anagrafe delle aziende agricole²¹. Non tutte queste banche dati sono idonee alla pubblicazione, anche se, per esempio, la pubblicazione dei dati sul registro delle imprese rappresenterebbe un significativo passo avanti nel rilascio di serie di dati chiave. Ciò nonostante, secondo il rappresentante non esistono piani concreti in tal senso e il processo dipende interamente dall'approccio a livello UE. Inoltre, il testo dell'impegno specifico è vago e si concentra solo sulle proposte volontarie delle amministrazioni. L'inclusione di *target* in termini di numero di amministrazioni, ad esempio, avrebbe reso quest'impegno più ambizioso e concreto. L'impatto potenziale viene dunque considerato minimo.

Gli impegni specifici I.10 e I.11 inoltre incentivano AgID e il *Team Digitale* a stabilire *standard* comuni di dati aperti per almeno due categorie di dati. Ciò avverrà attraverso un rilascio incrementale di nuove versioni di modelli di dati sul sito web <https://developers.italia.it/> (I.10) e la pubblicazione di specifiche consolidate. La definizione di *standard* comuni è una proposta interessante, ma il testo non è chiaro. Un rappresentante del governo non è stato in grado di chiarire quale sarebbe stato lo scopo di queste iniziative. Nel complesso, il risultato atteso sembra riferirsi solo a cambiamenti incrementali come parte di una strategia più ampia già esistente. L'impatto è quindi valutato come minimo.

ISTAT

Con questa serie di impegni specifici, ISTAT si impegna ad aggiornare annualmente una serie di dati sul sito web "Mappa dei rischi nei comuni italiani" (I.12), a sviluppare e rilasciare strumenti di analisi *open* per il sito web (I.13) e a migliorare l'interoperabilità della piattaforma rilasciando ontologie, dati aperti e *Linked Open Data* (LOD²²) (I.14).

La Mappa fornisce una panoramica dei rischi di calamità naturali, della tipologia degli edifici e i dati sulla popolazione di ogni comune in Italia, integrando i dati (già disponibili) di diversi enti (ISTAT, INGV, ISPRA, MIBAC). La Mappa esiste dal 2017²³ e una nuova versione è stata rilasciata nel gennaio 2019, con dati aggiornati al 30 giugno 2018. L'impegno dell'ISTAT nell'ambito di questo piano d'azione si concentra nel garantire che i dati siano aggiornati su base annuale e che le funzionalità per aumentare la possibilità di analizzarli vengano adottate come parte dello sviluppo futuro della piattaforma.

Secondo un rappresentante del DFP, l'ISTAT è stato un pioniere in Italia per il rilascio di dati aperti, e l'estensione di questo impegno alla mappa recentemente creata segue la stessa direzione²⁴. Al momento del rilascio della mappa aggiornata, un rappresentante dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha evidenziato che la piattaforma non permetteva di correlare ed integrare i dati sulla pericolosità del territorio e il livello di vulnerabilità degli edifici per valutare i rischi effettivi²⁵. Questa sarebbe un'esigenza fondamentale considerando lo *status* dell'Italia come paese ad alto rischio di catastrofi naturali²⁶, in quanto la correlazione dei dati potrebbe consentire una più efficace attività di prevenzione e manutenzione degli edifici. Se gli impegni di cui ai punti I.13 e I.14 andassero nella direzione di rispondere a questa esigenza, l'impatto potenziale di questo gruppo di impegni specifici potrebbe essere moderato.

MIBAC

Questo insieme di impegni prevede la pubblicazione dei dati del Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN) sulla nuova piattaforma delle biblioteche e degli istituti culturali. I dati saranno pubblicati in formato LOD (I.15) e saranno accompagnati dallo sviluppo di strumenti di visualizzazione avanzati (I.16).

La piattaforma delle Biblioteche e degli Istituti culturali è in fase di sviluppo e permetterebbe di accedere direttamente e in modo integrato a tutti gli archivi e alle risorse digitali in possesso degli enti partecipanti²⁷. L'SBN è solo una di queste istituzioni; per questo motivo l'ambizione dell'iniziativa appare ridotta, in quanto l'impegno a rilasciare dati aperti in formato LOD avrebbe potuto essere esteso anche ad altri enti. Attualmente, gli unici dati disponibili a livello nazionale in formato aperto sono quelli relativi al Registro delle Biblioteche Italiane²⁸. Tuttavia, diverse amministrazioni locali già pubblicano dati relativi al catalogo delle biblioteche locali²⁹. L'iniziativa di pubblicare il catalogo SBN in formato LOD è in corso dal 2014 e l'inserimento nel piano d'azione ha un valore aggiunto limitato³⁰. L'impatto potenziale di questa iniziativa è dunque considerato minimo.

PCM-DCI

Questo impegno prevede il rilascio di *Open Dataset* dall'Archivio Nazionale Fabbricati. L'Archivio Nazionale Fabbricati non esiste al momento e richiede una regolamentazione per la sua istituzione. I dati aperti sui fabbricati sono aggregati e pubblicati sulla piattaforma dati.gov.it del governo; sono disponibili 156 *dataset*, in diversi formati³¹. Il testo è vago in quanto non si specifica quale tipo di dati

verrebbe rilasciato (anche se è stato chiarito che verrebbe pubblicato in una specifica sezione dell'archivio³²), come si incorporerebbero le informazioni già disponibili e quali licenze e/o formati verrebbero utilizzati. L'impatto, se l'impegno venisse implementato seguendo il testo redatto, sarebbe minimo.

PCM-DIPE

Questa serie di impegni si concentra sul miglioramento della qualità dei dati sui progetti di investimento pubblico, tramite il consolidamento *distandard* comuni sulla classificazione di tali progetti adottati dal Sistema Codice Unico di Progetto (SSPC) e da OpenCUP. Verranno rilasciati documenti che documenteranno l'evoluzione degli aggiornamenti (I.18) e verranno pubblicate nuove tabelle di classificazione (I.19). Il DIPE si impegna inoltre a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'uso dei dati aperti attraverso attività quali *hackathon* e concorsi per coinvolgere gli *stakeholder* dal lato della domanda (I.20).

Il portale OpenCUP³³ è stato lanciato nel gennaio 2016 e contiene informazioni su singoli progetti di opere pubbliche. A ciascuno di essi è assegnato un numero di identificazione unico (CUP). Ciò consente ai cittadini di monitorare la spesa per progetti specifici. A qualsiasi transazione (lavori pubblici, appalti, contratti di servizio) con denaro pubblico deve essere assegnato un codice CUP³⁴. Il portale OpenCUP è stato ulteriormente sviluppato anche attraverso l'azione 5 del terzo piano d'azione OGP³⁵. Alla fine del ciclo di implementazione l'IRM aveva descritto il portale come un cambiamento eccezionale nell'accesso alle informazioni sui progetti di investimento pubblico³⁶.

Gli eventi di sensibilizzazione descritti al punto I.20 si concentrerebbero in particolare sulle esperienze positive di riutilizzo dei dati OpenCUP³⁷. Attività di sensibilizzazione sull'esistenza di OpenCUP si sono svolte anche nell'ambito del terzo piano d'azione, quando il governo ha organizzato 10 eventi con 50 partecipanti ciascuno, un workshop con 160 partecipanti e uno con 600 partecipanti³⁸.

Nel complesso, le attività proposte sembrano rappresentare passi incrementali in un'iniziativa già consolidata e di successo. Inoltre, il testo del punto I.20 manca di specificità per quanto riguarda la strategia di diffusione e l'obiettivo di partecipazione agli eventi. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è valutato come minimo.

PCM-DPCoE – NUVAP

Questa serie di impegni è focalizzata sui dati aperti relativi all'uso dei fondi strutturali e delle politiche di coesione dell'UE. Le amministrazioni coinvolte si impegnano a pubblicare LOD sugli investimenti pubblici (I.21), a creare uno spazio UE sul sito web di OpenCoesione per fornire un facile accesso e riutilizzo dei dati aperti a livello UE con metadati comparabili (I.22); a fornire dati aggiuntivi sui progetti finanziati nell'ambito delle politiche di coesione (I.23) e ad offrire un corso di formazione nelle scuole su OpenCoesione da implementare a livello UE.

I dati sugli investimenti pubblici sono attualmente pubblicati su OpenCUP, ma non in formato LOD. Dal testo non è chiaro se i dati in esame siano quelli pubblicati su questo portale o se l'iniziativa si concentri specificamente sugli investimenti effettuati attraverso i fondi strutturali. OpenCoesione³⁹ è un portale sulla realizzazione di progetti finanziati con fondi strutturali italiani e comunitari. Nell'ambito dell'azione 20 del precedente piano d'azione il governo aveva rilasciato una serie di *dataset* aggiuntivi in formato aperto⁴⁰ e attuato il progetto "A scuola di OpenCoesione" in più di 200 scuole secondarie Italiane, coinvolgendo gli studenti in attività educative sull'utilizzo dei dati aperti. L'IRM ha valutato che, pur essendo positiva, l'iniziativa ha portato solo ad un cambiamento marginale nella pratica⁴¹.

L'*OpenCoesione EU corner* proposto non includerebbe nuovi dati ma semplicemente faciliterebbe l'accesso alla piattaforma di dati aperti della Commissione Europea sui Fondi Strutturali e di Investimento europei⁴². Il *corner* comprenderebbe note esplicative per facilitare il confronto tra le due banche dati. Il testo del punto I.23 sulla pubblicazione di dati supplementari sui progetti finanziati nell'ambito delle politiche di coesione potrebbe essere più chiaro per quanto riguarda quali dati sono considerati in questa sede e in che modo i dati su (politiche di) genere verrebbero utilizzati. Attualmente, i *dataset* pubblicati sul sito web informano già se il *target* è maschile o

femminile. Infine, la promozione di un corso "A scuola di Open Coesione" che fornisca formazione e orientamento su come replicare l'esperienza italiana è utile, ma non contribuirebbe ad aumentare l'accesso alle informazioni in Italia. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale di questo gruppo di impegni specifici nel complesso è stato valutato come minimo.

PCM – DPCoE – NUVAP, ANBSC

Questo è un gruppo di impegni specifici chiave all'interno dell'azione I, in quanto potrebbe portare a un cambiamento sostanziale nella pratica del monitoraggio dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Le amministrazioni coinvolte si impegnano innanzitutto a sviluppare un sistema di monitoraggio integrato per un portale di dati aperti sui beni confiscati (I.25).

Tra il 2010 e il 2018 la magistratura italiana ha sequestrato o confiscato definitivamente alla criminalità organizzata un totale di 65.502 beni⁴³. L'Italia è considerata un leader mondiale in termini di buone pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati⁴⁴. Tuttavia, le lunghe procedure e le difficoltà nella riassegnazione dei beni confiscati rendono particolarmente importante il monitoraggio del processo. Una rappresentante dell'organizzazione della società civile Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie⁴⁵ ha confermato che molte delle problematiche relative ai beni confiscati sono legate a difficoltà nel recupero dei dati e nell'esecuzione di una mappatura e di un monitoraggio completi. Attualmente esistono due piattaforme principali che forniscono dati sui beni confiscati: OpenRegio⁴⁶, che è gestita da ANBSC e fornisce dati nei formati csv, xml, json, xls differenziati per regione, provincia e comune; e Confiscatibene⁴⁷ che è gestita da tre associazioni della società civile e integra le informazioni pubblicate sulla piattaforma OpenRegio con quelle ricevute dai cittadini o dai soggetti che gestiscono il riutilizzo dei beni confiscati, con l'obiettivo di facilitare e promuovere il monitoraggio civico, con una particolare attenzione al riutilizzo sociale. Tuttavia, diverse altre amministrazioni locali pubblicano dati sui beni confiscati che non sono inclusi in queste due piattaforme⁴⁸. In alcuni casi i comuni (che hanno l'obbligo di pubblicare i dati sui beni confiscati, come previsto dal Codice Antimafia) non pubblicano i dati o li pubblicano in formato chiuso/non conforme alle norme, limitando così il riutilizzo e la comparabilità dei dati⁴⁹.

L'iniziativa proposta consiste nello sviluppo di un sistema di monitoraggio che integri tutti i dati disponibili sia delle autorità che della società civile/monitoraggio civico, utilizzando come punto di partenza i sistemi esistenti, consentendo la comparabilità dei *dataset* e l'aggiornamento costante delle informazioni⁵⁰. Secondo un rappresentante dell'organizzazione onData, i dati pubblicati su OpenRegio non sono sufficienti per monitorare il percorso completo di un bene confiscato, dalla sua confisca alla sua restituzione alla comunità, in quanto offrono informazioni solo fino a quando il bene confiscato viene restituito a un ente locale (ad esempio un Comune). Attualmente non è visibile nella banca dati nazionale il processo attraverso il quale questi beni vengono poi restituiti alla comunità (ad es. alle associazioni, ai rappresentanti del terzo settore, ecc.)⁵¹. L'iniziativa proposta creerebbe un sistema completo che consentirebbe un tale approfondito monitoraggio⁵².

Al fine di aumentare la trasparenza dei dati sui beni confiscati, le amministrazioni coinvolte si impegnano ad adottare diverse misure che potrebbero contribuire ad ottenere un sistema di monitoraggio più completo. Esse comprendono: l'introduzione di un *tag* per i beni confiscati nel sistema CUP (I.26); l'integrazione di un protocollo di monitoraggio specifico (IGRUE) che consenta di identificare i dati sui beni confiscati nel sistema di monitoraggio unico delle politiche di coesione (I.27); l'inclusione di dati raccolti dai soggetti che erogano sussidi o incentivi fiscali alle imprese confiscate per il loro reinserimento nell'ambiente di lavoro legale (I.28); l'inclusione di statistiche sul riutilizzo dei beni confiscati nella banca dati ISTAT (I.29); e la pubblicazione di specifici dati aperti sui casi di riutilizzo dei beni confiscati attraverso i fondi della politica di coesione (I.30).

Secondo i rappresentanti della società civile, la creazione di un *tag* specifico per i beni confiscati nel sistema CUP faciliterebbe il recupero dei dati sui beni il cui riutilizzo è finanziato da fondi regionali, nazionali o comunitari. Attualmente, gli utenti che cercano di ottenere tali dati devono effettuare una ricerca manuale per nome, il che lascia spazio a errori e imprecisioni⁵³. Inoltre, l'integrazione di dati sulle politiche di coesione nel sistema di monitoraggio unico consentirebbe di garantire un certo grado di uniformità dei dati sui beni confiscati, attualmente mancante.

Tuttavia, le statistiche sui beni confiscati sono già pubblicate dall'ANBSC e non è chiaro se la pubblicazione sulla banca dati ISTAT (1.29) comprenda gli stessi dati o nuove pubblicazioni. Attualmente l'ISTAT non include dati sul riutilizzo dei beni confiscati.

Anche il portale di OpenCoesione pubblica già i dati relativi ai progetti legati ai beni confiscati⁵⁴ e il testo del punto 1.30 non è chiaro su quali sarebbero nello specifico i dati aggiuntivi. Pertanto, l'impatto di questi due impegni sarebbe più limitato.

Infine, i punti 1.31 - 1.33 propongono di mappare e valutare le esperienze di riutilizzo dei beni confiscati. Questi tre impegni sono sotto la guida delle tre organizzazioni della società civile che stanno dietro a Confiscatibene⁵⁵. L'impegno 1.31 sull'utilizzo di un approccio di "vigilanza civica" prevede, in collaborazione con l'Università di Torino, l'effettuazione di un monitoraggio civico sul numero di Comuni che pubblicano nella sezione Amministrazione Trasparente dei loro siti web l'elenco dei beni confiscati e una valutazione della conformità alla normativa vigente in materia. Inoltre, le associazioni si propongono di effettuare il monitoraggio attraverso la creazione di laboratori co-territoriali attraverso i quali cittadini e amministrazioni possano lavorare insieme per sviluppare progetti di riutilizzo sociale. La rappresentante di Libera intervistata ha spiegato che questo progetto è in linea con la strategia nazionale per la promozione dei beni confiscati⁵⁶.

Le iniziative proposte in questo gruppo di impegni specifici possono avere un impatto moderato sull'accesso alle informazioni e sul monitoraggio dei beni confiscati, se portate termine in pieno. Il gruppo comprende sia iniziative *top-down* (guidate dalla pubblica amministrazione) che *bottom-up* (guidate dalla società civile) che ridurrebbero notevolmente le sfide esistenti e faciliterebbero l'accesso ai dati sui beni confiscati⁵⁷. Il processo di progettazione di questi impegni è stato descritto dagli *stakeholder* governativi e non come un esempio positivo di collaborazione con la società civile⁵⁸.

Unioncamere

Questo impegno prevede la pubblicazione di una serie di *dataset* chiave sulla sezione *open government* del portale dedicato di Unioncamere⁵⁹. Unioncamere si impegna a misurare accessi e *download*, cosa che al momento non viene effettuata. I dati saranno forniti in formato *cvs* e l'obiettivo è quello di aumentare la quantità di dati disponibili per le imprese su temi chiave. La pubblicazione dei *dataset* in questa sezione è iniziata durante la Settimana dell'Amministrazione Aperta del 2019, quando Unioncamere ha pubblicato oltre 60 *dataset* sul turismo e il commercio internazionale, in formato *cvs* o *xls*, provenienti dalle Camere di Commercio di Biella e Vercelli, Firenze, Padova, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rieti, Treviso Belluno e Viterbo⁶⁰. Con questa iniziativa Unioncamere si impegna ad aumentare il numero di *dataset* pubblici e a includere dati su ambiente, mercato, cultura e turismo, demografia delle imprese, imprenditoria femminile, imprenditoria giovanile, mercati esteri, start up e imprese innovative, trasparenza delle Camere di Commercio italiane⁶¹. La pubblicazione in formato *cvs* non rappresenterà un cambiamento significativo rispetto alla prassi attuale, tuttavia l'aumento del numero di *dataset* potrebbe avere un impatto moderato se esteso ad altre province. Se limitato al numero attuale di province, l'impatto sarebbe minimo.

Regioni e province autonome

Nell'ambito di questo gruppo di impegni specifici, le regioni e le province autonome si impegnano a definire un paniere di 5/10 *dataset* utili tra le competenze più significative (1.35), ad avviare un processo partecipativo per la definizione di tracce *standard* di *dataset* (1.36), a definire indicatori per valutare l'uso di questi *dataset* da parte di utenti esterni attraverso le *API* (1.37) e a promuovere l'uso di dati aperti per il processo decisionale attraverso le migliori pratiche (1.38).

Uno studio del 2018 dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano si è dedicato alle principali sfide legate alla pubblicazione di dati aperti da parte delle amministrazioni locali. Lo studio ha riportato che su 731 comuni solo il 37 per cento pubblica dati in formato aperto. Inoltre, il tipo di dati varia in modo significativo da comune a comune, il che rende difficile (ri)utilizzare efficacemente i dati per valutazioni a livello nazionale. Inoltre, i dati non vengono di solito raccolti sistematicamente sul sito web regionale o nazionale dei dati aperti⁶².

L'idea alla base di questa iniziativa ha del potenziale. Un lavoro concreto per armonizzare la qualità dei *dataset* e la completezza delle informazioni sarebbe utile per ridurre la frammentazione

attualmente esistente nel panorama italiano dei dati aperti in queste aree. Tuttavia, il testo rimane troppo vago. Non è chiaro quante regioni parteciperebbero a questa iniziativa, chi sarebbe incluso nei processi partecipativi e cosa si intende con l'uso di migliori pratiche per incentivare i dati per il processo decisionale. Pertanto, l'impatto potenziale è considerato minimo.

Comune di Milano

L'ultima serie di impegni specifici all'interno dell'azione I comprende il lancio del servizio di *Linked Open Data* (LOD) (I.39), la rendicontazione delle politiche di mandato attraverso dati aperti e visualizzazioni (I.40) e il lancio degli *Open Data Labs* per promuovere la cultura e l'uso dei dati (I.41).

Il punto I.39 si concentra sul rilascio di LOD su biblioteche pubbliche, atti pubblici, scuole e prezzi al consumo sul portale dati del comune⁶³. Questo sarebbe il primo caso di pubblicazione di LOD su questo portale. La pubblicazione fa parte di una strategia preesistente per sviluppare ulteriormente il portale stesso⁶⁴. Il punto I.40 propone di fornire un nuovo servizio che potrebbe potenzialmente consentire di migliorare il monitoraggio dell'attuazione delle politiche municipali. Tuttavia, il testo è vago. Infine, la creazione di un *Open Data Lab* fa parte di un'iniziativa più ampia a livello europeo⁶⁵. I laboratori rappresentano uno spazio di interazione e cooperazione tra enti municipali e istituti universitari e di ricerca. L'idea è quella di creare un *hub* insieme alle aziende per incentivare iniziative specifiche che mirano a promuovere la cultura dei dati aperti e a recuperare, aprire e integrare le banche dati⁶⁶. Poiché questi impegni specifici sono precedenti al piano d'azione, la loro inclusione sembra avere un valore aggiunto minimo. L'impatto è quindi considerato minimo.

Passi successivi

Nonostante il rilascio di una serie di *dataset* su temi chiave sia di grande importanza, per affrontare le sfide attualmente presenti nel panorama italiano dei dati aperti è necessario un approccio strategico. L'azione sui dati aperti nel prossimo piano italiano per l'OGP potrebbe concentrarsi su uno/duo obiettivi strategici di alto livello che aiutino a eliminare i problemi di qualità e di standardizzazione che impediscono il riutilizzo. Includere nel testo degli impegni specifici dei *target* per l'implementazione contribuirebbe a garantire che gli impegni siano ambiziosi ma allo stesso tempo sufficientemente specifici e quindi misurabili. Le iniziative guidate dal DFP e AgID in questo piano rappresentano un buon punto di partenza. Azioni future di questo tipo potrebbero essere accompagnate da iniziative altrettanto strategiche e ambiziose di sensibilizzazione sulle potenzialità dei dati aperti, al fine di modificare gradualmente la cultura dei dati aperti all'interno delle amministrazioni, ma anche tra la popolazione. Oltre a ciò, potrebbero essere utili anche esempi di facilitazione dell'apprendimento attraverso una collaborazione più pratica sull'uso dei dati aperti per affrontare questioni specifiche. Infine, le azioni più ampie potrebbero essere accompagnate da un allegato che elenca i *dataset* che le singole amministrazioni si impegnano a rilasciare.

¹ Open Data Maturity Report, Italia

² Rappresentanti del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

³ Ad esempio, la licenza Creative Commons Public Domain Dedication (CC-0), la licenza Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC-BY), la licenza Open Data Commons Attribution License (ODC-BY), etc.

⁴ European data portal <https://www.europeandataportal.eu/elearning/en/module4/#!/id/co-01>

⁵ Ernesto Belisario, "Licenze per il riutilizzo dei dati pubblici e open data", (Formez PA) November 2014

http://egov.formez.it/sites/all/files/open_data_-_licenze_per_il_riutilizzo_dei_dati_pubblici_e_open_data.pdf

⁶ Art. 52 e 68, Codice dell'Amministrazione Digitale <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/index.html>

⁷ Sergio Ruffini, "Competenze Digitali per la PA - Termini, definizioni e acronimi", p. 102

<https://books.google.it/books?id=2HbTDwAAQBAJ&pg=PA102&lpg=PA102&dq=licenze+utilizzate+amministrazioni+italiane&source=bl&ots=bbowg9Wtam&sig=ACfU3U38NBHLdelZpZyPrdjF0KcJSejaGO&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewjd3eXX8-rpAhVZqOKHaDPCBoQ6AEwAHoECAgQAO#v=onepage&q=licenze%20utilizzate%20amministrazioni%20italiane&f=false>

⁸ Andrea Ko, Enrico Francesconi "Electronic Government and the Information Systems Perspective", p. 294

<https://books.google.it/books?id=DxJcCgAAQBAJ&pg=PA294&lpg=PA294&dq=overview+of+data+licenses+in+italy&source=bl&ots=a0GsDjv9AP&sig=ACfU3U3U1csQOTsdL9mzrROcMF22j17nKvg&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewjz49HG7urpAhUN66QKHVznBNEQ6AEwAXoECAwQAO#v=onepage&q=overview%20of%20data%20licenses%20in%20italy&f=false>

⁹ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

¹⁰ Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, 2017 <https://docs.italia.it/italia/daf/lg-patrimonio-pubblico/it/stabile/index.html>

¹¹ Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, 2017, p. 47 <https://docs.italia.it/italia/daf/lg-patrimonio-pubblico/it/stabile/index.html>

- ¹² Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020; Rosy Battaglia (Cittadini Reattivi), colloquio con la ricercatrice IRM, 4 May 2020
- ¹³ Rosy Battaglia (Cittadini Reattivi), colloquio con la ricercatrice IRM, 4 maggio 2020
- ¹⁴ “Gli open data in Italia non decollano” (Osservatori.net) 26 September 2018
https://www.osservatori.net/it_it/osservatori/comunicati-stampa/open-data-in-italia-non-decollano
- ¹⁵ “Dati e coronavirus, ogni Regione va per conto suo. Aiutateci a mappare chi condivide e cosa” (Infodata, Il Sole24Ore)
<https://www.infodata.ilssole24ore.com/2020/03/20/open-data-coronavirus-italia-delle-regione/>
- ¹⁶ Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, 2017, p.27
- ¹⁷ Rappresentante del governo, colloquio con la ricercatrice IRM, 12 giugno 2020
- ¹⁸ Report sulla consultazione, p. 16
- ¹⁹ Direttiva (UE) 2019/1024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.ITA
- ²⁰ Rappresentante del governo, colloquio con la ricercatrice IRM, 12 giugno 2020
- ²¹ CAD, art. 60 https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo5_sezione2_art60.html
- ²² I *Linked Open Data* sono dati progettati secondo principi specifici che facilitano l'integrazione dei dati e l'interconnessione di diversi *dataset*
- ²³ ISTAT, Presentazione http://www.casaitalia.governo.it/media/1394/presentazione_istat_18022019.pdf
- ²⁴ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020
- ²⁵ “La mappa dei rischi dei comuni italiani aggiornata ed integrata tra le varie amministrazioni” (Rivistageomedia), riportando le parole di Alessandro Ghinelli, Sindaco di Arezzo e delegato Anci alle Politiche ambientali, territorio e protezione civile <https://rivistageomedia.it/2019022016199/Gestione-del-territorio/la-mappa-dei-rischi-dei-comuni-italiani-aggiornata-ed-integrata-tra-le-varie-amministrazioni>
- ²⁶ ISTAT, Presentazione all' ‘Expert Forum for producers and users of climate-change related statistics’, 29 settembre 2017
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2017/mtg3/Session_5_6_14h15_Case_Study_Italy.pdf
- ²⁷ Istituto Centrale per il Catalogo Unico, Comunicato Stampa, 9 aprile 2019 <https://www.iccu.sbn.it/it/eventi-novita/novita/Portale-delle-biblioteche-e-degli-istituti-culturali-italiani/>
- ²⁸ “Open Data” (Anagrafe delle biblioteche italiane) <https://anagrafe.iccu.sbn.it/it/open-data/>
- ²⁹ Si veda ad esempio: <https://opendatahubs.eu/dataset/catalogo-sbn-servizio-bibliotecario-nazionale-regione-veneto>
- ³⁰ Si veda: <http://www.w3c.it/events/2014/lod2014/slides/paper31-slides.pdf>
- ³¹ Disponibile su: <https://www.dati.gov.it/view-dataset?Cerca=Fabbricati>
- ³² Report sulla consultazione, p.17
- ³³ Portale OpenCup disponibile su: <http://opencup.gov.it/>
- ³⁴ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 39
- ³⁵ Terzo piano d'azione con addendum 2016 – 2018, p. 23 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/04/Italy_NAP3_2016-2018_EN.pdf
- ³⁶ Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia, 2016-2018, p. 16
- ³⁷ “Open Data” (Monitora) <http://open.gov.it/monitora/1-dati-aperti/>
- ³⁸ Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia, p. 17
- ³⁹ Portale OpenCoesione disponibile su: <https://opencoesione.gov.it/it/>
- ⁴⁰ Programma di finanziamento, date di pubblicazione e scadenza, oggetto del bando, link alla fonte, importo totale e stato di attuazione (non avviato, in corso, in liquidazione, concluso). Si veda Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia, 2016-2018, p. 49
- ⁴¹ Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia, 2016-2018, p. 45
- ⁴² Disponibile su <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>
- ⁴³ Relazione ANSBC 2017 -2018 (ANSBC)
https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/ANBSC_relazione_2017_2018.pdf
- ⁴⁴ “Il riuso sociale dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama normativo europeo” (Università di Milano)
<https://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Il-riuso-sociale-aziende-confiscate.pdf>
- ⁴⁵ Tatiana Giannone (Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020
- ⁴⁶ Portale OpenRegio disponibile su: <https://openregio.anbsc.it/>
- ⁴⁷ Portale Confiscatibene disponibile su: <https://www.confiscatibene.it/>
- ⁴⁸ “I dati PA nel catalogo di Confiscatibene. Iniziamo da OpenCoesione” (Confiscatibene)
<https://www.confiscatibene.it/blog/i-dati-della-pa-nel-catalogo-di-confiscatibene-iniziamo-da-opencoesione>
- ⁴⁹ “Opengov” (Confiscatibene) <https://www.confiscatibene.it/opengov>
- ⁵⁰ Tatiana Giannone (Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020
- ⁵¹ Gianluca de Martino (onData), corrispondenza *e-mail* con la ricercatrice IRM, 8 giugno 2020.
- ⁵² Idem.
- ⁵³ Tatiana Giannone (Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 May 2020; Gianluca de Martino (onData), corrispondenza *e-mail* con la ricercatrice IRM, 8 giugno 2020
- ⁵⁴ “Open data” (Opencoesione) https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!/approfondimenti_section
- ⁵⁵ Si veda: <https://www.confiscatibene.it/>
- ⁵⁶ “Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione” (ANSBC, DIPE)
<https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/news/48/204/strategia-nazionale-beni-confiscati-e-politiche-di-coesione.pdf>
- ⁵⁷ Tatiana Giannone (Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 May 2020

⁵⁸ Tatiana Giannone (Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), colloquio con la ricercatrice IRM, 8 May 2020; Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

⁵⁹ Camcom.gov.it

⁶⁰ “Settimana dell’amministrazione aperta 2019: rilascio di dataset del sistema camerale” (Sicamera)

https://sicamera.camcom.it/PDF/Settimana-dell-amministrazione-aperta--rilascio-di-dataset-del-sistema-camerale_484.htm

⁶¹ Compresi, ad esempio, il numero di dipendenti, disaggregati per genere; la posizione geografica delle Camere; indirizzi e-mail generici.

