

Independent Reporting Mechanism

Revisione del Piano d'azione:
Italia 2022 - 2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introduzione

Nel gennaio 2021 l'IRM ha lanciato i nuovi prodotti risultanti dal processo di aggiornamento, IRM Refresh¹. Alla base di questo nuovo approccio ci sono gli insegnamenti tratti da oltre 350 valutazioni indipendenti condotte dall'IRM, solide e basate sull'evidenza, e i contributi della *community* OGP. L'IRM intende proporre prodotti semplici, puntuali, adatti allo scopo e orientati ai risultati, che contribuiscano all'apprendimento e alla accountability nei momenti chiave del ciclo del Piano d'azione OGP.

I prodotti IRM a partire dal 2021 sono:

1. **Brief di co-creazione** - trae insegnamenti dai precedenti piani d'azione, ha come scopo l'apprendimento e informa la pianificazione e la progettazione della co-creazione.
2. **Revisione del Piano d'azione** - una revisione indipendente, rapida e tecnica delle caratteristiche del Piano d'azione e dei punti di forza e delle sfide che l'IRM identifica per dare forma a un processo di attuazione più forte.
3. **Rapporto sui risultati** - una valutazione complessiva dell'attuazione incentrata sui risultati a livello di politica e su come avvengono i cambiamenti. Verifica inoltre la conformità alle regole OGP e dà forma all'accountability e all'apprendimento a più lungo termine. Il lancio di questo prodotto è previsto in fase di transizione nel 2022, a partire dall'attuazione definitiva dei piani d'azione il 31 agosto 2022. I rapporti sui risultati vengono consegnati fino a quattro mesi dopo la fine del ciclo di attuazione.

Questo prodotto consiste in una revisione IRM del Piano d'azione nazionale 2022-2023. Il Piano d'azione prevede nove azioni collegate, che l'IRM ha filtrato e raggruppato in otto impegni (un cluster e sette singoli impegni). Questa revisione analizza con particolare enfasi la capacità del Piano d'azione di arrivare all'attuazione e portare a risultati. Per i dati impegno per impegno si veda l'Allegato 1. Per i dettagli relativi alla metodologia e agli indicatori utilizzati dall'IRM per questa Revisione del Piano d'azione, si veda la sezione III. Metodologia e indicatori utilizzati dall'IRM

¹Per maggiori dettagli sull'aggiornamento IRM, visitare <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Sommario

SEZIONE I: Panoramica del Piano d'azione 2021-2023	2
SEZIONE II: Impegni promettenti nel Piano d'azione nazionale 2021-2023	5
SEZIONE III. Metodologia e indicatori utilizzati dall'IRM	22
Allegato 1. Dati impegno per impegno	25
Allegato 2: Requisiti minimi per agire in conformità con il processo OGP	27

SEZIONE I: Panoramica del Piano d'azione 2022-2023

Il quinto Piano d'azione nazionale contiene tre impegni promettenti che stabiliscono framework per sviluppare una strategia nazionale per il governo aperto, promuovere la prevenzione della corruzione attraverso la formazione dei funzionari pubblici e il supporto ai whistleblower, e incoraggiare i dati aperti e la partecipazione nel monitoraggio della spesa pubblica. La collaborazione attiva tra Governo e società civile per la supervisione del Piano d'azione nel suo insieme e per chiarire le attività e l'attuazione degli impegni migliorerebbe i potenziali risultati.

Il quinto Piano d'azione nazionale contiene nove impegni che la pubblica amministrazione e la società civile hanno individuato come prioritari durante il processo di co-creazione. Si concentrano sullo sviluppo di una strategia per il governo aperto e di una struttura di *governance*, sulla promozione dell'integrità e la prevenzione della corruzione, sul rafforzamento della partecipazione della società civile, sulla promozione del coinvolgimento di donne e giovani e sulla creazione di innovazioni digitali.

Le aree tematiche riportate dai precedenti piani d'azione includono lo sviluppo di reti per l'integrità e la trasparenza, il miglioramento del supporto ai segnalanti, la promozione di opportunità di coinvolgimento nella spesa per la ripresa dal COVID-19, la creazione di un hub per sostenere la partecipazione, l'abilitazione dell'innovazione digitale e l'introduzione di standard aperti che favoriscano il monitoraggio pubblico della spesa. Tuttavia, non si basano direttamente sugli impegni del quarto Piano d'azione.

La maggior parte degli impegni è legata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (PNRR)², che utilizza i fondi dello Strumento dell'Unione Europea per la ripresa³. L'inclusione di impegni che mirano a monitorare (alcuni) fondi stanziati attraverso il PNRR è in linea con le precedenti raccomandazioni IRM ed è strettamente collegata alle richieste avanzate dalla società civile durante il processo di co-creazione⁴.

Questo Piano d'azione prevede meno impegni e riguarda meno aree di policy, e ciò lo rende più coeso rispetto ai precedenti. Rappresentanti del Governo

IN SINTESI

Partecipa dal: 2011

Piano d'azione in fase di revisione: 2022-2023

Prodotto IRM: Revisione del Piano d'azione

Numero di impegni: 9

Panoramica degli impegni:

- Impegni con un'ottica di governo aperto: 8 (89%)
- Impegni con notevole potenziale di risultati: [0 (0%)]
- Impegni promettenti: 3

Aree di policy

Riportate da precedenti piani d'azione:

- Integrità e anticorruzione
- Partecipazione civica
- Cittadinanza digitale

Emerse in questo Piano d'azione:

- Strategia per il governo aperto
- Promozione dello spazio civico

Conformità ai requisiti minimi OGP per la co-creazione:

- Ha agito in accordo con il processo OGP: Sì

hanno affermato che il processo di co-creazione si è focalizzato sull'inclusione di impegni più mirati e di ambito di applicazione più ristretto, ma con un impatto potenziale più forte⁵.

Sono state coinvolte nel processo di co-creazione del quinto Piano d'azione 53 organizzazioni della società civile (OSC) e 57 Pubbliche Amministrazioni (PA). Il processo è stato strutturato in tre fasi: una fase di avvio (luglio – settembre 2021) di discussione dell'esito del Piano precedente, raccolta di feedback dalla società civile e avvio del processo per il nuovo ciclo; una fase di coinvolgimento (ottobre – novembre 2021) durante la quale le PA e le OSC si sono riunite per un ciclo di webinar, sessioni di lavoro di gruppo e incontri tematici per identificare le aree di azione rilevanti; e una fase di elaborazione (dicembre 2021 - febbraio 2022)⁶. Durante questo periodo la Task Force OGP ha organizzato quattro riunioni, una plenaria (online), cinque webinar e un laboratorio tematico⁷. Sono stati coinvolti nella definizione del Piano d'azione il Team OGP Italia (segretariato che gestisce il processo OGP in Italia), la Task Force OGP (un ente governativo composto da esperti di governo aperto) e l'Open Government Forum (il forum della società civile che si occupa del processo OGP)⁸. Le riunioni e i materiali rilevanti, compresi verbali e presentazioni, sono archiviati nella pagina web EventiPA, e verranno aggiunti insieme ai report trimestrali sullo stato di avanzamento dell'attuazione nella sezione Monitora del sito OGP Italia ufficiale. La bozza del Piano d'azione è stata per un mese oggetto di consultazione pubblica sulla piattaforma ParteciPa e il 28 febbraio 2022 è stata pubblicata una relazione sull'esito della consultazione pubblica⁹.

