

35ª SESSIONE

Rapporto
CG35(2018)14prov
14 giugno 2018

Trasparenza e “Open Government”

Commissione per la Governance

Relatore¹: Andreas GALSTER, Germania (L, PPE/CCE)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

La promozione della trasparenza e dell'amministrazione aperta (*Open government*) costituisce una delle priorità individuate dal Congresso nella sua Roadmap delle attività per “la prevenzione della corruzione e la promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale”, adottata in occasione della sua 31ª Sessione nell'ottobre 2016.

Il rapporto evidenzia il forte potenziale offerto dall'*Open governance* per migliorare la democrazia a livello locale e regionale. Esamina il concetto di '*Open government*' e individua le attività delle amministrazioni locali cui potrebbe essere applicato, quali l'adozione di bilanci, leggi e politiche, l'aggiudicazione degli appalti pubblici e l'erogazione dei servizi.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita gli enti locali e regionali ad adottare e attuare le norme di un'amministrazione aperta e a istituire corsi di formazione all'interno delle loro amministrazioni per sensibilizzare il loro personale sull'importanza della trasparenza. Li incoraggia a promuovere il coinvolgimento della popolazione e la sua partecipazione alla vita pubblica locale, in particolare stimolando la partecipazione pubblica nell'elaborazione delle politiche e nei processi decisionali e promuovendo l'associazione dei cittadini alla definizione delle priorità di bilancio e alla valutazione degli appalti pubblici.

Nella sua raccomandazione, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare i governi a incoraggiare gli enti locali e regionali a pubblicare i documenti e le informazioni di maggior rilievo, a promuovere i processi di consultazione pubblica e a sostenere il monitoraggio e l'attuazione di misure di trasparenza.

1 L. Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. La promozione della trasparenza e dell'amministrazione aperta (*Open government*) costituisce una delle priorità individuate dal Congresso nella sua Roadmap delle attività per "la prevenzione della corruzione e la promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale", adottata in occasione della sua 31^a Sessione nell'ottobre 2016.

2. Il concetto di "*Open government*" comprende un'ampia gamma di pratiche che possono condurre all'affermazione di nuove modalità di governance, sia nella prospettiva delle pubbliche amministrazioni che dei cittadini. Può contribuire a promuovere il buon governo e a migliorare il processo decisionale. L'*Open government*, aiutando a ridurre la corruzione o a promuovere servizi più efficaci, rappresenta un potente strumento per risolvere alcuni dei problemi che deve affrontare la democrazia locale.

3. La trasparenza, la partecipazione e la responsabilità delle proprie decisioni (*accountability*), che costituiscono i principi chiave dell'amministrazione aperta, richiedono uno spirito innovativo da parte degli enti locali e regionali nelle loro interazioni con i cittadini e nella gestione delle loro amministrazioni. La trasparenza impone alle autorità di rendere accessibili ai cittadini le informazioni, in particolare grazie a una gestione aperta dei dati e degli archivi. Tale principio deve andare di pari passo con una maggiore partecipazione della società civile ai processi decisionali, ivi compreso in materia di tutela degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*). Tale accresciuta partecipazione deve ugualmente essere sostenuta da una maggiore volontà delle autorità di assumere la responsabilità delle proprie decisioni, grazie all'utilizzo di audit, codici etici e al controllo da parte della popolazione.

4. Una strategia di "*Open government*" può essere applicata a una vasta gamma di attività pubbliche, comprendenti non soltanto l'adozione di bilanci, leggi e politiche, ma anche settori quali l'aggiudicazione degli appalti pubblici e l'erogazione dei servizi, in cui le amministrazioni locali e regionali collaborano spesso con partner e altri portatori di interessi.

5. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso:

a. ricordando:

- i. la Risoluzione 417 e la Raccomandazione 398 (2017) del Congresso, intitolate "Utilizzo dei dati aperti (*Open data*) per una migliore erogazione dei servizi pubblici";
- ii. la Risoluzione 421 e la Raccomandazione 405 (2017) del Congresso "Trasparenza nell'aggiudicazione degli appalti pubblici a livello locale e regionale";
- iii. le "Linee guida per una partecipazione civica alle decisioni politiche", adottate dal Consiglio d'Europa (2017);
- iv. i 12 principi del Consiglio d'Europa sulla buona governance (2008);

2 Bozze preliminari di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione per la Governance il 30 maggio 2018.

Membri della Commissione:

J.-L. Testud (Presidente), S. Filo, T. Marin Gonzalez*, N. Lapauri, P. Sterrer, H. van Staa, H. Huseynov, R. Aliyev, K.H. Lambertz, L. Martens, L. Resic, I. Totev*, D. Zdravkov*, M. Malis, E. Orphanidou, A. Stanek, M. Hysky, B. Kornbek (sostituto: F. Blak), T. Tammiste, S. Ilvessalo, D. Boeglin, M. Guegan, G. Cros, T. Solere, S. Ugrekhelidze, P. Kurtz, A. Galster, R. Thurner, P. Lehnert, A. Grotheer, D. Szarata, I. Karagiannis, C. Kalogirou, M. Campanari-Talaber, T. G. Samu, A.G. Ingsvardottir, C. Bennett, L. De Magistris, P.L. Mottinelli, C. Avanzo, M. Bora, G.M. Ferraris, C. Riva Vercellotti, I. Silicka*, V. Mitrofanovas* J. Cutajar*, C. Cojocari, M. Crovetto-Harroch*, D. Mravljevic*, H. Bergmann, J. Meijers, S. A. Steen (sostituto: S. Larsen), W. Czarnecki, M. Mazur, K. Iwaniuk, P. Cegonho, I.G. Bolojan, C. Boghicevici, R. C. Gruman, A. Lokot, I. Kareva, S. Goryacheva, L. Kozina, A. Ostrovsky, A. Drozdenko, F. Bizzocchi, M. Obradovic, M. Kovac, A. Ferencic, M. Belica, B Pecan, C. Moreno Moreno, M. Pascal I Capdevila, P. Puy Fraga, I. Landa Jauregi, A. Tarchys-Ingre, C. Dalman Eek (sostituto: A. Knape), L. Hunziker, P. Leuba, N. Petrovska, Y.A. Demirci, R. Kasap, L. Erturk, N Dogan, H.B. Yuceer, A. S. Bucak, S. Basarab, S. Andreychenko, G. Prygunov, S. Morhunov, H. McVey (sostituto: A. Buchanan), S. Blackburn, V. Howells, R. Saunders, A. Dawson, P. John.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: Tim Lisney e Marianne Benderra.

- v. il Manuale di buone pratiche del Consiglio d'Europa sull'etica pubblica a livello locale (2004);
 - vi. il Codice di buone pratiche per la partecipazione civica al processo decisionale (2009), adottato dalla Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa;
 - vii. la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE in materia di "*Open Government*" (2017);
 - viii. la Carta internazionale dei dati aperti (2015), adottata in occasione del Vertice mondiale dell'iniziativa "*Open government Partnership*";
- b. convinto che l'*Open government* e la trasparenza offrano alla governance locale un'opportunità di rafforzare la democrazia;
 - c. convinto che un processo decisionale aperto sia uno strumento efficace per l'elaborazione e l'attuazione di politiche pubbliche più incisive;
 - d. consapevole della difficoltà per gli enti locali di rivolgersi a tutti i cittadini, in particolare quelli che soffrono degli squilibri del divario digitale;
 - e. conscio dell'importanza di conformarsi alle leggi sul rispetto della vita privata e sulla protezione dei dati;
6. Invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:
- a. adottare e attuare le norme dell'*Open government*, in particolare:
 - i. ispirandosi alle principali disposizioni della Carta internazionale dei dati aperti e ai principi dell'*Open Contracting Data Standard*;
 - ii. sostenendo l'attuazione dei quattro principi enunciati nel Codice di buone pratiche per la partecipazione civica al processo decisionale, ossia la partecipazione, la fiducia, la responsabilità (*accountability*) e l'indipendenza;
 - b. istituire corsi di formazione all'interno delle loro amministrazioni, per sensibilizzare il personale sull'importanza della trasparenza, e, in particolare:
 - i. organizzare attività formative nelle istituzioni pubbliche, quali seminari, workshop e corsi di formazione continua, al fine di fare maggiormente conoscere i vantaggi dell'*Open government* e l'importanza della trasparenza;
 - ii. sviluppare presso le loro amministrazioni una gestione aperta dei dati e degli archivi, vigilando affinché siano pubblicati in formato integrale, accessibile e riutilizzabile;
 - c. promuovere il coinvolgimento della popolazione e la sua partecipazione alla vita pubblica locale:
 - i. attuando misure destinate ad aiutare i cittadini a comprendere meglio il funzionamento delle loro amministrazioni, per stimolare la fiducia del pubblico;
 - ii. incoraggiando la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e nell'elaborazione delle politiche, prendendo in considerazione l'importanza e la pertinenza della partecipazione della società civile, comprese le ONG e gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*);
 - iii. ricorrendo maggiormente all'uso di varie forme di partecipazione deliberativa, quali le consultazioni pubbliche, per orientare i loro processi decisionali e l'elaborazione delle loro politiche;
 - iv. promuovendo la partecipazione dei cittadini alla definizione delle priorità di bilancio e alla valutazione dei principali appalti pubblici, ad esempio quelli riguardanti vasti progetti infrastrutturali;
 - v. permettendo ai cittadini di assistere alle sedute dei consigli comunali e dei parlamenti regionali e stabilendo i criteri per la loro partecipazione a tali riunioni;
 - vi. promuovendo la raccolta di informazioni sul tasso di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi pubblici, siano essi gestiti direttamente o indirettamente dagli enti locali e regionali;
 - vii. reagendo positivamente ai reclami e alle proposte dei cittadini, al fine accrescere la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione locale e regionale;