⁶² “Gli Open Data in Italia non decollano” (Osservatori.net), 26 settembre 2018

https://www.osservatori.net/it_it/osservatori/comunicati-stampa/open-data-in-italia-non-decollano

⁶³.. Si veda: <http://dati.comune.milano.it/>

⁶⁴ “MILANO APERTA: la città in numeri e il bilancio trasparente” (Comune di Milano)

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/1548036/Presentazione+nuovo+portale+Open+Data.pdf/d443873c-cbcc-3500-c3d8-14e69117cac8?t=1560362560029>

⁶⁵ Si veda: <https://opendatalab.eu/>

⁶⁶ “Open data: così a Milano creiamo una cultura trasparente del dato”, (Agenda Digitale), 2 luglio 2018

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/open-data-cosi-a-milano-creiamo-una-cultura-trasparente-del-dato/>

2. Trasparenza

Obiettivo generale

“L’azione mira a fornire un ulteriore impulso alla capacità delle amministrazioni di rendersi trasparenti nei confronti dei cittadini attraverso il perseguimento dei seguenti macro-obiettivi:

- elaborazione di una proposta di semplificazione degli obblighi informativi di cui al D.Lgs. n. 33/2013 al fine di migliorare l’accessibilità, la qualità e la tempestività dei dati e delle informazioni resi disponibili a cittadini e imprese, riducendo gli oneri in capo alle stesse amministrazioni. L’attività includerà l’individuazione e l’approfondimento delle modalità e condizioni secondo cui si potrebbe prevedere l’assolvimento dell’obbligo di pubblicità relativo a determinati ambiti informativi attraverso la sola alimentazione di banche dati centralizzate già disponibili, in via di realizzazione o opportunamente adattate;
- realizzazione e promozione presso cittadini e amministrazioni di servizi web evoluti volti ad agevolare l’utilizzo del FOIA e di altre forme di accesso (quali ad esempio quello relativo alle informazioni ambientali) da parte dei cittadini e al contempo a supportare un’efficace gestione dell’istituto dell’accesso a dati e documenti da parte delle amministrazioni. La disponibilità in un unico punto di informazioni di rilievo sulla natura delle istanze presentate e delle modalità di trattamento – acquisite ad esempio a partire dal Registro degli Accessi FOIA – consentirà di guidare i cittadini nel processo di ricerca e acquisizione di informazioni sull’attività della PA e, al contempo, permetterà alle amministrazioni di gestire in modo sempre più rapido, efficiente ed omogeneo le richieste pervenute;
- semplificazione delle modalità di accesso ad informazioni su temi chiave per i cittadini quali, ad esempio, l’ambiente e la spesa pubblica”.

Impegni specifici

PCM-DFP

2.1 Realizzazione e promozione di una procedura guidata (wizard) che mira ad agevolare il richiedente nella corretta individuazione sia della tipologia di accesso rispondente al suo interesse, sia dell’amministrazione destinataria della richiesta.

2.2 Realizzazione di un sistema di monitoraggio centralizzato delle istanze FOIA e del relativo esito alimentato dalle amministrazioni che adotteranno il format di registro messo a disposizione dal DFP.

Costituzione di un gruppo di lavoro, composto da referenti per ciascuna delle amministrazioni coinvolte ed aperto alla partecipazione di rappresentanti della società civile interessati, volto ad indirizzare le seguenti attività di dettaglio:

2.3 Individuazione di un sottoinsieme di obblighi informativi ad alto valore per i cittadini i cui contenuti sono presenti almeno in parte in banche dati centralizzate e verifica del grado di corrispondenza con il dettato del D.Lgs. n. 33/2013.

2.4 Predisposizione di un documento di proposta di interventi di semplificazione relativamente alla consultazione della sezione Amministrazione Trasparente, coerente con le banche dati individuate, eventualmente prevedendo interventi normativi.

CONSIP

Realizzazione di una applicazione web che, attraverso l’utilizzo di mappe geografiche interattive, consentirà a cittadini, imprese e amministrazioni di consultare dati ed indicatori relativi agli acquisti effettuati utilizzando gli strumenti del Programma di Razionalizzazione degli acquisti (Mercato

Elettronico, Convenzioni, Accordi quadro e Sistema Dinamico), gestito da CONSIP per conto del Ministero dell'Economia e Finanze

Il piano progettuale prevede 2 step principali di rilasci:

2.5 Fase I, si realizzeranno due mappe geografiche con focus sull'operato delle Amministrazioni (navigabili per area geografica, strumento di acquisto, settori merceologici).

2.6 Fase II, si realizzerà una ulteriore mappa geografica con focus sull'operato dei Fornitori (navigabili per area geografica, strumento di acquisto, settori merceologici).

Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL)

2.7 Realizzazione del sistema di gestione informatizzata delle istanze di accesso documentale, civico e civico generalizzato dalla fase dell'acquisizione dell'istanza a quella della registrazione dell'esito del relativo procedimento. Il sistema, che consente anche l'aggiornamento automatizzato del Registro unico degli accessi sul portale istituzionale dell'Ente e la possibilità di esportare i dati presenti nella tabella dei risultati in formato pdf per il cittadino e in formato Excel per l'operatore abilitato, sarà rilasciato presso tutte le sedi dell'istituto.

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Realizzazione di un portale web utile a far fronte alle richieste e alle aspettative dell'utenza del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) in materia di accessibilità a dati, documenti e informazioni detenute, in un'ottica di sistema integrato tra ISPRA ed ARPA/APPA regionali e provinciali.

Attraverso il portale si realizzeranno i seguenti punti:

2.8 Una lettura ed una applicazione della normativa in materia di trasparenza ex D.Lgs. 33/2013 integrata con quella in materia di accesso agli atti di cui alla L.241/90, tenendo conto delle specificità proprie del diritto di accesso in materia ambientale già regolamentato dal D.Lgs. 195/2005, da cui scaturirà la pubblicazione delle necessarie informazioni all'utenza per orientarla ad un corretto utilizzo dei diritti attribuiti dalla legge in materia.

2.9 L'offerta all'utenza di un collettore unico nazionale delle richieste di atti ed informazioni ambientali indirizzate agli enti del SNPA - attraverso anche la predisposizione di un form *online* unico – che facilita l'inoltro ai singoli URP mediante link di collegamento.

2.10 La realizzazione di un registro degli accessi per ciascun singolo ente e di seguito unico per il SNPA.

2.11 Una omogeneità di trattamento e risposta circa le richieste di accesso e informazioni provenienti dall'utenza attraverso la definizione di modalità operative che garantiscano un'uniforme interpretazione della materia e la sua concreta modalità applicativa e che possano fungere da stimolo all'emanazione di linee guida di settore e, in particolare, alla predisposizione di linee guida comuni al SNPA.

Comune di Milano

2.12 Aggiornamento e revisione dei regolamenti di trasparenza e partecipazione in conformità con le sperimentazioni e le novità apportate dai processi di digitalizzazione.

2.13 Sperimentazione dell'utilizzo del format di Registro messo a punto dal DFP.

2.14 Sperimentazione di una soluzione avanzata integrata al portale istituzionale per la consultazione dell'Albo Pretorio e dei contenuti istituzionali con strumenti evoluti di ricerca e di analisi relazionale.

2.15 Lancio dell'app Milan@Work in partnership con il Politecnico di Milano per la visualizzazione dei dati sulle pratiche edilizie e dei lavori stradali.

Roma Capitale

2.16 Attuazione del Regolamento unico sugli accessi approvato da Roma Capitale.

2.17 Sperimentazione dell'utilizzo del format di Registro messo a punto dal DFP.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d'Azione nazionale dell'Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell'azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

L'azione mira a migliorare la trasparenza e a facilitare l'accesso alle informazioni semplificando le misure di gestione degli obblighi di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni, sviluppando e promuovendo servizi web per facilitare l'uso del FOIA e sostenendo le amministrazioni nella gestione dell'accesso civico. Inoltre, l'azione cerca di facilitare l'accesso ad informazioni su questioni chiave come la spesa pubblica, il lavoro e l'ambiente. L'azione è direttamente rilevante per il valore OGP di accesso alle informazioni. È organizzata intorno a sei gruppi di impegni specifici sotto la responsabilità del DFP (2.1 - 2.4); CONSIP (2.5 - 2.6); INAIL (2.7); ISPRA (2.8 - 2.11); del Comune di Milano (2.12 - 2.15); e di Roma Capitale (2.16 - 2.17).

Nel complesso l'azione è chiara e rilevante per i valori OGP. Diversi gruppi di impegni (2.1 - 2.4; 2.12 - 2.15; 2.16 - 2.17) si concentrano sull'aumento della trasparenza nelle richieste di accesso alle informazioni e sull'agevolazione del sistema FOIA a livello nazionale e locale. Esse rispondono alle difficoltà nell'uso del sistema che sono state evidenziate sia dagli *stakeholder* governativi che da quelli non governativi¹.

Gruppi importanti di impegni specifici sono quelli implementati dal DFP e da ISPRA. In particolare, le attività pianificate dal DFP rappresentano un passo avanti verso la semplificazione dell'utilizzo della FOIA sia per le amministrazioni che per gli utenti e per l'istituzionalizzazione del monitoraggio. Tali attività seguono anche le raccomandazioni formulate dall'IRM nel corso del ciclo precedente². L'impatto potenziale complessivo dell'azione è moderato, anche considerando che alcune delle attività proposte (2.5 - 2.6; 2.16 - 2.17) fanno parte di iniziative preesistenti.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

PCM – DFP

Questo insieme di impegni specifici mira a facilitare l'accesso alle informazioni sviluppando e promuovendo una procedura guidata per aiutare gli utenti a identificare la corretta amministrazione per le richieste FOIA (2.1); sviluppando un sistema centralizzato di monitoraggio delle richieste FOIA

e dei loro risultati (2.2); e proponendo misure di semplificazione per la sezione Amministrazione Trasparente dei siti web delle pubbliche amministrazioni (2.3 - 2.4).

Dall'avvio della legge FOIA sono emerse diverse difficoltà a livello di implementazione e utilizzo: le amministrazioni pubbliche trovano difficile rispettare la nuova normativa e bilanciare la protezione dei dati sensibili e l'accesso alle informazioni; il FOIA è poco conosciuto dai cittadini e dagli *stakeholder* interessati. Il Dipartimento della Pubblica Amministrazione (DFP) rileva inoltre³ che i richiedenti informazioni faticano a identificare correttamente l'ente pubblico che detiene i dati necessari e/o quale delle tre modalità di richiesta di accesso sia la più appropriata⁴⁵.

Attualmente, non esistono linee guida che aiutino i richiedenti a identificare più facilmente e con successo la corretta amministrazione e il tipo di richiesta di accesso da inoltrare. Non esiste nemmeno un registro centralizzato che possa raggruppare automaticamente le informazioni sulle richieste di accesso disponibili presso tutti gli enti pubblici che utilizzano la stessa tipologia/format di registro⁶. Il monitoraggio è attualmente effettuato dal DFP attraverso questionari compilati dalle singole amministrazioni, e il risultato dipende dal rispetto della loro compilazione. Il DFP ha spiegato che prevede di sviluppare un *format* standardizzato per la registrazione delle richieste di accesso che potrebbe essere adottato (su base volontaria) da tutte le amministrazioni⁷. Le parti interessate della società civile intervistate sottolineano che sarebbe importante includere anche le organizzazioni della società civile nel processo di monitoraggio a sostegno del DFP⁸.

Gli impegni 2.3 - 2.4 affrontano gli attuali complessi obblighi relativi a ciò che deve essere pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente dei siti web della pubblica amministrazione. Tali obblighi possono includere la pubblicazione di più di duecento documenti⁹ che vanno dai rapporti e piani annuali, ai documenti di valutazione delle prestazioni, ai *curriculum vitae* e gli stipendi dei capi dipartimento. Le interviste con il DFP hanno confermato che l'approccio all'individuazione di possibili misure sarebbe collaborativo e comprenderebbe sia le amministrazioni incaricate dell'attuazione che i rappresentanti della società civile. Sarà presentata una proposta basata sull'individuazione, da parte di questo gruppo di lavoro, di un sottoinsieme di obblighi di informazione di alto valore per i cittadini. Ciò contribuirebbe ad armonizzare le informazioni disponibili e ad evitare duplicazioni non necessarie¹⁰. I rappresentanti della società civile osservano che la fornitura di un sostegno supplementare alle amministrazioni pubbliche è apprezzata e necessaria; tuttavia, sottolineano l'importanza che la semplificazione del sistema non si traduca in una riduzione degli obblighi di trasparenza da parte delle amministrazioni¹¹.

L'impatto potenziale di questo gruppo di impegni specifici è moderato. Esso risponde alle esigenze e alle difficoltà esistenti, e la creazione di un sistema di monitoraggio centralizzato e la fornitura di orientamenti alle amministrazioni accolgono una raccomandazione IRM del terzo piano d'azione. L'impatto non è trasformativo in quanto le disposizioni cercano solo di migliorare la coerenza e l'efficienza dell'accesso alle informazioni, sono di natura volontaria e mancano di *target* fissi per l'adozione da parte di un numero significativo di amministrazioni.

CONSIP

Questi due importanti impegni specifici vedono CONSIP (la centrale acquisti italiana, di proprietà del Ministero delle Finanze) dedicarsi allo sviluppo di mappe geografiche interattive per consentire agli utenti di accedere ai dati e agli indicatori relativi agli acquisti effettuati nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti nella PA (PRP).

Il programma PRP è gestito attraverso www.acquistinretepa.it. Il portale applica le tecnologie *ICT* ai processi di appalti pubblici con l'obiettivo di migliorare la qualità e ridurre i costi, semplificare gli acquisti pubblici e garantire la trasparenza e la tracciabilità del processo¹².

L'applicazione proposta comprende il rilascio di due mappe incentrate sulle prestazioni delle amministrazioni (2.5) e una sulle prestazioni dei fornitori (2.6). Le prime due mappe erano già disponibili nel maggio 2019 (prima dell'approvazione ufficiale del presente piano d'azione)¹³. Le

mappe forniscono un utile strumento di visualizzazione dei dati e, secondo quanto riportato da rappresentanti CONSIP, facilitano accesso alle informazioni tramite la pubblicazione di dati in una modalità nuova e disaggregata¹⁴. Nonostante ciò, il DFP¹⁵ ha convenuto che si sarebbe potuto fare di più in questo senso, poiché l'applicazione principalmente raggruppa le informazioni già disponibili. I rappresentanti della società civile sono d'accordo e sottolineano che l'iniziativa era già in cantiere prima dello sviluppo del piano¹⁶. Il potenziale impatto è minimo.

INAIL

Il punto 2.7 impegna l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) a sviluppare un Registro digitale di accesso alle richieste di informazioni che riporti tutte le richieste ricevute dagli uffici locali dell'agenzia, tracciandone il percorso dalla ricezione all'esito. Il sistema aggiornerebbe inoltre automaticamente il registro unico degli accessi sul portale istituzionale centrale dell'amministrazione. I cittadini sarebbero in grado di esportare i dati in formato pdf e i funzionari INAIL autorizzati in formato xls.

Attualmente, gli utenti possono scaricare in formato pdf una panoramica dei registri delle tre tipologie di accesso: documentale (annuale - 2019, 2018, 2016-2017), civico (2017 - 2019) e di accesso civico generalizzato (2017 - 2019)¹⁷. Attualmente non esiste un registro digitale che permetta una ricerca interattiva di tutti i tipi di richieste di accesso in tutte le sedi locali INAIL. Mentre il registro digitale centrale semplificherebbe l'accesso degli utenti alle informazioni, i dati sarebbero comunque disponibili solo in formato pdf per i cittadini. Questi cambiamenti hanno quindi un impatto potenziale minimo.

ISPRA

Dal 2017 l'Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) coordina una rete che comprende le agenzie regionali (ARPA) e le agenzie delle province autonome (APP) nell'ambito del Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA).

Nell'ambito di questo specifico impegno, ISPRA mira a semplificare l'attuale quadro frammentato per l'accesso alle informazioni in materia ambientale¹⁸ tramite la creazione di un unico punto di accesso per tutte le informazioni relative all'ambiente in un modo facilmente accessibile ai cittadini. Ciò comprende la creazione di un modulo *online* per la richiesta di accesso alle informazioni che poi confluirebbe in un'unica banca dati che raccolga tutte le richieste (2.9); un unico registro delle richieste di accesso alle informazioni per ogni agenzia, e successivamente l'SNPA generale (2.10); e linee guida per standardizzare il trattamento delle richieste di accesso alle informazioni (2.11).

Attualmente non esiste un unico registro che raccolga tutte le richieste ricevute dalle agenzie nell'ambito dell'SNPA, né l'SNPA ha un proprio registro per la registrazione delle richieste. Sono stati evidenziati anche casi in cui l'accesso alle richieste di informazioni è stato trattato in modo diverso a seconda che provenisse da organizzazioni o da singoli, nonché casi di ricezione di risposte vaghe e incomplete alle richieste presentate¹⁹.

L'iniziativa è ambiziosa in quanto richiederebbe un ampio coordinamento tra diversi enti locali. Essa rappresenta un impegno concreto per ridurre il divario esistente tra le amministrazioni e i cittadini per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sull'ambiente e ha il potenziale per un impatto moderato.

Comune di Milano

Il Comune di Milano si impegna a migliorare la trasparenza e l'accesso alle informazioni attraverso il pilotaggio del *format* di Registro che il DFP si propone di sviluppare (2.13) oltre a strumenti avanzati di ricerca e analisi per la consultazione dell'Albo Pretorio (2.14). Il Comune si impegna inoltre a lanciare un'applicazione per la visualizzazione dei dati relativi alle costruzioni e alle opere stradali (2.15). La trasparenza e le regole di partecipazione saranno riviste a seguito dei progetti pilota (2.12).

La proposta pilota per l'uso del *format* messo a punto dal DFP potrebbe contribuire a porre le basi per la sua istituzionalizzazione nella pratica. Inoltre, il Comune di Milano non dispone attualmente di una banca dati per le richieste recepite, e pubblica solo una panoramica annuale in pdf delle richieste di accesso civico semplice e delle richieste di accesso civico generalizzato²⁰. Pertanto, l'impatto potenziale potrebbe essere moderato.

Al contrario, il portale ufficiale dell'Albo Pretorio pubblica documenti su atti e disposizioni di legge del Comune che devono essere messi a disposizione di chiunque²¹. Gli utenti possono eseguire soltanto una ricerca semplificata all'interno dell'Albo. Non esiste una funzione di ricerca avanzata (come l'utilizzo di parole chiave, entità di pubblicazione, numero/anno e data, ad esempio). Anche se utile, l'implementazione di una funzione di ricerca avanzata avrà un impatto potenziale minimo in quanto si tratta solo di un cambiamento incrementale.

Roma Capitale

Analogamente al Comune di Milano, Roma Capitale ha accettato un progetto pilota per l'utilizzo del *format* di Registro sviluppato dal DFP (2.16). Roma Capitale si è inoltre impegnata ad implementare il regolamento unico sugli accessi (2.16). Già nel 2017 era stato avviato l'iter legislativo per l'attuazione del regolamento unico sugli accessi, ma l'approvazione definitiva è stata rinviata al febbraio 2019²². Il regolamento delinea in un unico documento i principi su cui si basano le richieste FOIA, le differenze tra i tre tipi di richieste di accesso ai documenti e indica come le amministrazioni devono trattare tali richieste e qual è l'ente responsabile. Roma Capitale è una delle amministrazioni che registra il maggior numero di richieste di FOIA²³ e le disposizioni del regolamento potrebbero aumentare la trasparenza e l'efficienza nella gestione di tali richieste. Tuttavia, l'inclusione di questo impegno all'interno del piano d'azione ha un valore aggiunto limitato, in quanto l'attuazione del regolamento è già prevista per legge. L'impatto è quindi considerato minimo. La proposta pilota per l'uso del *format* di Registro messo a punto dal DFP è tuttavia degna di nota, in quanto potrebbe contribuire a porre le basi per la sua istituzionalizzazione nella pratica.

Passi successivi

Una volta portata a termine l'azione, il governo potrebbe prendere in considerazione la possibilità di promuovere la pubblicazione dei dati sulle richieste di accesso in formati completamente riutilizzabili. Diversi studi dimostrano che la qualità dei dati pubblicati nei registri di accesso varia notevolmente da un'amministrazione all'altra²⁴. Questo potrebbe essere un argomento da approfondire in futuro.

¹ Per la valutazione governativa si veda: http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/albano_20190312.pdf; per la valutazione della società civile si veda: Federico Anghelè (The Good Lobby), Camilla Cupelli (Riparte il Futuro) "FOIA come sta andando: luci e ombre a un anno dall'avvio" <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/foia-sta-andando-luci-ombre-un-anno-dallavvio/>.

² Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 108

³ Si veda: http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/albano_20190312.pdf

⁴ Federica Notari "Criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano", novembre 2018

<https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/181868/68802/Le%20criticit%C3%A0%20di%20un%20primo%20monitoraggio%20del%20FOIA%20italiano.pdf>

⁵ Si possono inoltrare tre tipi di richieste: accesso documentale; accesso civico semplice; accesso civico generalizzato.

⁶ Il DFP monitora l'utilizzo della FOIA dal gennaio 2017. L'ultimo rapporto di monitoraggio è del marzo 2018. Il monitoraggio era inizialmente limitato ai Ministeri e successivamente ai 102 capoluoghi di regione, ma non è stato esteso a tutte le amministrazioni.

⁷ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

⁸ Rappresentanti di due organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020

⁹ Per una panoramica dettagliata si prega di consultare:

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2013/50/All.-I-obblighi-di-pubblicazioneI.pdf>

¹⁰ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

¹¹ Rappresentanti di due organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020

¹² Si veda: <https://www.consip.it/attivit/programma-di-razionalizzazione>

¹³ Report sulla consultazione, p. 19

¹⁴ Rappresentanti del CONSIPI, corrispondenza via e-mail con la ricercatrice IRM, 8 ottobre 2020. Nello specifico, CONSIPI ha chiarito che elementi di novità comprendono: per la prima mappa, la disaggregazione per strumento di acquisto delle informazioni sulla distribuzione del valore della transazione, sia a livello regionale che provinciale; indicatori di performance

che evidenziano l'andamento del valore della transazione; il valore medio della transazione per abitante, per area geografica; per la seconda mappa, la disaggregazione dei dati sul valore della transazione, sia per area geografica che per categoria di prodotto; per la terza mappa, la visualizzazione della qualifica di fornitore a livello europeo e nazionale (regionale e provinciale) per il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) e i bandi istituzionali DPS.

¹⁵ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

¹⁶ Rappresentanti di due organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020

¹⁷ Disponibile su: <https://www.inail.it/cs/internet/istituto/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/registro-degli-accessi.html>

¹⁸ Tale frammentazione è il risultato della coesistenza e della sovrapposizione di requisiti legislativi. L'accesso alle richieste di informazioni sull'ambiente è regolamentato in Italia dal 2005 con il Decreto Legislativo 195/2005. Con l'entrata in vigore del FOIA nel 2016, il Decreto Legislativo 195/2005 non è stato sostituito, ma le due disposizioni hanno cominciato a coesistere, contribuendo ad una frammentazione della regolamentazione.

¹⁹ "FOIA, questo sconosciuto" (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana)

<http://www.arpat.toscana.it/notizie/notizie-brevi/2017/foia-questo-sconosciuto>

²⁰ "Registro degli Accessi" (Comune di Milano) <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/registro-degli-accessi>

²¹ "Albo Pretorio" (Comune di Milano) <https://www.comune.milano.it/comune/albo-pretorio>

²² "Approvazione del Regolamento per il diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni" (Comune di Roma)

https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Proposta_n62.pdf

²³ Openpolis, "FOIA- le richieste dei cittadini ai comuni" <https://www.openpolis.it/foia-le-richieste-dei-cittadini-ai-comuni/>

²⁴ "Registro degli Accessi: come si stanno comportando i Ministeri" (Openpolis) <https://www.openpolis.it/registro-degli-accessi-come-si-stanno-comportando-i-ministeri/>

3. Registro dei titolari effettivi

Obiettivo generale

“I principali obiettivi da raggiungere riguardano principalmente:

- caricare nella sezione i numerosi dati relativi ai titolari effettivi, complessi per l’eterogeneità dei presupposti (società già registrate nel registro delle imprese; persone giuridiche registrate nei registri prefettizi; trust non censiti);
- operare un primo popolamento della sezione; il regolamento fissa un termine entro cui tutti i soggetti interessati dalla norma (società di capitali e cooperative, in prima battuta) iscritte al registro delle imprese, devono indicare, sulla base di apposita modulistica telematica redatta sulla base delle previsioni dell’articolo 20 del D.Lgs. 231 (sopra richiamate) devono comunicare il titolare effettivo all’ufficio. Questi dati sono caricati nella sezione del registro e costituiscono il punto di partenza dello stesso al momento t_0 . Da quel momento si avvia la fase “a regime” della sezione del registro delle imprese, che sarà implementata secondo quanto appresso indicato;
- mantenere i dati contenuti nella sezione stessa, aggiornandoli ad ogni passaggio di titolarità;
- garantire la proporzionalità dell’azione rispetto al fine (massima trasparenza senza gravare burocraticamente gli obbligati a ripetuti adempimenti verso l’ufficio).

L’azione mira a fornire trasparenza sui titolari effettivi, ai fini antiriciclaggio e di prevenzione della corruzione. Tale azione passa per:

- l’adozione di norme tecniche e regolamenti attuativi;
- la realizzazione del registro e il suo aggiornamento.

Nel corso dell’attuazione dell’azione saranno realizzate elaborazioni sulla presenza femminile tra i titolari effettivi del Registro.

Ovviamente sarebbe pretenzioso ritenere che l’azione qui rappresentata sia ascrivibile ad una politica destinata al potenziamento della imprenditoria femminile. Risulterà però interessante valutare (a scadenza: al termine della fase di popolamento) un nuovo indicatore di genere che potrà apportare nuovi strumenti valutativi alle scelte di politica economica anche nel settore della parità di genere in ambito imprenditoriale.”

Impegni specifici

Ministero per lo sviluppo economico (MISE), Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), Unioncamere

3.1 Recepimento delle novità introdotte dalla V AMDL.

3.2 Regolamento attuativo dell’attuale art. 21 del D.Lgs. 231 del 2007.

3.3 Regole tecniche per l’alimentazione della sezione.

3.4 Implementazione prima fase popolamento sezione. Caricamento nella sezione dei titolari effettivi dei titolari delle società iscritte.

3.5 Elaborazioni sulla presenza femminile tra i titolari effettivi del Registro.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d’Azione nazionale dell'Italia: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell’azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

L'azione punta a sviluppare e implementare un registro dei titolari effettivi. Come descritto nel piano, la legislazione italiana considera titolari effettivi, in primo luogo, le persone fisiche che posseggono quote di capitale sociale superiore al 25%; in secondo luogo, se tale persona non esiste, il soggetto che esercita il controllo della maggioranza dei voti in assemblea ordinaria o il soggetto che controlla un numero di voti sufficiente per esercitare un'influenza dominante. Se non esiste nessuna delle due condizioni, si presume che il titolare sia l'amministratore¹.

Questa azione mira ad aumentare la trasparenza sui titolari effettivi attraverso l'istituzione del registro, la sua compilazione con i relativi dati e il suo mantenimento. I dati saranno disaggregati per genere. L'azione è esplicitamente rilevante per il valore OGP dell'accesso alle informazioni.

L'istituzione di un registro di titolari effettivi aperto al pubblico è una delle misure previste dalla quinta direttiva antiriciclaggio UE, alla quale gli Stati membri sono tenuti a conformarsi². L'Italia aveva iniziato a prendere provvedimenti per istituire tale registro all'interno di una sezione specifica del già esistente Registro delle Imprese³ ma sono sorti ritardi a causa della mancanza di una direttiva di attuazione⁴. Ad oggi il registro dei titolari effettivi non esiste ancora. Il Registro delle imprese, all'interno del quale verrebbe istituito quest'ultimo, detiene informazioni su 6 milioni di imprese⁵. Al suo interno si può distinguere tra dati accessibili a tutti e dati accessibili solo agli utenti registrati, che comprendono: certificati di registrazione, codici fiscali, bilanci, ecc. L'accesso a questo tipo di dati richiede il pagamento di una piccola tassa che è regolata dalla legge⁶. Gli utenti non registrati possono accedere gratuitamente solo a informazioni di base come il nome della società, la sede legale e il codice di identificazione⁷.

L'implementazione potrebbe produrre un impatto trasformativo in termini di aumento della trasparenza e dell'accesso alle informazioni, nonché di lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro in senso lato. L'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del Ministero delle Finanze per il 2018 segnala che rimangono diversi punti deboli nella verifica dei dati sui titolari effettivi, spesso a causa della mancanza di informazioni o della mancanza di procedure istituzionalizzate per il controllo⁸. *Transparency International* ha dichiarato che l'impegno ha il potenziale per essere trasformativo se pienamente attuato. Tuttavia, ha sottolineato che, affinché ciò avvenga, l'accesso al registro dovrebbe essere completamente aperto al pubblico e gratuito⁹. Il MISE ha confermato che il registro sarà disponibile a tutti. Ci saranno tre diversi tipi di entità che avranno accesso al registro: autorità istituzionali (magistratura, polizia, unità di informazione finanziaria); entità professionali (banche, notai, ecc.) e cittadini. Mentre il registro sarà gratuito per il primo gruppo, i restanti due saranno tenuti a pagare una quota di otto euro (diritto di segreteria) per ogni accesso.

L'azione contiene un impegno specifico (3.5) sull'inserimento nel registro di dati disaggregati per genere. L'inclusione è stata effettuata in linea con l'impegno dell'Italia nella campagna *Break the Roles*

di OGP. Le interviste con il MISE hanno confermato che non esistono ancora piani concreti su cosa fare con i dati una volta raccolti¹⁰.

Passi successivi

Al fine di garantire ampio accesso alle informazioni contenute nel registro, il governo potrebbe prendere in considerazione la possibilità di rendere l'accesso gratuito per tutti. Si potrebbe anche prendere in considerazione la creazione di un meccanismo di monitoraggio e verifica dei dati pubblicati nel registro. Infine, il governo potrebbe mettere in atto alcune considerazioni aggiuntive o una strategia su come utilizzare al meglio i dati disaggregati per genere raccolti.

¹ Quarto piano d'azione per il Governo Aperto, p. 14

² Direttiva (UE) 2015/849 (IV Direttiva antiriciclaggio) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>. La Direttiva richiede che gli stati membri istituiscano un registro dei titolari effettivi le cui informazioni siano messe a disposizione delle "autorità competenti e delle FIU e siano fornite ai soggetti obbligati quando procedono all'adeguata verifica della clientela", così come a coloro che siano "in grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode". La Direttiva è stata successivamente sostituita dalla Direttiva (UE) 2018/843 (V Direttiva antiriciclaggio) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>, che chiede che il registro sia reso pubblico e accessibile a tutti.

³ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo 90/2017 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/19/17G00104/sg>

⁴ Antonio Ioria, "Beneficiari effettivi nel Registro delle imprese: se ne riparla a Ottobre 2022", 5 novembre 2019 <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/accertamento/quotidiano/2019/11/05/beneficiari-effettivi-registro-imprese-riparla-ottobre-2022>

⁵ Registro delle imprese: <http://www.registroimprese.it/l-anagrafe-nazionale-delle-imprese>

⁶ Gazzetta Ufficiale, Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 17 luglio 2012

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/07/31/12A08314/sg>; Tabella A
https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=12A0831400100010110001&dgu=2012-07-31&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-07-31&art.codiceRedazionale=12A08314&art.num=1&art.tiposerie=SG

⁷ Il cosiddetto "Codice ATECO".

⁸ "Analisi dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo 2018" (Ministero dell'Economia e dell'Finanze) http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Analisi_dei_rischi_di_riciclaggio_e_di_finanziamento_del_terrorismo_2018_-_Sintesi.pdf

⁹ Davide del Monte (Transparency International), colloquio con la ricercatrice IRM, 5 maggio 2020

¹⁰ Marco Maceroni (MISE), colloquio con la ricercatrice IRM, 5 maggio 2020

4. Supporto alla partecipazione

Obiettivo generale

“L’attività di supporto alla partecipazione ha la finalità di promuovere presso le PA italiane l’uso delle consultazioni pubbliche di qualità.

Un primo passo in questa direzione sarà dedicato ai cittadini, attraverso l’apertura di un portale dedicato che potrà diventare il punto di accesso alle consultazioni che le PA pongono in essere. In questo modo i cittadini che vogliono partecipare avranno un unico luogo in cui cercare e potranno essere avvertiti mediante un sistema di news. Il lancio del portale consentirebbe di sostenere, mediante un’apposita redazione, la diffusione delle iniziative di consultazione e il rispetto, da parte della PA, di *standard* di qualità nella loro realizzazione. A questo fine saranno diffuse linee guida pratiche ispirate alle migliori pratiche internazionali.

Un’attenzione particolare sarà dedicata alle amministrazioni mediante la messa a disposizione di *software open source* per le consultazioni, la creazione di un help desk dedicato e mirate attività di formazione per dipendenti pubblici.

Un ulteriore passo a livello regionale è quello di sviluppare il macro obiettivo “partecipazione”, inteso come passaggio dalla mera trasparenza alla partecipazione attiva della cittadinanza a livello locale. Si vuole rendere la disponibilità di dati ed informazioni funzionali all’informazione del cittadino, attraverso la messa a disposizione di piattaforme digitali dedicate a questo fine. In questo modo si promuove in modo formale e sostanziale la diffusione delle informazioni utili alla definizione di una opinione e alla creazione di un punto di vista che può così essere oggetto di discussione, avviando un percorso virtuoso di pratica di confronto e definizione delle scelte tra amministrazioni e Cittadini”.

Impegni specifici

PCM-DFP, Dipartimento per le Riforme Istituzionali (PCM-DRI)

4.1 Consultazione pubblica sulla “Guida operativa per le consultazioni pubbliche” nella PA.

4.2 Lancio del portale della partecipazione pubblica attraverso: la raccolta delle consultazioni pubbliche; la messa in rete con i portali regionali; la pubblicazione di OD; la realizzazione di servizi avanzati (registrazione, alert, ecc.).

4.3 Completamento della diffusione della “guida operativa per le consultazioni pubbliche” nella PA e rodaggio attraverso l’applicazione delle linee guida a specifici processi consultivi.

4.4 Messa a regime della piattaforma per le consultazioni pubbliche della PA centrale che metta a disposizione risorse hw, sw e di know-how per sostenere le PA che vogliono realizzare processi consultivi in accordo con le linee guida operative.

Ministero della Salute

4.5 Realizzazione sul sito del Ministero di una piattaforma definita “AGENDA 2030: Sustainability in Health: knowledge junction”, nella quale siano raccolte e fruibili tutte le iniziative intraprese dalle diverse amministrazioni coinvolte nell’ambito “sviluppo sostenibile e salute”. In questo spazio web sarà possibile visualizzare tutte le diverse tipologie di materiale/iniziativa relative alle interazioni fra sviluppo sostenibile e salute prodotte sia a livello locale sia a livello nazionale come previsto dall’Agenda 2030 ONU e i suoi relativi Sustainable Development Goals.

Regioni e Province Autonome

Al fine di accelerare uno sviluppo coordinato della Partecipazione le Regioni si impegnano nei seguenti punti:

4.6 Consultazione e coinvolgimento tramite l’attivazione di una piattaforma di partecipazione.

4.7 Definizione di politiche proattive e pubblicazione di bandi per sostenere percorsi di partecipazione. Promozione di una Legge Regionale in materia.

Comune di Milano

Realizzazione di una nuova piattaforma partecipativa *open source* modulare per gestire gli istituti partecipativi previsti dai regolamenti, attraverso i seguenti punti:

4.8 Mappatura delle soluzioni e dei bisogni.

4.9 Tavolo di studio in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano.

4.10 Selezione, personalizzazione e messa *online* della piattaforma.

4.11 Sviluppo e lancio della piattaforma digitale per la consultazione e la raccolta delle osservazioni e l'editing *online* del PGT e delle mappe con tool di disegno integrato al geoportale e l'autenticazione SPID.

4.12 Riorganizzazione degli albi delle associazioni e della cittadinanza attiva in un unico strumento digitale per consultare, conoscere e registrare le realtà organizzate presenti sul territorio.

Roma Capitale

4.13 Definizione di un regolamento per specificare anche i nuovi istituti di partecipazione previsti dallo Statuto.

4.14 Messa a sistema degli istituti di partecipazione secondo il regolamento definito, con il nuovo Portale Istituzionale e con piattaforme dedicate.

4.15 Sperimentazione del voto elettronico utilizzando la tecnologia blockchain.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d'Azione nazionale dell'Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell'azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Partecipazione civica, Accesso alle informazioni
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

Questa azione mira a sostenere la partecipazione pubblica al *policy making* tramite la promozione dell'utilizzo di consultazioni pubbliche di qualità nelle amministrazioni italiane. A livello nazionale, ciò avverrebbe attraverso la creazione di un portale unico per l'accesso a tutte le consultazioni pubbliche realizzate dalle amministrazioni pubbliche (locali e centrali); una piattaforma di consultazione pubblica *open source* messa a disposizione delle amministrazioni (locali e centrali); e la creazione di una Guida operativa per le consultazioni pubbliche. A livello locale, l'azione si propone di istituire piattaforme di consultazione pubblica a livello regionale e comunale e di rafforzare i meccanismi di partecipazione. L'azione è direttamente rilevante per il valore OGP della partecipazione civica ed è strutturato attorno a cinque gruppi di impegni specifici, sotto le

competenze rispettivamente di: PCM-DFP, PCM-DRI (4.1 - 4.4); Ministero della Salute (4.5); Regioni e Province autonome (4.6 - 4.7); Comune di Milano (4.8 - 4.12); e Roma Capitale (4.13 - 4.15).

La creazione di un portale *online* per accedere a tutte le consultazioni, di una Guida operativa per le consultazioni pubbliche e di una piattaforma di consultazione pubblica *open source* rappresentano innovazioni chiave nel panorama italiano della partecipazione pubblica. Come confermato sia dagli *stakeholder* della società civile sia dai rappresentanti del governo, queste attività rappresentano un passo avanti verso l'istituzionalizzazione della pratica delle consultazioni pubbliche da parte delle amministrazioni. Il panorama della partecipazione pubblica in Italia è frammentato e spesso rimane legato alla dimensione locale¹. Questa azione cerca di porre rimedio alla frammentazione esistente². L'impatto potenziale rimane moderato perché non è chiaro se tutte le amministrazioni sarebbero tenute a utilizzare i nuovi strumenti né quali misure sarebbero adottate per sensibilizzare i cittadini sull'esistenza degli stessi.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

PCM-DFP e PCM-DRI

Gli impegni specifici di competenza del DFP e del DRI presentano attività concrete volte ad affrontare il frammentato panorama della partecipazione pubblica tramite la creazione di un portale unico per la partecipazione pubblica (4.2). Le iniziative proposte comprendono anche la redazione (anch'essa tramite consultazione pubblica) e la diffusione di una Guida operativa per le consultazioni pubbliche tra le amministrazioni (4.1, 4.3).

L'Italia non dispone di un solido quadro formale o di una serie di *standard* per garantire la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. Ci sono segnali che indicano che la partecipazione è aumentata negli ultimi anni, anche se nella maggior parte dei casi rimane al di fuori dei processi formali, è frammentata e legata in modo specifico alla dimensione locale³. L'esistenza di un panorama frammentario è stata confermata da un rappresentante del DRI⁴, una delle amministrazioni coinvolte in questa iniziativa. Il rappresentante ha riferito che diverse amministrazioni fanno spesso uso di consultazioni pubbliche *online* con risultati positivi. Esiste una disciplina della consultazione pubblica che riguarda gli atti normativi del Governo oggetto di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica di impatto della regolamentazione (VIR)⁵. Tuttavia, non esiste inoltre un unico punto di accesso attraverso il quale i cittadini possano avere una visione d'insieme di tutte le consultazioni pubbliche, che è considerata una questione chiave sia dagli *stakeholder* governativi sia dalla società civile⁶. Attraverso il portale *online* proposto, il governo fornirebbe un punto di accesso unico.

Il Ministero della Pubblica Amministrazione ha sviluppato e pubblicato nel 2017 linee guida sulle consultazioni pubbliche ispirate alle migliori pratiche internazionali⁷. Le linee guida delineano i principi generali per garantire che le consultazioni pubbliche siano il più possibile inclusive, trasparenti ed efficaci, in modo che possano condurre a decisioni informate e di alta qualità. Tuttavia, non forniscono indicazioni chiare per l'attuazione pratica delle consultazioni⁸. Un rappresentante del DFP⁹ ha confermato che la Guida proposta rappresenta un passo avanti rispetto alle linee guida pubblicate nel 2017 perché fornirà chiare indicazioni per l'attuazione pratica delle consultazioni. La Guida si baserà sulle migliori pratiche internazionali in questo campo,¹⁰ anche per quanto riguarda riferimenti alla necessità di processi inclusivi, accessibili e trasparenti. Le indicazioni fornite nella Guida non saranno obbligatorie, anche se il Ministro della Pubblica Amministrazione potrebbe decidere di accompagnarla con una direttiva di attuazione¹¹. Tuttavia, anche la direttiva sarebbe non vincolante. La creazione della Guida è stata elogiata come un'iniziativa positiva anche da rappresentanti della società civile¹².

L'impegno specifico 4.4 istituirebbe una piattaforma per le consultazioni pubbliche che può essere adottata dalle amministrazioni che cercano di portare avanti consultazioni in linea con le indicazioni della Guida. Sebbene il testo del piano resti vago, le interviste con i rappresentanti del DFP e del DRI hanno confermato che la piattaforma è diversa dal portale di accesso unico. Mentre il portale elencherà tutte le consultazioni in corso in Italia, le amministrazioni possono scegliere di utilizzare la piattaforma *open source* per effettuare le loro consultazioni. Il portale comprenderà quindi anche una

panoramica delle consultazioni realizzate al di fuori della piattaforma e attraverso altri sistemi digitali. Il portale e la piattaforma funzioneranno in parallelo.

Anche la piattaforma stessa rappresenta una novità per il panorama italiano della partecipazione pubblica, in particolare nella sua configurazione di *software open source* che può essere liberamente implementato da tutte le amministrazioni. Attualmente, ogni amministrazione è libera di applicare strumenti di propria scelta per la consultazione pubblica. Secondo il rappresentante del DFP, l'esistenza di piattaforme diverse è inevitabile alla luce della complessa struttura delle amministrazioni centrali e locali in Italia¹³. Ciò nonostante, la creazione di questa nuova piattaforma - insieme alle risorse tecniche e alla formazione sul suo utilizzo che seguiranno, oltre che alla Guida - potrebbe rappresentare un'alternativa per le amministrazioni pubbliche per armonizzare i processi di consultazione pubblica.

Questo gruppo di impegni potrebbe avere un impatto moderato. Le attività proposte offriranno nuove opportunità centralizzate di partecipazione civica, colmando le lacune individuate in queste aree. Tuttavia, il testo degli impegni non prevede il raggiungimento di *target* misurabili, il che ne limita il potenziale impatto. Inoltre, un cambiamento trasformativo del panorama della consultazione pubblica nel paese dipenderebbe anche dall'adozione di questi nuovi strumenti da parte di un numero elevato di amministrazioni pubbliche e dalla consapevolezza della loro esistenza da parte dei cittadini. In aggiunta, si dovrebbe prestare attenzione a garantire che le fasce di popolazione che incontrano ostacoli nell'utilizzo di questo tipo di strumenti siano attivamente raggiunte e che il loro coinvolgimento sia facilitato dal governo. Il DFP prevede di chiedere la creazione di una rete di punti di contatto per la consultazione all'interno di tutte le amministrazioni pubbliche e di promuovere una campagna di diffusione per incoraggiare l'uso della nuova piattaforma¹⁴. Ciò potrebbe aiutare ad amplificare il potenziale impatto. Tuttavia, non sono previste all'interno dell'azione attività concrete per la sensibilizzazione dei cittadini e non sono stati fatti piani in questo senso da parte del governo¹⁵.

Ministero della Salute

Il punto 4.5 si concentra sulla creazione da parte del Ministero della Salute di una piattaforma sul suo sito web che raccolga e renda disponibili tutte le iniziative¹⁶ implementate da diverse amministrazioni nel campo dello "sviluppo sostenibile e salute". Ciò rappresenterebbe una novità, in quanto tali informazioni non sono attualmente disponibili attraverso un unico punto di accesso, ma le singole amministrazioni possono pubblicarle sui loro siti web a loro discrezione. Tuttavia, l'inclusione di questa iniziativa nell'ambito di un'azione sulla partecipazione è discutibile, in quanto sembra essere estranea al tema generale dell'azione e più strettamente legata all'accesso alle informazioni. Il rappresentante del DFP ha inoltre chiarito che, mentre non è previsto alcun elemento di partecipazione civica sulla piattaforma stessa, è previsto un processo di consultazione pubblica volto a mappare le iniziative esistenti in questo campo come primo passo per la creazione della piattaforma¹⁷.

La creazione di questa piattaforma contribuirebbe a facilitare l'accesso alle informazioni sulle attività esistenti in materia di sviluppo sostenibile e salute, anche in linea con l'Agenda 2030 ONU. Tuttavia, il testo dell'impegno manca di specificità in termini di *target* sul coinvolgimento delle singole amministrazioni e sul come i cittadini saranno informati della sua esistenza. Inoltre, come già notato, l'iniziativa appare disgiunta dall'obiettivo dell'impegno complessivo dell'azione di incrementare e migliorare la partecipazione civica. Anche i rappresentanti delle organizzazioni della società civile intervistati non vedono la necessità di tale impegno all'interno dell'azione¹⁸. Alla luce di queste considerazioni, il potenziale impatto è giudicato minimo.

Regioni e Province Autonome

Questo insieme di impegni prevede la creazione di una piattaforma di partecipazione (4.6) e lo sviluppo di politiche proattive e appelli a sostenere la partecipazione civica, insieme alla promozione di una Legge Regionale su questo tema (4.7). Non è chiaro se l'idea sia quella di implementare la stessa piattaforma in tutte le regioni e province nello stesso modo e quali siano l'obiettivo concreto e i risultati attesi, dato che il testo è vago¹⁹. L'impatto potenziale è quindi valutato come minimo.

Comune di Milano

Nell'ambito di questo gruppo di impegni specifici, il Comune di Milano si impegna a sviluppare e lanciare una piattaforma di partecipazione *open source* e una piattaforma di consultazione digitale per i contributi *online* al Piano Territoriale del Governo di Milano (PGT). La prima sarà personalizzata sulla base delle esigenze individuate attraverso una prima mappatura dei processi partecipativi esistenti del Comune (4.8 - 4.11). La partecipazione pubblica a Milano è regolata da un decreto comunale del 2016²⁰. Una sezione dedicata sul sito web del Comune offre un'utile panoramica delle iniziative di partecipazione civica intraprese dallo stesso, anche se sembra non esistere un'unica piattaforma di consultazione pubblica²¹. La piattaforma *partecipaMI*²², creata nel 2007, offre opportunità di coinvolgimento e partecipazione civica. Non è chiaro se e come la piattaforma proposta possa sostituire *partecipaMI* e/o in cosa le due sarebbero differenti²³.

Lo sviluppo e il lancio di una piattaforma di consultazione digitale specifica per il PGT (4.11) rappresenta un'innovazione rispetto agli anni precedenti. Il PGT è un documento urbanistico annuale specifico della Regione Lombardia che definisce i servizi urbani, le regole e le proposte per l'anno successivo per ogni comune della regione²⁴. Mentre le consultazioni pubbliche sono tradizionalmente previste per il PGT, l'introduzione di una piattaforma per fornire commenti *online* è inedita e si allinea con la più ampia intenzione governativa di migliorare l'uso dei servizi digitali per la partecipazione pubblica.

Infine, questo gruppo di impegni specifici prevede anche la riorganizzazione degli albi delle associazioni e della cittadinanza attiva in un unico strumento digitale per la registrazione e l'accesso alle informazioni sulle organizzazioni locali esistenti (4.12). Gli albi elencano le associazioni della società civile attive nel Comune di Milano e funzionano come una sorta di anagrafe civile delle associazioni. Non sono registri di *lobbying*. Attualmente l'albo del Comune di Milano è fornito in formato pdf ed è stato aggiornato l'ultima volta nel 2016²⁵. Le organizzazioni che desiderino registrarsi sono tenute a farlo attraverso un modulo *online* separato²⁶. La realizzazione di questa specifica iniziativa consoliderebbe quindi questi due elementi creando uno strumento digitale che li raggrupperebbe.

Nel complesso, le attività proposte dal Comune di Milano possono avere un impatto potenziale moderato in quanto comprendono iniziative concrete volte a colmare le lacune esistenti nella gestione delle attività di partecipazione pubblica del Comune. Tuttavia, si deve prestare particolare attenzione a garantire che gli strumenti di partecipazione proposti, che si basano su approcci digitali, rimangano inclusivi e non privilegino l'accesso all'informazione per alcuni segmenti della popolazione rispetto ad altri.

Roma Capitale

Questo gruppo di impegni prevede la redazione di un regolamento per i nuovi strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto di Roma Capitale (4.13) e la sistematizzazione di tali strumenti (4.14). Lo Statuto è stato elaborato nel 2013 e stabilisce i principi per l'autonomia normativa e amministrativa di Roma Capitale²⁷. Nel 2018 lo Statuto è stato modificato in particolare per quanto riguarda le disposizioni sulla partecipazione civica, introducendo nuovi strumenti come il bilancio partecipativo e le petizioni *online* e delineando tempi e modalità per i referendum. Lo Statuto pone una forte enfasi sulla possibilità di utilizzare risorse digitali per la partecipazione civica²⁸.

Roma si impegna anche a sperimentare il voto elettronico attraverso l'uso della tecnologia *blockchain*. Un rappresentante del governo ha confermato che una proposta di introduzione del voto elettronico era già stata avanzata nel 2017 con l'idea di testarla specificamente con il referendum sui trasporti pubblici. Tuttavia, l'iniziativa è stata abbandonata a causa della mancanza di un accordo politico su una soluzione che fosse convincente dal punto di vista della sicurezza informatica²⁹. L'introduzione della tecnologia *blockchain* presentata in questo specifico impegno cerca di rimediare a questo aspetto fornendo ulteriori garanzie di sicurezza.

Come per altre iniziative del piano d'azione già discusse per quanto riguarda Roma Capitale, questo insieme di impegni specifici si inserisce all'interno di una più ampia strategia esistente per la Capitale che va oltre il quadro OGP³⁰. Inoltre, il testo degli impegni manca di specificità rispetto alle modalità previste per sistematizzare concretamente l'utilizzo dei nuovi strumenti di partecipazione. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è valutato come minimo.

Passi successivi

Nel complesso, l'azione è limitata dalla scelta di non fissare *target* specifici per un aumento misurato della partecipazione civica attraverso consultazioni pubbliche come risultato della sua attuazione. Ciò rende anche meno misurabile il suo potenziale impatto. I passi successivi dovrebbero andare in questa direzione. Inoltre, il governo dovrebbe prendere in considerazione la progettazione e l'attuazione in parallelo di una strategia di comunicazione concreta per promuovere l'uso dei servizi esistenti sia a livello dei cittadini che delle amministrazioni. Si dovrebbe prestare particolare attenzione a garantire che i cittadini e le amministrazioni comprendano le differenze tra il portale unico di accesso e la piattaforma di consultazione pubblica *open source* sviluppata dal DFP e dal DRI, in modo da poterli utilizzare al meglio delle loro potenzialità. Infine, l'IRM incoraggia la riflessione sugli strumenti di partecipazione proposti e la verifica che siano il più possibile inclusivi, intervenendo per garantire che la partecipazione sia aperta a tutti i segmenti della popolazione, compresi quelli per i quali l'uso dei sistemi digitali potrebbe costituire una barriera piuttosto che un vantaggio. La creazione della Guida e l'istituzione della piattaforma e del portale possono anche offrire al governo l'opportunità di ampliare il suo approccio al di là della consultazione e di iniziare a riflettere sulla co-creazione tra cittadini e governo come obiettivo ultimo della partecipazione.

¹ Si veda: Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 64; Rapporto Demos 2018

<http://www.demos.it/a01557.php>;

² Rappresentante del DRI, colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020; Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020; Ilaria Vitellio (MappiNa), colloquio con la ricercatrice IRM, 4 maggio 2020

³ See: Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018 p. 64; Rapporto Demos

<http://www.demos.it/a01557.php>; L'esistenza di un paesaggio sparso è stata confermata anche da un rappresentante del DRI, colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020.

⁴ Rappresentante del DRI, colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020.

⁵ Rappresentante del DRI, commento espresso durante il periodo dei commenti pubblici con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 169/2017

<http://presidenza.governo.it/DAGL/pdf/DPCM%2015%20settembre%202017%20n%20%20169.pdf>.

⁶ Rappresentante del DRI, colloquio con la ricercatrice IRM, 8 maggio 2020; Ilaria Vitellio (MappiNa) colloquio con la ricercatrice IRM; 4 maggio 2020

⁷ Gazzetta Ufficiale, Direttiva Madia n. 2/2017 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/14/17A04797/sg>

⁸ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020

⁹ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020

¹⁰ Come ad esempio Manuale dell'OCSE sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cittadini-partner_9789264299269-it, e le linee guida della Commissione Europea per la consultazione pubblica <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-stakeholder-consultation.pdf>.

¹¹ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020

¹² Ilaria Vitellio (MappiNa) colloquio con la ricercatrice IRM; 4 maggio 2020

¹³ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Si va dalle migliori pratiche e lezioni apprese, a *toolkits*, linee guida, opuscoli informativi e iniziative concrete a livello locale/nazionale.

¹⁷ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 11 maggio 2020

¹⁸ Ilaria Vitellio (MappiNa) colloquio con la ricercatrice IRM, 4 maggio 2020

¹⁹ La ricercatrice IRM ha richiesto ulteriori informazioni senza successo.

²⁰ "Regolamento per l'attuazione dei Diritti di partecipazione popolare in materia di iniziativa popolare, Referendum, interrogazioni, istanze e petizioni, consulte cittadine ed udienze pubbliche" (Comune di Milano)

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/1001244/Regolamento+Partecipazione+Popolare.pdf/dcd4c8ac-cf43-cf9d-c341-ddaf176fcc2a?t=1551260462455>

²¹ "Milano Partecipa" (Comune di Milano) <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/partecipazione/milano-partecipa>

²² Disponibile su: <https://www.partecipami.it/>

²³ La ricercatrice IRM ha richiesto ulteriori informazioni senza successo.

²⁴ “Piani di Governo del Territorio (Regione Lombardia)

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-comunale-e-provinciale/piani-governo-territorio-pgt/piani-governo-territorio-pgt>

²⁵ “Registro anagrafico delle associazioni ” (Comune di Milano)

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/1459805/Registro+2016.pdf/8ceb20a8-29a5-1b2a-6a4e-ce9122b70302?t=1552676527799>

²⁶ Disponibile su: https://formshd2.comune.milano.it/rwe2/module_preview.jsp?MODULE_TAG=ALBO_ASSOC

²⁷ “Statuto di Roma Capitale” (Comune di Roma) <https://www.comune.roma.it/web/it/statuto.page>

²⁸ “Statuto di Roma Capitale” (Comune di Roma), Art. 8, 8-bis, 10 and 11, https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/STATUTO_di_ROMA_CAPITALE_.pdf

²⁹ Rappresentante del Dipartimento di Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità (Comune di Roma), colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020

³⁰ Ibid.

5. Regolamentazione dei portatori di interessi

Obiettivo generale

“L’azione mira a:

- istituire un tavolo di lavoro tra le amministrazioni già coinvolte (a partire da PCM-DFP, MISE, MATTM, MIPAAFT) e la società civile (rappresentanti dell’*Open Government Forum*) attraverso cui individuare una possibile “forma” condivisa di pubblicità di un Registro dei portatori di interesse e una procedura *standard* per garantire l’adesione dei Ministeri allo stesso. In questo modo si risponderebbe alle esigenze di trasparenza della società civile e si coniugherebbe al contempo la soluzione individuata con gli altri impegni specifici già presi dalle amministrazioni coinvolte;
- sottoporre la soluzione individuata all’attenzione dei vertici dell’amministrazione per la valutazione dei seguiti”.

Impegni specifici

MISE, PCM – DFP, Ministero per l’Ambiente (MATTM), Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF)

5.1 Istituzione di un Tavolo di lavoro congiunto amministrazioni - società civile per l’individuazione di una soluzione condivisa per la regolamentazione dei rapporti tra portatori di interessi e vertici dei Ministeri.

5.2 Individuazione di una procedura condivisa per garantire l’adesione dei Ministeri al Registro Trasparenza, comprendente, tra l’altro, l’*iter* di abilitazione, le aree di interesse specifiche di ogni amministrazione, il codice di comportamento, le linee guida sul funzionamento e la gestione del Registro, le modalità di pubblicazione degli incontri delle agende dei decisori.

5.3 Presentazione della soluzione individuata ai vertici dell’amministrazione.

5.4 Sperimentazione della soluzione individuata.

Roma Capitale

5.5 Attuazione di una gestione trasparente delle relazioni con i rappresentanti di interesse attraverso una normazione regolamentare.

5.6 Realizzazione di un registro associato all’adozione di Agende Aperte da parte dei componenti degli organi politici.

5.7 Sperimentazione e implementazione di meccanismi di comunicazione sistematica con i rappresentanti di interesse e la definizione di regole di relazione, in modo da porre le basi per una regolamentazione nazionale.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d’Azione nazionale dell’Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell’azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni, partecipazione civica
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

Questa azione mira ad aumentare la trasparenza sviluppando una soluzione condivisa per l'istituzione di un registro di *lobbying* (definito nel testo come "Registro trasparente dei portatori di interesse"), in collaborazione con Ministeri selezionati e con una procedura di implementazione standardizzata. L'azione è organizzata attorno a quattro impegni specifici (5.1 - 5.4) sotto la responsabilità delle principali amministrazioni coinvolte (MISE, PCM - DFP, MATTM, MIPAAFT) e un impegno per Roma Capitale (5.5 - 5.7). Poiché vuole fornire ai cittadini l'accesso ai dati sul rapporto tra le amministrazioni e i gruppi di interesse, l'impegno è rilevante per il valore OGP dell'accesso alle informazioni. La decisione di sviluppare lo *standard* attraverso un gruppo di lavoro congiunto tra le amministrazioni e i rappresentanti della società civile lo rende rilevante anche per la partecipazione civica.

Il processo di progettazione dell'azione nel suo insieme è stato presentato sia dai rappresentanti della pubblica amministrazione che dalle organizzazioni della società civile come un esempio di collaborazione di successo¹. L'azione si basa sulle fondamenta gettate durante il ciclo precedente e risponde ad una delle principali raccomandazioni dell'IRM, che ha suggerito l'inserimento di normative nazionali sul *lobbying*².

Nonostante i numerosi tentativi compiuti nel corso degli anni, l'Italia manca di una normativa nazionale in materia di *lobbying* e di un registro unico per le *lobby*. La creazione di una soluzione per la regolamentazione dei portatori di interesse come proposto in questa azione rappresenterebbe quindi un significativo passo avanti per aumentare la trasparenza in Italia in questo settore. L'azione non stabilisce obiettivi fissi in termini di numero di Ministeri che si prevede adotteranno la nuova soluzione che sarà individuata e in questo senso la sua ambizione rimane limitata. Tuttavia, i colloqui informali tra le amministrazioni coinvolte e la società civile confermano l'intenzione di estendere il provvedimento a tutte le pubbliche amministrazioni. Allo stesso tempo, c'è la consapevolezza che l'adozione da parte di tutti dipenderà anche dalla creazione di una legislazione che lo renda obbligatorio³. Alla luce della mancanza di *target* per l'adozione, l'impatto potenziale complessivo di questo impegno è moderato. Se si riuscisse ad estendere il registro a tutte le amministrazioni pubbliche, l'impatto dell'iniziativa sarebbe trasformativo.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici MISE, PCM – DFP, MATTM, MIPAAFT

Questo gruppo di impegni cerca di rimediare alla mancanza di un quadro armonizzato sulla regolamentazione delle attività di *lobbying* proponendo la creazione di una soluzione unificata per un Registro trasparente dei portatori di interesse. La soluzione verrebbe discussa in un tavolo di lavoro congiunto tra le amministrazioni e la società civile (5.1 - 5.2), presentata ai vertici delle amministrazioni (5.3) e testata (5.4).

Stimare l'entità del *lobbying* in Italia è difficile, in quanto gli unici dati disponibili sono quelli relativi alle entrate delle principali organizzazioni di *lobbying*. Tali dati mostrano che negli ultimi anni i loro ricavi sono cresciuti notevolmente: nel 2018 le dieci principali organizzazioni di *lobbying* in Italia hanno raccolto ricavi fino a 34 milioni di euro, con un incremento del 15,5 % rispetto all'anno precedente⁴. Tuttavia, questi dati forniscono una visione parziale in quanto non includono le attività di *lobbying* condotte da aziende, sindacati, organizzazioni della società civile, ecc.⁵. L'istituzione di una regolamentazione del *lobbying* in Italia è stato un processo difficile. Dal 1976 sono state portate avanti, senza successo, oltre 50 proposte di legge volte a regolamentare questo rapporto⁶. Ad oggi, l'Italia non dispone di un registro nazionale delle attività di *lobbying*. Nel 2017 è stato creato il primo registro ufficiale di questo tipo per il Parlamento italiano⁷. Ciò nonostante, la regolamentazione delle attività dei portatori di interesse all'interno del Parlamento è regolamentata solo per la Camera dei Deputati, non per il Senato. Su tutto il territorio nazionale la situazione rimane frammentata. Alcune regioni e comuni hanno fatto passi avanti positivi e hanno attuato una regolamentazione, ma non vi è un approccio sistematico o standardizzato⁸.