Rispetto al ciclo precedente, i portatori di interesse della società civile hanno confermato che il processo di co-creazione del quinto Piano d'azione è notevolmente migliorato¹⁰. Hanno elogiato lo sforzo consapevole fatto dal Team OGP Italia nell'affrontare i punti critici indicati dalle OSC sulla scarsa interazione durante l'attuazione del Piano precedente¹¹. I rappresentanti del Governo hanno affermato di ritenere che fosse importante coinvolgere tutti i portatori di interesse rilevanti e supportare quelli che collaborano attivamente¹². Un intervistato di una OSC ha osservato che l'elevato numero di riunioni¹³, le modifiche della pratica precedente e le tante persone coinvolte nella Task Force OGP hanno creato una certa confusione. Un rappresentante della Task Force OGP ha confermato che vi è stato un limitato coinvolgimento istituzionale ad alto livello durante la co-creazione¹⁴, cosa dispiaciuta anche alla società civile¹⁵.

Gli intervistati hanno confermato che gli impegni inseriti nel Piano d'azione sono in linea con le priorità e le richieste della società civile durante il processo di co-creazione. È stata utilizzata una cartella online condivisa per archiviare le bozze degli impegni. L'accesso a questo spazio, inizialmente riservato ai rappresentanti della PA e delle OSC che lavoravano direttamente sugli impegni, è stato aperto al più ampio Open Government Forum al completamento della prima bozza¹⁶. Questo archivio resta non accessibile al grande pubblico. Sebbene il Governo abbia fornito una relazione sui commenti ricevuti durante la consultazione pubblica sulla bozza del Piano d'azione, un intervistato ha osservato che, come per il processo del Piano d'azione precedente, le questioni con feedback, in particolare nelle prime fasi della co-creazione, hanno continuato a costituire un problema, e che la Task Force OGP ha ricevuto poche, se non nessun feedback sul motivo per cui suggerimenti relativi agli impegni ricevuti dalle OSC erano stati inclusi oppure rifiutati¹⁷.

Una versione modificata del Piano d'azione è stata presentata all'OGP e pubblicata sul sito nazionale dell'OGP nel settembre 2022. Conteneva una modifica della struttura degli impegni 2.01, 2.02 e 3.01, un aggiornamento delle PA e OSC che partecipavano a ciascun impegno e, in

alcuni casi, un cambio delle tempistiche di attuazione. Secondo il Governo, la modifica del Piano d'azione mirava a garantire il rispetto della scadenza di attuazione di dicembre 2023, nonché a chiarire i ruoli degli attori chiave e dei portatori di interesse di supporto¹⁸.

L'attuazione degli impegni promettenti trarrebbe vantaggio da una collaborazione continua tra OSC e Governo, compresa una collaborazione continua per definire meccanismi e framework chiari per l'attuazione del cluster 1 sul forum multistakeholder e per la strategia nazionale per il governo aperto. La formazione su STR (Suspicious Transaction Reports, segnalazioni di operazioni sospette) a "manager" dell'antiriciclaggio all'interno delle amministrazioni locali e l'inclusione delle OSC nei quadri giuridici a sostegno dei segnalanti amplierebbero gli obiettivi e l'impatto del cluster 2 su prevenzione della corruzione e integrità. Allo stesso modo, la formazione della società civile sull'utilizzo dei dati sugli appalti per il monitoraggio della spesa pubblica e la collaborazione con la stessa per sviluppare un sistema di segnalazione delle irregolarità aumenterebbe il potenziale di risultati dell'impegno 5.02.

² Governo Italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, <https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>

³ Regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno della ripresa all'indomani della crisi del COVID-19.

⁴ Federica Genna, Independent Reporting Mechanism (IRM): Rapporto sulla progettazione per l'Italia 2019-2021, 16 novembre 2020, pag. 81, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-design-report-2019-2021/>

⁵ Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022.

⁶ Department of Public Function, Italy OGP website, <https://open.gov.it/en/open-government/ogp-italy>; Open Government Partnership, Italy Action Plan 2022-2023 (December), p. 10, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>

⁷ Governo Italiano, pagina web FormezPA, EventiPA, <http://eventipa.formez.it/progetto-formez-dettaglio-ms/23729>

⁸ Per ulteriori informazioni sull'organizzazione OGP in Italia, si veda <https://open.gov.it/en/open-government/ogp-italy>

⁹ Relazione sulla consultazione pubblica, Quinto Piano d'azione nazionale, febbraio 2022, <https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/32/report-consultazione-5nap-piano-azione-Governo-aperto-italia.pdf>

¹⁰ Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022; Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.

¹¹ Il Team OGP Italia è composto da funzionari pubblici di FormezPA e fornisce supporto amministrativo al processo OGP in Italia.

¹² Funzionari pubblici del Dipartimento della Funzione Pubblica, Commenti ricevuti durante la pre-pubblicazione, 4 agosto 2022.

¹³ Nella fase di progettazione del precedente Piano d'azione, ad esempio, si sono svolte solo tre riunioni con l'Open Government Forum. Nella fase di attuazione si sono svolte solo tre riunioni del gruppo di lavoro e nessuna riunione plenaria.

¹⁴ Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022.

¹⁵ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022.

¹⁶ Open Government Partnership, Piano d'azione nazionale 2022-2023 (dicembre), pag. 8.

¹⁷ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.

¹⁸ Open Government Partnership, Piano d'azione nazionale 2022-2023 modificato (dicembre), pag. 10, 1 settembre 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>; scambio e-mail, Team OGP Italia e ricercatore IRM, 2 settembre 2022.

SEZIONE II: Impegni promettenti nel Piano d'azione nazionale 2022-2023

Questa revisione prende in esame due cluster e un impegno che secondo l'IRM hanno il potenziale per dare i risultati più promettenti. Questa revisione darà forma all'approccio di ricerca che l'IRM utilizzerà nel Rapporto sui risultati per la valutazione dell'attuazione. Il Rapporto sui risultati dell'IRM prenderà come base i risultati potenziali identificati precocemente con questa revisione e li confronterà con i risultati ottenuti al termine del periodo di attuazione del Piano d'azione. Questa revisione fornisce anche un'analisi delle sfide, delle opportunità e delle raccomandazioni che contribuiscono al processo di apprendimento e attuazione di questo Piano d'azione.

