

Etica Pubblica

Trasparenza e *Open government*

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

Trasparenza e
Open government

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:
Transparency and open government

Edizione francese:
Transparence et gouvernement ouvert

La riproduzione dei testi di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare il titolo completo e la fonte: il Consiglio d'Europa. Per uso a fini commerciali o in caso di traduzione in lingue non ufficiali del Consiglio d'Europa, si prega di rivolgersi a publishing@coe.int.

Copertina e layout: Dipartimento produzione documenti e pubblicazioni (SPDP), Consiglio d'Europa

Consiglio d'Europa, dicembre 2018

Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

PREMESSA	5
TRASPARENZA E OPEN GOVERNMENT MOTIVAZIONI	7
Introduzione	10
Elementi trasversali dell' <i>Open government</i>	21
Quadro per un governo aperto a livello locale	30
Bilancio partecipativo locale	31
Apertura delle procedure per l'affidamento degli appalti pubblici degli enti locali	35
Apertura del processo legislativo locale	40
Apertura del processo di elaborazione delle politiche locali	43
Apertura all'erogazione dei servizi pubblici locali	48
Raccomandazioni su come sostenere un governo aperto a livello locale	54
RISOLUZIONE 435 (2018)	57
RACCOMANDAZIONE 424 (2018)	65

Premessa

Il concetto di “governo aperto” si basa sulla semplice idea che l’azione pubblica è più efficace quando è trasparente, partecipativa e responsabile.

La presente pubblicazione mira a sensibilizzare gli amministratori locali e regionali su questo concetto che favorisce il buon governo, la prevenzione della corruzione e l’efficienza dei servizi pubblici. Un “governo aperto” garantisce anche un migliore processo decisionale e una maggiore fiducia del pubblico nelle istituzioni.

Il Congresso del Consiglio d’Europa incoraggia gli enti locali e regionali ad applicare questi principi: coinvolgere e far partecipare i cittadini significa dare loro accesso all’informazione, soprattutto attraverso gli *Open data*. Si tratta di una condizione preliminare affinché i cittadini possano influenzare le attività dei loro rappresentanti eletti.

In un contesto di sfiducia dei cittadini nei confronti dei loro rappresentanti eletti, l’apertura e la trasparenza, così come la responsabilizzazione, sono ormai diventati i capisaldi della buona *governance* democratica.

Le pubblicazioni della collana “Etica pubblica” fanno parte del piano d’azione delle attività del Congresso in materia di prevenzione della corruzione e di promozione dell’etica pubblica a livello locale e regionale. L’obiettivo è quello di fornire una serie di risposte concrete alle sfide che devono affrontare gli enti locali e regionali.

Trasparenza e *Open government*

Motivazioni

CG35(2018)14final

7 novembre 2018

**Relatore: Andreas GALSTER, Germania
(L, PPE/CCE)**

Sintesi

La trasparenza e il “governo aperto” rientrano nelle priorità identificate dal Congresso nel suo piano d’azione delle attività sulla “prevenzione della corruzione e la promozione dell’etica pubblica a livello locale e regionale”, adottata in occasione della sua 31^a sessione di ottobre 2016.

Il presente rapporto evidenzia il potenziale di un governo aperto per migliorare la democrazia a livello locale e regionale. Esplora il concetto di *Open government* e individua le attività a cui può applicarsi nell’ambito di un’amministrazione locale, come l’elaborazione del bilancio, la formulazione di leggi e politiche, gli appalti e la fornitura di servizi.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita gli enti locali e regionali ad adottare e attuare norme di ‘governo aperto’ e a introdurre corsi di formazione nelle loro amministrazioni per sensibilizzare l’opinione pubblica sull’importanza della trasparenza. Li invita a promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale, in particolare incoraggiando la partecipazione alle politiche e ai processi decisionali e promuovendo il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle priorità di bilancio e nella 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 documenti e informazioni essenziali, a promuovere i processi di consultazione pubblica e a sostenere il monitoraggio e l’attuazione delle misure in favore della trasparenza.

INTRODUZIONE

Un' *Open government* si riferisce all'idea, semplice ma potente, che l'azione dei governi sarà più efficace se è trasparente, partecipativa e responsabile.

Dall'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre all'attuazione del bilancio partecipativo a Parigi, i governi locali di tutto il mondo sono da tempo dei pionieri del governo aperto. Il presente rapporto introduce il concetto di governo aperto e le sue implicazioni per le amministrazioni locali e formula raccomandazioni su come i governi locali, in particolare negli Stati membri del Consiglio d'Europa, possono adottare i principi e le pratiche di governo aperto, e su cosa può fare il Consiglio d'Europa per contribuire a favorire tale sforzo.

Definire l'*Open Government*

Le definizioni di "*Open government*" includono comunemente tre principi chiave: trasparenza, partecipazione e responsabilità (o capacità di rendere conto delle proprie decisioni). La tabella seguente riassume il significato di tali principi per i cittadini e i pubblici poteri.

Principio	Cosa significa per i cittadini	Cosa significa per i pubblici poteri
Trasparenza	Il pubblico può vedere e comprendere le attività dei suoi organi eletti.	Apertura dei dati e delle informazioni su temi quali la spesa pubblica, i contratti e gli appalti pubblici, le attività di lobbying, l'elaborazione e l'impatto delle politiche e il funzionamento dei servizi pubblici.
Partecipazione	Il pubblico può influenzare le attività dei suoi organi eletti.	Sostegno a una società civile forte e indipendente, coinvolgimento dei cittadini e di altre parti interessate nei processi decisionali e protezione degli informatori e di quanti segnalano sprechi, cattiva gestione, negligenze o corruzione.
Responsabilità (Accountability)	Il pubblico può chiedere ai propri organi eletti di rendere conto delle loro azioni.	Adozione di regole, leggi e meccanismi che garantiscano che il governo ascolti, tragga insegnamenti, risponda e modifichi le decisioni quando è necessario.

Il governo aperto è un termine generico che designa un'ampia gamma di pratiche volte a promuovere i succitati principi, tra cui le iniziative riguardanti gli *Open data*, le leggi sull'accesso all'informazione, i diritti politici, la protezione degli informatori, la consultazione pubblica e i processi per favorire la consultazione e il coinvolgimento dei cittadini, per non citarne che alcune.

Il concetto di governo aperto si estende spesso anche a iniziative riguardanti altre istituzioni importanti (ad esempio le imprese, il parlamento, la giustizia, ecc.). È quindi spesso più appropriato parlare di *governance* aperta o di Stato aperto, piuttosto che di governo aperto.

Breve storia dell'*Open government*

Si fanno spesso risalire le origini moderne dell'*Open government* all'Illuminismo, poiché numerose correnti di pensiero vertevano all'epoca intorno alla libertà di stampa e al diritto all'informazione.

La prima legge relativa al governo aperto è stata emanata in Svezia, sotto forma di un testo sul diritto all'informazione. La legge sulla libertà di stampa, approvata nel 1766 e incorporata nella Costituzione svedese, accordava alla popolazione l'accesso a tutti i documenti ufficiali, tranne quelli che contenevano informazioni definite segrete. Da allora, oltre un centinaio di leggi sono state adottate nel mondo sull'accesso all'informazione, anche se si è dovuto aspettare fino al 1966 per la promulgazione della seconda legge, mentre la maggior parte delle altre sono posteriori al 2000¹.

La seconda metà del ventesimo secolo ha visto ugualmente l'adozione di leggi e pratiche significative in vari settori, tra cui quello dei diritti umani, della consultazione pubblica, della responsabilità sociale e della protezione degli informatori. Negli ultimi anni si è assistito a un rinnovato slancio verso le iniziative

1 Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

dell'*Open government*, legato in particolare all'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), all'emergere degli *Open data* e all'azione di responsabili politici di alto livello, come il Presidente Obama.