Diversi sforzi per aumentare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni in questo settore erano già stati intrapresi nell'ambito del terzo piano d'azione OGP per l'Italia. Gli impegni 26, 27 e 28 del precedente piano d'azione si sono concentrati sulla pubblicazione delle agende governative e sull'istituzione di registri di *lobbying* all'interno di specifiche amministrazioni pubbliche⁹. A seguito degli impegni assunti nell'ambito del terzo piano d'azione dell'OGP, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero del Lavoro (all'epoca sotto lo stesso Ministro, Luigi Di Maio) hanno adottato nel settembre 2018 un Registro Trasparenza e un Codice di condotta¹⁰. I registri includono i dettagli dei portatori di interesse registrati e le agende dei direttori generali¹¹, e le informazioni vengono pubblicate in modo proattivo. Allo stesso modo, i comuni di Milano e Roma hanno iniziato a pubblicare *online* le agende degli incontri tra i portatori di interesse e i decisori pubblici per alcuni dei loro dipartimenti¹².

Diversi rappresentanti della società civile hanno confermato che l'idea alla base di questa azione è di creare uno *standard* che possa sollecitare sviluppi anche dal punto di vista legislativo a livello nazionale¹³. L'attuale Registro Trasparenza del MISE verrebbe utilizzato come punto di partenza per la creazione di un *benchmark* da essere esteso al maggior numero possibile di amministrazioni pubbliche, comprese quelle che hanno già alcuni livelli di autoregolamentazione. Un rappresentante della società civile intervistato ha confermato che il Registro MISE è un buon punto di partenza in quanto contiene tutte le informazioni necessarie¹⁴. I suggerimenti per possibili miglioramenti sono più mirati a migliorare la partecipazione e l'interazione con i portatori di interesse, con l'intervistato che indica che potrebbe essere utile mettere a disposizione dei portatori di interesse registrati progetti di legge e regolamenti, la possibilità di consultare frequentemente gli stessi e consentire loro di inviare documenti, *position paper*, ecc. su argomenti selezionati¹⁵.

Il gruppo di impegni specifici risponde alle esigenze individuate dalla società civile per la creazione di una soluzione nazionale per la regolamentazione del *lobbying* e colmerebbe una significativa lacuna in questo settore. L'impegno a sviluppare questa soluzione attraverso un gruppo di lavoro congiunto composto da rappresentanti delle amministrazioni e della società civile è lodevole. Tuttavia, la mancanza di dettagli concreti sul numero di amministrazioni che si prefiggono di adottare il Registro al di là della fase di sperimentazione riduce l'ambizione dell'impegno. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è moderato, piuttosto che trasformativo.

Roma Capitale

Il gruppo degli impegni specifici di Roma Capitale prevede l'implementazione di una normativa sulla gestione dei rapporti con i portatori di interesse (5.5), la creazione di un registro associato all'adozione di Agende Aperte (5.6), la sperimentazione e l'implementazione di meccanismi di comunicazione periodica con i portatori di interesse al fine di gettare le basi per una regolamentazione nazionale (5.7).

Il punto 5.6 in particolare porta avanti parte dell'impegno 27 del terzo piano d'azione dell'OGP, che all'epoca non era ancora stato attuato¹⁶. Come parte di quell'azione Roma Capitale si era impegnata a stabilire un'Agenda Aperta del dipartimento responsabile di "Roma semplice" e a sviluppare un registro associato di portatori di interesse. Alla fine del ciclo di implementazione, era stato raggiunto solo il primo obiettivo¹⁷.

Nel 2017, il mondo delle *lobby* di Roma è finito sotto i riflettori a causa di uno scandalo investigativo sulla presunta influenza delle *lobby* nella costruzione del nuovo stadio di calcio della città¹⁸. Lo scandalo aveva portato l'allora presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, a chiedere a gran voce una regolamentazione del *lobbying*¹⁹.

Una rappresentante del governo ha confermato che questi impegni sono parte di misure per aumentare la trasparenza e l'accesso alle informazioni nell'ambito di una più ampia strategia triennale per la gestione della capitale²⁰. Nel complesso, tuttavia, l'impatto potenziale di questi impegni specifici è codificato come minimo. Il testo risulta vago sulle modalità concrete per una gestione

trasparente delle relazioni e su quali sarebbero i meccanismi di comunicazione periodica con i portatori di interesse.

¹ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020; Federico Anghel  (The Good Lobby), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020

² Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 108

³ Federico Anghel  (The Good Lobby), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020

⁴ Dagozia, "Quando la politica   debole il business delle lobby va a gonfie vele" <https://www.dagozia.com/rubrica-4/business/quando-politica-rsquo-debole-business-lobby-va-gonfie-vele-223833.htm>

⁵ Federico Anghel  (The Good Lobby), corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 30 giugno 2020

⁶ "#Occhiaperti; la campagna di Riparte il futuro per la regolamentazione del lobbying in Italia" (Riparte il Futuro) <http://www.riparteilfuturo.it/assets/articles/images/Report%20lobbying%20Riparte%20il%20futuro.pdf>

⁷ Registro dei rappresentanti di interessi della Camera dei Deputati <https://www.camera.it/leg18/1306>

⁸ "#Occhi aperti" (Riparte il Futuro)

<http://www.riparteilfuturo.it/assets/articles/images/Report%20lobbying%20Riparte%20il%20futuro.pdf>

⁹ Terzo piano d'azione con Addendum 2016 – 2018, pp. 88-93. Per una panoramica del contenuto di queste azioni e la loro valutazione alla fine del ciclo di attuazione si prega di consultare il rapporto IRM di fine mandato sull'Italia 2016-2018, p. 50

¹⁰ "Direttiva per l'adozione del Registro Trasparenza da parte del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali" http://registrotrasparenza.mise.gov.it/images/direttiva_firmata.pdf. Si veda anche il rapporto IRM di fine mandato sull'Italia 2016 – 2018, azione 26, p. 43.

¹¹ Disponibile su: <https://registrotrasparenza.lavoro.gov.it/>; <http://registrotrasparenza.mise.gov.it/>

¹² Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia 2016 – 2018, p. 49.

¹³ Federico Anghel  (The Good Lobby), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020

¹⁴ Federico Anghel  (The Good Lobby), corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 30 giugno 2020

¹⁵ Federico Anghel  (The Good Lobby), corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 30 giugno 2020

¹⁶ Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia 2016 – 2018, p. 49.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Valori, "Valori maggio: inchiesta su Stadio Roma, M5S e lobby" <https://valori.it/stadio-roma-valori-m5s-obbedienti-alle-lobby/>

¹⁹ Carte in regola, "Cantone: la lotta alle lobby per abbattere la corruzione" <https://www.carteinregola.it/index.php/cantone-la-lotta-alle-lobby-per-battere-la-corruzione/>

²⁰ Rappresentante del Dipartimento di Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunit  (Comune di Roma), colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020. Si prega di consultare: Piano esecutivo di gestione del Comune di Roma 2019 – 2022 <https://www.comune.roma.it/web/it/informazione-di-servizio.page?contentId=IDS253766>

6. Cultura dell'amministrazione aperta

Obiettivo generale

“L'azione mira a dare ampia diffusione ai temi del Governo Aperto e a rafforzare la visibilità dei luoghi dove questa apertura è già in essere, promuovendo:

- la realizzazione della Settimana dell'Amministrazione Aperta;
- l'assegnazione del premio “OpenGov Champion”;
- il restyling e potenziamento del sito open.gov.it;
- l'inclusione nel sito open.gov.it dei canali di accesso settoriali alle esperienze di apertura dell'amministrazione (App, siti e servizi digitali);
- la realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione per divulgare le esperienze di apertura in corso o realizzate;
- la sperimentazione di strategie comunicative della PA sui canali social sia rivolte al pubblico che rivolte alla PA stessa;
- la realizzazione di molteplici iniziative per il coinvolgimento dei visitatori dei musei nazionali attraverso gli ambienti digitali”.

Impegni specifici

PCM – DFP

6.1 Realizzazione della Settimana dell'Amministrazione Aperta, con un'attenzione particolare alla pubblicizzazione della stessa e all'apertura a un pubblico più vasto. Edizioni 2020, 2021. In concomitanza con la GOW di OGP.

6.2 Assegnazione del premio “OpenGov Champion”. Edizioni 2020 e 2021.

6.3 Restyling e potenziamento del sito open.gov.it.

6.4 Affiancamento di 3 amministrazioni in via sperimentale affinché sviluppino strategie di comunicazione sui social e acquisiscano una piena maturità nell'utilizzo delle piattaforme. Gli obiettivi riguardano principalmente la definizione di Social media strategy e la pubblicazione di indicazioni operative e buone prassi sull'uso dei social.

6.5 Strumenti e metodi scaturiti da questa attività saranno diffusi in una successiva fase di disseminazione rivolta a una vasta platea di Amministrazioni (attraverso webinar, workshop, attività di networking). In questa Azione di rafforzamento delle competenze nell'uso dei social, le amministrazioni saranno sensibilizzate sul fenomeno dell'hate speech e in generale sul contrasto delle dinamiche discriminatorie in rete. Particolare attenzione sarà dedicata al tema della violenza di genere, al fine di identificare anche comportamenti non espliciti e stereotipi che possano alimentare forme di violenza. Saranno forniti strumenti che consentano di rilevare precocemente i rischi e affrontare correttamente eventuali situazioni discriminatorie.

MIBAC

6.6 Studio e realizzazione di nuovi algoritmi, modelli e infrastrutture digitali per: ottimizzare e ridurre i tempi di attesa nell'ingresso ai musei altamente visitati; aumentare i flussi nei musei scarsamente frequentati; permettere la valorizzazione di beni archeologici, storico-artistici, archivistici e librari presenti nei depositi e al momento non fruibili.

PCM – DIE

6.7 Inclusione nel sito open.gov.it delle esperienze di apertura dell'amministrazione (App, siti e servizi digitali).

6.8 Realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione per divulgare le esperienze di apertura in corso o realizzate.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d'Azione nazionale dell'Italia: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell'azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Partecipazione civica, Accesso alle informazioni
Impatto potenziale:	Minimo

Analisi

Questa azione propone una serie di iniziative volte a promuovere la cultura del Governo Aperto tra i cittadini e le amministrazioni. L'azione si articola attorno a tre gruppi di impegni specifici, rispettivamente sotto la responsabilità del DFP (6.1 - 6.5), del MIBAC (6.6) e del DIE (6.7 - 6.8). L'azione è generalmente rilevante per i valori OGP della partecipazione civica e dell'accesso all'informazione. Proponendo di rendere il sito web nazionale dell'OGP uno spazio dinamico in cui la società civile possa commentare i progressi compiuti dalle amministrazioni nell'attuazione del piano d'azione dell'OGP, l'impegno 6.3 è rilevante per la partecipazione civica. L'impegno 6.6, che mira a fornire un accesso digitale ad archivi attualmente inaccessibili, e gli impegni 6.7-6.8, che raggruppano in un unico punto di accesso le informazioni sulle iniziative di *open government* delle amministrazioni e propongono di sviluppare una campagna di promozione, sono rilevanti per il valore di accesso alle informazioni.

Tra le iniziative particolarmente interessanti vi è la valorizzazione del sito web nazionale dell'OGP, che dovrebbe diventare uno spazio collaborativo con la società civile e un punto di accesso unico per la raccolta e la promozione di iniziative legate alla pubblica amministrazione aperta realizzate su tutto il territorio nazionale.

La mancanza di specificità incide sulla valutazione dell'impatto potenziale dell'azione, che rimane minimo. Gli *stakeholder* non governativi hanno riferito che l'azione avrebbe potuto essere più ambiziosa in termini di individuazione di aree di intervento, concentrandosi ad esempio su come promuovere meglio una cultura di Governo Aperto a livello locale¹.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

PCM – DFP

Questo gruppo di impegni specifici si concentra da un lato sulla promozione di attività legate al Governo Aperto attraverso l'organizzazione della Settimana dell'Amministrazione Aperta 2020 e 2021, l'assegnazione dell'*Open Government Champion Award* e il *restyling* del sito web open.gov.it (6.1 - 6.3); e dall'altro attraverso l'implementazione di un progetto pilota per formare tre amministrazioni sullo sviluppo e l'utilizzo di strategie e piattaforme di comunicazione sui *social media* (6.4 - 6.5). Il punto 6.5 specifica in particolare che si presterà particolare attenzione a fornire alle amministrazioni strumenti di individuazione precoce dei rischi nella lotta contro la discriminazione *online*.

Come rilevato nel precedente rapporto IRM, l'Italia ha sperimentato in passato una cultura di scarsa trasparenza, corruzione e bassi livelli di partecipazione e *accountability* nelle amministrazioni pubbliche². Negli ultimi anni sono stati compiuti diversi passi per aumentare l'apertura delle

amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, anche all'interno del contesto OGP³. L'organizzazione della Settimana dell'Amministrazione Aperta proposta al punto 6.1 di questo quarto piano d'azione fa infatti seguito ai risultati positivi ricevuti dallo stesso impegno (13 - Settimana dell'Amministrazione Aperta) del terzo piano d'azione. All'epoca, l'iniziativa era stata ritenuta di grande valore dalla società civile perché aveva riunito 154 amministrazioni pubbliche, università e gruppi di cittadini di tutto il paese per un evento di una settimana in una sinergia senza precedenti⁴. A parte l'istituzionalizzazione di questa pratica per i prossimi due anni, insieme all'assegnazione del premio Open Gov Champion Award, questo impegno specifico non rappresenta un grande progresso. Il rappresentante del DFP intervistato ha spiegato che l'idea è quella di valorizzare il potenziale dell'evento coordinandosi con le amministrazioni in anticipo rispetto a quanto si sta facendo attualmente⁵. Secondo il rappresentante, un coordinamento e una pianificazione anticipata aumenterebbero le possibilità per le amministrazioni pubbliche di decidere di sfruttare al meglio l'evento per la presentazione delle iniziative chiave ma anche come momento di monitoraggio. Il rappresentante ha anche riferito che l'idea era quella di dare ulteriore spazio agli eventi ospitati dalle organizzazioni della società civile. Nelle precedenti edizioni della Settimana dell'Amministrazione Aperta, la maggior parte degli eventi sono stati tenuti da amministrazioni pubbliche, con un rapporto di 450 eventi organizzati dalle amministrazioni rispetto ai solo 20-30 organizzati dalle organizzazioni della società civile. Un'altra novità prevista per quest'anno è l'inserimento di un evento specifico sulla "cultura dell'Open Government", organizzato dal DFP.

Per quanto riguarda il *restyling* del sito web nazionale dell'OGP (6.3), il rappresentante del DFP ha spiegato che l'iniziativa mira a superare l'obsolescenza tecnica del sito web e a trasformarlo in uno spazio più cooperativo⁶. Il sito web è attualmente uno spazio statico, accessibile e modificabile solo dalle pubbliche amministrazioni. La sezione di monitoraggio, in particolare, verrebbe ampliata per consentire ai rappresentanti dell'*Open Government Forum* di commentare la valutazione delle amministrazioni e di effettuare il proprio monitoraggio. L'idea sarebbe anche quella di permettere ai ricercatori dell'IRM di accedere alla sezione e di aggiungere commenti e raccomandazioni e di segnalare potenziali problemi. Anche se non hanno fornito suggerimenti concreti sui potenziali miglioramenti del sito web, i rappresentanti dell'*Open Government Forum* hanno sottolineato l'importanza di lavorare insieme alle organizzazioni della società civile anche nel *restyling* del sito⁷. Il rappresentante del DFP ha confermato che questo coinvolgimento ci sarà.

Gli impegni specifici 6.4 e 6.5 prevedono il lancio di un progetto sperimentale per assistere le amministrazioni pubbliche nello sviluppo di strategie di comunicazione sui *social* e nell'uso consapevole di queste piattaforme. La sperimentazione si rivolgerà solo a tre amministrazioni, anche se non si specifica nel testo dell'impegno se centrali o locali. L'idea sarebbe quella di applicare le lezioni apprese da questa sperimentazione a tutte le amministrazioni, ponendo particolare attenzione al miglioramento della capacità delle amministrazioni di monitorare e rilevare fenomeni di *hate speech* e di discriminazione *online* in senso lato.

L'iniziativa proposta ha del potenziale: l'attuale normativa sulle strategie e i metodi di comunicazione delle amministrazioni è obsoleta e non fa riferimento al ruolo dei *social media*⁸. Inoltre, non vi è una formazione sistematica per i funzionari delle pubbliche amministrazioni su come approcciare i *social* e su come sfruttarli al meglio a fini di comunicazione. L'impatto potenziale è tuttavia limitato dal numero esiguo di amministrazioni che partecipano al progetto sperimentale.

L'impatto potenziale di questi gruppi di impegni specifici è minimo. L'impegno a replicare la Settimana dell'Amministrazione Aperta e l'Open Champion Award non prevede miglioramenti e/o cambiamenti significativi rispetto al passato. Le idee alla base del *restyling* del sito web nazionale dell'OGP rispondono alla necessità di una maggiore interazione con la società civile in particolare sul monitoraggio, riprendendo anche le precedenti raccomandazioni dell'IRM, e sono quindi positive. Tuttavia, il *restyling* del sito web non contribuirebbe in modo significativo a un cambiamento nella promozione della cultura dell'*open government* in senso lato su tutto il territorio nazionale. Inoltre, ulteriori dettagli nel testo sarebbero stati utili per garantire che l'impatto sia pienamente misurabile.

MIBAC

L'impegno specifico di competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBAC) cerca di sviluppare nuove modalità digitali per ridurre i tempi di attesa nei musei più famosi, aumentare il numero di visitatori in quelli meno famosi e fornire l'accesso ad archivi attualmente non visitabili. Rispetto a quest'ultimo aspetto, questa iniziativa può essere considerata rilevante anche per l'accesso alle informazioni, anche se il testo rimane vago rispetto agli archivi specifici presi in considerazione.

Nel complesso, se da un lato le iniziative proposte sono interessanti e rispondono alle esigenze esistenti in questo campo, dall'altro l'attenzione verso i musei e gli archivi storici in questo impegno è stata messa in discussione dagli attori della società civile, che hanno segnalato settori come l'istruzione o la salute come quelli che avrebbero meritato una maggiore attenzione⁹. L'iniziativa forma inoltre parte di una più ampia strategia MIBAC già esistente, il che rende poco chiaro se ci sia un valore aggiunto derivato dalla sua inclusione nel piano d'azione. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è valutato come minimo.

PCM - DIE

Infine, questi due impegni specifici si concentrano sull'inclusione nel sito web nazionale dell'OGP di esempi di iniziative di *open government* attuate dalle amministrazioni (6.7) e sull'organizzazione di campagne di comunicazione per la loro diffusione (6.8). Il testo è vago, in quanto non specifica come queste iniziative si svolgeranno concretamente.

Il rappresentante del DFP ha spiegato che ciò è previsto anche nell'ambito dei lavori di *restyling* del sito web nazionale OGP in vista della sua trasformazione in uno spazio più cooperativo. L'idea è quella di creare una sezione che funga da archivio delle migliori pratiche sulle iniziative di Governo Aperto a livello locale e nazionale. Questa *repository* permetterebbe agli utenti di seguire gli sviluppi di queste iniziative, comprese quelle attuate nell'ambito della Settimana dell'Amministrazione Aperta, e di ottenere l'accesso ai relativi strumenti, ai servizi digitali, ai dati aperti, ecc.¹⁰.

L'impatto potenziale di questi impegni, soprattutto se considerati insieme al *restyling* del sito web nazionale OGP e ai risultati della Settimana del Governo Aperto, può essere moderato. Gli *stakeholder* governativi e non intervistati hanno confermato che una questione chiave in Italia è la mancanza di consapevolezza sulle modalità di Governo Aperto e sull'esistenza di iniziative di Governo Aperto¹¹. Le misure proposte potrebbero contribuire ad aumentare in modo significativo l'accesso alle informazioni su questo tema, soprattutto se abbinate a forti campagne di sensibilizzazione. Tuttavia, guardando al testo scritto, l'ambizione e l'intenzione di questi impegni non sono chiare.

Passi successivi

Sebbene molti degli impegni specifici contenuti in questa azione 4 diano continuità ad attività positive come la Settimana dell'Amministrazione Aperta e l'Open Gov Champion Award, ulteriori sforzi in questo campo potrebbero concentrarsi su azioni di maggiore impatto, come l'implementazione di *forum* interattivi per un maggiore coinvolgimento civico, in particolare per specifici *target groups* come i giovani o gli anziani. Un'ulteriore attenzione potrebbe anche essere posta su come le amministrazioni pianificano concretamente il coinvolgimento dei cittadini nella promozione delle loro attività di *open government*. Senza una strategia concreta in questa direzione, il rischio è che le iniziative rimangano un esempio di autopromozione, senza colmare realmente il divario con i cittadini. Questo è stato anche sollevato come punto critico fondamentale da parte degli *stakeholder* della società civile¹². Infine, una maggiore specificità dell'azione, ad esempio attraverso l'inclusione di *target* per l'implementazione, può contribuire ad aumentarne il potenziale impatto.

¹ Rita Palumbo (Segretario Generale Ferpi, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana), colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020

² Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p. 64

³ Si veda il Terzo piano d'azione con Addendum 2016 -2018, p. 50

⁴ Rapporto IRM sullo Stato di Avanzamento dell'Italia 2016-2018, p.64

⁵ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 14 maggio 2020.

⁶ Idem.

⁷ Rita Palumbo (Segretario Generale Ferpi, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana), colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020

⁸ Gazzetta Ufficiale, Legge 150/2000

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-06-13&atto.codiceRedazionale=000G0183&elenco30giorni=false

⁹ Rita Palumbo (Segretario Generale Ferpi, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana), colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020

¹⁰ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 14 maggio 2020.

¹¹ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 14 maggio 2020.; Rita Palumbo (Segretario Generale Ferpi, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana), colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020;

¹² Rita Palumbo (Segretario Generale Ferpi, Federazione Relazioni Pubbliche Italiana), colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020

7. Prevenzione della corruzione

Obiettivo generale

“L’azione mira a favorire la prevenzione della corruzione attraverso un adeguamento agli *standard dell’open contracting* e l’introduzione di strumenti quali i Patti di Integrità avanzati. Nel campo dei dati si propone, come primo obiettivo, con uno spirito di massima collaborazione con altre PA, di standardizzare i dati e le informazioni relative ai contratti pubblici secondo il modello internazionale comune, così come definito da *Open Contracting Data Standard (OCDS)*. Un secondo obiettivo è rendere in formato aperto i dati (non sensibili) contenuti nel nuovo Archivio Informatico delle Opere Pubbliche (AINOP), insieme alle Regioni ed agli Enti Locali per le infrastrutture di trasporto di relativa competenza. Per quanto riguarda i Patti di Integrità avanzati, questi presentano elementi innovativi rispetto ai Patti di Integrità ordinari:

- il ruolo dell’ente di monitoraggio, co-firmatario del Patto; esso vigila sul Patto di Integrità, monitora le fasi della gara d’appalto e funge da intermediario verso la società civile;
- le fasi del monitoraggio, il quale nei Patti di Integrità avanzati copre l’intera procedura, dall’analisi dei bisogni fino all’esecuzione dei lavori/prestazione dei servizi.”

Impegni specifici

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) – DIPE – CONSIP

7.1 Standardizzazione di dati e informazioni relative ai contratti pubblici secondo il modello internazionale comune, così come definito da *Open Contracting Data Standard (OCDS)*.

7.2 Rilascio in formato aperto dei dati (non sensibili) contenuti nel nuovo Archivio Informatico delle Opere Pubbliche (AINOP), istituito con Legge n. 130 del 16 novembre 2018, presso il MIT.

Università di Messina

7.3 Adesione a Libellula-Laboratorio di Monitoraggio civico della spesa pubblica ed implementazione di un Patto di Integrità avanzato.

Regione siciliana

7.4 Sperimentare i principali strumenti del Patto di Integrità avanzato, per poi procedere ad un allargamento sistemico della pratica, seguendo un approccio incrementale. In particolare:

- costituire un Albo regionale degli Organismi di monitoraggio civico;
- formulare una proposta per l’individuazione di uno o più appalti pubblici di lavori per l’inserimento nel processo di monitoraggio civico;
- realizzare il Monitoraggio civico sull’appalto/i individuato/i.

Comune di Palermo

7.5 Applicazione del Patto di Integrità avanzato ad almeno una gara di appalto.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d’Azione nazionale dell’Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell’azione	
Specifico:	Sì
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni, Partecipazione civica
Impatto potenziale:	Moderato

Analisi

Questa azione vuole contribuire a prevenire la corruzione adattando le informazioni sugli appalti pubblici in conformità con gli *standard* internazionali, pubblicando dati non sensibili sulle opere pubbliche in formato aperto e implementando tre Patti di Integrità Avanzati in Sicilia. Poiché cerca di aumentare la disponibilità dei dati sugli appalti pubblici/lavori pubblici, questa azione è direttamente rilevante per il valore OGP dell'accesso alle informazioni. L'azione è organizzata intorno a quattro serie di impegni specifici sotto la responsabilità del MIT - DIPE - CONSIP (7.1 - 7.2), dell'Università di Messina (7.3), della Regione Sicilia (7.4) e del Comune di Palermo (7.5). Gli impegni specifici che comportano l'introduzione dei Patti di Integrità Avanzati sono rilevanti anche per il valore della partecipazione civica, in quanto prevedono l'inclusione di un'organizzazione della società civile come supervisore dell'attuazione di un contratto di appalto pubblico da parte delle autorità.

L'Italia ha uno dei più alti livelli di corruzione percepiti in tutta l'UE, anche per quanto riguarda le procedure di appalto pubblico¹, e studi hanno dimostrato che questo è il settore in Italia con il maggior numero di casi di corruzione². Un rapporto dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) mostra che tra il 2016 e il 2019, il 40% dei casi complessivi di corruzione negli appalti pubblici è stato legato a lavori pubblici³. Negli ultimi anni sono stati fatti sforzi per aumentare la trasparenza in questo settore, anche attraverso la creazione della Piattaforma Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁴, la quale ospita informazioni su bandi di gara, avvisi di aggiudicazione, programmi e lavori non terminati. Tuttavia, rimangono sfide legate all'interpretazione dei dati pubblicati sulla piattaforma e dovute al mancato utilizzo di *standard* prestabiliti per la pubblicazione. Le iniziative proposte in questa azione mirano a risolvere questo problema.

Nel complesso, l'impatto potenziale dell'azione può essere moderato. L'applicazione di un modello standardizzato sulla Piattaforma Servizio Contratti Pubblici (SCP) può contribuire ad aumentare la riutilizzabilità dei dati pubblicati. L'inclusione dei Patti di Integrità Avanzati è un'utile innovazione che potrebbe porre le basi per una pratica consolidata di monitoraggio civico sulle opere pubbliche. Tuttavia, il testo dell'azione manca di coerenza. Non vi è chiarezza su quanti contratti saranno selezionati per la partecipazione ai Patti e se le attività della regione, del comune e dell'università saranno in qualche modo coordinate per evitare sovrapposizioni (o se una eventuale sovrapposizione sarebbe voluta).

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

MIT – DIPE – CONSIP

Questo gruppo di impegni specifici prevede la standardizzazione dei dati e delle informazioni sugli appalti pubblici in conformità con gli *standard* delle migliori pratiche internazionali (7.1), così come il rilascio di dati aperti (non sensibili) contenuti nel nuovo Archivio Informativo delle Opere Pubbliche (AINOP - 7.2).

L'*Open Contracting Data Standard* (OCDS) che le amministrazioni propongono di adottare è considerato una delle migliori pratiche a livello internazionale. È l'unico *standard open* internazionale per la pubblicazione di informazioni su tutte le fasi degli appalti pubblici⁵. L'Italia si era impegnata ad adottare questo *standard* già durante il *summit* globale anticorruzione ospitato nel 2016 dal governo del Regno Unito. Ci si aspettava che inizialmente l'implementazione si concentrasse in via prioritaria sui grandi progetti infrastrutturali⁶, ma lo *standard* non è ad oggi ancora stato implementato.

Mentre il testo dell'impegno non è chiaro su quali dati verranno presi in considerazione dato che vengono menzionate due piattaforme *online*, un rappresentante del governo ha chiarito⁷ che i dati in esame sono quelli pubblicati nella Piattaforma Servizio Contratti Pubblici (SCP)⁸ e non su OpenCantieri, uno strumento di aggregazione e visualizzazione dei dati che fornisce una panoramica delle opere pubbliche in corso⁹. Le informazioni pubblicate su SCP sono attualmente disponibili in dati aperti (formato cvs o xls¹⁰) e integrate nella piattaforma dati aperta del MIT <http://dati.mit.gov.it/>. Solo i metadati sono disponibili anche in formato JSON, che è quello promosso dall'*Open Contracting Partnership*. Il rappresentante del governo intervistato ha dichiarato che la pubblicazione di tutti i dati in OCDS contribuirebbe ad eliminare i problemi esistenti relativi all'interpretazione dei dati disponibili e derivanti dalla mancanza di uno *standard* comune¹¹.

Per quanto riguarda il punto 7.2, il rappresentante del governo intervistato ha spiegato che la creazione di un Archivio Informativo delle Opere Pubbliche (AINOP) fa parte delle misure legislative stabilite a seguito del crollo del ponte di Genova nell'agosto 2018, che ha messo in evidenza le inefficienze sullo stato delle infrastrutture in Italia¹². La legge¹³ prevedeva la pubblicazione di dati su tutte le opere pubbliche¹⁴ in formato aperto; da questo punto di vista l'impegno forma parte di un'iniziativa precedente al piano d'azione. Tuttavia, la pubblicazione di tali dati rappresenterebbe un aumento rispetto a quanto attualmente disponibile su OpenCantieri, in quanto questa piattaforma non include alcuna informazione sulla manutenzione e la conservazione delle opere pubbliche esistenti¹⁵. Tuttavia, la pubblicazione dipenderà dalle autorità locali e non sono previste sanzioni in caso di mancata conformità. Ciò potrebbe influire sul potenziale impatto dell'iniziativa. Inoltre, il testo dell'impegno manca di dettagli sulla granularità dei dati che saranno rilasciati e sul formato in cui i dati saranno pubblicati; non sono inoltre previste misure per mitigare i potenziali rischi derivanti dalla diversa qualità dei dati in possesso delle diverse amministrazioni.