L'impegno 1.01 e i punti uno e due degli impegni 4.01 e 4.02 costituiscono un cluster molto promettente per quanto riguarda governance e strategia per il governo aperto. Anche il cluster di impegni 2.01 e 2.02 su prevenzione della corruzione e trasparenza e l'impegno 5.02 sugli standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile al monitoraggio della spesa pubblica sono impegni promettenti e analizzati in modo approfondito in questa sezione. La descrizione che segue fornisce una breve panoramica e un'analisi dei rimanenti impegni con raccomandazioni mirate per orientarne l'attuazione. L'analisi tiene conto degli aggiornamenti apportati al Piano d'azione nell'agosto 2022.

L'impegno 3.01 intende promuovere l'opportunità di partecipazione e supervisione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'Italia (PNRR). L'impegno prevedeva la promozione del dibattito pubblico volto ad amplificare la conoscenza delle grandi opere e misure dirette a incoraggiare l'interazione e il monitoraggio strutturati tra Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS) e società civile attraverso l'uso di una piattaforma MIMS dedicata per il monitoraggio dei fondi PNRR. Nel Piano d'azione modificato sono state eliminate le attività collegate alla creazione di una piattaforma MIMS dedicata. Secondo il Governo, l'attuazione è stata interrotta a causa di una sovrapposizione di responsabilità tra il MIMS e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che è formalmente incaricato di impostare un sistema¹⁹ di monitoraggio dell'attuazione del PNRR²⁰. Il Piano d'azione modificato evidenzia che le interazioni positive emerse tra le OSC e i rappresentanti della pubblica amministrazione nelle prime fasi della creazione della piattaforma MIMS continueranno a essere sfruttate nelle interazioni con il MEF e che il contributo delle OSC sul monitoraggio civico alimenterà lo sviluppo della strategia nazionale per il governo aperto²¹. Tuttavia, nel Piano d'azione modificato non è incluso alcun impegno concreto per sostituire le attività precedenti.

L'impegno 3.02 intende migliorare e favorire lo scambio delle pratiche di partecipazione esistenti istituendo un Hub nazionale di competenza sulla partecipazione, raccogliendo e documentando le pratiche di partecipazione esistenti a livello locale e nazionale e promuovendo la creazione di una comunità di pratica di esperti qualificati. L'impegno non spiega come l'Hub possa sfruttare gli strumenti di partecipazione esistenti istituiti nell'ambito del precedente Piano d'azione, come ParteciPA o Consultazione.gov. L'Hub ha un modesto potenziale di risultati perché beneficerebbe di output più chiaramente definiti e di impatti attesi che, secondo un intervistato del Governo, si prevede saranno identificati durante l'attuazione e che si baseranno sui risultati delle interviste a portatori di interesse rilevanti²². L'Hub potrebbe essere accorpato con

ParteciPA e Consultazione.gov in un unico portale per evitare la frammentazione dei punti di accesso, controproducente per l'accesso alle informazioni.

Due impegni si concentrano su promozione della parità di genere (4.01) e su giovani e partecipazione (4.02.). Gli elementi relativi all'attuazione di un forum multistakeholder sono analizzati nell'ambito del Cluster 1, più avanti in questa sezione. La restante attività all'interno dell'impegno 4.01 è incentrata sullo sviluppo da parte del Dipartimento pari opportunità di una piattaforma che renda accessibili e trasparenti i dati sull'attuazione del sistema di certificazione della parità di genere nelle imprese, così come definito dalla 162/2021²³. Le aziende che attuano misure concrete per ridurre il divario retributivo di genere, hanno politiche positive a sostegno della maternità e promuovono posizioni di leadership femminile (tra le altre azioni), possono ricevere una certificazione che garantisce loro sgravi fiscali fino a 50.000 euro. La certificazione è anche una delle misure incluse nel PNRR²⁴. L'IRM raccomanda che i dati pubblicati sulla piattaforma siano forniti in formato aperto.

Infine, l'impegno 5.01 intende usare la sensibilizzazione come modo per rafforzare le iniziative in corso ("punti di facilitazione") nelle regioni italiane, che supportano i cittadini nell'accesso ai servizi digitali e nello sviluppo delle competenze digitali attraverso attività formative. L'obiettivo è istituzionalizzare una rete di punti di facilitazione rendendoli un riferimento per queste attività. Un rappresentante della pubblica amministrazione ha spiegato che la responsabilità dell'attuazione di questi punti rimarrebbe in capo alle pubbliche amministrazioni regionali²⁵. L'IRM raccomanda di garantire che le amministrazioni regionali siano adeguatamente supportate e formate nella gestione di questi servizi.

Tabella 1. Impegni promettenti

Impegni promettenti
Impegni 1.01, 4.01, 4.02: Governance e strategia per il governo aperto. Questo cluster di impegni (1.01, punti uno e due degli impegni 4.01 e 4.02) mira a istituire un forum multistakeholder per lo sviluppo e il monitoraggio dell'attuazione dei piani d'azione nazionali OGP e, più in generale, per lo sviluppo di una strategia nazionale per il governo aperto in Italia. Le attività mirate intendono promuovere la rappresentanza femminile e giovanile.
Impegno 2.01 e 2.02: Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità. Questo cluster di impegni mira a facilitare il networking tra pubbliche amministrazioni e attori della società civile per la prevenzione della corruzione al fine di rafforzare i presidi anticorruzione e antiriciclaggio, in particolare nell'attuazione del PNRR. Le attività mirate vogliono rafforzare ulteriormente le competenze degli attori istituzionali formalmente incaricati della prevenzione della corruzione (RPCT) attraverso la formazione e facendo conoscere l'esistenza di servizi di supporto alle persone segnalanti implementati dalle OSC.
Impegno 5.02: Standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica. Questo impegno mira a pubblicare i dati inseriti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici sugli appalti di valore superiore a 40.000 euro in formato aperto, OCDS, e su un portale dedicato. L'obiettivo è rendere le informazioni esistenti più accessibili e facilmente interpretabili per permettere alla società civile di partecipare più agevolmente al processo di monitoraggio.