Causa e conseguenza di questo nuovo slancio, è stata l'istituzione a livello mondiale del Partenariato per un governo aperto (OGP). Composto all'inizio da otto governi, il Partenariato è stato lanciato in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2011, come "un'iniziativa internazionale fondata sulla partecipazione volontaria di numerosi attori, mirante a garantire impegni concreti da parte dei pubblici poteri per promuovere la trasparenza, responsabilizzare e dare potere ai cittadini, combattere la corruzione e mettere le nuove tecnologie al servizio della *governance*".²

Dal suo lancio, l'OGP ha visto l'adesione di oltre 70 governi nazionali, che hanno elaborato più di 200 piani d'azione contenenti oltre 2.500 impegni. L'OGP è rimasto esclusivamente un partenariato tra Stati fino al 2016, data dell'introduzione di un Programma Pilota Subnazionale al quale partecipano quattordici governi subnazionali (decentrati, regionali e locali), che hanno firmato la Dichiarazione Subnazionale sul Governo aperto a Parigi nel dicembre 2016.

2 Partenariato per un governo aperto (2012) Articoli di Governance, giugno 2012 [Aggiornato nel marzo 2014 e nell'aprile 2015] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf

3 http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf

Dichiarazione subnazionale sul governo aperto, Parigi – Francia 2016³

Noi, collettività locali, regionali e altre collettività subnazionali decentrate di tutto il mondo, che rappresentiamo le popolazioni di comuni, città, aree metropolitane, contee, stati, province, regioni e paesi, riunite al Vertice mondiale dell'Open Government Partnership³, convocato dal governo francese, dal Partenariato per un governo aperto e dalla città di Parigi per:

Riconoscere quanto segue:

1. Il governo è più vicino ai cittadini al livello subnazionale, offre migliori opportunità di un cambiamento radicale per un governo più trasparente, reattivo, responsabile ed efficace, nell'interesse di tutti i cittadini.
2. Le 15 collettività locali, regionali e subnazionali decentrate che costituiscono il Programma pilota subnazionale dell'OGP, che si adoperano per promuovere il governo aperto a livello locale.
3. Il ruolo preminente svolto dalla società civile per la comune creazione di piani d'azione subnazionali e l'attuazione di tali impegni a favore di un cambiamento radicale per i cittadini a livello locale.
4. L'importanza del sostegno delle autorità statali e degli sforzi mondiali in favore del governo aperto.

Ci impegniamo:

1. A sostenere la missione del Partenariato per un governo aperto, che è quella di "promuovere una

cultura mondiale del governo aperto, tramite e a favore dei cittadini, e gli ideali di un governo aperto e partecipativo per il 21° secolo”.

2. A sostenere la Dichiarazione per il governo aperto, che ci incoraggia a diffondere le informazioni sull'azione pubblica, a sviluppare la partecipazione dei cittadini, ad attuare le norme più elevate in materia di integrità professionale in tutte le nostre amministrazioni, e a sviluppare l'accesso alle nuove tecnologie, per migliorare l'apertura e la responsabilità.
3. A creare e attuare gli impegni a favore del governo aperto, insieme ai partner della società civile attenti ai bisogni delle popolazioni locali.

Invitiamo:

1. Altre collettività locali, regionali e subnazionali decentrate e i partner della società civile a firmare la presente dichiarazione e a promuovere il governo aperto a livello locale.
2. Tutta la comunità dell'OGP a riconoscere il ruolo importante svolto dalle collettività locali, regionali e subnazionali decentrate all'interno del Partenariato.
3. I paesi membri dell'OGP ad associarsi agli sforzi delle autorità subnazionali e a sostenerle mediante piani d'azione locali e integrando una prospettiva e impegni subnazionali nei Piani d'azione nazionali.

Ragione d'essere del governo aperto

Delle riforme legate all'*Open government* sono state condotte per attuare una serie di obiettivi. Hanno tante maggiori possibilità di successo in quanto affrontano e cercano di risolvere un problema preciso e sono sostenute da un modello di cambiamento ben definito. Alcuni degli obiettivi più frequenti di tali riforme sono la buona *governance*, un migliore processo decisionale, una maggiore fiducia della popolazione, una riduzione della corruzione e servizi pubblici più efficienti.

Buona *governance*

L'apertura e l'obbligo di rendere conto delle proprie decisioni sono sempre più riconosciute come qualità fondamentali di una buona *governance* democratica. Ad esempio, i 12 principi di buona *governance* del Consiglio d'Europa, sanciti nella "Strategia europea per l'innovazione e la buona *governance* a livello locale", definiscono come essenziali per la buona *governance* democratica i principi del governo aperto.

I 12 Principi per una buona *governance*

1. **Elezioni regolari, equa rappresentanza e partecipazione**, al fine di garantire che tutti i cittadini dispongano di una reale possibilità di esprimersi sulla gestione degli affari pubblici locali;
2. **Reattività**, al fine di garantire che le risposte fornite dalle collettività locali siano adatte alle legittime aspettative e alle esigenze dei cittadini;

3. **Efficacia ed efficienza**, al fine di garantire che gli obiettivi siano raggiunti con un utilizzo ottimale delle risorse;
4. **Apertura e trasparenza**, al fine di garantire ai cittadini un libero accesso all'informazione e facilitare la comprensione della gestione degli affari pubblici;
5. **Stato di diritto**, al fine di garantire l'equità, l'imparzialità e la prevedibilità;
6. **Comportamento etico**, al fine di garantire che l'interesse pubblico sia anteposto agli interessi privati;
7. **Competenze e capacità**, al fine di garantire che i rappresentanti e i responsabili siano in grado di svolgere le loro missioni;
8. **Innovazione e apertura nei confronti del cambiamento**, al fine di garantire che le nuove soluzioni e le buone pratiche consentano di ottenere migliori risultati;
9. **Sostenibilità e orientamenti a lungo termine**, per prendere in considerazione gli interessi delle generazioni future;
10. **Gestione finanziaria sana**, al fine di garantire un utilizzo prudente e produttivo dei fondi pubblici;

11. **Diritti umani, diversità culturale e coesione sociale**, al fine di garantire la protezione e il rispetto di tutti i cittadini e prevenire la discriminazione o l'esclusione;
12. **Responsabilità**, per garantire che i rappresentanti e i dirigenti locali assumano le loro responsabilità e siano chiamati a rendere conto delle loro azioni.

Le riforme di un governo aperto sono pertanto spesso considerate come aventi un valore intrinseco, dal momento che promuovono questi principi di buona *governance* democratica.⁴

Un migliore processo decisionale

Il governo aperto, oltre ad avere un valore essenziale ed intrinseco per la buona *governance*, senza confondersi con essa, presenta inoltre un valore per il miglioramento del processo decisionale. Si ritiene normalmente che il governo aperto favorisca il processo decisionale per quanto riguarda l'azione pubblica. Da un lato, si pensa che l'apertura del governo contribuisca a frenare i peggiori eccessi del potere e incoraggi decisioni più responsabili e più eque per timore della reazione dell'opinione pubblica. Questo aspetto è legato all'obiettivo di contrastare la corruzione.

4 Consiglio d'Europa (2007) Strategia per l'innovazione e la buona governance a livello locale <https://rm.coe.int/1680701699>

D'altro canto, è sempre maggiormente riconosciuta l'importanza del contributo fornito dai cittadini e dagli altri attori locali al processo decisionale, sotto forma di esperienza personale, idee, competenze e controllo. Degli studi mostrano che le decisioni sono migliori quando i gruppi che le adottano hanno una composizione più ampia e diversificata rispetto a gruppi più ristretti e omogenei.⁵

Rafforzare la fiducia del pubblico

Una maggiore apertura è spesso consigliata come soluzione alla crisi di fiducia del pubblico nei confronti delle istituzioni pubbliche, fenomeno che si osserva dappertutto nel mondo. Nella pratica, i legami tra governo aperto e fiducia sono però complicati. La partecipazione del pubblico, laddove avviene in buone condizioni, può contribuire a costruire rapporti di fiducia tra cittadini e istituzioni. Mentre un'istituzione poco comprensibile può trasmettere un'immagine generalmente negativa, gli incontri faccia a faccia con i decisori possono contribuire a rafforzare la fiducia, in particolare se i cittadini hanno l'impressione di essere ascoltati e valorizzati.

La trasparenza, d'altro canto, ha spesso l'effetto di diminuire la fiducia del pubblico, in quanto rivela casi di corruzione, decisioni sbagliate e altre carenze da parte dei pubblici poteri. Tuttavia, per infondere fiducia nella popolazione, è importante ripristinare la fiducia nei pubblici poteri, e la trasparenza può rappresentare un meccanismo utile a tale scopo.