La completa standardizzazione dei dati pubblicati sull'SCP potrebbe fornire opportunità per una migliore riutilizzabilità di tali dati e quindi potrebbe avere un impatto moderato. Tuttavia, va notato che gli *stakeholder* della società civile hanno espresso dubbi sul potenziale impatto di queste iniziative, ritenendole di portata troppo limitata¹⁶.

Università di Messina – Regione Sicilia – Comune di Palermo

Questi tre gruppi di impegni specifici sono formalmente separati, ciascuno dipendente dalla singola amministrazione coinvolta. Tuttavia, tutti gli enti coinvolti si impegnano ad attuare un "Patto di Integrità Avanzato" in Sicilia e come tali sono analizzati insieme. La correlazione tra le tre iniziative è stata confermata anche dai rappresentanti intervistati dell'associazione messinese Parliament Watch Italia (PWI), l'organizzazione della società civile che promuove questi sforzi. PWI ha anche confermato che l'idea originaria di attuare un Patto di Integrità in Sicilia, in particolare a Messina, risale al 2016, anche se è collasata con un cambiamento nell'amministrazione locale due anni dopo¹⁷. Le attuali proposte del quarto piano d'azione sono il risultato di questi processi precedenti.

La Sicilia è in ritardo rispetto all'economia nazionale ed europea in termini di sviluppo economico¹⁸, essendo soggetta a sfide come gli alti livelli di disoccupazione, la bassa qualità delle infrastrutture e i bassi livelli di competitività delle industrie locali¹⁹. Un rapporto del 2019 della Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (Confcommercio) che mette a confronto la qualità dei servizi pubblici con la spesa pubblica ha evidenziato gravi inefficienze nella regione²⁰. Inoltre, la pervasività della criminalità organizzata sul territorio²¹ rende particolarmente necessario il monitoraggio degli appalti pubblici e della spesa pubblica.

I patti di integrità (IP) sono uno strumento di monitoraggio degli appalti pubblici che consiste in accordi trilaterali tra l'amministrazione aggiudicatrice di un appalto pubblico, l'offerente e un'organizzazione indipendente della società civile che monitora il processo e pubblica relazioni periodiche sui suoi risultati. In Italia, gli IP sono stati applicati con risultati positivi²² per le procedure di appalto pubblico finanziate dai fondi strutturali dell'UE²³ in Lombardia, Sardegna, Sicilia e Calabria. Come spiegato da rappresentanti di PWI²⁴, la scelta di creare una versione potenziata degli IP (cioè "IP avanzati") nasce dalla consapevolezza che in questi progetti è necessario un maggiore coinvolgimento a livello locale. Di solito negli IP italiani il monitoraggio viene effettuato da una organizzazione della società civile nazionale su larga scala (ad esempio, Transparency International Italia), piuttosto che da un'associazione locale. Inoltre, l'implementazione degli IP ha un costo, che nel caso dei fondi UE è coperto da un progetto della Commissione Europea. Al fine di garantire una *ownership* locale e risolvere la questione dei costi di attivazione del Patto, gli IP avanzati includono elementi innovativi come: il coinvolgimento di un'organizzazione locale come ente di monitoraggio, a sua volta formata da un'organizzazione su scala nazionale (ad esempio Transparency International Italia), e l'inclusione di una piccola percentuale per il monitoraggio delle spese nel quadro complessivo dei costi dell'appalto stesso²⁵. Questi due elementi sono la principale differenza tra gli IP "regolari" e la versione avanzata qui proposta.

Ciascun gruppo di impegni specifici prevede l'implementazione di un IP Avanzato in un contratto pubblico selezionato dall'agenzia che avvia l'appalto. Nel caso dell'Università di Messina (7.3), l'ente di

monitoraggio sarà PWI, attraverso il suo progetto sperimentale di monitoraggio civico Libellula²⁶. Il testo degli impegni avrebbe potuto essere più specifico sulle modalità di selezione, sia per quanto riguarda il tipo di appalto che per quanto riguarda l'ente di monitoraggio (per i rimanenti due gruppi di impegni specifici), al fine di rendere più misurabile il potenziale impatto.

Gli *stakeholder* confermano che, in linea di principio, i progetti potrebbero essere realizzati al di fuori del quadro dell'OGP, ma ritengono che l'inclusione nel piano d'azione fornisca un valore aggiunto. Secondo PWI, l'inclusione nel piano contribuisce ad assicurare il monitoraggio dell'attuazione e a garantire la continuità del processo a livello internazionale²⁷. Sia i rappresentanti della società civile che quelli delle pubbliche amministrazioni²⁸ considerano positiva l'interazione tra la società civile e le amministrazioni pubbliche e sottolineano l'importanza di attuare le iniziative proposte. Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto della novità rappresentata dagli IP Avanzati, dell'enfasi sull'*ownership* locale e delle necessità esistenti per cui queste iniziative rappresentano una risposta, l'impatto potenziale è valutato come moderato.

Passi successivi

Un membro dell'*Open Government Forum* ha criticato la limitata ambizione dell'impegno nell'applicazione dei Patti solo in Sicilia. In futuro, il governo potrebbe considerare la possibilità di estendere la pratica in modo più ampio su tutto il territorio nazionale, anche alla luce della promozione dello strumento del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021 come meccanismo partecipativo per il monitoraggio dell'assegnazione e dell'attuazione degli appalti pubblici²⁹.

¹ Flash Eurobarometer 457, Businesses Attitudes towards corruption in the EU (Commissione Europea)

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2177_457_ENG

² "Mappiamo la corruzione 2018" (Transparency International) https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2018/12/mappiamo_la_corruzione_2018.pdf

³ "La corruzione in Italia 2016 – 2019" (ANAC), p. 2

⁴ Piattaforma Servizio Contratti Pubblici <https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPlnApp/>

⁵ "Open Contracting Data Standard" (Open Contracting Partnership) <https://www.open-contracting.org/data-standard>

⁶ "Impegni Specifici - Italia" (Anti-corruption summit 2016)

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522710/Italy.pdf

⁷ Rappresentante del governo, colloquio con la ricercatrice IRM, 30 aprile 2020.

⁸ Rappresentante del governo, colloquio con la ricercatrice IRM, 30 aprile 2020. Piattaforma disponibile su:

<https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPlnApp/>

⁹ OpenCantieri è disponibile su: <http://opencantieri.mit.gov.it/>. La piattaforma fornisce una panoramica dei lavori pubblici in corso.

¹⁰ "Open data" (SCP) https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPlnApp/it/open_data.page

¹¹ Rappresentante del governo, colloquio con la ricercatrice IRM, 30 aprile 2020.

¹² "Ponte Genova, indagini e ricostruzione: tutto quello che c'è da sapere" (IlSole24Ore)

<https://www.ilssole24ore.com/art/ponte-genova-cosa-sappiamo-2-mesi-crollo-AEULkkMG>; "Trasporti e Infrastrutture: Italia in ritardo" (Euler Hermes Italy Journal) <http://www.ehjournal.it/articoli/economiaitalia/trasporti-e-infrastrutture-italia-in-ritardo-405>

¹³ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legge 109/2018 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/09/28/18G00137/sg>

¹⁴ Capo 2, art. 13 Decreto Legge 109/2018: Ponti, viadotti e cavalcavia stradali; ponti, viadotti e cavalcavia ferroviari; strade - Archivio nazionale delle strade; ferrovie nazionali e regionali - metropolitane; aeroporti; dighe e acquedotti; gallerie ferroviarie e gallerie stradali; porti e infrastrutture portuali; edilizia pubblica.

¹⁵ "Interventi strategici" <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/interventi-strategici>; Include informazioni su la durata, il costo, lo stato di attuazione, la posizione geografica, il responsabile

¹⁶ Rappresentante di un'organizzazione della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM 14 maggio 2020.

¹⁷ Giuseppe d'Avella, Francesco Saija (PWI), colloquio con la ricercatrice IRM, 26 maggio 2020

¹⁸ "Sicilia, profilo socio-economico" (Commissione Europea) <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/sicily>

¹⁹ Ibid.

²⁰ Il rapporto è stato pubblicato nell'ottobre 2019, ma si basa sugli ultimi dati disponibili (2016). "Spesa pubblica locale, l'allarme Confcommercio: sprechi e inefficienze per 70 miliardi" (Il Corriere della Sera)

https://www.corriere.it/economia/consumi/19_ottobre_08/spesa-pubblica-locale-l-allarme-confcommercio-sprechi-inefficienze-70-miliardi-3b23b478-e9f9-11e9-95ef-66e776be64e5.shtml

²¹ "Italy mafia networks are more complex and powerful, says minister" (The Guardian)

<https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/italy-mafia-networks-are-more-complex-and-powerful-says-minister>;

"Mafia and bricks: unfair competition in local markets and policy interventions" (Small business economics)

<https://link.springer.com/article/10.1007/s11187-019-00250-w>

²² "Integrity Pacts: i primi risultati dei progetti pilota" (Transparency International Italy) <https://www.transparency.it/patti-di-integrita-primi-risultati-dei-progetti-pilota/>

-
- ²³ “Integrity Pacts” (Transparency International Italy) <https://www.transparency.it/patti-di-integrita/>
- ²⁴ Giuseppe d’Avella, Francesco Saija (PWI), colloquio con la ricercatrice IRM, 26 maggio 2020
- ²⁵ Quarto piano d’azione per il Governo Aperto 2019-2021, p. 24
- ²⁶ “Presentazione di Libellula: Laboratorio di monitoraggio civico sulla spesa pubblica” (University of Messina), <https://www.unime.it/it/informa/eventi/presentazione-%E2%80%99Clibellula%E2%80%99D-laboratorio-di-monitoraggio-civico-della-spesa-pubblica>
- ²⁷ Giuseppe d’Avella, Francesco Saija (PWI), colloquio con la ricercatrice IRM, 26 maggio 2020
- ²⁸ Rappresentanti del Comune di Palermo, colloquio con la ricercatrice IRM, 26 maggio 2020
- ²⁹ Piano Anti Corruzione Italiano 2019 (ANAC) https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/PNA2019_Delibera_1064_13novembre_sito.pdf

8. Semplificazione, *performance*, e pari opportunità

Obiettivo generale

“L’azione mira a fornire impulso ai processi di pianificazione e controllo delle pubbliche amministrazioni attraverso il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- previsione di regimi semplificati per la gestione del ciclo della *performance* diversificati a seconda della tipologia e dimensione dell’amministrazione. Introduzione di format digitali per la semplificazione degli adempimenti connessi al ciclo della *performance*;
- condivisione di indicatori comuni di *performance* che favoriscono la comparabilità in tema di gestione delle risorse umane, digitalizzazione, approvvigionamenti e trasparenza;
- elaborazione di Linee Guida che possano indirizzare le amministrazioni su come migliorare la partecipazione dei cittadini al ciclo della *performance*;
- definizione di un modello che mediante un approccio *top-down* intende valutare in modo sistematico e strutturato i progetti di trasformazione digitale di una PA, rendendoli misurabili e confrontabili con le iniziative di innovazione di amministrazioni omologhe attraverso il ricorso a metodologie e tecniche di management aziendale; tale modello terrà conto delle recenti modifiche normative che hanno rafforzato il principio della partecipazione degli utenti esterni ed interni e, più in generale, dei cittadini al processo di misurazione della *performance* organizzativa, richiedendo alle amministrazioni di adottare sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione e di sviluppare le più ampie forme di partecipazione;
- elaborazione di una direttiva in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette in ottica di semplificazione degli indirizzi e relativi adempimenti; - elaborazione di una direttiva sulle pari opportunità e aggiornamento direttiva sui Comitati Unici di Garanzia, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità.”

Impegni specifici

PCM – DFP

8.1 Format digitali per i documenti del ciclo della *performance* attraverso la realizzazione di un progetto web based.

8.2 Raccolta dati periodicamente aggiornata delle PA sulla base di una “Nota metodologica per la costruzione di indicatori comuni di *performance*”.

8.3 Elaborazione di “Linee Guida sul rafforzamento della partecipazione dei cittadini al ciclo della *performance*”.

8.4 Elaborazione di una Direttiva per una corretta ed omogenea applicazione della normativa in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette (disabili, vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, vittime del dovere).

8.5 Monitoraggio dell’attuazione della Direttiva.

PCM – DFP, AgID

8.6 Definizione di un modello di misurazione e di confrontabilità dei progetti di digitalizzazione per cluster di amministrazioni.

PCM – DFP, PCM – Dipartimento delle Pari Opportunità (DPO)

8.7 Elaborazione di una Direttiva in materia di pari opportunità e rafforzamento dei Comitati unici di garanzia (CUG) nelle pubbliche amministrazioni.

8.8 Monitoraggio dell’attuazione della Direttiva.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d’Azione nazionale dell’Italia: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione ORM della progettazione dell’azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Partecipazione civica
Impatto potenziale:	Minimo

Analisi

L'azione mira a migliorare e semplificare il ciclo della *performance* delle pubbliche amministrazioni. Cerca inoltre di promuovere l’inclusività e le pari opportunità come dimensione trasversale della *performance* organizzativa attraverso l’elaborazione di una direttiva sul collocamento obbligatorio delle categorie protette e di una direttiva sulle pari opportunità. L’inclusione di una specifica attività per rafforzare la partecipazione dei cittadini al ciclo della *performance* attraverso la creazione di Linee Guida (8.3) rende l'azione rilevante per il valore OGP della partecipazione civica. Tuttavia, complessivamente, la pertinenza ai valori OGP dell'azione traspare con meno chiarezza dal testo, in quanto sembra essere più che altro focalizzata sul miglioramento del funzionamento interno delle amministrazioni. L'azione è organizzata attorno a tre serie di impegni specifici sotto la responsabilità del DFP (8.1 - 8.5); DFP insieme ad AgID (8.6); e DFP insieme al DPO (8.7 - 8.8).

L'azione si inserisce all'interno di una più ampia strategia preesistente di riforma delle pubbliche amministrazioni e del loro modo di lavorare per aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi forniti¹. La pubblicazione delle direttive sulla tutela delle categorie protette e sulle pari opportunità era già in fase di elaborazione al momento della definizione del piano d'azione, e come tale la loro inclusione ha un valore aggiunto minimo. Anche le altre attività fanno parte di una strategia già esistente e, in quanto tali, di impatto limitato. Gli *stakeholder* intervistati hanno anche riferito che l'azione è troppo incentrata sull'amministrazione e focalizzata sui processi interni². Un elemento chiave dell'azione - l'unico visibilmente rilevante per i valori dell'OGP - è la creazione di Linee Guida per rafforzare la partecipazione dei cittadini al ciclo della *performance*, che è uno dei punti deboli dei meccanismi esistenti. Tuttavia, nell'azione vengono forniti troppi pochi dettagli su ciò che le Linee Guida potrebbero fare e sui *target* previsti per la loro diffusione e utilizzo. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale complessivo di questo impegno è minimo.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

PCM – DFP

Questa serie di impegni specifici mira a migliorare il ciclo della *performance* attraverso lo sviluppo e l'adozione di *format* digitali per i documenti del ciclo (8.1), lo sviluppo di indicatori comuni di prestazione (8.2) e la stesura di linee guida per rafforzare la partecipazione dei cittadini al ciclo stesso (8.3). I punti 8.4 e 8.5 prevedono anche la pubblicazione di una direttiva per una corretta attuazione della normativa sull'impiego obbligatorio delle categorie protette e il suo monitoraggio.

I cicli di valutazione della *performance* per le pubbliche amministrazioni sono stati istituiti per la prima volta nel 2009, insieme alla creazione di Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (OIV)³. Oggi il ciclo della *performance* è il seguente: le amministrazioni stabiliscono i loro obiettivi, i risultati attesi, gli indicatori e li collegano alle previsioni di bilancio. Le loro attività sono monitorate durante l'attuazione e guidate secondo necessità. Le *performance* organizzative e individuali sono valutate su base annuale utilizzando sistemi di remunerazione sia finanziaria che non. Le amministrazioni devono poi riferire i risultati alle autorità politico-amministrative competenti e ai

meccanismi di controllo interni ed esterni⁴. Al termine del ciclo viene adottato un sistema per la valutazione della *performance* per l'anno successivo, basato anche su raccomandazioni vincolanti dell'OIV. La valutazione complessiva delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni rientra nelle competenze del DFP dal 2014⁵.

Un rappresentante del DFP ha spiegato che il rispetto degli obblighi di *performance* è attualmente molto oneroso per le amministrazioni, causando la produzione di un elevato numero di documenti che ostacola la gestione e il processo decisionale. I *format* digitali proposti in questo impegno sono visti come uno strumento per semplificare questo processo⁶. L'inclusione dei *format* digitali contribuirebbe anche a migliorare l'attività di monitoraggio attraverso la creazione di un sistema di notifiche in caso di ritardo nella presentazione di un documento⁷. Questa sarebbe un'aggiunta utile, considerando l'elevato numero di ritardi solitamente registrati: nel 2018, il 43 per cento delle amministrazioni non ha rispettato nessuna delle scadenze previste per la presentazione dei documenti relativi alle *performance*⁸. Inoltre, la definizione di una serie di indicatori comuni, che attualmente non esistono, è vista come un modo per promuovere l'interazione tra le amministrazioni su temi chiave come le risorse umane, gli acquisti e la digitalizzazione, che, secondo il rappresentante del DFP, è attualmente limitata⁹.

La creazione di linee guida per rafforzare la partecipazione dei cittadini al ciclo è una componente chiave di questo gruppo di impegni e dell'azione 8 nel suo complesso. Il Decreto legislativo 74/2017¹⁰ prevede l'inclusione dei cittadini (utenti finali) come valutatori delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso indagini di *customer satisfaction*, sia direttamente agli OIV. Tuttavia, l'intervistato del DFP conferma che attualmente i cittadini non partecipano al ciclo della *performance*. Ciò è dovuto in parte alla limitata consapevolezza da parte del cittadino dell'esistenza di questa possibilità¹¹. Le linee guida cercano di mostrare i benefici di un approccio partecipativo e inclusivo durante l'intero ciclo di vita delle amministrazioni. Nonostante il testo dell'impegno sia vago al riguardo, il rappresentante del governo ha confermato che le linee guida si baseranno sulle migliori pratiche di gestione pubblica internazionale e descriveranno il processo di valutazione partecipativa in tutte le sue parti, al fine di guidare meglio le amministrazioni pubbliche¹². Le linee guida saranno poi testate da un campione selezionato di amministrazioni¹³.

Per quanto riguarda i punti 8.4 - 8.5, il collocamento obbligatorio delle categorie protette è regolamentato in Italia dalla fine degli anni '90¹⁴. Di conseguenza, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assumere un membro di una categoria protetta, se l'amministrazione ha tra 15 e 35 dipendenti; due, se ha tra 36 e 50 dipendenti; e il 7 per cento se ha più di 50 dipendenti.

Dagli anni '90 sono state adottate diverse nuove leggi e regolamenti sia a livello internazionale che nazionale¹⁵. Queste si sono sovrapposte, coesistendo senza essere raggruppate all'interno di un quadro armonizzato. La nuova direttiva proposta nell'ambito di questo impegno mira a creare tale quadro di riferimento, fornendo ulteriori chiarimenti e linee guida per l'impiego di categorie protette all'interno della pubblica amministrazione. La direttiva non modificherebbe la quota di rappresentanti delle categorie protette che devono essere impiegati dalle pubbliche amministrazioni.

L'impatto potenziale di questo gruppo di impegni è codificato come minimo. La direttiva sul collocamento obbligatorio delle categorie protette è un'iniziativa precedente al piano d'azione e la sua inclusione ha un valore aggiunto limitato. Le altre iniziative proposte, ad esclusione di quella sulle linee guida per rafforzare la partecipazione dei cittadini, sembrano essere orientate internamente e come tali meno rilevanti per i valori dell'OGP. Le linee guida proposte potrebbero essere un utile passo avanti per aumentare la partecipazione civica al ciclo di vita delle amministrazioni, ma la mancanza di specificità del testo e la mancanza di dettagli su una strategia per promuoverne l'attuazione limita l'impatto. Inoltre, il fatto che non sia previsto un processo di consultazione aperta per lo sviluppo delle linee guida contribuisce a limitare l'impatto e la pertinenza ai valori OGP di questo particolare gruppo di impegni.

PCM – DFP, AgID

Questo impegno comporta lo sviluppo di un modello per confrontare i progetti di digitalizzazione tra gruppi di amministrazioni attuatrici. Si riferisce in particolare al confronto tra i diversi approcci tecnologici adottati dalle amministrazioni per conformarsi alle disposizioni del Decreto legislativo 74/2017 per garantire una valutazione partecipativa della *performance* delle pubbliche amministrazioni. Questo non è immediatamente chiaro dal testo dell'impegno, ma è stato successivamente chiarito nel *Report* sulla consultazione pubblicato dal *team* OGP¹⁶. Il rappresentante del governo intervistato ha ulteriormente chiarito che il confronto si baserà sugli indicatori comuni sviluppati nell'ambito del punto 8.2¹⁷. Ciò rappresenta una novità, in quanto i processi di digitalizzazione non sono mai stati confrontati prima d'ora. Tuttavia, anche il testo di questo impegno specifico non rispecchia adeguatamente quale sia il risultato atteso dell'implementazione di questa attività, cioè cosa si farebbe con i risultati ottenuti dai confronti. A causa di tale mancanza di specificità, l'impatto potenziale è minimo.

PCM – DFP, PCM – DPO

Questo gruppo di impegni prevede l'elaborazione di una direttiva sulle pari opportunità e il rafforzamento dei comitati unici di garanzia nella pubblica amministrazione (8.7). Le attività comprendono anche il monitoraggio dell'attuazione della direttiva (8.8).

Le pari opportunità in Italia sono ampiamente disciplinate dal Codice sulle pari opportunità¹⁸. Nell'ultimo decennio un ruolo chiave in questo quadro è stato svolto dai "Comitati di garanzia per le pari opportunità, il miglioramento del benessere dei lavoratori e contro la discriminazione" (CUG). Istituiti nel 2010, i CUG sono comitati all'interno delle pubbliche amministrazioni con il compito di proporre, consigliare e valutare le questioni relative alle pari opportunità e al benessere sul posto di lavoro. Ciò con l'obiettivo finale di migliorare l'efficienza del lavoro pubblico¹⁹.

La direttiva proposta aggiorna i criteri per la composizione dei CUG, le modalità di nomina dei membri e i compiti dei Comitati al fine di rafforzarne il ruolo. Come nel caso della direttiva al punto 8.4, si tratta di un'iniziativa che precede il piano d'azione, pertanto l'inclusione ha un valore aggiunto limitato. L'impatto potenziale è quindi codificato come minimo.

Passi successivi

Sebbene l'azione sia in gran parte introspettiva e focalizzata al miglioramento dei processi interni alle amministrazioni, le linee guida proposte per rafforzare la partecipazione dei cittadini al ciclo della *performance* rappresentano uno sforzo lodevole e in linea con i valori dell'OGP. Tuttavia, l'IRM suggerisce di prestare una maggiore attenzione alla partecipazione, in modo che il governo garantisca che i processi di consultazione pubblica siano messi in atto in futuro quando tali documenti chiave saranno concepiti. Ciò si allineerebbe anche agli sforzi per rafforzare la partecipazione dei cittadini promossi nell'ambito dell'azione 4.

¹ Gazzetta Ufficiale, Legge 124/2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg>; e più recentemente Legge 56/2019 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/22/19G00064/sg>

² Rappresentanti di organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020

³ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo 150/2009

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-10-31&atto.codiceRedazionale=009G0164

⁴ "La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni" (Associazione per lo Sviluppo del Lavoro)

<http://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/poteri-datoriali/la-valutazione-delle-performance-nelle-pubbliche-amministrazioni/>

⁵ Gazzetta Ufficiale, Decreto legge 90/2014 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/06/24/14G00103/sg>

⁶ Aurelio Lupo (DFP), colloquio con la ricercatrice IRM, 1 maggio 2020

⁷ Report sulla consultazione, p. 30

⁸ Nel tentativo di aumentare la trasparenza nei confronti dei cittadini, il Dipartimento pubblica sul portale web performance.gov rapporti periodici che valutano la conformità delle pubbliche amministrazioni agli obblighi di pubblicazione dei piani di performance e dei rapporti. Si veda: Rapporto annuale sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance 2018, gennaio 2019

<https://performance.gov.it/system/files/Monitoraggio/Monitoraggio%20annuale%20%28gennaio%202019%29.pdf>

-
- ⁹ Aurelio Lupo (DFP), colloquio con la ricercatrice IRM, 1 maggio 2020
- ¹⁰ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo 74/2017 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/7/17G00088/sg>
- ¹¹ Aurelio Lupo (DFP), colloquio con la ricercatrice IRM, 1 maggio 2020
- ¹² Mappatura degli *stakeholder*; selezione delle attività oggetto della valutazione e dei relativi meccanismi di coinvolgimento; selezione dei cittadini e/o degli utenti; definizione dell'ambito della performance organizzativa per valutare le attività selezionate; motivazioni della valutazione; valutazione; utilizzo dei risultati per la valutazione della performance organizzativa.
- ¹³ Monitora <http://open.gov.it/monitora/8-semplificazione-performance-e-pari-opportunita/>
- ¹⁴ Gazzetta Ufficiale, Legge 68/1999 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/03/23/099G0123/sg>
- ¹⁵ Ad esempio, [Law 18/2009 https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-03-14&task=dettaglio&numgu=61&redaz=009G0027&tmstp=1237200828355](https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-03-14&task=dettaglio&numgu=61&redaz=009G0027&tmstp=1237200828355); [Decreto del Presidente della Repubblica, 12 ottobre 2017 https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/12/17A08310/SG](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/12/17A08310/SG); [Legge 183/2010 https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/11/09/010G0209/sg](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/11/09/010G0209/sg); [art. 57, comma 2, Decreto Legislativo 165/2001 https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/09/001G0219/sg](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/09/001G0219/sg).
- ¹⁶ Report sulla consultazione, p. 30
- ¹⁷ Aurelio Lupo (DFP), corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 30 giugno 2020
- ¹⁸ Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo 198/2006 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-11:198>
- ¹⁹ “Comitati Unici di Garanzia” (Dipartimento delle Pari Opportunità) <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/c-u-g-comitati-uni-di-garanzia/>

9. Servizi digitali

Obiettivo generale

“L’azione intende incidere su tre leve principali:

- diffusione dei servizi digitali, anche attraverso il Responsabile per la transizione al digitale, promuovendo la diffusione di iniziative, processi e piattaforme che abilitino e semplifichino il rapporto di cittadini e imprese con la pubblica amministrazione centrale e locale;
- azioni volte alla valorizzazione, attraverso iniziative e soluzioni derivanti da tecnologie emergenti, che apportino un beneficio reale alla collettività (es. trusted chain, trasparenza nelle interazioni col cittadino, ...);
- promozione dei servizi pubblici digitali avviando iniziative di sensibilizzazione delle PA, anche in collaborazione con il Dipartimento per l’editoria, volte alla promozione dei servizi digitali e alla diffusione della conoscenza da parte di cittadini e imprese”.

Impegni specifici

AgID

Campagna nazionale di promozione dei servizi digitali destinata al grande pubblico con l’obiettivo di diffondere consapevolezza sui diritti digitali e conoscenza delle opportunità offerte dal digitale nel settore pubblico. La campagna si articolerà nei seguenti punti:

9.1 Definizione di un piano e una strategia di promozione dei servizi digitali.

9.2 Pianificazione della campagna nazionale di comunicazione.

9.3 Realizzazione della campagna di promozione dei servizi digitali.

9.4 Affiancamento a Regioni e Città metropolitane per campagna di promozione di servizi digitali. Utilizzo dei kit di comunicazione nelle attività previste all’interno degli Accordi territoriali sottoscritti da AGID e Regioni e territori.

9.5 AGID affianca le amministrazioni con strumenti e kit a supporto di almeno 3 campagne di promozione dei servizi digitali.

AgID, Direzione generale per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore – Ministero dell’Istruzione, Ministero dell’Università e della Ricerca (DGSINFS – MIUR)

9.6 il CIMEA, tramite il servizio «diplome», sta sviluppando un «portafoglio» per ogni possessore di titoli dove sarà possibile caricare le proprie qualifiche utilizzando la tecnologia blockchain, realizzando un sistema di gestione dei titoli di studio decentralizzato, trasparente, certificato e immutabile, con lo scopo di rendere molto più facile per uno studente, un laureato o un professionista l’immatricolazione in una università estera ed accedere al mercato del lavoro di un altro Paese. Uno dei primi casi studio sarà rivolto proprio alle qualifiche in possesso dei rifugiati, mentre il progetto si concluderà con la possibilità di utilizzo di tale tecnologia da parte delle istituzioni della formazione superiore.

Agenzia delle dogane e dei monopoli

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sempre attenta all’utilizzo di nuove tecnologie per la semplificazione degli adempimenti per le imprese, ha utilizzato le potenzialità offerte dalla tecnologia blockchain sviluppando un prototipo - non ancora operativo - di blockchain applicata alla tracciabilità dei prodotti alcolici. Relativamente allo sviluppo di servizi digitali, l’Agenzia prevede di ampliarne l’offerta nel rispetto dei principi “once only” e “full digital”. In particolare, attraverso i seguenti punti:

9.7 Sviluppare nuove applicazioni con tecnologia blockchain per la tracciabilità dei prodotti e delle merci per ampliare la partecipazione dei cittadini e delle imprese a sistemi IoT di nuova generazione.

9.8 Aumentare la capacità di riuso delle informazioni già in possesso di altre PA per semplificare gli adempimenti a carico delle imprese.

9.9 Digitalizzare le operazioni di pagamento attraverso l'utilizzo di un "portale dei pagamenti" collegato alla piattaforma PagoPa.

Ministero degli Affari Esteri (MAECI)

Si vogliono ampliare le funzionalità del portale di erogazione dei servizi consolari "FAST IT", che fornisce al cittadino residente all'estero una serie di servizi e di informazioni senza che sia necessario recarsi presso lo sportello consolare di competenza.

9.10 Diffusione dell'uso dei Servizi Consolari Digitalizzati tra i cittadini residenti all'estero attraverso tutta la rete diplomatico-consolare.

9.11 Attivazione dei nuovi servizi, tra cui la possibilità di notificare attraverso il portale il trasferimento da un Paese straniero ad un altro.