Impegno 1.01, punti uno e due dell'Impegno 4.01 e Impegno 4.02: Governance e strategia per il governo aperto

Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (DFP) e Dipartimento pari opportunità (DPO), Ministero della Transizione Ecologica (MITE); Conferenza delle Regioni – Regione Liguria; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MFA); The Good Lobby; Orizzonti Politici; Associazione Impegno Donna; Fondazione Sodalidas; Period Think Tank; Save the Children²⁶

Per una descrizione completa degli impegni inseriti in questo cluster si vedano gli impegni 1.01, 4.01 e 4.02 nel Piano d'azione nazionale 2022-2023 (versione originale e versione modificata): <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>

Contesto e obiettivi:

Questo cluster di impegni intende istituire un forum multistakeholder (FMS) per guidare la definizione di piani d'azione nazionali OGP e di una strategia nazionale per il governo aperto (1.01). Si presterà particolare attenzione a garantire la rappresentanza e a promuovere opportunità di dialogo con le donne (4.01) e i giovani (4.02). Poiché intende migliorare i meccanismi di partecipazione per il pubblico, compresi i gruppi sottorappresentati, l'impegno è rilevante per il valore OGP di partecipazione civica.

Il cluster deriva direttamente dalle priorità della società civile. Istituito nel 2016 per supportare la stesura del terzo Piano d'azione nazionale, l'attuale forum OGP nazionale coinvolge solo rappresentanti delle OSC²⁷. Durante il processo di co-creazione del quinto Piano, la società civile ha avanzato critiche per lo scarso coinvolgimento nell'attuazione del precedente Piano d'azione e per la sua poca trasparenza (soprattutto durante la pandemia di COVID-19)²⁸. Da ciò è emersa la necessità di un forum più strutturato per gli scambi tra società civile e pubbliche amministrazioni²⁹.

Potenziale di risultati: Modesto

Questo cluster ha un potenziale di risultati modesto. L'istituzione di un forum multistakeholder che coinvolga sia la pubblica amministrazione che i rappresentanti della società civile permetterebbe di superare i limiti dell'attuale conformazione dell'Open Government Forum (OGF) con la creazione di uno strumento di governance OGP istituzionalizzato in cui la pubblica amministrazione e le OSC hanno pari dignità. Tuttavia, questa analisi si concentra sul potenziale di risultati nello sviluppo di una strategia nazionale per il governo aperto, poiché le azioni spettanti al forum multistakeholder per il processo OGP sono aspettative base per l'adesione all'OGP.

La strategia nazionale per il governo aperto sarà la prima del suo genere in Italia e potrebbe essere un passo fondamentale per portare avanti la politica di governo aperto nel paese. Gli obiettivi attesi sono attualmente in fase di sviluppo e includono: promuovere la partecipazione civica verso politiche pubbliche inclusive; rafforzare la trasparenza promuovendo politiche pubbliche aperte al monitoraggio civico e volte a prevenire i conflitti di interesse promuovendo la responsabilità e l'integrità del Governo; innovazione digitale inclusiva, con politiche pubbliche che promuovono la cittadinanza digitale e potenziano servizi efficaci e di alta qualità; e infine la semplificazione delle norme e delle procedure per ampliare e tutelare lo spazio civico e tutelare ulteriormente i diritti dei cittadini³⁰. Le interviste hanno confermato che il nuovo FMS co-creerebbe la strategia coordinandosi e interagendo con la community OGP e la sottoporrebbe a

consultazione pubblica prima dell'approvazione per garantire un approccio partecipativo al suo sviluppo³¹. La strategia definirebbe gli obiettivi politici a lungo termine di governo aperto sottintesi, ai quali si collegherebbero attività specifiche nei piani d'azione. La versione modificata del Piano d'azione è stata aggiornata per evidenziare che, a seguito della creazione del FMS, la responsabilità della definizione della strategia nazionale rientrerebbe nelle competenze del DFP in qualità di attore principale dell'attuazione³².

Sebbene risponda ai requisiti minimi del processo OGP, la creazione di un FMS istituzionalizzerebbe la collaborazione tra pubblica amministrazione e società civile e fornirebbe più in generale un'opportunità positiva di influenzare un quadro strategico nazionale per il governo aperto in Italia. Un FMS crea un meccanismo strutturato per responsabilizzare la società civile, ponendola allo stesso livello della pubblica amministrazione, e rappresenta un canale di comunicazione continuo e aperto su questioni che esulano dal processo OGP. Verrebbero tratti insegnamenti dal funzionamento dell'FMS nazionale per lo sviluppo sostenibile, gestito dal MITE (indicato anche come amministrazione di riferimento per l'impegno 1.01), ma il rappresentante di una OSC ha evidenziato che il processo, la struttura e la terminologia dell'FMS non acquisiscono totale chiarezza neppure con il progredire dell'attuazione³³. Un rappresentante del Governo ha affermato che questo approccio è stato adottato deliberatamente per far sì che le persone coinvolte direttamente nello sviluppo dell'FMS potessero determinarne i parametri³⁴. Le attività volte a promuovere la partecipazione di donne e giovani rispondono alle più ampie richieste dell'OGP di dare maggior voce alle donne nel governo aperto³⁵ e colmare le lacune nella rappresentatività dell'attuale OGF, dove non c'è rappresentanza giovanile³⁶. Il coinvolgimento attivo delle donne è previsto anche attraverso la futura interazione tra l'FMS e la società di recente istituzione Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere³⁷. Queste attività sono in linea con le priorità trasversali su donne e giovani presentate nel PNRR³⁸.

In termini di struttura dell'FMS, l'attuale OGF si evolverebbe in una più ampia "community OGP" e l'FMS diventerebbe uno strumento di governance, simile a un comitato direttivo³⁹. Le discussioni in corso vertono sulla partecipazione di un massimo di 11 rappresentanti delle OSC e 11 rappresentanti delle pubbliche amministrazioni⁴⁰. Un rappresentante del Governo ha confermato che l'FMS avrà un mandato di due anni, in linea con la durata dei Piani d'azione nazionali. Andrebbe anche oltre i requisiti minimi del processo OGP avendo regole di ingaggio definite attraverso un processo partecipativo, un processo di selezione dei membri equo e trasparente, meccanismi di responsabilità e rendicontazione definiti e procedure operative e decisionali chiare. L'intervistato ha confermato, tuttavia, che l'impegno così come è scritto non prevede una partecipazione politica permanente di alto livello⁴¹.

Opportunità, sfide e raccomandazioni in corso di attuazione

Se attuato con successo, questo impegno può rappresentare un notevole passo avanti nell'approccio al governo aperto in Italia. Un possibile rischio che incide sulla sua attuazione è il livello di impegno delle parti coinvolte. Un rappresentante della Task Force OGP ha evidenziato che il numero di OSC coinvolte attivamente è diminuito già durante la fase di attuazione rispetto a quello delle OSC che hanno firmato originariamente durante il processo di progettazione⁴². Un rappresentante della società civile ha evidenziato che il ridotto coinvolgimento è collegato a problemi di capacità delle organizzazioni più piccole, nonché al notevole impegno richiesto per partecipare al processo (ad esempio, riunioni numerose e frequenti). L'intervistato ha inoltre

evidenziato che un ridotto supporto politico ad alto livello potrebbe influire sulla rilevanza dell'FMS e sulla strategia stessa⁴³.