5 Surowiecki, J. (2004) *The Wisdom of the Crowds: Why the many are smarter than the few*. London: Abacus.

Ridurre la corruzione

Si dice spesso che la trasparenza sia la migliore arma contro la corruzione, e molte iniziative del governo aperto hanno l'obiettivo specifico di ridurre la corruzione all'interno delle istituzioni. Si ritiene che l'apertura abbia un effetto regolatore sul comportamento dei responsabili pubblici, se hanno l'impressione di agire sotto lo sguardo del pubblico, dei media, della società civile o di organi di sorveglianza. Tuttavia, la trasparenza potrà essere efficace contro la corruzione solo se sostenuta da validi meccanismi che garantiscano che le persone corrotte siano chiamate a rispondere delle loro azioni e siano sanzionate. Altrimenti, la divulgazione di casi di corruzione non farà altro che ridurre la fiducia del pubblico e dissuadere gli informatori dall'intervenire.

Tuttavia, quando esiste un sistema generale ed efficace di norme, individuazioni, segnalazioni, indagini e sanzioni, il governo aperto può contribuire a ridurre in modo significativo la corruzione.

Rendere i servizi più efficienti

Infine, il governo aperto viene spesso ugualmente proposto come un meccanismo per migliorare i servizi pubblici. Ci si basa sull'idea che "dei servizi pubblici più reattivi e responsabili nei confronti degli utenti, e che si avvalgono delle loro impressioni, idee, della loro energia e vigilanza, lavoreranno più efficacemente".⁶

6 Hughes, T; Scott, K; e Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

Una serie di esempi in tutto il mondo mostrano che un governo aperto può efficacemente migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi pubblici per i cittadini. Tuttavia, la relazione tra un governo aperto e servizi più efficienti non è semplice e dipende da diversi fattori contestuali (ad esempio, lo spazio civico, la capacità dello Stato e l'indipendenza dei media), da una buona progettazione (ad esempio, un problema preciso e la sua ripetizione) e da un chiaro approccio al cambiamento. In particolare, la riuscita di una riforma richiede in genere l'esistenza di un chiaro legame tra la trasparenza (ad esempio, accesso alle informazioni e agli *Open data*), la partecipazione e l'obbligo di rendere conto del proprio operato (grazie a incentivi, sanzioni, riscontri e commenti).

ELEMENTI TRASVERSALI DELL'OPEN GOVERNMENT

Numerosi elementi essenziali di un governo aperto, riguardanti la trasparenza, la partecipazione e la responsabilità sono comuni a tutte le funzioni e a tutti i settori d'azione dei pubblici poteri. Di seguito è riportata una breve introduzione a ciascuno di essi, con link verso altri materiali e linee guida supplementari.

Trasparenza	Partecipazione	Responsabilità
<ol style="list-style-type: none"> 1. Accesso all'informazione 2. <i>Open data</i> 3. Gestione degli archivi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Spazio civico 2. Impegno civico 3. Protezione degli informatori 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit 2. Codici etici 3. Controllo

Trasparenza – “Il pubblico può comprendere il lavoro dei suoi organi eletti”

Accesso all'informazione

L'accesso all'informazione, chiamato anche diritto all'informazione o libertà d'informazione, è la pietra angolare del governo aperto. Prevede il diritto per i cittadini di rivolgersi ai pubblici poteri per chiedere informazioni, che devono essere loro trasmesse, salvo precise eccezioni previste dalla legge.

Al settembre 2016, 113 paesi o territori avevano inserito l'accesso all'informazione nelle leggi nazionali o federali o nei loro decreti attuativi.⁷ Oltre alle legislazioni nazionali, il diritto all'informazione è stato ugualmente riconosciuto in dichiarazioni internazionali, tra cui l'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e dai tribunali internazionali per la protezione dei diritti umani.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali definisce un certo numero di norme che disciplinano il diritto di accesso ai documenti ufficiali, comprese le esenzioni, le norme da applicare per il trattamento delle domande, la fatturazione e le procedure di controllo.⁸

7 Open Society Justice Initiative <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatprovisions113Sept2016.pdf>

8 Consiglio d'Europa (2009) Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali Treaty Series – N. 205, <https://rm.coe.int/1680084826>

Open data

Gli *Open data* sono un complemento relativamente recente al governo aperto, reso possibile dai progressi delle TIC, che consentono oggi di raccogliere, pubblicare e consultare grandi quantità di dati con relativa facilità. Secondo la definizione degli *Open Data*, “i dati e i contenuti aperti possono essere liberamente utilizzati, modificati e condivisi da chiunque per qualsiasi scopo”⁹. Queste tre qualità (libero utilizzo, riutilizzo e pubblicazione) sono essenziali perché i dati siano considerati aperti.

Nel 2015 è stata lanciata la Carta internazionale dei dati aperti, che determina sei principi per la diffusione dei dati:

- ▶ *Open by Default* (o aperti automaticamente);
- ▶ Tempestivi e completi;
- ▶ Accessibili e utilizzabili;
- ▶ Comparabili e interoperabili;
- ▶ Volti a migliorare la *governance* e la partecipazione dei cittadini;
- ▶ Per uno sviluppo inclusivo e l’innovazione.

Al momento della stesura del presente rapporto, la Carta è stata adottata da 47 governi, di cui 17 nazionali e 30 collettività locali e subnazionali.¹⁰

⁹ <http://opendefinition.org>

¹⁰ Carta internazionale sugli *Open Data*; <http://opendatacharter.net>

Gestione degli archivi

Una buona gestione degli archivi garantisce che le informazioni siano accessibili, complete e affidabili, ed è quindi essenziale per l'accesso alle informazioni e ai dati aperti. Come sottolinea la Guida del governo aperto, "la gestione degli archivi non è di per sé sufficiente per garantire l'apertura dei dati, ma senza di essa, l'apertura è impossibile".¹¹

Le buone procedure di gestione degli archivi garantiscono che le informazioni siano autentiche e affidabili, possano essere recuperate rapidamente e facilmente, siano conservate per un periodo di tempo adeguato, siano utilizzate in buone condizioni di sicurezza e siano adeguatamente protette, se si tratta di informazioni private o riservate.

Partecipazione – "Il pubblico può influenzare le attività dei suoi organi eletti"

Spazio civico

I meccanismi dell'*Open government* si basano spesso sul presupposto che i cittadini e la società civile chiederanno e otterranno delle informazioni, le consulteranno e se ne serviranno per chiedere ai decisori politici di rendere conto delle loro decisioni. Questo è possibile solo se la società civile è libera da restrizioni e non teme eventuali ripercussioni.¹²

11 Open Government Guide (n.d.) Records management <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

12 Fox, J. (2014) Social Accountability: What does the evidence really say? GPSA Working Paper No.1, Washington DC: Global Partnership for Social Accountability/World Bank

Lo spazio civico è stato definito come “la libertà e la capacità [per gli individui e i gruppi organizzati] di parlare, accedere alle informazioni, associarsi, organizzarsi e partecipare al processo decisionale pubblico.”¹³ ed è una condizione fondamentale per il governo aperto.

Il Consiglio d’Europa individua quattro principi indispensabili per promuovere un rapporto costruttivo tra la società civile e le autorità pubbliche:¹⁴

1. **Partecipazione:** Le ONG raccolgono e trasmettono i pareri dei cittadini e forniscono un valido contributo al processo decisionale politico, rafforzando la qualità, la comprensione e l’applicabilità a lungo termine dell’iniziativa politica.
2. **Fiducia:** Una società aperta e democratica si basa su interazioni franche e leali tra i vari attori e settori. Sebbene le ONG e i poteri pubblici svolgano ruoli differenti, l’obiettivo comune di migliorare la vita dei cittadini può essere raggiunto in modo soddisfacente solo se è basato sulla fiducia, il che implica trasparenza, rispetto e reciproca affidabilità.