Dipartimento per le Politiche Europee (PCM – DPE)

9.12 Avvio di un progetto pilota per ottimizzare i processi di traduzione in più lingue dei siti web istituzionali sulla base di *standard* tecnici ed internazionali. La sperimentazione consiste nell'individuare soluzioni tecniche e redazionali per integrare lo strumento di traduzione automatica "e-Translation" (fornito dalla Commissione europea) nel Sistema di Gestione dei Contenuti (CMS) di un sito web. Il sito-pilota sarà quello del Dipartimento per le politiche europee.

9.13 Realizzazione di almeno una sezione del sito attraverso il nuovo sistema. Prototipo per progetto pilota.

9.14 Realizzazione di un modello con procedure e soluzioni da mettere a disposizione delle altre amministrazioni.

Dipartimento per le politiche della famiglia (PCM – DPF)

Nell'ambito delle politiche e servizi per la conciliazione vita- lavoro e a sostegno della terza età, le misure di *open government* possono assicurare una migliore erogazione dei servizi.

9.15 Georeferenziazione dei servizi educativi per la prima infanzia.

9.16 Georeferenziazione delle buone pratiche comunali e di ambito territoriale in materia di politiche e servizi per le famiglie.

9.17 Promozione di un network nazionale di attori istituzionali e della società civile in tema di invecchiamento attivo.

9.18 Innovazioni informatiche tese ad agevolare la richiesta dei contributi a favore della frequenza di asili nido e dei nuovi nati.

Unioncamere

COACHING PA: le Camere di Commercio istituiscono, nel primo mese di "vita" (dall'iscrizione) dell'impresa, un percorso di accompagnamento e diffusione di conoscenze e strumenti per l'impresa digitale:

9.19 Semplificare la burocrazia (strumenti a disposizione e adempimenti da effettuare).

9.20 Essere digitale (servizi digitali delle camere di commercio, carta nazionale dei servizi, firma digitale, SPID, PEC, cassetto digitale, pratiche telematiche, fatturazione elettronica, libri digitali).

9.21 Essere protagonisti nel mercato (leggere e utilizzare le banche dati del sistema camerale, orientarsi sui mercati esteri, verificare i trend e i valori dell'economia locale e nazionale).

Regione Puglia

Con la firma dell'Accordo quadro con AgID, la Regione Puglia diventa Soggetto Aggregatore Territoriale per il Digitale (SATD). Tale ruolo si rende necessario tenuto conto del fatto che l'innovazione digitale ha necessariamente bisogno di un supporto culturale prima che economico, operativo e tecnologico, diretto ai soggetti destinatari, in primo luogo le strutture regionali e la Pubblica Amministrazione Locale (PAL) diffusa su tutto l'ambito territoriale regionale. Tale impegno vuole:

- sostenere gli EE.LL. nell'adozione del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) per l'accesso ai servizi digitali offerti dai propri portali web;
- diffondere tra la popolazione l'utilizzo di SPID.

Questo impegno sarà valutato attraverso i seguenti parametri.

9.22 Incremento del numero di utenze SPID ascrivibili a cittadini risidenti in Puglia, pari al 15%. 9.23 Incremento del numero di servizi erogati mediante accesso SPID, pari al 15%.

9.24 Incremento del numero di servizi erogati mediante accesso SPID, pari al 50%.

9.25 Servizi erogati mediante accesso SPID, pari al 100%

Un ulteriore impegno consiste nel realizzare un approccio evolutivo del sistema regionale di servizi digitali della PA sul web, attraverso la realizzazione di un catalogo strutturato dei servizi, dinamicamente interrogato dalle interfacce di presentazione dei servizi all'utenza (APP) e accessibile attraverso un'unica porta federata munita di un unico sistema di gestione documentale, a supporto dei procedimenti amministrativi, e con accesso tramite un'unica Identità Digitale (SPID) utilizzabile da computer, tablet e smartphone. Rispetto a questo impegno la valutazione avverrà attraverso i seguenti parametri a fine intervento.

9.26 Percentuale di servizi digitali erogati = 15% dei procedimenti autorizzatori.

9.27 Percentuale dei servizi digitali in catalogo = 20% del totale servizi.

9.28 Percentuale dei servizi digitali erogati = 80% dei procedimenti autorizzatori.

9.29 Percentuale dei servizi digitali in catalogo = 100% del totale servizi.

Roma Capitale

Rendere più abile e semplice il rapporto tra cittadini o imprese e Roma Capitale, grazie all'attuazione del Piano Triennale per l'ICT di Roma Capitale. In particolare, relativamente alle piattaforme abilitanti, come di seguito:

9.30 Realizzare gli sviluppi relativi alle piattaforme nazionali ANPR, PagoPA, SPID, per una sempre maggiore integrazione dei servizi digitali dell'Ente.

9.31 Realizzare o reingegnerizzare le soluzioni applicative di Roma Capitale che forniscono servizi comuni a vari sottosistemi, quali, ad esempio, i sistemi di gestione delle risorse (ERP) o il sistema di Gestione Elettronica Documentale (GED), privilegiando l'approccio FLOSS.

Relativamente agli strumenti e ai sistemi per la generazione di servizi digitali:

9.32 Sviluppare applicazioni o realizzare evoluzioni ai servizi verso i cittadini (come il Sistema Unico di Segnalazione) e verso le imprese (come il SUAP), omogeneizzandoli agli *standard* di accessibilità e usabilità definiti con il Portale Istituzionale di Roma Capitale, fino alla realizzazione della Casa Digitale del Cittadino, nell'ambito di una strategia di interazione multicanale.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d’Azione nazionale dell'Italia: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell’azione	
Specifico:	Si
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni
Impatto potenziale:	Minimo

Analisi

Questa azione mira a promuovere la diffusione dei servizi digitali sia tra i cittadini che tra le amministrazioni pubbliche. Gli impegni specifici 9.15-9.18 sono chiaramente rilevanti per il valore OGP dell'accesso alle informazioni. La rilevanza è meno evidente per i restanti impegni, che sembrano essere più focalizzati sul miglioramento dei servizi pubblici attraverso l'uso dell'ICT (*e-government*). L'azione è inoltre ulteriormente integrata dall'allegato A del piano d'azione, che elenca i servizi digitali che dovrebbero essere resi disponibili tra il 2019 e il 2021. L'allegato comprende diversi servizi che esulano dall'ambito dell'azione 9.

I rapporti di valutazione europei, come l'*eGovernment benchmark*, mostrano che l'Italia ha ottenuto buoni risultati in termini di messa a disposizione di servizi digitali, con un livello di digitalizzazione dei servizi pari al 67 per cento, in linea con la media UE del 68 per cento. Tuttavia, il paese presenta una significativa *sotto-performance* per quanto riguarda la penetrazione di tali servizi, ovvero "la misura in cui il canale *online* viene utilizzato per i servizi governativi": 28 per cento, a fronte di una media UE del 58 per cento¹. In linea con questa valutazione, l'indice DESI per il 2019 presenta un basso livello di interazione *online* tra le autorità pubbliche e il pubblico². La percentuale di individui che utilizzano Internet per interagire con le autorità pubbliche, ottenere informazioni sulle autorità pubbliche e scaricare e inviare moduli alle autorità è ben al di sotto della media UE (37 per cento contro il 64 per cento)³. Inoltre, secondo la Corte dei conti italiana, l'adozione di diversi servizi chiave come le cosiddette "piattaforme abilitanti" (cioè i sistemi di identificazione digitale per i cittadini e le imprese) è limitata nelle amministrazioni pubbliche locali a causa delle sfide che l'adattamento dei loro sistemi ICT per includere questi servizi comporterebbe⁴.

Pertanto, sono necessari sforzi per promuovere l'adozione dei servizi digitali da parte delle pubbliche amministrazioni e sensibilizzare i cittadini sulla loro esistenza. L'ultimo Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (Piano Triennale ICT 2019 - 2021) prevede misure volte ad affrontare queste sfide⁵, molte delle quali si riflettono anche in questa azione.

Un intervistato di AgID ha confermato che la maggior parte delle attività descritte all'interno dell'azione fanno parte di iniziative esistenti intraprese dalle pubbliche amministrazioni in diversi ambiti⁶, il che limita in parte il valore aggiunto della loro inclusione nel piano d'azione OGP. Nel complesso, l'azione è costituita principalmente da un conglomerato di iniziative ristrette attuate dalle singole amministrazioni, le quali, da un lato, precedono l'esistenza del piano d'azione e, dall'altro, hanno una portata limitata. Ciò influisce sull'ambizione dell'azione e ne riduce il potenziale impatto. Oltre a questo, l'azione è in gran parte incentrata sul miglioramento dei servizi pubblici attraverso la digitalizzazione e le azioni di *e-government*, con i principi di Governo Aperto chiaramente visibili solo nel gruppo di impegni specifici del DPF. Infine, la maggior parte degli impegni mancano di specificità e non includono *target* per l'implementazione, incidendo così anche sulla misurabilità. Pertanto, l'impatto potenziale complessivo di questa azione è valutato come minimo.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

AgID

Questo gruppo di impegni specifici si concentra sullo sviluppo di una campagna di sensibilizzazione nazionale sui servizi digitali e sulle attuali opportunità digitali offerte dalle pubbliche amministrazioni (9.1 - 9.3). In particolare, AgID si impegna ad accompagnare le regioni e le città metropolitane nella promozione dei servizi digitali attraverso l'utilizzo di un *kit* di comunicazione per le attività previste dagli Accordi Territoriali che AgID stipula con le regioni e gli enti locali (9.4).

I *kit* di comunicazione forniscono un insieme standardizzato di strumenti grafici volti a semplificare le strategie promozionali delle pubbliche amministrazioni. Sono disponibili per il *download* gratuito sul sito web di AgID⁷. Sostenere regioni e città selezionate nell'implementazione di strategie di comunicazione attraverso l'uso del *kit* contribuirebbe ad armonizzare le campagne di informazione sui servizi digitali forniti dalle amministrazioni su tutto il territorio. Questo, a sua volta, potrebbe contribuire ad aumentare la consapevolezza e l'accesso a tali servizi, che attualmente è basso. Il testo di questo punto è vago in quanto non specifica quante regioni e/o città sarebbero selezionate e in base a quali criteri. Ciò ne limita l'ambizione e il potenziale impatto. Lo stesso vale per l'impegno di AgID ad assistere le amministrazioni con strumenti e *kit* di supporto per almeno tre campagne (9.5). Non è chiaro se questo si applicherà a tutte le amministrazioni o a coloro che si rivolgono ad AgID su base volontaria. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è valutato come minimo.

AgID, DGSINFS – MIUR

L'impegno 9.6 prevede lo sviluppo di un servizio basato sul sistema *blockchain* per il riconoscimento dei titoli di studio. L'attività si svolge nell'ambito di un'iniziativa già avviata dal MIUR, dall'AgID e dal Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche (CIMEA).

Il servizio *diplome* proposto da CIMEA permette di creare un “portafoglio” digitale dove i singoli individui possono caricare i propri titoli accademici attraverso la tecnologia *blockchain*. L'idea è che l'uso di un “portafoglio” digitale faciliterebbe l'iscrizione ad un'università estera e/o l'ingresso nei mercati del lavoro esteri⁸, in linea con le disposizioni comunitarie e nazionali⁹.

Il sistema italiano per il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio stranieri è stato criticato per essere eccessivamente burocratico e complicato¹⁰. Pertanto, la creazione di un sistema per semplificare il processo, come qui proposto, sarebbe auspicabile. Il testo dell'impegno afferma che il sistema sarà testato in via sperimentale in un caso di studio che coinvolgerà i rifugiati e potrebbe essere successivamente utilizzato dagli istituti di istruzione superiore. In questo senso, la sua ambizione rimane limitata: trattandosi di un'iniziativa precedente al piano d'azione, il MIUR avrebbe potuto impegnarsi, nell'ambito dell'OGP, a promuovere e diffondere l'uso di questa tecnologia tra gli istituti di istruzione sul territorio nazionale, includendo *target* per l'adozione col fine di rendere l'impegno più ambizioso. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto è valutato come minimo.

Agenzie delle Dogane e dei Monopoli

Questo insieme di impegni prevede l'implementazione di servizi digitali da parte dell'Agenzia, tra cui in particolare lo sviluppo di applicazioni *blockchain* per il tracciamento delle merci (9.7), il potenziamento delle capacità di riutilizzo dei dati in possesso di altre amministrazioni e che potrebbero semplificare gli obblighi di pagamento per le imprese (9.8) e la digitalizzazione delle operazioni di pagamento attraverso la creazione di un portale collegato a PagoPA (9.9).

Questi impegni fanno parte di più ampie strategie esistenti dell'Agenzia legate al Piano Triennale ICT di AgID. Dal 2018 un progetto pilota dell'Agenzia ha lanciato l'utilizzo della tecnologia *blockchain* per rintracciare i prodotti alcolici nel più ampio contesto della lotta ai prodotti contraffatti¹¹. L'idea sarebbe quella di estendere questa attività ad altri beni, tuttavia il testo dell'impegno è vago e non fornisce dettagli sui possibili *target* per l'adozione. La strategia per la creazione di un portale per il pagamento digitale delle accise attraverso PagoPA è stata presentata nel 2018¹². PagoPA¹³ è un'iniziativa che permette ai cittadini e alle imprese di pagare elettronicamente le pubbliche amministrazioni. L'Agenzia attua i pagamenti dei dazi doganali attraverso PagoPA dal 2018¹⁴. L'obiettivo di questa strategia è quello di integrare le due piattaforme e creare un unico portale di accesso per tutti i pagamenti, che attualmente manca. Ciò rappresenterebbe un'utile innovazione, ma

nel complesso l'impatto dell'impegno è considerato minimo in quanto fa parte di una strategia in corso e rappresenta un passo avanti incrementale.

MAECI

Questo gruppo di impegni specifici comporta il miglioramento delle funzionalità del portale per i servizi consolari FAST IT. Ciò comprende sia la sensibilizzazione all'uso dei servizi consolari in maniera digitale tra i cittadini residenti all'estero (9.10), sia l'offerta di nuovi servizi, compresa la possibilità di notificare il trasferimento in un altro paese attraverso il portale (9.11).

Il portale FAST IT¹⁵ è stato avviato per aumentare l'accesso ai servizi consolari digitali per i cittadini italiani residenti all'estero e semplificare le procedure amministrative. Attualmente sono 5,8 milioni gli italiani che vivono all'estero¹⁶. Il portale copre l'intera rete di 200 ambasciate italiane all'estero. Nel 2018 è stato visitato da 580.000 utenti e le richieste di iscrizione all'Albo dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE) effettuate attraverso il portale sono state pari al 70 per cento del totale delle richieste registrate nel 2018¹⁷. Attualmente il portale consente agli utenti di notificare all'ambasciata un trasferimento ad un indirizzo diverso all'interno dello stesso distretto, ma non a un distretto diverso. La situazione cambierebbe con l'attuazione di questo impegno specifico.

Il testo dell'impegno è vago per quanto riguarda le attività di sensibilizzazione e gli altri nuovi servizi che verranno aggiunti al portale. Un rappresentante di AgID ha anche confermato che questo fa parte di un'iniziativa esistente prima del piano d'azione¹⁸. L'inclusione nel piano d'azione ha un valore aggiunto limitato. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è codificato come minimo.

PCM – DPE

Questa serie di impegni propone la realizzazione di un progetto pilota per migliorare la traduzione dei siti web istituzionali in diverse lingue. La tecnologia, basata sull'integrazione dello strumento *eTranslation* della Commissione Europea, verrebbe testata in una sezione del sito web del DPE (9.12 - 9.13) e successivamente messa a disposizione di altre amministrazioni (9.14).

Lo strumento *eTranslation* è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2017 ed è un servizio di traduzione basato sull'apprendimento automatico *online*, destinato alle pubbliche amministrazioni, alle piccole e medie imprese, alle facoltà di lingue delle università o ai progetti del *Connecting Europe Facility*. Lo strumento copre tutte le lingue ufficiali dell'UE, l'islandese e il norvegese ed è disponibile gratuitamente almeno fino alla fine del 2020¹⁹. Attualmente, diversi siti web istituzionali sono disponibili solo in italiano oppure, quando sono disponibili in inglese, le informazioni sono ridotte o obsolete rispetto alla versione italiana del sito²⁰. La traduzione in altre lingue non è disponibile. Sono quindi positive le iniziative per migliorare l'accesso alle informazioni per chi non parla italiano. Tuttavia, il gruppo di impegni avrebbe potuto essere più ambizioso in termini di definizione degli obiettivi per l'adozione di questo strumento. Senza *target* per l'adozione, l'impatto potenziale rimane minimo.

DPF

Il DPF propone iniziative per migliorare l'equilibrio tra lavoro e vita privata, fornire sostegno ai (nuovi) genitori e agli anziani. Ciò comprende la creazione di servizi di georeferenziazione che informino gli utenti sulla localizzazione dei servizi di assistenza all'infanzia (9.15) e sulle buone pratiche in materia di politiche e servizi per le famiglie (9.16); la creazione di un *network* nazionale di attori istituzionali e della società civile in tema di "invecchiamento attivo" (9.17); e innovazioni per facilitare l'accesso ai sussidi per neonati e all'assistenza all'infanzia.

Uno studio del 2018 ha evidenziato come il tasso di copertura dei servizi per l'infanzia in Italia sia eterogeneo tra le varie regioni (28,2 per cento al Nord e 11,5 per cento al Sud), e complessivamente inferiore all'obiettivo europeo (22,5 per cento contro il 33 per cento). I programmi nazionali per aumentare il numero di tali servizi hanno avuto solo parzialmente successo, e il loro impatto è rimasto variabile da un paese all'altro²¹.

L'istituzione di servizi di georeferenziazione (9.15 - 9.16) sarebbe un'utile novità che aumenterebbe l'accesso alle informazioni già esistenti (come, ad esempio, la mappatura delle buone pratiche sulle politiche per la famiglia²²), ma non affronta le questioni relative al basso tasso di copertura dei servizi

di assistenza all'infanzia. Il punto 9.17 fa parte di una più ampia strategia triennale del DPF che cerca di creare un *network* nazionale in termini di politiche di invecchiamento attivo²³. Nell'aprile 2019 (prima della pubblicazione del piano d'azione) si è tenuta una riunione iniziale.

Gli impegni mancano di specificità sul *target* delle aree e sul dettaglio delle funzionalità delle iniziative proposte. Non è chiaro se i servizi saranno sviluppati a livello nazionale, regionale o comunale e se ci sarà prima una fase pilota. Pertanto, il loro impatto è codificato come minimo.

Unioncamere

Unioncamere si è impegnata a implementare un programma di *coaching* per le nuove aziende che sensibilizzi al digitale e introduca strumenti per semplificare la burocrazia (9.19), digitalizzi l'azienda nel suo complesso (9.20), e promuova la posizione dell'azienda come protagonista del mercato utilizzando al meglio i servizi digitali esistenti (9.21).

La proposta di formare le nuove imprese è utile e rappresenta una nuova iniziativa che si basa sul successo di Unioncamere nei corsi di formazione sulle competenze digitali²⁴. Si tratta di una proposta avanzata dalla società civile e come tale risponde alle esigenze da essa individuate²⁵. Questo gruppo di impegni ha il potenziale per avere un impatto moderato. Per un effetto trasformativo, il programma di formazione dovrebbe essere potenzialmente esteso a tutte le aziende esistenti il cui progresso nella transizione digitale è in ritardo, indipendentemente dal fatto che siano nuove o meno.

Regione Puglia

Questo gruppo di impegni specifici mira a sostenere gli enti locali pugliesi nell'adozione del sistema pubblico di identità digitale (SPID) (9.22 - 9.25) e nello sviluppo di un catalogo di servizi digitali regionali accessibili tramite SPID (9.26 - 9.29). Gli impegni propongono obiettivi specifici da raggiungere in termini di numero di utenti e di servizi erogati attraverso SPID e resi disponibili nel catalogo²⁶.

SPID è un sistema di identificazione elettronica che permette ai cittadini di accedere ai servizi della pubblica amministrazione in modo digitale. L'Indice DESI per il 2019 riporta che il servizio, lanciato nel 2014 con l'obiettivo di coprire l'intero territorio nazionale, copre solo il 21 per cento dei comuni italiani e 3,4 milioni di iscritti²⁷ (la popolazione italiana supera i 60 milioni di abitanti²⁸). La promozione di SPID è necessaria. La rappresentante di AgID intervistata riferisce che al momento della progettazione del piano d'azione la Puglia era una delle regioni meridionali più idonee a portare avanti questo impegno, anche grazie ad una forte volontà politica a sostegno dell'iniziativa²⁹. L'intervistata non è stata in grado di fornire informazioni sulla base di riferimento per l'utilizzo di SPID in Puglia. Ha spiegato che i servizi SPID sono forniti da nove diversi enti e che le informazioni aggregate sui territori sono fornite solo su richiesta. Questo è un punto su cui potrebbero essere apportati ulteriori miglioramenti in futuro.

Nel complesso, a giudicare dalla gravità della questione su tutto il territorio nazionale, l'impegno rimane troppo limitato nella sua ambizione, in quanto le attività per promuovere l'adozione di SPID avrebbero potuto essere svolte in modo più ampio, non solo in Puglia. Per questo motivo, insieme alla mancanza di conoscenze sullo *status quo* nell'utilizzo di SPID in Puglia, l'impatto potenziale è minimo.

Roma Capitale

Infine, questo gruppo di impegni vuole migliorare l'efficienza del rapporto tra cittadini/imprese e Roma Capitale attraverso la realizzazione delle iniziative previste dal Piano Triennale per l'ICT di Roma Capitale (2018 - 2020)³⁰. Ciò include l'implementazione di diverse piattaforme abilitanti come SPID, ANPR e PagoPA (9.30), la modifica dell'approccio di Roma Capitale per l'erogazione di servizi comuni a vari sottosistemi adottando l'approccio *Free and Libre Open Source Software* (FLOSS) (9.31) e la garanzia che i servizi ai cittadini siano conformi agli *standard* di accessibilità e usabilità del portale istituzionale di Roma Capitale (9.32). Nell'ambito di quest'ultimo traguardo, la città si impegna anche a realizzare la Casa Digitale del Cittadino, un progetto originariamente previsto per essere completato tra il 2017 e il 2019. La Casa è una piattaforma *online* che permetterà l'accesso

autenticato e personalizzato a tutti i servizi digitali offerti dal Comune. La piattaforma informerà gli utenti sull'apertura delle procedure amministrative che li coinvolgono, sulle pratiche in corso e sui processi di partecipazione civica in cui sono coinvolti³¹. I cittadini sono stati coinvolti nella progettazione della Casa attraverso un processo di consultazione aperta nel 2018³², ma da allora il processo è in stallo. Nel complesso, tutte le iniziative presentate nell'ambito di questo gruppo di impegni specifici fanno parte di una strategia esistente e in corso di attuazione da parte di Roma Capitale, e la loro inclusione nel piano d'azione ha un valore aggiunto limitato. L'impatto è quindi codificato come minimo.

Passi successivi

Per evitare ridondanze, le attività nel campo dei servizi digitali potrebbero concentrarsi su una o due macro-azioni di natura strategica. È importante che queste azioni siano portate avanti tenendo conto dei valori dell'OGP. Come già detto, l'attuale azione non riflette chiaramente i valori OGP nella sua interezza, concentrandosi piuttosto sui servizi di *e-government*. I servizi digitali specificamente incentrati sulla fornitura di meccanismi di *accountability* in aree chiave potrebbero essere considerati come un punto di partenza per nuovi macro-obiettivi strategici. L'allegato sui servizi digitali da pubblicare in concomitanza con il ciclo del piano d'azione rappresenta un'utile panoramica e dovrebbe essere sufficiente a presentare le strategie esistenti per promuovere i servizi digitali.

¹ eGovernment benchmark 2019 (Commissione Europea) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>

² DESI Index 2019, Italia

³ Digital governance factsheet 2019 (Commissione Europea) https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Italy_2019_0.pdf

⁴ "Referto in Materia di Informatica Pubblica" (Corte dei Conti), p. 34 <https://www.corteconti.it/Download?id=01f0cca3-8fae-4325-9dab-063f8a74b205>

⁵ Piano Triennale ICT 2019 – 2021, Capitolo 9 <https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021-09-servizi-digitali.pdf>

⁶ Daniela Intravaia (AgID), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020

⁷ Disponibile su: <https://comunica.italia.it/kit>

⁸ "White paper: Diplome" (Cimea) http://www.cimea.it/files/fileusers/5877_DIPLOME-WhitePaper-1.5.pdf

⁹ "Progetti in evidenza: blockchain" (Cimea) <http://www.cimea.it/progetti-in-evidenza/diplome-blockchain4people/contesto-di-riferimento.aspx>

¹⁰ AIRIInforma, "Bologna, ma non troppo: il labirinto burocratico per il riconoscimento dei titoli esteri in Italia, <https://informa.airicerca.org/it/2019/06/17/bologna-ma-non-troppo-riconoscimento-titoli-esteri/>. Tra i documenti richiesti per confermare l'equipollenza di un titolo di dottorato di ricerca conseguito all'estero, ad esempio, vi sono: una copia del documento di identità dello studente; il suo certificato di nascita e cittadinanza se lo studente non è cittadino dell'UE; un certificato di equipollenza per la laurea triennale e magistrale, se sono state ottenute anch'esse all'estero; il certificato di dottorato stesso, corredato da traduzione giurata in italiano, legalizzazione o timbro Postilla dell'Aja e una dichiarazione di valore rilasciata dalla rappresentanza diplomatica o consolare italiana del paese in cui lo studente ha ottenuto il titolo; la tesi di dottorato; il curriculum vitae ed eventuali lettere di referenze. Si veda: MIUR, Equipollenza Dottorato di ricerca conseguito all'estero (DPR 382/80 art.74)

https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Equipollenza_Dottorato_ricerca_dpr382.pdf/f5ff98ae-ddff-4166-a822-83ef1b57c7f0

¹¹ "Approfondimento: App Dogane" (Sogei) <https://www.sogei.it/it/sogei-homepage/soluzioni/piattaforme-applicative-nazionali/interoperabilita.html>

¹² "Digitalizzazione delle Accise" (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli)

<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/3941393/Tavole+Tecnico+Digitalizzazione+Accise+20181220.pdf/e72db413-7ba8-453b-9879-8a64e9444794?version=1.1>

¹³ Disponibile su: <https://www.pagopa.gov.it/>

¹⁴ "Pagamento dei diritti doganali mediante PagoPA" <https://www.cnsd.it/11893/pagamenti-dei-diritti-doganali-mediante-pagopa>

¹⁵ Disponibile su: <https://serviziconsolari.esteri.it/ScoFE/index.sco>

¹⁶ "Fast IT il portale attivo su tutta la rete consolare" (Ministero degli Affari Esteri)

https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/retediplomatica/2019/02/fast-it-il-portale-attivo-su-tutta-la-rete-consolare.html

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Daniela Intravaia (AgID), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020

¹⁹ Disponibile su: https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Media+library+-+Infographics?preview=/82773424/84413846/eTranslation_English.pdf

²⁰ Si vedano ad esempio i siti del Ministero dello Sviluppo Economico <https://www.mise.gov.it/index.php/it/>; Ministero degli Affari Interni <https://www.interno.gov.it/it/>; Ministero dell'Istruzione <https://miur.gov.it/en/web/guest/home>; Registro delle Imprese <http://www.registroimprese.it/home>

-
- ²¹ “One Billion Euro Program for Early Childcare Services in Italy” (IZA Institute for Labour Economics), July 2018
<http://ftp.iza.org/dp11689.pdf>
- ²² “Buone pratiche territoriali sulle politiche della famiglia” (Dipartimento per le politiche della famiglia)
<http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/monitoraggi-e-rapporti/buone-pratiche-territoriali/>
- ²³ “Progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo” (Dipartimento per le politiche della famiglia) <http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/invecchiamento-attivo/progetto-di-coordinamento-nazionale/>
- ²⁴ “Potenziamento delle competenze digitali per il lavoro: il progetto di Unioncamere tra le best practices della digital skills and jobs coalition” (Unioncamere) <http://www.unioncamere.gov.it/P42A3807C189S123/potenziamento-delle-competenze-digitali-per-il-lavoro--il-progetto-di-unioncamere-tra-le-best-practices-della-digital-skills-and-jobs-coalition.htm>
- ²⁵ Si veda: Ecosistema camerale (2) https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1criRWK-680L1IRPWPetjRPis7FYrjo_K
- ²⁶ L'impegno è legato al ruolo della Puglia come Soggetto Aggregatore Territoriale Digitale (SATD) nell'ambito dell'Accordo Quadro con AgID. L'“Accordo Quadro per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi Europa 2020”, firmato nel febbraio 2018 tra la Conferenza delle Regioni e AgID, mira a rafforzare la cooperazione tra l'agenzia e le Regioni e le Province Autonome, in vista di una più efficace applicazione del piano triennale ICT a livello locale. AgID firma poi singoli accordi con ciascuna Regione che fissano obiettivi specifici. Si veda: “Firmato accordo tra AgID e Regioni e Province Autonome” <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2018/02/15/verso-obiettivi-europa-2020-firmato-accordo-agid-regioni-province-autonome>
- ²⁷ DESI 2019, Italy
- ²⁸ Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=demo_gind&language=en&mode=view
- ²⁹ Daniela Intravaia (AgID) colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020
- ³⁰ “Piano Triennale ICT per il Comune di Roma” (Comune di Roma)
<https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAttiAllegato&par1=R0NE&par2=Mjk3NQ==&par3=MQ==>
- ³¹ “La Casa Digitale del Cittadino” (Comune di Roma)
https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/PON_Casa_digitale_del_cittadino.pdf
- ³² “La Casa Digitale del Cittadino, fino al 9 novembre online il questionario per progettarla” (Comune di Roma)
<https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWSI88612>

10. Cittadinanza e competenze digitali

Obiettivo generale

“Obiettivo della presente azione è la realizzazione delle seguenti attività in materia di Cittadinanza digitale:

- predisporre una Guida per i cittadini che illustri i principali diritti digitali contenuti nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD) che regolano e semplificano il rapporto dei cittadini e delle imprese nei confronti della PA;
- realizzazione di un “Portale Giovani” per promuovere l'attivazione dei giovani dai 14 ai 35 anni e la loro maggiore e più agevole inclusione nel tessuto economico e sociale del Paese;
- definizione di un progetto di alternanza scuola-lavoro articolato su tre anni per l'educazione alla cittadinanza digitale: dalla consapevolezza dei diritti alle tutele previdenziali e assistenziali garantite dall'Inps all'impegno per l'alfabetizzazione all'uso dei servizi *online*;
- a livello regionale, aumentare il numero di punti di accesso libero e gratuito alla rete Internet in banda ultra larga, aumentare la quantità e gamma delle competenze digitali disponibili, aumentare il numero di luoghi in cui sia possibile praticare forme di co-progettazione e covalutazione di servizi pubblici (*innovation labs, open lab, ecc*).