- d. condurre ricerche e consultazioni presso diverse parti della popolazione, tra cui ad esempio le organizzazioni della società civile, i sindacati e i responsabili delle risorse umane, per predisporre le politiche meglio adeguate ai bisogni locali;
 - e. incoraggiare la realizzazione di audit interni, esterni e sociali delle loro amministrazioni;
 - f. accertarsi che le misure relative alla trasparenza e all'*Open government* non costituiscano una violazione delle leggi sulla protezione dei dati e il rispetto della vita privata.
7. Il Congresso si impegna a:
- a. elaborare e promuovere norme internazionali sull'*Open government* applicabili agli enti locali e regionali;
 - b. fornire agli enti locali e regionali un'assistenza tecnica per attuare concretamente i meccanismi dell'*Open government*;
 - c. sostenere gli scambi e la trasmissione delle conoscenze tra enti locali e regionali che stanno sperimentando delle riforme in materia di *Open government*;
 - d. incoraggiare l'adesione all'iniziativa *Open Government Partnership*.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. In occasione della sua 31^a sessione, nell'ottobre 2016, il Congresso ha adottato una roadmap delle sue attività, comprendente la preparazione di sei rapporti tematici volti a migliorare l'efficacia e la qualità della buona governance a livello locale e regionale. Tale roadmap prevedeva ugualmente l'elaborazione di un rapporto sulla trasparenza e l'*Open government*, nell'ambito delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale.

2. Con il termine "*Open government*" si designa un modo di governo trasparente, partecipativo e responsabile nei confronti dei cittadini. È un concetto che può essere applicato a qualsiasi tipo di amministrazione pubblica, indipendentemente dalla sua dimensione, sia essa locale, regionale o nazionale. Numerosi enti locali e regionali hanno già attuato delle riforme per implementare il principio dell'*Open government*, non soltanto per accrescere la loro trasparenza nei confronti dei cittadini, ma anche per migliorare la loro efficacia.

3. Quando un'amministrazione applica i principi dell'*Open government*, la popolazione può comprendere le sue attività; i cittadini sono pertanto in grado di esaminare quanto è stato discusso e realizzato dalle autorità e di chiedere delle informazioni presso la loro amministrazione locale. Da parte loro, le amministrazioni e le autorità territoriali devono facilitare l'accesso alle loro informazioni, renderle disponibili ai cittadini utilizzando sistemi di condivisione dei dati e adottare politiche e procedure efficaci di gestione degli archivi.

4. Un'amministrazione aperta deve inoltre agevolare il coinvolgimento dei cittadini sia nelle scelte pubbliche che nello spazio civico. Per incoraggiare questo impegno dei cittadini nei confronti delle autorità e delle ONG, le amministrazioni devono evitare qualsiasi restrizione ingiustificata o le sue eventuali ripercussioni negative. Tali garanzie devono ugualmente essere estese agli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*).

5. Oltre alla trasparenza e alla partecipazione, la responsabilità del proprio operato (*accountability*) rappresenta il terzo pilastro essenziale di un *Open government*. Una caratteristica essenziale della democrazia è rappresentata dal fatto che i cittadini hanno la possibilità di chiedere conto alle autorità del loro operato. L'*accountability* può essere incoraggiata mediante mezzi interni, quali i codici etici, oppure esterni, quali gli audit o la verifica da parte della società civile e dei media.