<http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>

13 Malena, C. (2015) Improving the measurement of civil space. London: Transparency and Accountability Initiative. <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

14 Consiglio d’Europa (2009) Partecipazione civile nel processo decisionale: Codice di buone pratiche, Strasburgo, Consiglio d’Europa <https://rm.coe.int/16802eede1>

3. Responsabilità e trasparenza: Agire nell'interesse pubblico richiede apertura, responsabilità, chiarezza e obbligo di rendere conto del proprio operato sia da parte delle ONG che dei pubblici poteri, con la massima trasparenza in ogni fase.
4. Indipendenza: Le ONG devono essere riconosciute come organismi liberi e indipendenti nelle loro finalità, decisioni e attività. Hanno il diritto di agire in completa indipendenza e di difendere posizioni diverse da quelle delle autorità con le quali possono del resto proseguire fruttuose cooperazioni.

Impegno civico

L'impegno civico, ugualmente chiamato partecipazione pubblica, coinvolgimento dei cittadini o altre combinazioni di questi termini, designa un'interazione volontaria delle autorità pubbliche con i cittadini, la società civile e altri gruppi di interesse.

L'impegno civico può avvenire in qualsiasi fase del ciclo di elaborazione delle politiche, dalla definizione delle priorità, all'informazione e all'adozione di decisioni, all'attuazione e alla valutazione delle politiche. Può anche svolgersi a vari livelli: dalle consultazioni pubbliche, in cui le parti interessate influenzano il processo decisionale, fino a processi come il bilancio partecipativo, in cui i cittadini stessi prendono la decisione finale. L'Associazione Internazionale per la Partecipazione Pubblica (IAP2) individua 5 livelli di partecipazione:

1. Informare: fornire ai cittadini informazioni imparziali e obiettive per aiutarli a comprendere il problema, le opzioni, le possibilità e/o le soluzioni;

2. Consultare: per ottenere il parere dei cittadini sulle analisi, le opzioni e/o le decisioni;
3. Coinvolgere: cooperare direttamente con i cittadini durante tutto il processo, per garantire che le loro preoccupazioni e aspirazioni siano sempre comprese e prese in considerazione;
4. Collaborare: associare i cittadini in ogni aspetto della decisione, inclusa l'elaborazione delle opzioni e la scelta della soluzione;
5. Responsabilizzare: permettere ai cittadini di prendere le decisioni finali.

Protezione degli informatori (*whistleblower*)

I dipendenti sono spesso le prime persone a individuare casi di corruzione e comportamenti dannosi, disonesti e/o illegali all'interno di un ente o di un'organizzazione. Gli informatori, quindi, svolgono un ruolo essenziale nel governo aperto, poiché allertano le organizzazioni e l'insieme della società se si verificano delle irregolarità. Le organizzazioni responsabili stabiliscono procedure e protezioni chiare per gli informatori, che garantiscano agli individui la possibilità di riferire le loro preoccupazioni con la certezza che saranno debitamente esaminate e senza timore di ripercussioni negative sulla loro sicurezza o la loro carriera.

La risoluzione 1729 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa "riconosce l'importanza degli informatori" (ossia di ogni individuo che agisce nell'interesse pubblico e allerta per porre fine a irregolarità o comportamenti che possono

rappresentare un rischio per gli altri), poiché permettono di rafforzare la responsabilizzazione e di combattere maggiormente la corruzione e la cattiva gestione, sia nel settore pubblico che in quello privato.¹⁵

Responsabilità – “Il pubblico può chiedere ai propri organi eletti di rendere conto delle loro azioni”

Audit

L’audit, sia interno che esterno, è fondamentale per garantire che il denaro pubblico sia adeguatamente raccolto, gestito e speso dalle amministrazioni locali. Il Manuale di buone pratiche sull’etica pubblica a livello locale del Consiglio d’Europa afferma che:¹⁶

“I meccanismi di audit e di controllo degli enti locali dovrebbero riflettere l’impegno in favore dello Stato di diritto, della trasparenza, della partecipazione democratica e di un controllo interno ed esterno effettivo degli amministratori locali [...]

Dovrebbe essere istituito un quadro per la diffusione dei risultati degli audit esterni, che dovrebbero essere

-
- 15 Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (2010) Protezione degli informatori “whistleblower”, Risoluzione 1729, adottata il 29 aprile 2010 (17a seduta). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>
 - 16 Consiglio d’Europa (2006) Manuale sull’etica pubblica a livello locale. Strasburgo: Consiglio d’Europa <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

resi pubblici. Analogamente, l'amministrazione locale dovrebbe rendere pubblici i risultati degli audit interni."

Oltre agli audit classici, negli ultimi decenni si è assistito allo sviluppo di audit sociali, in particolare in alcune parti dell'Asia e dell'Africa. Tali audit sono realizzati dalla società civile a livello locale, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità pubbliche, interrogando i cittadini ed analizzando la situazione sul campo. Gli audit sociali sono tanto più efficaci quando sono realizzati con il sostegno degli organi ufficiali di controllo, che alimentano le loro attività.

Codici etici

I codici etici definiscono ciò che ci si aspetta dai funzionari pubblici e forniscono una solida base per contrastare le irregolarità e la corruzione all'interno delle autorità pubbliche. I codici etici devono essere accompagnati da procedure chiare per le denunce, il loro esame e le sanzioni.

Il Manuale per le buone pratiche in materia di etica pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa afferma che:¹⁷

"Quando un'autorità locale adotta un particolare codice di condotta, che prevede sanzioni per le violazioni, tale codice diventa giuridicamente vincolante ed è applicabile nei confronti dei trasgressori. Conformemente all'obiettivo della trasparenza, la legislazione pertinente, il modello di codice di condotta e le decisioni giudiziarie

17 Consiglio d'Europa (2006) Manuale riassuntivo di etica pubblica a livello locale. Strasburgo: Consiglio d'Europa. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

pertinenti dovrebbero essere pubblicati e diffusi. Le autorità locali e i loro rappresentanti eletti o funzionari designati dovrebbero lavorare insieme per fare conoscere il codice di condotta, promuoverlo e farlo applicare da tutti i funzionari pubblici locali.”

Controllo

Il controllo delle funzioni esecutive degli enti locali da parte dei rappresentanti eletti è uno dei pilastri essenziali della *governance* democratica. Contribuisce a garantire che i decisori politici siano responsabili delle loro decisioni dinanzi ai cittadini. Oltre al controllo da parte dei rappresentanti eletti, occorre il controllo da parte dei cittadini, della società civile e dei media.

Come per gli audit, tale controllo può essere esercitato attraverso le strutture degli enti locali (ad esempio, riunioni comunali, audizioni, commissioni di cittadini), o indipendentemente.

QUADRO PER UN GOVERNO APERTO A LIVELLO LOCALE

I principi, i meccanismi e le iniziative dell'*Open government* possono essere applicati a qualsiasi funzione del governo locale. La tabella riportata qui di seguito e spiegata più in dettaglio nei capitoli seguenti presenta le applicazioni possibili del principio del governo aperto a cinque funzioni: redazione del bilancio, aggiudicazione degli appalti, processo legislativo, elaborazione delle politiche e fornitura dei servizi.

Quanto segue non intende essere esauriente, ma è piuttosto un punto di partenza per lo studio di una riforma del governo aperto a livello locale. Ogni sezione fornisce una presentazione generale del tema, una panoramica delle norme o delle migliori pratiche internazionali, un *case study*, raccomandazioni e ulteriori risorse.

BILANCIO PARTECIPATIVO LOCALE

Funzione: Redazione del bilancio	
Trasparenza	Il pubblico ha accesso alle informazioni su come l'ente locale è finanziato e spende i fondi pubblici.
Partecipazione	Il pubblico contribuisce a influenzare la spesa pubblica o a decidere in merito.
Responsabilità	Il pubblico può chiedere ai decisori politici di rendere conto di come vengono stanziati e spesi i fondi pubblici.

Contesto generale

Le amministrazioni locali non potrebbero funzionare senza la possibilità di riscuotere i tributi presso i cittadini e decidere come saranno assegnati e spesi. Il bilancio locale aperto è il principio secondo il quale i cittadini devono essere in grado di sapere come viene speso il denaro pubblico sul loro territorio e contribuire alle decisioni relative alla spesa della loro collettività.

Le iniziative per un bilancio aperto possono assumere varie forme, che vanno dalle riforme a favore della trasparenza, per fornire ai cittadini e alle parti interessate le informazioni necessarie per controllare come vengono assegnati e spesi i

bilanci, alle riforme relative alla partecipazione, per permettere ai cittadini di influenzare o addirittura di controllare pienamente i vari aspetti del processo di redazione del bilancio.