In merito, invece al tema delle competenze digitali, obiettivo della presente azione è la realizzazione delle seguenti attività, in linea con i diversi ambiti di competenza delineati:

- promozione di iniziative a supporto della diffusione delle competenze digitali per i cittadini e anche con azioni in ottica di genere;
- produzione di servizi e contenuti digitali in amministrazione diretta nelle biblioteche pubbliche;
- lancio di una piattaforma web based per l'autoverifica delle conoscenze e capacità richieste ad un dipendente pubblico per operare in una PA sempre più digitale (Digital complementary skills);
- attivazione per la definizione di una norma tecnica di riferimento con i requisiti generali per il manager dell'innovazione digitale e propedeutica ad attività di armonizzazione e altre attività, quali ad esempio formazione e certificazione delle competenze digitali nell'impresa”.

Impegni specifici

AgID

10.1 Redazione della Guida al fine di renderla uno strumento, pratico e agile, a disposizione dei cittadini e delle imprese per informarsi ed essere aggiornati sui propri diritti digitali e sulle forme di tutela nel caso in cui le amministrazioni non consentano loro di esercitarli.

10.2 Attività di promozione e diffusione in tema di tutela dei diritti digitali destinata ad amministrazioni e cittadini, anche attraverso forme di collaborazione con amministrazioni vicine al territorio (aziende sanitarie, istituti scolastici).

PCM – DFP

10.3 Pubblicazione del sito web in cui saranno illustrate le finalità e le funzionalità della piattaforma di autoverifica delle competenze digitali dei dipendenti pubblici (digital complementary skills) e indirizzamento verso corsi formativi personalizzati.

10.4 Avvio sperimentazione della piattaforma almeno presso 3 amministrazioni.

10.5 Apertura della piattaforma a tutte le amministrazioni e i dipendenti della PA.

10.6 Avvio pubblicazione di dati aggregati e statistiche su competenze e formazione dei dipendenti della PA in formato *open*.

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

10.7 Avvio sperimentazione della piattaforma predisposta dal PCM-DFP per l'autoverifica delle competenze digitali nella PA (Digital complementary skills) su un primo campione di dipendenti.

10.8 Ampliamento della sperimentazione ad un secondo e più ampio campione di dipendenti.

10.9 Realizzazione di un piano formativo definito a partire dalle attività di autoverifica effettuate attraverso la piattaforma.

“Futuri cittadini digitali in azione” - Format di Progetto di Alternanza Scuola-Lavoro (legge 107 del 2015 - La Buona Scuola) articolato su tre anni per l'educazione alla cittadinanza digitale: dalla consapevolezza dei diritti alle tutele previdenziali e assistenziali garantite dall'Inps, dall'impegno per l'alfabetizzazione all'uso dei servizi *online*. Destinatari: Classi 3- 4-5, con il coinvolgimento attivo degli studenti delle classi 5° in attività di alfabetizzazione all'uso dei servizi *online* di over 65 in collaborazione con enti locali e organizzazioni del terzo settore della società civile. La programmazione delle attività avrà luogo nei mesi successivi la pubblicazione del decreto del MIUR, che definirà le linee guide relative ai “percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento” così come previsto dalla Legge di bilancio 145/2018, articolo unico, comma 785. Tra le attività dell'azione proposta si prevede in particolare il seguente punto:

10.10 Progettare ed erogare, ai sensi della Direttiva MIUR 170/2016, un percorso di Formazione Formatori, rivolto agli insegnanti, selezionando e mettendo a disposizione *online* materiale didattico e strumenti di supporto per gestire:

- le lezioni introduttive al Percorso da proporre agli studenti delle classi terze;
- le attività previste nel Progetto di Alternanza per le classi quarte e quinte.

MIBAC

“Fabbrica delle idee” produzione di servizi e contenuti digitali in amministrazione diretta nelle biblioteche pubbliche.

10.11 L'idea progettuale nasce dall'esigenza di sfruttare adeguatamente le potenzialità innovative della nuova Bibliomediateca di Potenza. L'intervento prevede la Programmazione di un calendario di attività basate sul metodo del creative learning:

- workshop di robotica;
- corsi di coding;
- corsi di robotica educativa;
- laboratori didattici per le scuole di ogni ordine e grado, gare di robotica;
- attività di *team building* per adulti, laboratori per la manipolazione di materiali e la costruzione di oggetti.

Il progetto prevede, inoltre, la gestione e l'amministrazione diretta dei servizi di digitalizzazione e di creazione di prodotti e contenuti sia analogici che digitali.

Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale (PCM – DGSCN)

Ideazione e realizzazione di un “Portale Giovani” per promuovere l'attivazione dei giovani dai 14 ai 35 anni e la loro maggiore e più agevole inclusione nel tessuto economico e sociale del Paese. Il progetto si articola in due fasi, il cui sviluppo è parallelo ma con modalità e tempistiche differenti.

Fase I

Realizzazione di una piattaforma web per consentire ai giovani di presentare domanda *online*, con accesso SPID, ai bandi di selezione per il Servizio civile universale. Oggi tale presentazione avviene con consegna della domanda (compilata in forma cartacea) a mano o con raccomandata alle migliaia di enti distribuiti sul territorio nazionale. La piattaforma, oltre a facilitare l'accesso dei giovani a questa opportunità, produrrà l'ottimizzazione di un processo complicato e migliorandone efficacia ed efficienza per amministrazioni pubbliche ed enti. In particolare si stabiliscono i seguenti obiettivi:

10.12 Realizzazione di un prototipo da testare in circuito interno.

10.13 Attivazione della piattaforma, anche in via sperimentale.

10.14 Monitoraggio e verifica del funzionamento della piattaforma.

10.15 Rivisitazione dello strumento sulla base dei feedback ricevuti e delle eventuali criticità riscontrate.

Fase 2 Ideazione e realizzazione di un Portale Giovani (che ingloberà anche il prodotto di cui al punto 1), ossia di una piattaforma web che funga da punto unico di ingresso per i giovani alle opportunità loro dedicate su tutto il territorio nazionale. In particolare, il Portale avrà una funzione informativa, di promozione del networking tra giovani, di relazione con le istituzioni e di scambio di esperienze. Le principali fasi di attuazione del progetto sono le seguenti:

10.16 Studio di fattibilità.

10.17 Realizzazione dell'architettura di sistema e definizione dei contenuti, anche costruendo una rete di relazioni con le altre amministrazioni che si occupano di opportunità per i giovani.

10.18 Realizzazione di un prototipo da testare in circuito interno.

10.19 Attivazione del Portale, anche in via sperimentale.

10.20 Monitoraggio e verifica del funzionamento della piattaforma.

10.21 Rivisitazione dello strumento sulla base dei feedback ricevuti e delle eventuali criticità riscontrate.

Unioncamere

10.22 Realizzazione di una norma tecnica per la definizione dei requisiti generali per la certificazione delle competenze digitali per le imprese e la PA, con specifica attenzione alle competenze caratterizzanti il "manager dell'innovazione digitale" (competenze di *e-leadership*).

10.23 Realizzazione di attività di diffusione.

Regioni e Province autonome

Al fine di accelerare uno sviluppo coordinato della cittadinanza digitale le Regioni si impegnano nei seguenti punti:

10.24 Definire ed attuare progettualità a favore dell'accesso alla Rete gratuito e semplificato per i cittadini (reti *Wi-Fi* pubbliche).

10.25 Definire ed attuare progettualità a favore della diffusione di competenze digitali tra la popolazione (alfabetizzazione digitale, cultura digitale, ecc.).

10.26 Definire ed attuare progettualità a favore della creazione di spazi e momenti di confronto tra la cittadinanza e la PA per la co-progettazione e co-valutazione di servizi della PA (*innovation lab*, *open lab*, telecentri, ecc.).

Roma Capitale

Promozione di iniziative a supporto della diffusione delle competenze digitali per la cittadinanza attraverso la disseminazione dei Punti Roma Facile e le attività della Scuola Diffusa per la Partecipazione e la Cittadinanza Digitale, anche con azioni in ottica di genere.

10.27 Definizione di un regolamento dei presidi assistiti di facilitazione Punti Roma Facile e della Scuola Diffusa per la partecipazione e la cittadinanza digitale.

10.28 Avvio attività formative, per la cittadinanza, della Scuola Diffusa in collaborazione con soggetti pubblici e privati, anche con azioni specifiche su obiettivi di genere, rilevando informazioni e dati connessi alla partecipazione femminile alle iniziative proposte e prendendo in considerazione le problematiche delle donne straniere.

10.29 Ampliamento della rete attuale dei Punti Roma Facile con adesione di altre PA e di soggetti privati.

Rispetto alla piattaforma web based per l'autoverifica delle conoscenze:

10.30 Sperimentazione della piattaforma predisposta dal PCM- DFP per l'autoverifica delle competenze digitali dei dipendenti pubblici su un'area/campione di dipendenti.

10.31 Attività di formazione correlate, anche sulla base degli assessment già effettuati.

10.32 Integrazione dell'uso della piattaforma nel ciclo di assessment e formazione interno.

Nota editoriale: la descrizione delle azioni è riportata in forma abbreviata per facilitare la leggibilità. Per il testo integrale delle azioni si veda il Piano d'Azione nazionale dell'Italia:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-Italian.pdf>

Valutazione IRM della progettazione dell'azione	
Specificata:	Sì
Rilevante per i valori OGP:	Accesso alle informazioni, Partecipazione civica
Impatto potenziale:	Moderato

* L'IRM nota l'impatto potenzialmente trasformativo degli impegni specifici 10.12 – 10.21.

Analisi

Questa azione cerca di contribuire ad aumentare la diffusione delle competenze digitali e la consapevolezza dei diritti di cittadinanza digitale attraverso varie attività. Si tratta di un'azione complessa, strutturata intorno a otto gruppi di impegni specifici sotto la responsabilità di AgID (10.1 - 10.2), DFP (10.3 - 10.6), INPS (10.7 - 10.10), MIBAC (10.11), DGSCN (10.12 - 10.21), Unioncamere (10.22 - 10.23); Regioni e Province autonome (10.24 - 10.26); Roma Capitale (10.27 - 10.32). Gli impegni 10.1 - 10.2 rendono l'azione rilevante per il valore OGP di accesso alle informazioni, in quanto si propongono di promuovere e diffondere l'informazione sui diritti digitali per le amministrazioni e i cittadini, anche attraverso la creazione di una Guida sui diritti digitali. Gli impegni 10.12 - 10.21 sono direttamente rilevanti sia per l'accesso alle informazioni che per la partecipazione civica, in quanto propongono iniziative che aumenteranno le opportunità di partecipazione e allo stesso tempo faciliteranno l'accesso all'informazione su temi selezionati.

L'Italia è in ritardo rispetto ai paesi dell'UE e dell'OCSE in termini di competenze digitali. Nel 2017, nell'area OCSE il paese si è classificato all'ultimo posto per quanto riguarda la percentuale di persone che hanno svolto attività di formazione per migliorare le proprie competenze digitali¹. L'Indice DESI per il 2019 mostra che i livelli di competenze digitali di base e avanzate degli italiani sono inferiori alla media UE². Anche il livello di competenze digitali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è limitato, in particolare per quanto riguarda le cosiddette competenze di *e-leadership*³. Alla mancanza di competenze digitali si aggiunge la scarsa consapevolezza dei diritti digitali da parte dei cittadini italiani. Pertanto, le attività proposte in questa azione rispondono alle esigenze esistenti.

L'azione è complessa, e l'inclusione di diverse serie di impegni specifici rilevanti solo per l'amministrazione coinvolta contribuisce a dare l'impressione che manchi di coerenza. Ciononostante, alcuni gruppi di impegni (come quelli sotto la guida del DFP e del DGCSN) sono chiaramente rilevanti e ambiziosi. Se pienamente attuati, potrebbero contribuire a un moderato cambiamento nella pratica per quanto riguarda il livello di competenze digitali nelle amministrazioni pubbliche da un lato, e lo sviluppo della cittadinanza digitale giovanile dall'altro. Per questo motivo, l'impatto potenziale complessivo dell'impegno è moderato.

Valutazione dettagliata dei gruppi di impegni specifici

AgID

Questo insieme di impegni specifici comporta la redazione da parte di AgID di una Guida sui diritti digitali (10.1) e la promozione e la diffusione di informazioni sui diritti digitali destinata ad amministrazioni e cittadini (10.2).

L'Italia è stato il primo paese europeo a produrre tramite *crowdsourcing*, nel luglio 2015, una "Dichiarazione dei diritti di Internet" nel tentativo di aumentare la consapevolezza dei diritti digitali e di ispirare azioni legislative in questo campo⁴. Questa dichiarazione non vincolante comprende disposizioni quali il diritto di accesso a Internet, il diritto di utilizzare i servizi pubblici *online*, di conoscere e apprendere attraverso il web, il diritto alla neutralità del web, alla protezione dei dati personali, all'anonimato, all'oblio, alla sicurezza e inviolabilità degli spazi e dei sistemi informatici personali⁵. Tali diritti sono stati ulteriormente incorporati nel 2017 nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD)⁶. Nonostante ciò, la consapevolezza dei diritti digitali nel paese rimane bassa. Il terzo piano d'azione OGP aveva avviato attività di sensibilizzazione sulla Dichiarazione e sui diritti in essa contenuti (azione 31). Tuttavia, alla fine del ciclo di attuazione, l'IRM aveva valutato che l'azione non ha contribuito a un cambiamento nella pratica⁷.

La creazione di una Guida sui diritti digitali potrebbe rispondere alla necessità di aumentare la consapevolezza su questo tema. L'idea fa parte degli obiettivi di AgID come descritti nel Piano Triennale ICT 2019 - 2021⁸. La Guida offrirebbe una panoramica dei principali diritti digitali previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), con l'obiettivo di aumentare la consapevolezza su come utilizzare in modo efficiente e accessibile le tecnologie ICT nelle interazioni con le pubbliche amministrazioni. La Guida dovrebbe anche includere una panoramica delle principali piattaforme abilitanti come PagoPA, SPID, l'ID digitale, ecc. e informazioni su specifici meccanismi di protezione. Una panoramica completa di tali piattaforme è attualmente fornita anche nel Piano Triennale ICT⁹. La Guida, nella maggior parte dei casi, consoliderebbe in un unico documento le informazioni già disponibili nei documenti sopra citati.

L'impatto potenziale è minimo perché il testo degli impegni è vago per quanto riguarda attività di promozione e diffusione. Si afferma che le attività comprenderanno la cooperazione con gli uffici sanitari e le scuole, ma affinché l'impatto sia più ampio, la Guida deve essere accompagnata da una forte strategia di promozione e diffusione, uno dei fattori chiave che finora hanno limitato la consapevolezza dei diritti digitali.

PCM-DFP

Questa serie di impegni concerne la realizzazione di un sito web che delinea le funzionalità della nuova piattaforma per l'autovalutazione delle competenze digitali dei dipendenti pubblici e che suggerisca corsi di formazione personalizzati (10.3) La piattaforma stessa verrebbe sperimentata su tre amministrazioni pubbliche (10.4) e poi estesa a tutte le altre (10.5). I dati aggregati e le statistiche sulle competenze e la formazione dei dipendenti pubblici sarebbero poi pubblicati in formato aperto.

Queste attività sono in linea con il progetto "Competenze digitali per la pubblica amministrazione" lanciato dal DFP nel 2018¹⁰ per rafforzare le competenze digitali degli impiegati pubblici (competenze digitali specifiche – *digital complementary skills*¹¹), che sono carenti¹². L'*output* iniziale del progetto è stato un Syllabus¹³ che definisce le competenze digitali che tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni dovrebbero avere. Sulla base di questo, la piattaforma qui descritta fornirebbe agli utenti la possibilità di condurre un'autovalutazione, testando le competenze digitali complementari secondo cinque macro categorie. Le domande sarebbero state differenziate a seconda del livello di

competenze (di base, intermedie, professionali). L'idea è quella di fornire in seguito corsi di formazione specifici basati sulle lacune individuate attraverso l'autovalutazione¹⁴. I rappresentanti del DFP hanno spiegato che il Syllabus ha già iniziato a essere utilizzato come punto di partenza per valutare le competenze digitali dei potenziali dipendenti pubblici. Non esistono altri sistemi per valutare tali competenze per i dipendenti attuali. Secondo i rappresentanti del DFP, le attività proposte nell'ambito di questi impegni rappresentano una novità assoluta. Essi hanno spiegato che, sebbene diverse amministrazioni pubbliche abbiano promosso negli ultimi anni corsi di formazione digitale, rivolti anche a dirigenti e funzionari pubblici, non c'è mai stato un programma sistematico rivolto a tutte le amministrazioni e ai loro dipendenti, che è quello che viene qui proposto¹⁵. Inoltre, la formazione sulle competenze digitali è di solito limitata alle competenze informatiche o basata su quadri di riferimento (come il DigComp 2.0 dell'UE) che si rivolgono ai cittadini e come tali non affrontano efficacemente le specificità delle esigenze di formazione dei funzionari delle pubbliche amministrazioni¹⁶. La piattaforma di autovalutazione qui proposta, invece, insieme al Syllabus, si occuperebbe di questo.

Il testo è chiaro e l'impegno risponde direttamente alla necessità identificata di migliorare le competenze digitali in tutte le amministrazioni pubbliche. L'impegno è ambizioso nel fissare come obiettivo il miglioramento in tutte le amministrazioni, e la decisione di pubblicare le statistiche risultanti in formato aperto è lodevole. Se pienamente implementata, quest'iniziativa potrebbe contribuire a ridisegnare la composizione della forza lavoro della pubblica amministrazione e ad aumentare il livello di competenze digitali tra i dipendenti pubblici. Alla luce di queste considerazioni, l'impatto potenziale è valutato come moderato. Per un effetto trasformativo il governo potrebbe considerare l'inclusione dell'autovalutazione (e il raggiungimento di un determinato livello) come un aspetto obbligatorio del ciclo di valutazione delle *performance* individuali, ad esempio.

INPS

L'INPS è una delle amministrazioni che sperimenterà la piattaforma di autovalutazione promossa dal DFP (10.7) con l'obiettivo di estenderla ad un campione più ampio di dipendenti (10.8) e di sviluppare successivamente un piano di formazione specifico (10.9). L'INPS ha una buona esperienza nel sostenere i corsi di formazione per i funzionari della pubblica amministrazione. Il servizio gestisce da cinque anni il programma "Valore PA", attraverso il quale sponsorizza finanziariamente la partecipazione a corsi di formazione universitaria di dipendenti selezionati della pubblica amministrazione¹⁷. Nel 2019 il programma ha iniziato a sponsorizzare diversi corsi per migliorare le competenze digitali dei funzionari pubblici¹⁸.

L'INPS si impegna inoltre a realizzare un progetto pilota triennale in collaborazione con il MIUR nell'ambito del programma di alternanza scuola-lavoro stabilito dalla Riforma della Buona Scuola¹⁹. Il programma consiste nell'alternare la frequenza scolastica con un periodo di apprendimento pratico all'interno di un'azienda o associazione selezionata. L'INPS si rivolgerebbe agli studenti degli ultimi tre anni di scuola superiore per sensibilizzarli sui diritti sociali concessi dall'INPS, oltre a promuovere i servizi di cittadinanza digitale. Nell'ambito di questo progetto, l'impegno 10.10 si propone di realizzare un corso di formazione per gli insegnanti delle classi selezionate. Il corso fornirà supporto agli insegnanti nella selezione del materiale didattico preparatorio per gli studenti che partecipano al programma. In questo senso, l'impegno rimane piuttosto limitato. L'attuazione dell'attività sembra dipendere dalla pubblicazione di un decreto del MIUR che stabilisce "linee guida sulle misure per le competenze trasversali e l'orientamento". Pochi dettagli sono forniti sulle modalità di selezione delle scuole e sul corso stesso, presumibilmente a causa della dipendenza della pianificazione dalla pubblicazione del decreto. A causa della mancanza di specificità del testo, l'impatto potenziale è codificato come minimo.

MIBAC

Il progetto "Fabbrica di Idee" proposto in questo impegno prevede la realizzazione di attività di apprendimento creativo su temi quali la robotica e il *coding*, nonché la gestione diretta dei servizi di digitalizzazione e la creazione di contenuti nell'ambito della nuova Mediateca di Potenza.

La Mediateca doveva rappresentare il polo culturale integrato di Potenza, ma il progetto si è arenato per motivi poco chiari²⁰. L'impatto potenziale è valutato come minimo alla luce della scarsa realizzabilità di questo impegno specifico, della ridotta ambizione e della scarsa chiarezza sui risultati previsti a causa della mancanza di specificità del testo.

DGSCN

Questo gruppo di impegni specifici comprende la progettazione e la realizzazione di un "Portale Giovani" per giovani adulti di età compresa tra i 14 e i 35 anni per promuovere il loro inserimento nel panorama socio-economico italiano. Il progetto si svolgerà in due fasi. La prima fase (10.12 - 10.13) comprenderà lo sviluppo di un prototipo di piattaforma web che permetterà ai giovani di candidarsi *online* per il servizio civile. Il prototipo verrebbe sperimentato, testato, monitorato e rivisto sulla base del *feedback* degli utenti. La seconda fase (10.16 - 10.21) prevede lo sviluppo e la realizzazione del portale, compresi i servizi istituiti nella fase I, che dovrebbe essere utilizzato come punto di accesso unico per diverse opportunità. Il portale ospiterà informazioni sulle opportunità per i giovani, faciliterà la creazione di reti tra i giovani e l'interazione con le autorità pubbliche. Il processo di sviluppo e di attuazione sarebbe lo stesso della fase I.

Attualmente le domande per il servizio civile possono essere presentate solo con consegna a mano o tramite posta ordinaria. La creazione di una piattaforma per la presentazione delle domande per via elettronica rappresenterebbe un significativo passo avanti che faciliterebbe l'accesso a questa opportunità. Inoltre, uno studio commissionato dal DGSCN nel 2018 ha analizzato diversi elementi dell'interazione tra le politiche nazionali orientate ai giovani e i giovani stessi e ha riscontrato la necessità di una piattaforma che faciliti il coordinamento e fornisca un migliore accesso alle informazioni su questi temi²¹. La creazione del Portale per i Giovani risponderebbe direttamente a questa esigenza. Attualmente, la distribuzione di informazioni sulle opportunità per i giovani è generalmente delegata al livello comunale²²; solo alcune amministrazioni locali hanno un portale giovanile *online* dedicato²³ e non esiste un unico punto di accesso a livello nazionale. Gli impegni prevedono anche l'opportunità di elaborare il *feedback* ricevuto per migliorare ulteriormente la piattaforma.

Si tratta di una serie di impegni chiari, ambiziosi e pertinenti, i cui risultati potrebbero soddisfare le esigenze individuate. L'iniziativa proposta è rilevante sia per l'accesso alle informazioni che per la partecipazione civica. Se combinato con una forte campagna promozionale che sensibilizzi i giovani rispetto all'esistenza di questo portale, il potenziale impatto di questo impegno potrebbe essere trasformativo.

Unioncamere

Al fine di accrescere la diffusione delle competenze digitali tra le imprese e le pubbliche amministrazioni, Unioncamere si impegna a sviluppare *standard* tecnici e requisiti per la certificazione delle competenze digitali per le imprese e le pubbliche amministrazioni, concentrandosi sulle competenze di *e-leadership* necessarie ai "Digital Innovation Managers" (10.22). Questo impegno specifico è in linea con il più ampio progetto del DFP per aumentare le competenze digitali tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Un decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del maggio 2019²⁴ incarica Unioncamere di identificare i "Digital Innovation Managers", ovvero professionisti competenti che dovrebbero essere assegnati a micro, piccole e medie imprese per facilitare i processi di transizione digitale. Nell'ambito di questo compito, Unioncamere riceve dal Ministero *voucher* fino a 40.000 euro per le singole imprese e fino a 80.000 euro per le reti di imprese a supporto di tali transizioni digitali. Unioncamere ha anche il compito di verificare che le persone che vogliono essere riconosciute come *Digital Innovation Manager* abbiano le qualifiche richieste²⁵. Trattandosi di un ruolo completamente nuovo, attualmente non esistono quadri di riferimento né *standard* per la valutazione di tali qualifiche. L'iniziativa proposta in questo impegno va quindi letta in questo contesto e come parte di questa iniziativa già esistente.

La mancanza di competenze di *e-leadership* è stata evidenziata come uno dei motivi chiave che rallentano la transizione digitale delle aziende in Italia²⁶, e come tali le misure proposte sono benvenute e potrebbero avere un impatto moderato. Tuttavia, va notato che ciò fa parte di un'iniziativa esistente e che il testo degli impegni manca di specificità per quanto riguarda i *target* di adozione di questo sistema. Unioncamere si impegna a diffondere le attività (10.23), anche se non è chiaro come e per quale *target group*.

Regioni e Province Autonome

Questo gruppo di impegni specifici delinea una serie di attività che le regioni e le province autonome attueranno per accelerare lo sviluppo coordinato della cittadinanza digitale. Ciò include la definizione e l'implementazione di reti pubbliche *Wi-Fi* (10.24), progetti per la diffusione delle competenze digitali tra la popolazione (10.25), e progetti per creare spazi e opportunità che riuniscano cittadini e pubbliche amministrazioni nella co-progettazione e nella valutazione dei servizi pubblici (10.26).

Il testo degli impegni è vago e non è chiaro se sono stati fissati obiettivi per specifiche regioni e se l'attuazione di tali progetti sarà armonizzata o meno. L'impegno sull'implementazione delle reti pubbliche *Wi-Fi* è rilevante per l'aumento dell'accesso a Internet come parte dei diritti digitali. Attualmente, 3.048 comuni (su 7.904) hanno accesso al *WiFi* gratuito, con 338.991 utenti²⁷. Non è chiaro se quest'iniziativa sia in qualche modo collegata al progetto *Wi-Fi Italia 2017*, lanciato nel 2017 con l'obiettivo di permettere agli utenti di connettersi facilmente alle reti *Wi-Fi* in tutto il paese e attraverso la quale sono stati raggiunti i risultati di accesso descritti sopra²⁸, o se si tratta di una nuova iniziativa. Nel complesso, a causa della mancanza di chiarezza sui risultati previsti, l'impatto potenziale è ritenuto essere minimo.

Roma Capitale

Infine, questo gruppo di impegni specifici prevede la realizzazione di una serie di iniziative a sostegno della diffusione delle competenze digitali per la cittadinanza a Roma. Ciò avverrebbe attraverso la redazione di un regolamento sull'assistenza da fornire ai Punti Roma Facile e alla Scuola Diffusa (10.27), l'avvio di attività di formazione nell'ambito della Scuola Diffusa, con un'attenzione specifica agli obiettivi di genere (10.28), e l'ampliamento della rete dei Punti Roma Facile (10.29). Inoltre, Roma Capitale si impegna a sperimentare la piattaforma di autovalutazione del DFP e ad integrarne l'utilizzo nel ciclo di formazione e valutazione interna (10.30 - 10.32).

I Punti Roma Facile (PRoF) sono servizi comunali gratuiti per aiutare i cittadini ad utilizzare i computer portatili, a navigare in Internet e ad accedere ai principali servizi *online*²⁹. Un rappresentante di Roma Capitale ha spiegato che questi spazi sono stati istituiti nel 2016³⁰ e le loro attività non erano all'epoca disciplinate in dettaglio; tuttavia, la pubblicazione di un regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento dei Punti era prevista dal decreto istitutivo. In quanto tale, l'impegno di cui al punto 10.27 si limita ad attuare le disposizioni esistenti³¹. Al momento della stesura del piano d'azione la rete dei Punti comprendeva 26 punti attivi e 4 in fase di attivazione all'interno di centri sociali per anziani. Tra gennaio e maggio 2019, sono stati 6.744 gli accessi ai Punti con richieste di supporto³². Il rappresentante di Roma Capitale ha spiegato che l'obiettivo è quello di ampliare la rete creando Punti con centri sociali per anziani per contribuire a colmare il divario digitale intergenerazionale. Tuttavia, al momento della stesura del piano, non è stato previsto un *target* preciso³³. L'espansione in termini di amministrazioni ed enti privati coinvolte dipenderebbe dalle risposte ad un invito a presentare proposte.

La Scuola Diffusa è un'iniziativa nata nel periodo 2017-2018 e che deriva direttamente dall'esperienza dei Punti Roma Facile. L'obiettivo è quello di istituire corsi specifici di alfabetizzazione digitale e seminari per promuovere la cultura digitale. Il rappresentante di Roma Capitale ha spiegato che una panoramica dettagliata delle possibili attività formative si baserà sul regolamento descritto al punto 10.27. L'inclusione dell'aspetto di genere è nuova e benvenuta, in quanto le donne disoccupate (immigrate) sono identificate come categoria a rischio di esclusione nell'accesso ai servizi digitali³⁴.

Gli impegni relativi ai Punti Roma Facile e alla Scuola Diffusa si inseriscono in una più ampia e preesistente strategia attuata da Roma Capitale e il loro inserimento nel piano d'azione fornisce uno scarso valore aggiunto. L'impegno a testare e sperimentare la nuova piattaforma di autovalutazione del DFP, invece, presenta una novità rispetto al contesto attuale e potrebbe contribuire a un cambiamento più significativo. L'impatto è quindi valutato come moderato, in linea con l'impegno del DFP.

¹ "OECD Skills Strategy Diagnostic Report" (OCSE), 2017 <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>

² DESI Index 2019, Italy

³ "Referto in materia di informatica pubblica" (Corte dei Conti), p. 34 <https://www.corteconti.it/Download?id=01f0cca3-8fae-4325-9dab-063f8a74b205>

⁴ Freedom of the net, Italia 2016 (Freedomhouse) <https://freedomhouse.org/country/italy/freedom-net/2016/#C>

⁵ Rapporto IRM sullo stato di avanzamento dell'Italia 2016-2018 p. 96

⁶ Il Codice fornisce una panoramica delle disposizioni esistenti in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei suoi rapporti con i cittadini e le imprese. Disponibile sul sito: <https://www.agid.gov.it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

⁷ Rapporto IRM di fine mandato sull'Italia 2016 – 2018, p. 53

⁸ "Piano Triennale ICT 2019-2021" (AgID), <https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf> p. 180

⁹ "Piano Triennale ICT 2017" (AgID), piattaforme <https://pianotriennale-ict.italia.it/piattaforme/>

¹⁰ "Programma Operativo Nazionale 2014 – 2018" <http://www.funzionepubblica.gov.it/capacita-amministrativa/pon-governance-e-capacita-istituzionale-2014-2020>

¹¹ Come da definizione OCSE, "Iniziativa attuate per incoraggiare una mentalità digitale nella forza lavoro pubblica al fine di aumentare la consapevolezza delle opportunità, dei benefici e delle sfide della trasformazione digitale del settore pubblico".