Un ulteriore possibile rischio è la mancanza di chiarezza sulla struttura di governance tra le parti interessate, ad esempio se e come il nuovo FMS sostituirà l'attuale OGP e il rapporto tra l'FMS e la "nuova" community OGP. Questo può creare ancor più confusione all'interno della società civile e portare a una minore partecipazione.

Per massimizzare l'impatto di questo impegno e contenere i possibili rischi sopra delineati, l'IRM raccomanda quanto segue:

- **Trarre ispirazione dalle esperienze internazionali nella definizione della strategia nazionale.** L'OCSE fornisce indicazioni su come progettare una strategia per il governo aperto, nonché considerazioni chiave da tenere a mente per iniziative di governo aperto di successo⁴⁴. Inoltre L'FMS potrebbe prendere in considerazione l'implementazione di un esercizio di mappatura che permetta di imparare dall'esperienza di sviluppo e attuazione di strategie nazionali di governo aperto maturata da altri paesi. La strategia per il governo aperto della Finlandia definisce una visione a lungo termine e priorità chiave che guidano l'attuazione dei Piani d'azione e al contempo l'applicazione dei principi di governo aperto nel lavoro quotidiano della pubblica amministrazione⁴⁵. La Tunisia sta sviluppando con la società civile una strategia nazionale per il governo aperto, che identificherebbe indicatori, definirebbe priorità e allineerebbe gli sforzi per riforme orientate al governo aperto a lungo termine⁴⁶. La strategia per il governo aperto dell'Argentina va oltre il livello nazionale e mira a coordinare anche le politiche di governo aperto regionali e locali, concentrandone la creazione laddove non esistono ancora⁴⁷. La strategia trarrebbe vantaggio dall'essere aperta a modifiche periodiche e dal non essere troppo prescrittiva o di ambito di applicazione ristretto.
- **Garantire strutture di governance e meccanismi di lavoro chiari e trasparenti** per assicurare la qualità e la trasparenza del processo, garantirne il funzionamento efficace, e chiarire il ruolo dell'FMS rispetto alla community OGP e viceversa, oltre a definire le rispettive responsabilità e compiti. I portatori di interesse, mentre lavorano per definire strutture di governance e meccanismi di lavoro, devono garantire che regole e processi chiari siano in atto e pubblicamente accessibili, definendo come funziona l'appartenenza all'FMS e se e come le OSC possono candidarsi a partecipare. Dovrebbero essere predisposti meccanismi per garantire un approccio inclusivo alla partecipazione, considerando la notevole quantità di tempo che le OSC dovrebbero dedicare all'FMS e come ciò potrebbe rappresentare un ostacolo alla partecipazione di attori più piccoli e con meno risorse. I membri dell'FMS potrebbero valutare la predisposizione di un momento di revisione funzionale dopo un anno di attuazione per discutere le possibili sfide e le best practice e per ridefinire le regole a seconda delle necessità.
- **Garantire parità di rappresentanza e poteri tra pubblica amministrazione e società civile**
assicura che la società civile abbia il potere di convocare l'FMS e definirne l'ordine del giorno. Questo può includere la convocazione dell'FMS per momenti di dialogo ad hoc, al di là delle sessioni regolarmente programmate. Si rafforzerebbe così ulteriormente la società civile e contribuirebbe alla creazione di un canale aperto di comunicazione e scambio che può essere sfruttato in caso di sviluppi specifici particolarmente rilevanti per il contesto del governo aperto.

Impegni 2.01 e 2.02: Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA); Banca d'Italia (UIF), CONSIP, Corte dei Conti, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Istruzione, Ministero dello Sviluppo Economico, DFP, Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe), Regione Liguria; Fondazione Etica, Libenter, Libera, Osservatorio Civico PNRR, The Good Lobby, Transparency IT, Re-act

Per una descrizione completa degli impegni inseriti in questo cluster si vedano gli impegni 2.01 e 2.02 nel Piano d'azione nazionale 2022-2023 (versione originale e versione modificata):

<https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>

Contesto e obiettivi:

La corruzione continua a essere un'area di massima attenzione per l'Italia. Recenti sondaggi Eurobarometro sull'atteggiamento del pubblico e delle imprese nei confronti della corruzione evidenziano che la percezione di corruzione diffusa rimane elevata, come indicato rispettivamente dall'89% dei singoli intervistati⁴⁸ e dal 92% delle imprese⁴⁹. Permangono lacune e sfide in settori chiave del quadro legislativo e normativo. Ad esempio, sebbene abbia adottato una legge sulla protezione dei segnalanti nel 2017⁵⁰, l'Italia deve ancora recepire la Direttiva 2019/0366/UE sui segnalanti, cosa che avrebbe dovuto fare entro dicembre 2021⁵¹. La Direttiva introdurrebbe norme che stabiliscono parametri più elevati e garanzie più solide per i segnalanti, amplierebbe la portata degli illeciti che potrebbero essere segnalati e allargherebbe lo spettro delle persone che possono presentare segnalazioni.

Le relazioni di monitoraggio dell'ANAC evidenziano inoltre la necessità di rafforzare le competenze dei funzionari pubblici per monitorare, identificare e affrontare i rischi di corruzione all'interno delle PA⁵². Le PA più piccole, in particolare, devono affrontare maggiori sfide nell'identificazione dei rischi di corruzione⁵³. Per quanto riguarda la protezione dei segnalanti, l'ultimo rapporto dell'ANAC al Parlamento italiano riportava di aver aperto oltre 513 fascicoli su casi di segnalanti riferiti nel 2021; 105 segnalazioni riguardavano presunte misure di ritorsione contro segnalanti⁵⁴. Secondo un recente rapporto di Transparency International, l'ANAC ha irrogato sanzioni solo in tre di questi casi⁵⁵. A giugno 2021 l'ANAC ha aggiornato le proprie linee guida per la protezione dei segnalanti nelle pubbliche amministrazioni⁵⁶.