Numerosi governi locali di tutto il mondo hanno avviato delle riforme a favore dell'apertura nella fase di redazione del bilancio, spesso avanzando molto più rapidamente dei governi nazionali. Forse l'esempio più noto è il Bilancio partecipativo, elaborato dalla città brasiliana di Porto Alegre, che consente ai cittadini di decidere come è speso il bilancio comunale.

Norme

Questionario sull'apertura dei bilanci subnazionali

Il questionario sull'apertura dei bilanci a livello subnazionale, preparato *dall'International Budget Partnership*, stabilisce una serie di indicatori destinati a misurare il livello di apertura dei bilanci delle amministrazioni locali, al momento della redazione del bilancio, della sua attuazione, della valutazione e del controllo.¹⁸

Principi della partecipazione pubblica all'elaborazione delle politiche di bilancio

La *Global Initiative for Fiscal Transparency* enuncia dieci principi per la partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche di bilancio, comprendenti l'accessibilità, l'apertura,

¹⁸ http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

l'inclusione, il rispetto dell'auto-espressione, l'attualità, l'approfondimento, la proporzionalità, la sostenibilità, la complementarità e la reciprocità.¹⁹

Case study: Bilancio partecipativo a Parigi, Francia

Nel 2014, Parigi ha realizzato il suo primo bilancio partecipativo, nel corso del quale 17,7 milioni di euro sono stati assegnati a nove progetti da parte di 40.745 elettori. In questa fase pilota, le proposte erano state formulate dai servizi comunali.

Il processo si è sviluppato e diversificato negli anni successivi. Nel 2015, 75 milioni di euro sono stati assegnati a 188 progetti da parte di 70.000 elettori e nel 2016, 100 milioni di euro sono stati assegnati a 219 progetti da 92.809 elettori.

Con l'edizione 2015, la formulazione delle proposte è stata estesa dai servizi comunali ai parigini, in modo che ogni cittadino potesse proporre un progetto. Nel 2016, sono stati presentati 3.200 progetti, 624 dei quali sono stati selezionati per essere poi votati. L'edizione 2016 ha posto l'accento sulle aree svantaggiate, alle quali è stato assegnato il 30% del bilancio totale. È stato inoltre introdotto un bilancio partecipativo per le scuole, per il quale hanno votato 66.155 bambini.²⁰

19 http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

20 Per maggiori informazioni: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

Raccomandazioni

Publicare i principali documenti relativi al bilancio: gli enti locali dovrebbero pubblicare i documenti più importanti per consentire ai cittadini e agli altri portatori di interesse di controllare come vengono assegnati e spesi i fondi pubblici.²¹ Dovrebbero essere pubblicati a tempo debito e in modo regolare.

Elaborare un bilancio per la consultazione dei cittadini: gli enti locali dovrebbero redigere un bilancio annuale per i cittadini, contenente le principali linee di bilancio in modo facilmente comprensibile. Potrebbe essere presentato sotto forma di informazioni infografiche o di altri supporti visuali e/o interattivi.²²

Coinvolgere i cittadini nella definizione delle priorità di bilancio: gli enti locali dovrebbero stimolare i cittadini a contribuire alla definizione delle priorità di spesa. Potrebbero organizzare consultazioni per la redazione del bilancio locale e/o per definire una parte del bilancio che i cittadini potrebbero assegnare essi stessi, sul modello del bilancio partecipativo.²³

21 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

22 <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

23 <http://guide.fiscaltransparency.net/>

APERTURA DELLE PROCEDURE PER L’AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI DEGLI ENTI LOCALI

Funzione: aggiudicazione degli appalti	
Trasparenza	Il pubblico ha accesso alle informazioni sull'intero ciclo dell'affidamento dell'appalto, compresa la pianificazione, la gara d'appalto, l'aggiudicazione, la firma del contratto e la realizzazione.
Partecipazione	Il pubblico partecipa alla pianificazione, all'aggiudicazione e/o alla valutazione dell'esecuzione degli appalti pubblici.
Responsabilità	Il pubblico può chiedere ai decisori politici di rendere conto di come vengono commissionati e forniti i beni e i servizi.

Contesto generale

Gli enti locali commissionano e forniscono un'ampia gamma di infrastrutture, beni e servizi per conto della loro popolazione. È spesso attraverso un appalto che le politiche si traducono in vantaggi tangibili per i singoli cittadini e le comunità. L'apertura delle procedure per l'affidamento degli appalti pubblici è il principio secondo il quale i cittadini devono essere in grado di informarsi sui bandi di gara indetti dai poteri locali, sul loro scopo e sulle aziende affidatarie ed esercitare un'influenza sulla loro aggiudicazione.

Le riforme in questo campo riguardano una maggiore informazione su ogni fase della gara di appalto (pianificazione, gara d'appalto, aggiudicazione, firma del contratto ed esecuzione), nonché il coinvolgimento attivo dei cittadini

nella definizione, l'aggiudicazione o il controllo dei contratti. L'*Open Contracting Partnership* indica che:²⁴

“La pubblicazione e l'utilizzo di informazioni strutturate e standardizzate sugli appalti pubblici possono aiutare le parti interessate a:

- ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo e un buon utilizzo dei denari pubblici,*
- creare condizioni di concorrenza più eque per le imprese, in particolare per quelle più piccole,*
- migliorare la qualità dei beni, delle opere pubbliche e dei servizi per i cittadini,*
- prevenire la frode e la corruzione,*
- promuovere un'analisi più approfondita e soluzioni migliori per i problemi pubblici.*

Questo accesso del pubblico ai dati relativi all'affidamento degli appalti rafforza la fiducia e garantisce che i miliardi di dollari spesi dagli enti locali si traducano in servizi, beni e progetti infrastrutturali di migliore qualità.”

Norme

Principi mondiali sull'apertura delle procedure per l'affidamento degli appalti pubblici

La *Open Contracting Partnership* ha definito una serie di principi mondiali relativi all'apertura ai cittadini delle

²⁴ Open Contracting Partnership (n.d.) Why Open Contracting: The benefit of open contracting <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

procedure per l'affidamento degli appalti pubblici "destinati a guidare i governi locali e le altre parti interessate, aiutandoli a pubblicare documenti e informazioni sugli appalti pubblici, al fine di consentire una buona comprensione, un monitoraggio e un'esecuzione efficace e fare in modo che i responsabili possano rispondere dei risultati".²⁵

Open Contracting Data Standard

Lo standard definito dall'*Open Contracting Partnership* per i dati relativi all'apertura delle procedure di appalto stabilisce i requisiti per la pubblicazione dei dati durante l'intero processo di aggiudicazione, compresa la preparazione, la gara d'appalto, l'aggiudicazione, la firma del contratto e l'esecuzione.²⁶

Case study: Appalti pubblici trasparenti – ProZorro (Ucraina)

Dopo la rivoluzione di piazza Maidan, una collaborazione unica tra governo, imprese e società civile, ha portato alla creazione di "ProZorro", un sistema elettronico per gli appalti pubblici, sviluppato per rendere più trasparenti gli appalti pubblici, ridurre la corruzione e prevenire la collusione nell'aggiudicazione dei contratti. L'iniziativa Zorro (che in ucraino significa "trasparente") è stata lanciata per permettere agli enti governativi di concludere gli appalti pubblici per via elettronica, rendendo al tempo

25 Open Contracting Partnership (n.d.) Global Principles <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>

26 <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

stesso facilmente accessibili le informazioni ai cittadini, ai giornalisti e alle organizzazioni della società civile, in modo che possano controllare e seguire le attività degli enti pubblici in materia di appalti.

In linea con l'*Open Contracting Data Standard*, il sistema immagazzina le informazioni in formato elettronico su tutte le fasi del processo di appalto, dalla pianificazione fino ai pagamenti effettuati a conclusione del contratto. Le informazioni sono presentate su un portale web interrogabile gestito dal governo, dove le stazioni appaltanti possono ugualmente pubblicare le loro offerte e i loro progetti. L'effettiva procedura di gara d'appalto si svolge attraverso una serie di siti commerciali distinti (ma collegati tra di loro), progettati espressamente per rispondere alle esigenze degli enti acquirenti e dei fornitori.