6. Questi tre principi dell'*Open government* – la trasparenza, la partecipazione e la responsabilità, (*accountability*) – possono e devono essere applicati alle cinque funzioni principali delle amministrazioni territoriali: l'elaborazione del bilancio, l'aggiudicazione degli appalti, l'attività legislativa, l'elaborazione delle politiche e l'erogazione dei servizi.

7. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso:

a. ricordando:

- i. la Risoluzione 417 e la Raccomandazione 398 (2017) del Congresso, intitolate "Utilizzo dei dati aperti (Open data) per una migliore erogazione dei servizi pubblici";
- ii. la Risoluzione 421 e la Raccomandazione 405 (2017) del Congresso "Trasparenza nell'aggiudicazione degli appalti pubblici a livello locale e regionale";
- iii. le Linee guida del Consiglio d'Europa "Per una partecipazione civica alle decisioni politiche" (2017);
- iv. i 12 principi del Consiglio d'Europa sulla buona governance (2008);
- v. il Manuale di buone pratiche del Consiglio d'Europa sull'etica pubblica a livello locale (2004);
- vi. il Codice di buone pratiche per la partecipazione civica al processo decisionale (2009), adottato dalla Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa;
- vii. la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE in materia di "*Open Government*" (2017);

³ Si veda la nota a piè di pagina 2

- viii. la Carta internazionale dei dati aperti (2015), adottata in occasione del Vertice mondiale dell'iniziativa "Open Government Partnership";
- b. ritenendo che l'*Open governance* offre un forte potenziale per migliorare la democrazia a livello locale e regionale;
- c. consapevole del fatto che un'amministrazione aperta a livello locale può rafforzare la fiducia dei cittadini e ridurre la corruzione, due elementi necessari per lo sviluppo della democrazia locale;
- d. consapevole del fatto che l'attuazione dei principi dell'*Open government* può condurre a un'erogazione più efficace dei servizi pubblici locali;
- e. convinto che gli Stati membri del Consiglio d'Europa devono adoperarsi maggiormente per promuovere l'*Open governance* a ogni livello;
8. raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare i governi dei suoi Stati membri a:
- a. adottare norme comuni per l'amministrazione aperta, in particolare:
- i. ispirandosi ai sei principi della Carta internazionale dei dati aperti;
- ii. sostenendo l'adozione di norme comuni per l'amministrazione aperta, quali i Principi mondiali sulle procedure di appalto (*Open Contracting Global Principles*);
- iii. sostenendo l'attuazione dei quattro principi enunciati nel Codice di buone pratiche per la partecipazione civica al processo decisionale, ossia la partecipazione, la fiducia, la responsabilità (*accountability*) e l'indipendenza, in quanto elementi necessari per garantire una buona cooperazione tra la società civile e le autorità pubbliche;
- b. incoraggiare gli enti territoriali a pubblicare i documenti e le informazioni di maggior rilievo e in particolare:
- i. incoraggiare la pubblicazione dei documenti relativi ai bilanci;
- ii. fornire informazioni sul livello di qualità dei servizi pubblici alla cui erogazione hanno diritto gli utenti;
- iii. agevolare l'accesso a dati comprensibili, destinati al vasto pubblico e al settore privato;
- iv. promuovere la pubblicazione dei documenti più rilevanti in varie lingue;
- c. sostenere i processi di consultazione pubblica;
- d. sostenere il monitoraggio e l'attuazione efficace di misure di trasparenza a livello locale e regionale, in particolare:
- i. accertandosi che gli Uffici del Difensore civico svolgano un ruolo attivo nell'attuazione dell'*Open government*;
- ii. garantendo la realizzazione periodica di audit interni e/o esterni degli enti locali;
- iii. facilitando la realizzazione di audit sociali da parte di ONG a livello locale;
- e. coinvolgere tutti i soggetti interessati nella promozione della trasparenza e dell'*Open government* a livello locale e regionale e in particolare:
- i. incoraggiare una migliore conoscenza delle questioni di bilancio da parte di parlamentari, responsabili governativi, amministratori eletti, giornalisti e rappresentanti della società civile;
- ii. sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza del ruolo svolto dalla società civile, dalle ONG, dagli informatori (*whistleblowers*) nell'affrontare i problemi di corruzione e gli sprechi all'interno delle amministrazioni locali e regionali;
- f. vigilare affinché la loro legislazione sia conforme ai principi enunciati nella presente Raccomandazione e nelle sue motivazioni.