La pandemia di COVID-19 ha esacerbato i rischi di corruzione, sia in settori tradizionalmente vulnerabili alla corruzione come gli appalti pubblici, sia in ambiti più specificamente legati alla pandemia stessa, come la distribuzione di dispositivi di protezione individuale e l'abuso di accesso ai dati clinici personali⁵⁷. Gli attori del Governo e della società civile hanno espresso notevole preoccupazione sulla possibile infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale attraverso la corruzione a seguito dell'esborso dei fondi PNRR e hanno chiesto maggiore trasparenza nella gestione di questi fondi⁵⁸. Nell'ambito dello sforzo di rafforzare i presidi anticorruzione in tale area, la Banca d'Italia ha chiesto che ciascuna PA nomini un "manager" incaricato di monitorare gli interventi finanziati dal PNRR e di trasmettere le STR (Suspicious Transaction Reports, segnalazioni di operazioni sospette) all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)⁵⁹. Su questo background la componente networking di questo cluster cerca di riunire attori rilevanti per la prevenzione della corruzione per promuovere un maggior coinvolgimento della società civile nella prevenzione della corruzione; rafforzare le competenze di RPCT attraverso una formazione dedicata; e favorire lo scambio e la diffusione delle migliori pratiche

nazionali e internazionali. Questo viene fatto, *inter alia*, attraverso la creazione di una Task Force multistakeholder guidata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e di una Comunità di Pratica di RPCT. Si presta particolare attenzione all'identificazione e promozione di approcci che possano facilitare la prevenzione della corruzione e l'antiriciclaggio durante tutta l'attuazione del PNRR.

Per rafforzare il supporto ai segnalanti, gli impegni comprendono attività di sensibilizzazione sull'esistenza di servizi di supporto ai segnalanti implementate dalle OSC. Rappresentanti delle PA e delle OSC hanno affermato che le componenti di questo cluster collegato al whistleblowing traggono origine da una richiesta diretta delle OSC, e che è necessario migliorare l'offerta di supporto ai potenziali segnalanti durante le prime fasi del processo⁶⁰. Ad oggi solo due organizzazioni forniscono ufficialmente una guida per le prime fasi in Italia: Libera e Transparency International⁶¹. È un servizio non formalmente riconosciuto dall'ANAC o dal quadro nazionale anticorruzione che, secondo gli intervistati, contribuisce a limitare la conoscenza della sua esistenza tra i potenziali segnalanti⁶².

L'IRM rileva che i due impegni inclusi in questo cluster sono quelli più pesantemente rivisti nella versione modificata del Piano d'azione. Le principali modifiche riguardavano la struttura degli impegni⁶³, e l'Impegno 2.01 ora include anche una componente sul rafforzamento dei presidi antiriciclaggio all'interno delle pubbliche amministrazioni, in particolare nell'attuazione del PNRR. Il feedback scritto della Task Force OGP conferma che le modifiche sono state apportate in accordo con tutte le parti coinvolte nell'attuazione⁶⁴.

L'IRM ritiene che la riduzione delle attività risultante da questa struttura aggiornata indebolisca il potenziale impatto dei due impegni, se presi singolarmente. A scopo di chiarezza, questa analisi tratterà le attività relative alla creazione di reti e comunità di pratica come parte di una singola componente, e quelle relative alla protezione dei segnalanti, considerate le più promettenti, come parte di un'altra.

Potenziale di risultati: Modesto

La prevenzione della corruzione resta un'area di massima attenzione per l'Italia, in particolare nell'ottica di garantire una gestione adeguata e trasparente dei fondi erogati tramite il PNRR.

Tuttavia, l'IRM rileva che le componenti dell'impegno relative alla Task Force e alla Comunità di Pratica sono vaghe, il che rende difficile valutare le attività concrete e i risultati attesi, nonché il potenziale di risultati. Rappresentanti delle PA e delle OSC, intervistati, hanno confermato che non esisteva un piano concreto sul profilo che avrebbe avuto la neonata Task Force guidata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e dalla Comunità di Pratica degli RPCT al momento della creazione del Piano d'azione (sebbene se ne discuta tramite un processo strutturato in corso di avanzamento dell'attuazione)⁶⁵. C'è anche poca chiarezza su come i meccanismi esistenti (come il Forum RPCT) possano offrire sinergie piuttosto che sovrapposizioni⁶⁶. Un rappresentante della società civile ha confermato che, sebbene l'ANAC risponda ai bisogni della società civile, ci si preoccupa che i risultati siano, piuttosto che dei risultati concreti, una proliferazione di strutture (es. task force, Comunità, ecc.) piuttosto che output concreti⁶⁷. I rappresentanti dell'ANAC hanno evidenziato la loro intenzione di utilizzare la Task Force come mezzo per coordinare il coinvolgimento attivo della società civile nella strategia nazionale anticorruzione, chiedendo input su temi da trattare nelle prime fasi del processo di stesura. Portare avanti questa novità nel processo di stesura della strategia

potrebbe rappresentare un notevole risultato, considerando le scarse opportunità che la società civile ha avuto in passato di influenzare lo sviluppo delle strategie nazionali anticorruzione⁶⁸.

Altre attività mirano a facilitare il networking tra gli attori responsabili della prevenzione della corruzione e i manager nominati delle STR, anche attraverso lo scambio di best practice. L'impegno potrebbe beneficiare di una descrizione più dettagliata di cosa comportano attività di "sensibilizzazione degli uffici pubblici all'adozione di presidi [antiriciclaggio]". Rapporti recenti hanno evidenziato come PA locali (es., regioni, province e comuni), che sono per la maggior parte responsabili dell'attuazione degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR, abbiano un sistema di prevenzione del riciclaggio carente e molto limitato⁶⁹. Attività di formazione rivolte in modo specifico a questi attori potrebbero quindi contribuire ad aumentare il potenziale impatto di questo impegno.

Le componenti più promettenti di questo cluster rimangono quelle relative al supporto ai segnalanti, suddivise negli impegni 2.01 e 2.02 a seguito delle modifiche apportate al Piano d'azione originale.

Garantire l'esistenza di una solida struttura per la segnalazione di illeciti è di fondamentale importanza nel contesto dell'attuazione del PNRR e per gli elevati rischi di corruzione legati all'allocatione di questi fondi (e del fondo complementare istituito dal Governo) che ammontano a 222,1 miliardi di euro⁷⁰. Se attuato con successo, l'impegno incluso in questo cluster rafforzerebbe il quadro di supporto che circonda i segnalanti, contribuendo così a una maggior responsabilità pubblica nell'allocatione e nella spesa dei fondi del PNRR, ma anche più in generale nella pubblica amministrazione italiana.