Il sistema comprende inoltre strumenti per l'analisi dei dati contenuti nelle gare d'appalto, un meccanismo di reclamo per gli offerenti (l'esito dei ricorsi è pubblicato online), un portale informativo, che propone moduli di formazione sui principi generali degli appalti e sulle leggi applicabili, e una piattaforma di monitoraggio che consente ai committenti e ai fornitori di valutare le loro esperienze reciproche e al pubblico di segnalare alle autorità i contratti di appalto sospetti.

A seguito di un periodo pilota in cui i volontari hanno potuto sperimentare il sistema, il parlamento ucraino ha votato una legge sugli appalti pubblici che ha imposto, a partire dal 1° agosto 2016, che tutti gli appalti pubblici siano condotti attraverso ProZorro. Da allora, l'uso della piattaforma ha

portato a un aumento della partecipazione e delle risposte alle gare di appalto e ha rafforzato la fiducia delle imprese e del pubblico nell'equità delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici in Ucraina²⁷.

Raccomandazioni

Pubblicare i principali documenti e dati: gli enti locali dovrebbero pubblicare le informazioni relative ai contratti di appalto che firmano, in particolare quando si tratta di somme importanti o di servizi e infrastrutture essenziali, affinché possano essere esaminati dai cittadini e da altri portatori di interesse.²⁸

Adottare lo standard per i dati relativi all'apertura delle procedure di appalto: Gli enti locali dovrebbero firmare e adottare tale standard internazionale per i dati relativi all'apertura delle procedure di appalto e pubblicare le informazioni e i dati relativi agli appalti pubblici conformemente a tale norma. Gli enti locali dovrebbero controllare, preferibilmente tramite una valutazione indipendente, la loro conformità con tale standard a intervalli regolari.²⁹

Associare i cittadini alle procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici per la fornitura di servizi: Gli enti locali dovrebbero associare i cittadini alla definizione,

27 <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

28 <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

29 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

l'aggiudicazione e la valutazione dei contratti, in particolare quando riguardano servizi o infrastrutture essenziali.³⁰

APERTURA DEL PROCESSO LEGISLATIVO LOCALE

Funzione: processo legislativo	
Trasparenza	Il pubblico ha accesso alle informazioni su come sono elaborate e votate le leggi.
Partecipazione	Il pubblico è associato alle consultazioni, all'elaborazione delle leggi e al loro controllo.
Responsabilità	Il pubblico può chiedere ai legislatori di rendere conto di come hanno adottato e applicato le leggi.

Contesto generale

Le amministrazioni locali sono spesso incaricate dell'elaborazione o dell'applicazione di leggi, decreti legislativi e regolamenti. L'apertura del processo legislativo è il principio secondo il quale i cittadini hanno il diritto di conoscere le decisioni prese dai loro rappresentanti eletti, di sapere come sono state adottate e perché, di esercitare la loro influenza sul processo legislativo, nonché di essere in grado di chiedere ai legislatori di rendere conto delle loro decisioni. Le riforme relative all'apertura del processo legislativo riguardano sia l'informazione dei cittadini in merito al processo legislativo e il loro accesso alle procedure decisionali che il loro coinvolgimento attivo nella preparazione o nel controllo di una decisione.

³⁰ <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

Norme

La dichiarazione sull'apertura e la trasparenza parlamentare, elaborata dai membri del *OpeningParliament.org*, stabilisce le norme relative alla questione concentrandosi su quattro temi:

- ▶ Promuovere una cultura dell'apertura
- ▶ Garantire la trasparenza delle informazioni sulle attività parlamentari
- ▶ Agevolare l'accesso alle informazioni sulle attività parlamentari
- ▶ Consentire la comunicazione per via elettronica delle informazioni sulle attività parlamentari.

Case Study: la piattaforma "Decide Madrid", Spagna

"Decide Madrid" è la piattaforma web del consiglio comunale di Madrid, destinata a favorire la partecipazione del pubblico al processo decisionale. Una delle quattro funzioni principali della piattaforma è quella di fornire un forum di discussione dove ogni residente abbia la possibilità di proporre una nuova legge locale, da sottoporre al voto degli altri residenti. Le proposte che ottengono il sostegno dell'1% della popolazione sono presentate a un voto pubblico vincolante. In seguito, il Consiglio comunale dispone di un mese di tempo per redigere relazioni tecniche sulla legalità, la fattibilità e il costo delle proposte accettate, che sono pubblicate sulla piattaforma.

La prima votazione sulle proposte dei cittadini si è svolta nel febbraio 2017, quando gli abitanti di Madrid sono stati invitati

a pronunciarsi sulle proposte “Madrid 100% sostenibile” e “Biglietto unico per il trasporto pubblico”. Entrambe le proposte sono state approvate, ottenendo rispettivamente il 94% (198.905 voti) e l’89% (188.665 voti) dei voti, e il Comune ha pubblicato da quel momento dei documenti tecnici su entrambe.

Oltre alle proposte e alle votazioni, la piattaforma “Decide Madrid” ospita anche dei dibattiti e un’iniziativa di bilancio partecipativo.³¹

Raccomandazioni

Publicare in un formato accessibile le informazioni riguardanti il processo decisionale, gli ordini del giorno e i verbali delle sedute: gli enti locali dovrebbero fornire informazioni accessibili sul processo decisionale democratico, il che consentirebbe ai residenti e agli altri soggetti interessati di sapere quali decisioni sono state prese a nome loro, quando e da chi, e come sono state approvate nella loro versione finale.³²

Permettere al pubblico, alla società civile e alla stampa di assistere alle riunioni del Consiglio e di riferire in merito alle discussioni: gli enti locali dovrebbero permettere ai residenti e agli altri soggetti interessati di assistere alle riunioni dei loro rappresentanti eletti, di registrarle e di presentarne un resoconto, salvo casi eccezionali che richiedano di tenere una riunione a porte chiuse. Gli enti locali dovrebbero

31 Per maggiori informazioni: <https://decide.madrid.es/>

32 <https://www.openingparliament.org/declaration/>

definire chiaramente le condizioni per assistere alle sedute e i criteri di deroga.³³

Consentire ai cittadini di proporre e votare delle leggi locali: gli enti locali dovrebbero associare i residenti nel processo decisionale e nella preparazione dei testi legislativi e istituire un meccanismo preciso attraverso il quale possano proporre e/o votare nuove leggi.³⁴

APERTURA DEL PROCESSO DI ELABORAZIONE DELLE POLITICHE LOCALI

Funzione: Elaborazione delle politiche	
Trasparenza	Il pubblico ha accesso alle informazioni sulle modalità di adozione delle politiche e sa da chi sono adottate.
Partecipazione	Il pubblico è associato alle consultazioni, all'elaborazione delle politiche, alla loro applicazione e valutazione.
Responsabilità	Il pubblico può chiedere ai decisori politici di rendere conto di come hanno elaborato le politiche e dei risultati ottenuti.

Contesto generale

Le attività degli enti locali sono guidate dal processo di elaborazione delle politiche, che traduce l'ambizione politica in progetti e servizi concreti. L'apertura al processo di elaborazione delle politiche è il principio secondo il

³³ <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

³⁴ <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

quale i residenti devono essere in grado di conoscere le decisioni che sono prese a nome loro, sapere da chi e come sono state adottate e devono ugualmente potere influenzare tali decisioni.