Si veda: OCSE, Glossario [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307131-9-en.pdf?expires=1593588985&id=id&accname=guest&checksum=24BB4B00A7848B80839E69BDD8FE728C#:~:text=Digital%20complementary%20skills%3A%20Initiatives%20implemented,sector%20\(OECD%2C%20forthcoming\)](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307131-9-en.pdf?expires=1593588985&id=id&accname=guest&checksum=24BB4B00A7848B80839E69BDD8FE728C#:~:text=Digital%20complementary%20skills%3A%20Initiatives%20implemented,sector%20(OECD%2C%20forthcoming)).

¹² Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020; Si prega di consultare inoltre: "Comuni, la formazione al digitale è necessaria: ecco i dati" <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/comuni-poche-competenze-digitali-ma-tanta-voglia-di-formazione-il-quadro/>

¹³ Disponibile su: <https://www.competenzedigitali.gov.it/syllabus.html>

¹⁴ Rappresentante del DFP, colloquio con la ricercatrice IRM, 13 maggio 2020

¹⁵ Rappresentante del DFP, corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 1 luglio 2020

¹⁶ Idem.

¹⁷ INPS, Valore PA <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50047>

¹⁸ INPS Valore PA, Programma dei corsi selezionati per il 2019

<https://www.unica.it/unica/protected/200607/0/def/ref/GNC137447/>

¹⁹ Gazzetta Ufficiale, Legge "La Buona Scuola" 107/2015 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>.

²⁰ "Bibliotecamediatca di Potenza ancora chiusa" (Le Cronache Lucane)

<http://www.lecronachelucane.it/2020/02/27/bibliotecamediatca-potenza-m5s-ancora-chiusa/>

²¹ Report sulla consultazione, p. 34

²² "Country sheet on youth policy in Italy" (Youth Partnership, Unione Europea e Consiglio d'Europa) <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262196/Countrysheet+italy+2015.pdf/e642a03c-e7f2-49da-9bc1-bf281b5f869d>

²³ Si veda ad esempio: https://portalegiovani.comune.fi.it/pogio/info_publish/scuola.php; <https://portalegiovani.comune.re.it/>

²⁴ Gazzetta Ufficiale, Decreto 7 maggio 2019 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/01/19A04242/sg>

²⁵ Unioncamere, corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 10 giugno 2020

²⁶ "Unioncamere: certificazione delle competenze per i manager 4.0" (FASI) <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/20043-unioncamere-certificazione-delle-competenze-per-i-manager-4-0.html#>

²⁷ "Progetto Wifi Italia" <https://www.wifi.italia.it/il-progetto.html>

²⁸ Ibid.

²⁹ "Punti Roma Facile" (Comune di Roma) <https://www.comune.roma.it/web/it/partecipa-punti-roma-facile.page>

³⁰ Deliberazione della Giunta Capitolina n. 7 del 3 agosto 2016 https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_Giunta_Capitolina_n_7_del_03_agosto_2016.pdf

³¹ Rappresentante del Dipartimento di Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità di Roma Capitale, corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 25 maggio 2020

³² Rappresentante del Dipartimento di Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità di Roma Capitale, corrispondenza e-mail con la ricercatrice IRM, 17 luglio 2020

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

V. Raccomandazioni generali

Questo capitolo intende informare lo sviluppo del prossimo piano d'azione e guidare il completamento del piano d'azione attuale. Il capitolo è diviso in due sezioni: 1) le raccomandazioni chiave dell'IRM per migliorare il processo OGP e i piani d'azione nazionali, e 2) una valutazione di come il governo ha risposto alle precedenti raccomandazioni chiave dell'IRM.

5.1 Cinque raccomandazioni chiave dell'IRM

Raccomandazioni per il processo di sviluppo del prossimo piano d'azione	
1	Rafforzare il livello di collaborazione aumentando la partecipazione attiva dell'Open Government Forum al processo per la selezione e la stesura delle azioni
2	Co-creare un numero minore di azioni, ma più ambiziose, mirate e coerenti

Il quarto piano d'azione ha rappresentato il secondo anno di lavoro dell'*Open Government Forum* (OGF) come *forum* permanente multilaterale ufficiale del paese. Nonostante permangano ostacoli al raggiungimento di una piena collaborazione, sono stati compiuti progressi: gli *stakeholder* della società civile hanno infatti confermato che in questo caso hanno avuto la possibilità di presentare proposte concrete alle amministrazioni, invece che limitarsi solo a commentare le iniziative delle amministrazioni, come nel ciclo precedente. I rappresentanti della società civile osservano inoltre che il pieno potenziale del *Forum* rimane inutilizzato a causa della mancanza di coordinamento e della scarsa interazione¹. Ciò vale anche per la creazione del ruolo dei referenti. Gli *stakeholder* della società civile si rammaricano anche del fatto che il processo di progettazione delle varie azioni, dall'essere proposte dalla società civile alla loro inclusione nel piano d'azione, non sia completamente trasparente².

Inoltre, una peculiarità del processo di progettazione è che il *team* di OGP invita le pubbliche amministrazioni a proporre azioni su base volontaria sulla base dei temi individuati insieme al *Forum*. L'ampio invito a presentare proposte si traduce spesso nell'inclusione di attività che precedono il piano d'azione o, in alcuni casi, sono disgiunte dal tema generale proposto. Inoltre, la mancanza di *target* per l'attuazione nella maggior parte delle azioni ne riduce la misurabilità e ne limita l'ambizione e l'impatto potenziale.

Alla luce di queste considerazioni, l'IRM formula le seguenti raccomandazioni per il processo di sviluppo del prossimo piano d'azione:

1 Rafforzare il livello di collaborazione aumentando la partecipazione attiva dell'Open Government Forum al processo per la selezione e la stesura delle azioni

Il *team* OGP potrebbe rafforzare la collaborazione con la società civile durante la progettazione del piano d'azione attraverso le seguenti misure:

- Aumentare la regolarità e le opportunità di dialogo tra le amministrazioni pubbliche e la società civile durante tutta la fase di progettazione del piano. Nonostante la società civile sia in grado di presentare proposte nelle fasi iniziali, il processo di co-creazione trarrebbe vantaggio da incontri regolari tra il governo e la società civile per discutere in modo collaborativo le proposte e decidere le azioni definitive. Le azioni stesse trarrebbero vantaggio anche dalla co-creazione tra governo e società civile (ad esempio, in gruppi di lavoro più piccoli). Il processo trarrebbe inoltre vantaggio dal coinvolgimento con il grande pubblico, ad esempio, all'inizio del

processo per comprendere le priorità dei cittadini per un Governo Aperto, così come durante il periodo di consultazione pubblica ufficiale sulla relazione finale.

- Aumentare la trasparenza nel processo di progettazione. Garantire che le riunioni siano programmate in modo tempestivo e che venga fornito un ordine del giorno in anticipo. Rendere pubblici l'ordine del giorno, i verbali e le decisioni delle riunioni. Garantire che le modifiche agli impegni siano tracciabili e trasparenti.
- Consentire all'OGF di valutare il processo di progettazione del piano d'azione per integrare il rapporto di consultazione della società civile preparato dal *team* dell'OGP. Le due valutazioni potrebbero poi essere discusse in una riunione congiunta per identificare le sfide e le possibili lezioni apprese per i piani d'azione futuri.

2 Co-creare un numero minore di azioni, ma più ambiziose, mirate e coerenti

L'attuale piano d'azione contiene troppi impegni specifici che sono disarticolati, variano in termini di specificità e spesso hanno solo un impatto minimo. Molti di questi impegni derivano da iniziative già esistenti e per le quali l'inclusione nel piano d'azione OGP non apporta alcun valore aggiunto. Il prossimo piano d'azione trarrebbe vantaggio da un numero più mirato e ridotto di impegni specifici, per garantire che le azioni proposte siano coerenti, specifiche e ambiziose. Le seguenti misure potrebbero contribuire allo sviluppo di tale piano d'azione:

- Identificare i temi strategici che dovrebbero essere inclusi nel piano d'azione congiuntamente tra il Governo e l'*Open Government Forum*. Lavorare insieme sugli ostacoli esistenti e identificare i settori specifici/amministrazioni che trarrebbero i maggiori benefici da un approccio di governo più aperto. Redigere congiuntamente il testo dell'azione.
- Valutare tutte le proposte per assicurarsi che siano misurabili, specifiche e sufficientemente ambiziose, e successivamente stabilire la priorità per l'inclusione o meno nel piano. Le azioni definitive trarrebbero beneficio dall'inclusione solo di impegni specifici che rappresentino tappe tangibili verso il raggiungimento dell'obiettivo dell'azione stessa, piuttosto che attività preesistenti o con un rapporto solo vago con l'area tematica proposta. Assicurarsi inoltre che le azioni siano conformi ai valori dell'OGP.
- Considerare la possibilità di elencare ulteriori impegni specifici in allegati al piano. Il modello utilizzato per l'allegato A nell'attuale piano d'azione potrebbe essere utilizzato come punto di partenza.

L'attuale piano d'azione comprende impegni specifici con una relazione limitata o nulla con i valori OGP. In effetti, esse rispecchiano talvolta il fenomeno dell'*e-government* o le innovazioni digitali, come alcuni dei servizi di cui agli impegni 9 e 10. Anche se queste possono essere azioni preziose e di impatto, la loro effettiva attuazione non porta automaticamente ad un governo più aperto. Le raccomandazioni che seguono cercano invece di affrontare le sfide attuali e le questioni di attualità in Italia che potrebbero migliorare l'apertura del governo.

Con tutto questo in mente, l'IRM formula le seguenti raccomandazioni sulla progettazione del piano:

Raccomandazioni per la progettazione del prossimo piano d'azione	
1	Istituire una rete di funzionari responsabili per i dati aperti all'interno delle pubbliche amministrazioni
2	Assicurarsi che tutte le pubbliche amministrazioni adottino il regolamento per i portatori di interesse

3	Sviluppare e implementare un sistema di monitoraggio per garantire un'assegnazione e un utilizzo trasparente dei fondi legati alle misure economiche in risposta al COVID-19
----------	---

I Istituire una rete di funzionari responsabili per i dati aperti all'interno delle pubbliche amministrazioni

I principali problemi che emergono nel panorama dei dati aperti in Italia sono la discrepanza nella qualità dei dati rilasciati dalle amministrazioni su tutto il territorio nazionale, insieme alla mancanza di conformità nel rilascio da parte delle amministrazioni locali. Gli *stakeholder* governativi hanno inoltre evidenziato la mancanza di una corretta valutazione della domanda dei cittadini, che si traduce in un limitato riutilizzo dei dati³. L'azione sui dati aperti in questo piano d'azione cerca di rimediare a questi problemi proponendo iniziative come la definizione di regole condivise per le licenze e gli *standard* e incoraggiando la pubblicazione di *dataset* aperti di qualità. Sulla base di questo lavoro, il governo italiano potrebbe istituire una rete di responsabili dei dati aperti in tutte le pubbliche amministrazioni che controllino il rilascio di *dataset* aperti da parte delle pubbliche amministrazioni, il rispetto degli *standard* di qualità stabiliti e che garantiscano che i *dataset* rilasciati corrispondano alle richieste dei cittadini. Ogni amministrazione potrebbe nominare un supervisore dedicato al monitoraggio del rilascio dei *dataset*. Il loro ruolo sarebbe simile a quello dei funzionari designati FOIA che controllano il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte delle amministrazioni. Le lezioni apprese possono essere tratte da queste entità e dal loro funzionamento. Un punto di partenza sarebbe il monitoraggio della pubblicazione di insiemi di dati di alto valore - così come identificati dalla normativa UE e attraverso il lavoro degli impegni 1.8 - 1.9 del presente piano d'azione - e la valutazione della loro qualità rispetto a una *check-list* di criteri definiti.

2 Assicurarsi che tutte le pubbliche amministrazioni adottino il regolamento per i portatori di interesse

L'azione 5 all'interno di questo piano d'azione rappresenta un passo avanti verso una maggiore trasparenza in Italia nel settore del *lobbying*, dove sono stati fatti diversi tentativi senza successo di istituire una normativa e un registro nazionale. La proposta di creare e testare una soluzione unificata per il registro nazionale dei portatori di interesse potrebbe colmare questa lacuna, ma la mancanza di dettagli concreti su *target* di adozione del registro in termini di amministrazione oltre la fase di sperimentazione può limitare l'impatto di questa iniziativa. Pertanto, sulla base del lavoro svolto durante questo piano d'azione, il prossimo piano potrebbe prendere in considerazione misure per garantire che tutte le amministrazioni pubbliche adottino il registro nazionale, anche attraverso la creazione di linee guida per l'attuazione. Si potrebbe trarre vantaggio dall'esperienza maturata in Italia e in particolare da altri paesi che hanno registri di *lobbying* di successo e che possono fungere da esempi di buone pratiche. Un sostegno e una guida particolari potrebbero essere forniti alle regioni e ai comuni per garantire un'attuazione armonizzata su tutto il territorio nazionale. Il monitoraggio dell'adozione e dell'uso del registro trarrebbe beneficio dal coinvolgimento della società civile.

3 Sviluppare e implementare un sistema di monitoraggio per garantire un'assegnazione e un utilizzo trasparente dei fondi legati alle misure economiche in risposta al COVID-19

Gli *stakeholder* della società civile hanno evidenziato come le risposte alla pandemia COVID-19 possano comportare rischi di corruzione⁴. In particolare, tali rischi sono stati evidenziati sia per quanto riguarda gli appalti pubblici, già tradizionalmente un settore ad alto rischio in Italia, sia per quanto riguarda gli aiuti finanziari che saranno forniti alle imprese per sostenere la ripresa economica. Al fine di garantire un'assegnazione e un utilizzo trasparente dei fondi e di prevenire infiltrazioni e sfruttamento da parte della criminalità organizzata, il prossimo piano d'azione potrebbe prevedere lo sviluppo e l'implementazione di un sistema di

monitoraggio digitale e trasparente di tali fondi. Il sistema potrebbe tracciare l'intero ciclo di assegnazione dei fondi, rilasciando i relativi dati in formato aperto su un portale dedicato. Le lezioni apprese per la progettazione e l'implementazione del sistema di monitoraggio potrebbero essere tratte da iniziative già esistenti e di successo come OpenCoesione.

5.2 Risposta alle precedenti raccomandazioni IRM

I governi sono tenuti a rispondere alle raccomandazioni chiave fornite dall'IRM. Questa sezione offre una panoramica di come le parti coinvolte hanno affrontato le raccomandazioni IRM e di come le stesse sono state incorporate nel processo di progettazione o nel contenuto del successivo piano d'azione.

Principali raccomandazioni contenute nel precedente rapporto IRM

Raccomandazione		Ha informato il processo OGP?
1	Includere meno azioni, più ambiziose, nell'elaborazione del prossimo Piano d'Azione Garantire che le azioni non si sovrappongano, che le attività siano chiare e misurabili e che i risultati attesi siano ben definiti.	✓ ⁵
2	Rafforzare il processo partecipativo dell'Open Government Forum Coinvolgere l'OGF nel sistema Monitora pubblicando le valutazioni finali dell'OGF.	X
3	Localizzare il processo OGP e concentrarsi su percorsi di coinvolgimento più ampi Aumentare gli sforzi sul fronte del Governo Aperto garantendo che numerosi comuni (ANCI) siano coinvolti negli sforzi per realizzare le azioni.	X
4	Migliorare l'attuazione e le pratiche della normativa FOIA Monitorare e tenere traccia delle richieste relative FOIA, i tempi di elaborazione e i tassi di risposta per ogni istituzione governativa al fine di garantire la conformità.	✓
5	Disposizioni nazionali in materia di lobbismo Creare un registro pubblico nazionale dei lobbisti e pubblicare le agende aperte dei dirigenti e dei funzionari eletti.	✓ ⁶

Il governo ha incorporato nel piano d'azione tre raccomandazioni su cinque. L'attuale piano d'azione comprende dieci azioni, rendendolo più mirato rispetto al precedente che ne aveva 40. Tuttavia, nella maggior parte dei casi le azioni non presentano risultati ben definiti. Inoltre, azioni come la 1 e la 9 sono ampie e comprendono una vasta pletora di impegni specifici, il che influisce sulla loro ambizione e sul loro potenziale impatto.

Il processo partecipativo del *Forum* non è stato rafforzato. Infatti, diversi *stakeholder* hanno riferito che permangono una mancanza di coordinamento e di frequente interazione. Al *Forum* non è ancora richiesto di pubblicare valutazioni di monitoraggio al completamento degli impegni. Un rappresentante del DFP ha riferito che è stato previsto uno spazio dedicato all'inclusione della valutazione di monitoraggio per il *restyling* del sito web dell'OGP proposto nell'ambito dell'azione 6. Questo non è tuttavia incluso per iscritto nel testo dell'azione.

Anche la raccomandazione 3 non è stata attuata. Un rappresentante del DFP ha confermato che questa raccomandazione non è stata accolta perché il piano rimane orientato a livello nazionale. Solo i comuni di Roma e Milano sono inclusi in alcune azioni. La mancata inclusione dell'ANCI dipende anche dal fatto che le amministrazioni sono incluse nel piano solo su base volontaria. Per questo motivo è necessario che ci sia un certo livello di interesse da parte dei funzionari dell'ANCI a partecipare al piano. Un collegamento più stretto tra il piano d'azione e il ciclo di bilancio potrebbe contribuire ad affrontare la mancanza di interesse.

La raccomandazione 4 è pienamente soddisfatta dagli impegni 2.1 - 2.4 dell'azione sulla trasparenza, che propongono la creazione di un sistema centralizzato di richiesta e di monitoraggio dei risultati FOIA.

Infine, la raccomandazione 5 è affrontata dall'azione 5 sul registro dei portatori di interesse. Poiché l'impegno propone solo la presentazione di una soluzione che i decisori possono considerare di adottare, piuttosto che l'istituzione di un registro nazionale, la raccomandazione viene attuata solo parzialmente.

¹ Federico Anghelè (The Good Lobby), colloquio con la ricercatrice IRM, 6 maggio 2020; Davide del Monte (Transparency International), colloquio con la ricercatrice IRM, 5 maggio 2020; Rosy Battaglia (Cittadini Reattivi), colloquio con la ricercatrice IRM, 4 maggio 2020; rappresentanti di tre organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020.

² Rappresentanti di tre organizzazioni della società civile, colloquio con la ricercatrice IRM, 7 maggio 2020.

³ Colloquio con la ricercatrice IRM, 12 giugno 2020.

⁴ Davide del Monte (Transparency International), colloquio con la ricercatrice IRM, 5 maggio 2020.

⁵ Parzialmente completata – alcune azioni rimangono troppo ampie e gli impegni specifici non definiscono chiaramente i risultati attesi.

⁶ Parzialmente completata – l'azione proposta non ha ambizione nazionale per iscritto.

VI. Metodologia e fonti

I rapporti dell'IRM sono stilati in collaborazione con ricercatori di ciascun paese partecipante all'OGP. Tutti i rapporti IRM vengono sottoposti a un processo di controllo della qualità per garantire l'applicazione dei più elevati *standard* di ricerca e di dovuta diligenza.

L'analisi dei progressi compiuti in materia di Piani d'Azione OGP è stata svolta mediante interviste, ricerche documentali e feedback provenienti dalle riunioni degli *stakeholder* non governativi. Il rapporto IRM si basa sui fatti disponibili nell'archivio OGP (o *tracker online*) italiano, sul sito web, sui risultati dell'autovalutazione del governo e su qualsiasi altra valutazione dei progressi condotta dalla società civile, dal settore privato o dalle organizzazioni internazionali.

Ciascun ricercatore dell'IRM organizza incontri con gli *stakeholder* al fine di assicurare una rappresentazione accurata degli eventi. Dati i vincoli di bilancio e di calendario, l'IRM non è in condizione di consultare tutti gli *stakeholder*. Di conseguenza, l'IRM persegue la trasparenza metodologica e quindi, ove possibile, rende pubblico il processo di coinvolgimento degli *stakeholder* nella ricerca (descritto più avanti in questa sezione.) Alcuni contesti richiedono l'anonimato degli intervistati e l'IRM si riserva il diritto di rimuovere i dati personali di questi partecipanti. Viste le necessarie limitazioni metodologiche, l'IRM incoraggia fortemente i commenti alle bozze di ogni rapporto durante il periodo di pre-pubblicazione.

Ciascun rapporto viene sottoposto a un processo di revisione e controllo della qualità che include una revisione interna da parte dello staff IRM e l'*International Experts Panel* (IEP). Ogni rapporto viene inoltre sottoposto a una revisione esterna durante la quale rappresentanti del Governo e della società civile vengono invitati a commentare il contenuto della bozza di lavoro.

Questo processo di revisione, compresa la procedura per incorporare i commenti ricevuti, è descritto più dettagliatamente nella Sezione III del *Procedures Manual*¹.

Interviste e input dagli stakeholder

La ricercatrice IRM ha condotto interviste con un rappresentante dell'amministrazione responsabile indicata per ogni azione all'interno del piano. La ricercatrice ha inoltre condotto interviste con i referenti della società civile per ciascuna azione. Come si può vedere nella tabella a seguito, in totale sono stati intervistati 30 *stakeholder* (14 rappresentanti della società civile e 16 rappresentanti del governo). Laddove più di un individuo è stato indicato come responsabile della supervisione dell'attuazione di un impegno, la ricercatrice ha condotto un'intervista congiunta.

Nome	Affiliazione	Data
N/A	Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP	6 maggio 2020 11 maggio 2020
N/A	Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP	6 maggio 2020 14 maggio 2020
N/A	Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP	13 maggio 2020
N/A	Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP	13 maggio 2020 1 luglio (corrispondenza via e-mail)
Daniela Intravaia	Agenzia per l'Italia digitale – AgID	5 maggio 2020
N/A	Agenzia per l'Italia digitale – AgID	5 maggio 2020
Aurelio Lupo	Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP	1 maggio 2020 30 giugno 2020 (corrispondenza via e-mail)

N/A	Dipartimento per le Riforme Istituzionali - DRI	8 maggio 2020
N/A	Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità – Roma Capitale	7 maggio 2020
N/A	Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità – Roma Capitale	7 maggio 2020 25 maggio (corrispondenza via e-mail) 17 luglio (corrispondenza via e-mail)
Marco Maceroni	Ministero dello Sviluppo Economico - MISE	5 maggio 2020
N/A	Comune di Palermo	26 maggio 2020
N/A	Comune di Palermo	26 maggio 2020
N/A	Comune di Palermo	26 maggio 2020
Davide del Monte	Transparency International Italy	5 maggio 2020
Ilaria Vitellio	MappiNa	4 maggio 2020
Daniela Vellutino	Università di Salerno	8 maggio 2020
Federico Anghelè	The Good Lobby	6 maggio 2020 30 giugno 2020 (corrispondenza via e-mail)
Rita Palumbo	Federazione Relazioni Pubbliche Italiana - FERPI	12 maggio 2020
N/A	Federazione Relazioni Pubbliche Italiana - FERPI	12 maggio 2020
Rosy Battaglia	Cittadini reattivi	4 maggio 2020
Tatiana Giannone	Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie	8 maggio 2020
Francesco Saija	Parliament Watch Italia (PWI)	26 maggio 2020
Giuseppe d'Avella	Parliament Watch Italia (PWI)	26 maggio 2020
Gianluca De Martino	onData	8 maggio 2020 (corrispondenza via e-mail)

Due rappresentanti del governo e tre di organizzazioni della società civile hanno preferito rimanere completamente anonimi. Le interviste hanno avuto luogo rispettivamente il 30 aprile, il 12 giugno, il 7 maggio e il 14 maggio 2020.

Le interviste si sono svolte tramite piattaforme web (*Skype, Zoom, Microsoft Teams*) e telefonicamente. La ricercatrice IRM ha posto una serie di domande a tutte le parti interessate per comprendere lo *status quo* di partenza dell'azione, il suo obiettivo, la fattibilità e l'impatto atteso. Le domande sono state adattate al contesto di ogni specifico impegno. Agli *stakeholder* è stato anche chiesto di fornire informazioni sul processo di creazione del piano d'azione e sul funzionamento dell'*Open Government Forum*. Quando necessario, la ricercatrice IRM ha condotto una seconda intervista per colmare le lacune informative o ha richiesto chiarimenti via *e-mail*. Sono state incontrate difficoltà nel contattare i rappresentanti di alcune amministrazioni locali.

Le informazioni raccolte attraverso le interviste e i contributi degli *stakeholder* sono state triangolate con quelle raccolte attraverso ricerche documentali. I documenti chiave esaminati sono stati il piano d'azione attuale e quello precedente, i precedenti rapporti IRM di medio termine e di fine mandato, il rapporto di consultazione della società civile per il piano d'azione attuale e il rapporto di autovalutazione di fine mandato del governo per il precedente.

Note sull'Independent Reporting Mechanism

L'IRM è uno strumento chiave attraverso il quale tutti gli *stakeholder* possono monitorare il progresso in ambito OGP dei paesi e delle entità partecipanti. L'*International Experts Panel*

(IEP) supervisiona il controllo di qualità di ogni rapporto. L'IEP è composto da esperti di trasparenza, partecipazione, *accountability* e metodi di ricerca delle scienze sociali.

L'attuale composizione dell'*International Experts Panel* è la seguente:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Uno staff ristretto con sede a Washington (USA) guida il processo di sviluppo dei rapporti IRM in stretta collaborazione con i ricercatori. Domande e commenti in merito al presente rapporto possono essere indirizzati allo staff all'indirizzo irm@opengovpartnership.org.

¹ IRM Procedures Manual, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Allegato I. Indicatori per le azioni

Tutti i governi che partecipano all'OGP elaborano Piani d'azione OGP che prevedono azioni concrete per un periodo di due anni. I governi danno avvio ai loro Piani d'Azione OGP condividendo i loro sforzi attuali sul fronte del Governo Aperto, comprese le strategie specifiche e i programmi in corso. Le azioni dovrebbero essere adeguate alle circostanze e alle sfide specifiche di ciascun paese. Le azioni dell'OGP dovrebbero inoltre essere pertinenti ai valori dell'OGP stabiliti negli *Articles of Governance* dell'OGP e nella *Open Government Declaration* firmata da tutti i paesi partecipanti all'OGP.¹ Gli indicatori e i metodi adottati dai ricercatori IRM si possono trovare nell'*IRM Procedures Manual*². Di seguito si presenta una panoramica degli indicatori chiave utilizzati dall'IRM durante la valutazione:

- **Specificità:**
 - Non abbastanza specifico da poterlo verificare: Gli obiettivi scritti e le azioni proposte mancano di chiarezza e specificità sufficienti per poter essere oggettivamente verificati attraverso una valutazione successiva?
 - Abbastanza specifici da poter essere verificati: Gli obiettivi scritti e le azioni proposte sono sufficientemente chiari e specifici da consentire una verifica obiettiva del loro raggiungimento attraverso una valutazione successiva?
- **Rilevanza:** questa variabile valuta la rilevanza dell'azione rispetto ai valori dell'OGP. Sulla base di un'attenta lettura del testo dell'azione come riportato nel Piano d'Azione, le domande guida per determinarne la rilevanza sono le seguenti:
 - Accesso alle informazioni: il Governo divulgherà maggiori informazioni o migliorerà la qualità delle informazioni divulgate al pubblico?
 - Partecipazione civica: il Governo creerà o migliorerà le opportunità o le capacità del pubblico di informare o influenzare le decisioni?
 - *Accountability* pubblica: il Governo creerà o migliorerà le opportunità di chiamare i funzionari a rispondere delle loro azioni?
 - Tecnologia e innovazione per la trasparenza e l'*accountability*: l'innovazione tecnologica sarà messa a frutto insieme a uno degli altri tre valori dell'OGP al fine di promuovere la trasparenza o l'*accountability*?
- **Impatto potenziale:** questa variabile valuta l'impatto potenziale dell'azione, se completata come stabilito per iscritto. I ricercatori dell'IRM si servono del testo del Piano d'Azione al fine di:
 - Identificare il problema sociale, economico, politico o ambientale;
 - Stabilire lo *status quo* all'inizio del piano d'azione; e
 - Valutare in che misura l'azione, se portata a compimento, potrebbe influire sui risultati e contribuire alla risoluzione del problema.
- **Completamento:** Questa variabile valuta l'attuazione e i progressi delle azioni. Viene valutata alla fine del ciclo del piano d'azione, nel rapporto di implementazione dell'IRM del paese in questione.
- **Ha aperto il Governo?:** Questa variabile cerca di andare oltre la misurazione degli *output* e dei prodotti finali per guardare a come la pratica governativa, in aree rilevanti per i valori OGP, è cambiata come risultato dell'implementazione delle azioni proposte. Viene valutata alla fine del ciclo del piano d'azione, nel rapporto di implementazione dell'IRM del paese in questione.

Cosa rende un'azione orientata ai risultati?

Un'azione orientata ai risultati ha maggiori possibilità di essere ambiziosa e di essere portata a compimento. Essa descrive chiaramente:

1. **Il problema:** Qual è il problema economico, sociale, politico o ambientale (piuttosto che descrivere un problema o uno strumento amministrativo)? (Per esempio, "errata allocazione dei fondi sociali" è più utile di "mancanza di un sito web").
2. **Lo status quo:** Qual è lo *status quo* a livello di *policy* all'inizio del piano d'azione? (Ad esempio, "attualmente il 26% delle denunce di corruzione giudiziaria non viene trattato").
3. **Il cambiamento:** Invece di indicare gli *output* intermedi, qual è il cambiamento di comportamento mirato che ci si aspetta dall'implementazione dell'impegno? (Ad esempio, "raddoppiare i tassi di risposta alle richieste di informazioni" è un obiettivo più significativo rispetto a "pubblicazione di un protocollo di risposta").

Azioni stellate

Un criterio, l'"azione stellata" (★), merita un'ulteriore spiegazione per il suo interesse per i lettori e per l'utilità nell'incoraggiare una corsa verso l'alto tra i paesi/entità partecipanti all'OGP. Le azioni stellate sono considerate azioni esemplari dell'OGP. Per ricevere la stella, un'azione deve soddisfare i seguenti criteri:

- Stella potenziale: l'azione deve essere progettata in modo da essere specifica, rilevante per i valori OGP e avere un potenziale impatto trasformativo.
- Il Governo è tenuto a compiere progressi significativi su questa azione durante il periodo di attuazione del Piano d'Azione: l'implementazione dell'azione dev'essere valutata come **sostanziale o completa**.

Queste variabili vengono valutate alla fine del ciclo del piano d'azione, nel rapporto di implementazione dell'IRM del paese in questione.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (OGP, 17 Jun. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² "IRM Procedures Manual" (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.