Il supporto nelle prime fasi del processo di segnalazione di condotte illecite sosterrrebbe i potenziali segnalanti che decidono di proseguire con la segnalazione nell'identificazione della migliore soluzione possibile per il loro specifico caso, compreso il canale di segnalazione corretto. Una recente relazione di Transparency International evidenzia l'esistenza di casi in cui i segnalanti non sono stati protetti a causa dell'errato canale di segnalazione scelto⁷¹. La relazione sostiene che il riconoscimento formale attraverso canali ufficiali dei servizi esistenti forniti dalle OSC, che supportano i potenziali segnalanti nell'identificazione dei canali di segnalazione corretti, potrebbe contribuire a migliorare il livello di protezione disponibile. La Direttiva UE riguardante la protezione dei segnalanti, una volta recepita, potrà fornire il quadro necessario per legittimare l'attività delle OSC in questo campo, poiché prevede che "le autorità competenti forniscano ai segnalanti il supporto necessario per accedere effettivamente alla protezione"⁷². Finora non c'è stato alcun coinvolgimento della società civile nel recepimento della Direttiva nel diritto nazionale, quindi non è chiaro se il Governo riconoscerà il supporto delle OSC con una legge che potrebbe limitare l'ambizione di questo impegno⁷³. Come indicato sopra, solo due OSC prestano oggi questo servizio in Italia, ma non sono formalmente riconosciute dal quadro nazionale anticorruzione. Promuovere e riconoscere il ruolo delle OSC, anche attraverso la pubblicazione di un elenco di associazioni in grado di fornire supporto ai segnalanti, potrebbe far conoscere questo servizio, aumentarne di conseguenza l'utilizzo, e permettere all'ANAC (e altri) di portare avanti con successo un numero maggiore in percentuale di segnalazioni di condotte illecite⁷⁴. L'inclusione di un'attività che istituisce un gruppo di lavoro formale composto da rappresentanti delle OSC e delle PA su "Attività di supporto e accompagnamento per i segnalanti" nella versione aggiornata del Piano d'azione è un'aggiunta

positiva che può contribuire a formalizzare ulteriormente un approccio collaborativo all'attuazione pratica della Direttiva, una volta recepita.

Attività di formazione e scambi di esperienze tra gli RPCT potrebbero aumentare la qualità delle segnalazioni di condotte illecite e del processo di gestione delle stesse. I rappresentanti della SNA intervistati hanno chiarito che si concentreranno sulla promozione degli scambi di esperienze e sul rafforzamento delle competenze degli RPCT che si occupano delle segnalazioni di condotte illecite⁷⁵. Particolare attenzione verrà posta sulla promozione di modalità innovative di formazione in materia di gestione delle segnalazioni di condotte illecite. Il rappresentante di una OSC ha affermato che è necessario fornire agli RCPT attività formative aggiuntive sui canali disponibili per le segnalazioni e sulla gestione delle stesse, nonché ulteriori attività per far conoscere l'esistenza degli RCPT all'interno delle pubbliche amministrazioni⁷⁶. La formazione annuale degli RPCT sugli aspetti generali di trasparenza e prevenzione della corruzione è obbligatoria per legge⁷⁷. La SNA, insieme all'ANAC, eroga regolarmente corsi di formazione di base in materia di segnalazioni di condotte illecite⁷⁸. Non è chiaro alla società civile cosa potrebbero comportare nella pratica i "modelli innovativi di formazione" (come riportato nell'impegno), ma, secondo gli intervistati, sarebbe estremamente vantaggioso concentrarsi su casi di studio pratici⁷⁹.

Opportunità, sfide e raccomandazioni in corso di attuazione

I rappresentanti della società civile intervistati erano inizialmente dispiaciuti del fatto che nell'impegno mancasse un chiaro riferimento al coinvolgimento delle OSC nel recepimento della Direttiva⁸⁰. Secondo un intervistato, questo evidenziava un'apertura limitata alla partecipazione civica su questi temi al di fuori del quadro OGP⁸¹. La versione aggiornata del Piano d'azione mitiga in parte questa obiezione, in quanto include la creazione del gruppo di lavoro congiunto nell'ambito della Task Force ANAC, sebbene le OSC non saranno ancora in grado di fornire input sui contenuti della Direttiva stessa.

Sono state inoltre sollevate potenziali obiezioni per quanto riguarda l'attuazione di modelli innovativi di formazione tra gli RPCT, poiché senza una chiara comprensione iniziale di ciò che questi comportano, il loro possibile impatto rimane limitato. Lo stesso vale per le attività relative alla sensibilizzazione degli uffici pubblici sui presidi antiriciclaggio di nuova introduzione a seguito della modifica del Piano d'azione.

Per massimizzare l'impatto di questo impegno, l'IRM raccomanda quanto segue:

- **Nel recepimento della Direttiva UE sui segnalanti, includere il riconoscimento formale dei servizi di supporto forniti dalle OSC.** Sebbene il recepimento della Direttiva sia nelle sue fasi finali e le possibilità di influenzarne i risultati siano limitate, il Governo potrebbe tentare di inserire almeno un riferimento al fatto che esistono servizi di supporto forniti dalle OSC. Ciò legittimerebbe ulteriormente il ruolo delle OSC che attualmente forniscono supporto ai segnalanti e sensibilizzerebbe sull'esistenza del servizio, almeno all'interno della pubblica amministrazione. Per favorire la divulgazione di tali servizi, l'ANAC potrebbe pensare di creare un collegamento all'elenco delle associazioni sul proprio sito quale riconoscimento formale dell'esistenza di tali servizi (come già accade per l'elenco degli RPCT) come pure sulle piattaforme e sui canali interni utilizzati per le segnalazioni. La divulgazione di queste informazioni potrebbe anche essere parte di una più ampia campagna di sensibilizzazione, come programmato

in Repubblica Ceca nel Piano d'azione nazionale 2020-2022⁸². L'Italia potrebbe anche collaborare, per quanto riguarda il whistleblowing, con altri paesi, come la Repubblica di Corea che sta attuando un impegno promettente introducendo protezioni per i segnalanti⁸³.