Le riforme relative all'apertura del processo di elaborazione delle politiche vanno dall'accesso dei cittadini alle informazioni sulla formulazione delle politiche al loro coinvolgimento attivo nello sviluppo e l'attuazione di tali politiche. La partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche può intervenire in qualsiasi fase del processo. Ad esempio, la tabella seguente illustra alcuni metodi di partecipazione del pubblico, che possono essere applicati in diverse fasi del ciclo di elaborazione delle politiche:

Fase del processo	Esempi di metodologie
Definizione dell'ordine del giorno	<ul style="list-style-type: none"> - Iniziative cittadine - Forum deliberativi - Prospettive future - Bilancio partecipativo - Anticipazione
Elaborazione delle politiche	<ul style="list-style-type: none"> - Panel di cittadini - Crowdsourcing (sviluppo collettivo) - Forum deliberativi - Gruppi di discussione - Sondaggi di opinioni
Processo decisionale	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblee cittadine - Giurie di cittadini - Conferenze per trovare un consenso - Consultazioni pubbliche - Referendum

Fase del processo	Esempi di metodologie
Fase di attuazione	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione collaborativa - Produzione comune - Progettazione comune del servizio - Panel di utenti
Monitoraggio e valutazione	<ul style="list-style-type: none"> - Schede di valutazione dei cittadini - Meccanismi di reclamo - Utenti anonimi - Sondaggi

Norme

L'Associazione internazionale per la partecipazione pubblica (IAP2) ha stabilito sette principi generali per la pratica della partecipazione pubblica. La partecipazione pubblica:

- a. si basa sulla convinzione che coloro che sono interessati da una decisione hanno il diritto di essere associati al processo decisionale;
- b. presuppone che il contributo della popolazione influenzerà la decisione;
- c. favorisce decisioni sostenibili, riconoscendo e comunicando i bisogni e gli interessi di tutti i partecipanti, compresi i responsabili delle decisioni;
- d. ricerca e facilita il coinvolgimento di quanti possono essere interessati da una decisione;
- e. cerca di stimolare i partecipanti a definire le modalità della loro partecipazione;
- f. fornisce ai partecipanti le informazioni di cui hanno bisogno per fornire un contributo significativo;

- g. informa i partecipanti su come il loro contributo ha influenzato la decisione.³⁵

Case Study: Politica di partecipazione della Regione Toscana, Italia

La politica di partecipazione regionale della Toscana (TTPR), ha istituzionalizzato il processo partecipativo e deliberativo in quanto elemento integrante dell'amministrazione e della *governance* in tutta la Regione. Le norme sulla promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali, introdotte nella legge regionale toscana nel 2007 e rafforzate nel 2013, perseguono l'obiettivo centrale, come enunciato all'articolo 1 della legge n. 46/2013, di "contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa", e, in tal modo, "contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, del sapere e delle competenze diffuse nella società".

La legge stabilisce inoltre l'obbligo per gli enti locali e regionali di sviluppare diversi processi partecipativi per associare i cittadini nell'elaborazione di politiche e progetti pubblici. Tale obbligo si basa sul principio che la partecipazione è un diritto fondamentale e che le istituzioni pubbliche hanno la responsabilità di permettere il suo esercizio e di istituire strumenti adeguati per consentire un'effettiva partecipazione. La legge prevede inoltre la creazione di un'istituzione indipendente incaricata

³⁵ <http://www.iap2.org/?page=A4>

di promuovere i processi partecipativi, denominata “Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione”. Questo organismo ha il compito di vigilare sullo sviluppo di una cultura più partecipativa in tutta la regione e di distribuire dei finanziamenti per sostenere approcci metodologici innovativi in materia di partecipazione (compreso l’uso delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione) per consentire nuove forme di scambi tra le istituzioni e i cittadini.³⁶

Raccomandazioni

Pubblicare informazioni in un formato accessibile sul processo di elaborazione delle politiche, comprese informazioni aggiornate sui processi in corso: gli enti locali dovrebbero fornire informazioni accessibili sull’elaborazione delle politiche. Ciò dovrebbe consentire ai residenti e agli altri soggetti interessati di capire quali politiche vengono elaborate a nome loro, quando e da chi, e come è stata approvata la loro versione finale.³⁷

Promuovere l’impegno dei residenti su una questione altamente prioritaria: gli enti locali dovrebbero identificare le questioni altamente prioritarie per i residenti e associarli all’elaborazione, all’esame e/o alla decisione sulle varie opzioni possibili. Il processo deve riflettere una reale volontà di coinvolgere i cittadini, essere studiato conformemente alle

36 Per maggiori informazioni: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

37 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

buone pratiche e includere una comunicazione ai residenti sui risultati ottenuti.³⁸

Elaborare e attuare una politica di partecipazione del consiglio comunale: gli enti locali dovrebbero sforzarsi di integrare la partecipazione del pubblico nei loro metodi di lavoro, ad esempio sotto forma di una politica di partecipazione alle attività del consiglio che siano obbligatoriamente comunicate ai residenti.³⁹

APERTURA ALL'EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Funzione: Erogazione dei servizi	
Trasparenza	I cittadini hanno accesso alle informazioni sui loro diritti in materia di governance, sul finanziamento e l'efficienza dei servizi pubblici.
Partecipazione	Il pubblico è associato allo studio, alla committenza, alla fornitura e alla valutazione dei servizi pubblici.
Responsabilità	Il pubblico può chiedere ai decisori politici di rendere conto della qualità e dell'accessibilità dei servizi pubblici.

Contesto generale

La fornitura di servizi pubblici è una funzione essenziale delle amministrazioni locali. I residenti contano sul fatto che questi

³⁸ <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

³⁹ <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

servizi siano accessibili e di alta qualità per il loro benessere e quello delle loro famiglie. L'apertura all'erogazione di servizi pubblici è il principio secondo il quale i residenti dovrebbero essere in grado di sapere come sono gestiti i servizi pubblici a livello locale ed esercitare un'influenza sulla loro gestione.

Le riforme a favore di servizi pubblici aperti vanno dalla comunicazione di informazioni ai residenti sui servizi a cui hanno diritto e sulla loro qualità, al coinvolgimento attivo degli utenti alla loro progettazione, la loro erogazione e il loro controllo. L'*Open Government Partnership* indica che:⁴⁰

“Le riforme relative all’apertura dei servizi pubblici possono essere applicate a varie fasi dell’elaborazione delle politiche, ad esempio:

- la definizione delle priorità e dell’ordine del giorno, per sviluppare meccanismi che permettano ai cittadini di esprimere le loro opinioni circa le priorità e/o l’assegnazione delle risorse (ad esempio, il bilancio partecipativo).*
- l’elaborazione delle politiche e la progettazione dei servizi, ossia azioni volte a fare udire la voce dei cittadini nei processi politici relativi ai servizi pubblici e/o ad associarli nella progettazione dei servizi.*

40 Hughes, T; Scott, K; e Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

- *gestione collaborativa e produzione comune, vale a dire azioni volte ad associare i cittadini nelle decisioni di delegare dei compiti affidandoli a terzi e/o fornire direttamente i servizi pubblici.*
- *monitoraggio e responsabilità, vale a dire azioni volte ad associare i cittadini nella valutazione della qualità dei servizi pubblici erogati e ad imporre ai fornitori di rendere conto delle loro prestazioni.”*

Norme

Le Linee guida dell'*Open Government Partnership* raccomandano un approccio in sei fasi per sviluppare riforme/azioni per l'apertura all'erogazione dei servizi pubblici:

- a. coinvolgere i cittadini e la società civile nella selezione di un servizio prioritario e nella definizione del problema che la riforma o l'iniziativa si propone di risolvere;
- b. definire e comprendere il contesto e il sistema in cui la riforma o l'iniziativa sarà attuata, comprese le risorse disponibili, gli attori statali e non statali, i rapporti di potere e i meccanismi di partecipazione e di responsabilizzazione esistenti;
- c. coinvolgere i cittadini, gli specialisti del settore e gli esperti in materia di responsabilizzazione provenienti dalla società civile nazionale, dal mondo accademico, dalle ONG internazionali e/o da organizzazioni multilaterali nella progettazione della riforma o dell'iniziativa;
- d. coinvolgere gli organi di controllo pertinenti (ispettorati, ecc.), di audit, di mediazione e/o le istituzioni parlamentari competenti nello studio su come la riforma o l'iniziativa

- possono integrarsi nei processi di responsabilizzazione esistenti;
- e. associare i media, le organizzazioni della società civile, i movimenti sociali e altri gruppi in campagne di sensibilizzazione sulla riforma o l'iniziativa e mobilitare i cittadini affinché partecipino a tale sforzo;
 - f. collaborare con universitari e partner multilaterali per valutare l'impatto della riforma o dell'iniziativa.

Case study: MH:2K – La salute mentale dei giovani a Oldham, Regno Unito

Nel Regno Unito, circa 1 giovane su 10 presenta un problema di salute mentale e il rischio è più elevato presso i gruppi vulnerabili. L'iniziativa MH:2K è stata lanciata da *Involve* e *Leaders Unlocked*, per stimolare i giovani a parlare delle malattie mentali in ambito locale. Consente ai giovani dai 14 ai 25 anni di precisare i problemi di salute mentale che ritengono più importanti, di incitare i loro coetanei a discutere ed approfondire questi argomenti e a lavorare con i principali decisori locali per formulare raccomandazioni a favore di un cambiamento.

Il modello MH:2K si articola intorno a sei componenti:

- a. reclutamento di un piccolo team di giovani, chiamati i 'Cittadini Ricercatori', comprendente dei giovani con un'esperienza diretta di problemi di salute mentale e membri di gruppi a rischio;
- b. organizzare delle giornate destinate a consentire a questo team di studiare delle informazioni chiave a livello nazionale e locale sulla salute mentale dei

giovani, per completare le loro opinioni ed esperienze. Questi 'cittadini ricercatori' individuano i problemi di salute mentale più gravi a livello locale. Ricevono una formazione in materia di ricerca, animazione e presa di parola in pubblico;

- c. un'attività itinerante: i Cittadini Ricercatori predispongono e organizzano dei workshop destinati a coinvolgere almeno 500 altri giovani sui temi che sono stati identificati come più importanti a livello locale. I workshop stimolano l'apprendimento informale e permettono di raccogliere i pareri dei giovani e le loro potenziali soluzioni ai problemi riscontrati;
- d. giornata dei risultati: i Cittadini Ricercatori contribuiscono ad analizzare e trarre delle conclusioni. Lavorano con i decisori locali per formulare raccomandazioni incisive e concrete;
- e. grande mostra: i Cittadini Ricercatori presentano le loro conclusioni e raccomandazioni ai principali attori interessati in occasione di un evento, che prevede inoltre colloqui sulle prossime tappe;
- f. un gruppo di esperti composto dai principali decisori locali e portatori di interessi arricchisce i lavori del progetto durante tutta la sua attuazione.

Il processo è stato sperimentato a Oldham, una città nel nord-ovest dell'Inghilterra, tra settembre 2016 e maggio 2017. Venti giovani adulti di diverse origini sono stati selezionati per diventare i primi Cittadini Ricercatori di MH:2K. Dotati delle buone conoscenze e del sostegno necessario, i Cittadini Ricercatori hanno scelto sei temi prioritari da affrontare nel progetto pilota:

autolesionismo, stigmatizzazione, pratica professionale, famiglia e parenti stretti, ambiente e cultura ed istruzione. Il progetto sarà sperimentato in quattro nuove aree nel 2017/18.⁴¹

Raccomandazioni

Pubblicare e promuovere informazioni sui servizi pubblici cui hanno diritto i residenti: gli enti locali dovrebbero informare i loro residenti sui servizi di cui possono usufruire e sul loro livello di qualità. Ciò dovrebbe consentire ai residenti e alle altre parti interessate di comprendere i loro diritti e le loro responsabilità e di stimolare i fornitori a rendere conto del livello dei servizi erogati.

Raccogliere dati sul livello di soddisfazione dei cittadini per quanto riguarda i servizi pubblici: gli enti locali dovrebbero raccogliere sistematicamente delle informazioni presso i residenti sulla qualità e l'accessibilità dei servizi. Lo potranno fare al momento dell'erogazione dei servizi e/o attraverso misure più generali.

Associare i cittadini alla progettazione e l'erogazione dei servizi pubblici: gli enti locali dovrebbero associare i residenti, in particolare gli utenti dei servizi pubblici, alle attività di controllo, progettazione ed erogazione. Tale azione deve rispecchiare una genuina volontà di dare risposte positive ai commenti e alle idee espresse dai residenti, deve essere studiata conformemente alle buone pratiche esistenti e includere una comunicazione rivolta ai residenti sui risultati raggiunti.

⁴¹ Per maggiori informazioni: <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

RACCOMANDAZIONI SU COME SOSTENERE UN GOVERNO APERTO A LIVELLO LOCALE

Le questioni relative all'*Open government* rientrano negli sforzi del Consiglio d'Europa per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. Nel contesto delle amministrazioni locali, i principi e le pratiche del governo aperto corrispondono in particolare ai "12 principi di buona *governance* democratica a livello locale" del Consiglio d'Europa (vedi più sopra).

Di seguito sono riportate diverse raccomandazioni su come il Consiglio d'Europa potrebbe sostenere ulteriormente lo sviluppo di un governo aperto a livello locale all'interno dei suoi Stati membri.

Elaborare e promuovere norme internazionali relative al governo aperto applicabili agli enti locali. Esistono già numerose norme internazionali in materia, come indicato nelle sezioni precedenti. Laddove esistono, il Consiglio d'Europa può svolgere un ruolo importante nel contribuire alla loro diffusione nei suoi Stati membri. Tuttavia, le norme esistenti presentano delle lacune, in particolare per quanto riguarda la loro applicazione alle amministrazioni locali. Il Consiglio d'Europa potrebbe svolgere un ruolo importante nel colmare tali lacune.

Fornire assistenza tecnica agli enti locali per l'attuazione dei meccanismi di governo aperto. Le riforme a favore di un governo aperto possono richiedere una notevole competenza tecnica per la loro attuazione. Il Consiglio d'Europa può svolgere un ruolo fondamentale nel favorire l'incontro tra

la domanda degli enti locali e le competenze esistenti, sotto forma di programmi di tutoraggio, di formazione o di consulenze. Nel caso in cui un certo numero di enti locali condividano gli stessi interessi, il Consiglio d'Europa potrebbe organizzare seminari ed eventi per lo scambio e la condivisione delle buone prassi.

Sostenere gli scambi e l'apprendimento tra omologhi di enti locali che avviano riforme relative al governo aperto. Oltre a fornire competenze tecniche, il Consiglio d'Europa può sostenere gli scambi tra omologhi degli enti locali dei suoi Stati membri. Esistono all'interno di numerosi enti locali dei centri di competenza sull'attuazione concreta di riforme relative al governo aperto, e tali conoscenze potrebbero essere condivise con gli enti locali in cui tale iniziativa è ancora in una fase iniziale.

Incoraggiare l'adesione all'*Open Government Partnership* e ad altre iniziative internazionali. Esistono già numerosi forum internazionali (il più importante dei quali è l'*Open Government Partnership*), che sostengono il governo aperto a livello nazionale e subnazionale. Il Consiglio d'Europa può contribuire a incoraggiare e sostenere l'adesione a tali iniziative da parte degli enti locali dei suoi Stati membri.

Risoluzione 435 (2018)

Trasparenza e *Open government*

Discussa e adottata dal Congresso
il 7 novembre 2018

1. La promozione della trasparenza e dell'amministrazione aperta (*Open government*) costituisce una delle priorità individuate dal Congresso nel suo piano d'azione sulle attività per "la prevenzione della corruzione e la promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale", adottato in occasione della sua 31ª Sessione plenaria 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 (*whistleblower*). 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, settori 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 civile alle decisioni politiche"*, adottate dal Consiglio d'Europa (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 civile nel 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 sui 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 (*whistleblower*);
 - 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 di infrastrutture;

- 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 diversi attori della collettività, 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*.

Raccomandazione 424 (2018)

Trasparenza e *Open government*

Discussa e adottata dal Congresso
il 7 novembre 2018

1. In occasione della sua 31^a sessione plenaria, nell'ottobre 2016, il Congresso ha adottato un piano d'azione 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 piano d'azione 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 (*whistleblower*).

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 civile 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 civile 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. riconoscendo che l’*Open government* 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 government* 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 sui 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 civile 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 a cui 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 (Ombudsmen) 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 (*whistleblower*) 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.

Dinanzi ai rischi di corruzione a cui sono esposti gli enti locali e regionali, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa incoraggia gli enti locali e regionali a sviluppare e attuare il concetto di "governo aperto".

Il rapporto adottato dal Congresso illustra in dettaglio i tre principi di un governo aperto - trasparenza, partecipazione e responsabilità - che possono e devono essere applicati al funzionamento degli enti locali e regionali.

Questo rapporto fa parte del piano d'azione delle attività del Congresso in materia di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale. L'obiettivo è quello di fornire una serie di risposte concrete alle sfide che gli enti locali e regionali devono affrontare.

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa incaricato di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 Stati membri. Formato da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è composto da 648 amministratori locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.