- **Promuovere la diffusione di questo servizio tra altre OSC.** Le attività di formazione sono attualmente incentrate su attori istituzionali che si occupano della gestione delle segnalazioni di condotte illecite. Solo due OSC forniscono formalmente ai segnalanti servizi di supporto attraverso piattaforme dedicate. Si consideri l'organizzazione di seminari e attività formative anche per le OSC che si occupano di questo argomento per aumentare la disponibilità del servizio a livello nazionale, regionale e locale. L'inclusione tra i fornitori di questo servizio di un pool più ampio di OSC può contribuire a rafforzare ulteriormente la rete di supporto ai segnalanti.
- **Incoraggiare l'apprendimento tra pari e la collaborazione continua tra gli RPTC nell'ambito dello sviluppo di "modelli innovativi di formazione" con le OSC.** Gli RPTC hanno già iniziato a ricevere modelli innovativi di formazione sviluppati in collaborazione con le OSC. Oltre a ciò, l'ANAC e la SNA potrebbero favorire l'apprendimento tra pari tra RPCT per identificare eventuali sfide o opportunità comuni, quindi attingere alle esperienze del gruppo per indagare su come affrontarle in modo efficace. L'obiettivo generale potrebbe essere imparare a sfruttare le segnalazioni di condotte illecite nel modo più efficace per la responsabilità e la supervisione. Le osservazioni rilevate con l'apprendimento tra pari potrebbero quindi essere acquisite e trasformate in risorse da utilizzare in futuro. La società civile potrebbe continuare a offrire attività formative o materiali ed esempi tratti da casi reali che arricchiscono la comprensione dell'esperienza di segnalazione di condotte illecite e del relativo processo dal punto di vista dei segnalanti, contribuendo così a migliorare il processo in generale sia per la pubblica amministrazione che per i segnalanti. Questa attività potrebbe ispirarsi all'impegno sulla protezione dei segnalanti del Piano d'azione nazionale dell'Estonia 2020-2022, che contiene attività di formazione e risorse per i funzionari pubblici⁸⁴.
- **Garantire che sia fornita formazione mirata alle pubbliche amministrazioni locali e più piccole sul monitoraggio, l'identificazione e la gestione dei rischi di corruzione e delle vulnerabilità.** La maggior parte degli interventi finanziati dal PNRR sarà attuata da amministrazioni locali. Queste, come evidenziato in precedenza, presentano spesso notevoli limitazioni in termini di disponibilità di sistemi antiriciclaggio e di prevenzione della corruzione, anche a causa dello staff ridotto e delle limitate possibilità di formazione. Nell'attuazione delle attività di "sensibilizzazione" e formazione previste da questo cluster, quindi, si dovrebbe porre particolare attenzione all'offerta di formazione specifica a questi soggetti minori. Qualora non vi sia la possibilità di fornire formazione specifica esclusivamente alle amministrazioni locali, ANAC e SNA dovrebbero garantire che le PA locali siano adeguatamente rappresentate nella Task Force e nella Comunità di Pratica.

Impegno 5.02: Standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); Associazione OnDATA. Monithon, Cittadinanzattiva, Fondazione Etica, Osservatorio Civico PNRR, Parliament Watch Italia (PWI), Transparency International Italia

Per una descrizione completa dell'impegno si veda l'impegno 5.02 nel Piano d'azione nazionale 2022-2023 (versione originale e versione modificata):

<https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>

Contesto e obiettivi:

L'adozione dello standard OCDS, best practice riconosciuta a livello internazionale e unico standard internazionale per la pubblicazione in formato aperto di informazioni su tutte le fasi di appalti pubblici, è all'ordine del giorno del Governo Italiano dal 2016⁸⁵. Nel quarto Piano d'azione il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile ha cercato di standardizzare dati e informazioni sugli appalti pubblici pubblicati nella piattaforma del Servizio contratti pubblici (SCP) adottando l'OCDS⁸⁶. Tuttavia, non è stato implementato completamente prima della fine del quarto Piano d'azione⁸⁷.

Questo impegno, guidato dall'ANAC, mira a promuovere l'inclusione degli attori della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica e favorire l'accesso alle informazioni disponibili nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNC)⁸⁸ attraverso un portale a libero accesso, cruscotti per l'analisi indipendente dei dati pubblicati, dataset in formato aperto RDF e l'adozione dello standard OCDS per la loro rappresentazione⁸⁹. I dati verrebbero pubblicati nella forma fornita all'ANAC dalle stazioni appaltanti e tradotti nel formato OCDS target come open data. L'ANAC si occuperebbe della pubblicazione dei dataset relativi alla fase di pubblicazione del bando, alla fase di aggiudicazione e alla fase finale per tutti gli appalti di valore superiore a 40.000 euro. Sarebbero inclusi, in parte ma non esclusivamente, i contratti finanziati nell'ambito del PNRR. Nel 2020 il valore complessivo degli appalti pubblici di valore superiore a 40.000 euro è stato di 178,8 miliardi di euro⁹⁰.

Le attività prevedono il coinvolgimento della società civile in varie fasi, anche per identificare i dati a cui vorrebbero avere accesso, ai fini di condivisione di esperienze e feedback sulla facilità d'uso del portale e sulla qualità dei dati.

Questo impegno è rilevante per il valore OGP di trasparenza in quanto fornisce dati sugli appalti pubblici di alto valore in un formato aperto, allineato agli standard internazionali per le best practice, e quindi apre l'accesso alle informazioni. L'impegno si inserisce nel più ampio contesto dell'apertura dei dati e dell'inclusione della società civile nel monitoraggio delle attività della pubblica amministrazione. Pertanto, è anche rilevante per il valore OGP di partecipazione civica.

Potenziale di risultati: Modesto

Se implementato con successo, questo impegno aumenterebbe ulteriormente la disponibilità di dati aperti per gli appalti pubblici, nonché la confrontabilità di questi dati con quelli di altri paesi in cui viene utilizzato lo stesso formato. Le informazioni contenute nella BDNC possono essere considerate di alto valore e interesse, in quanto il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) riconosce la BDNC come database di interesse nazionale⁹¹. L'aumento sarebbe incrementale piuttosto che sostanziale, perché le informazioni sugli appalti pubblici sono già per lo più

disponibili in formato aperto, sebbene non in OCDS. Un rappresentante della società civile internazionale ha confermato che l'Italia ha già ottenuto buoni risultati in questo settore e continua a colmare le lacune e apportare miglioramenti nella pubblicazione dei dati in standard OCDS⁹². Il potenziale di risultati rimane modesto, considerando che non vi sono aspettative o meccanismi formali per le attività di monitoraggio (favorite dalla disponibilità di dati aperti) che abbiano un impatto diretto sui processi decisionali. Il rappresentante della società civile internazionale intervistato ha sottolineato che, al di là dei miglioramenti alla pubblicazione dei dati, l'introduzione e il miglioramento di meccanismi di monitoraggio formali che potrebbero aiutare a influenzare la gestione del rischio e il processo decisionale interno potrebbero avere un risultato più incisivo⁹³.

Un rappresentante della pubblica amministrazione ha evidenziato che l'impegno è partito dalla stessa ANAC come sistema per soddisfare la richiesta delle OSC di essere coinvolte nel monitoraggio della spesa relativa al PNRR⁹⁴. L'ambito di applicazione dell'impegno è limitato, in quanto il monitoraggio del PNRR non rientra nelle competenze dell'ANAC. L'intervistato ha confermato che l'obiettivo e focus esclusivo è fornire i dati sugli appalti pubblici (già disponibili in formato aperto) in formato OCDS, in modo da favorire il coinvolgimento delle OSC nel processo di monitoraggio. Rispondendo alle richieste della società civile, è stato confermato che l'idea è utilizzare il codice CUP (il numero di identificazione univoco assegnato ai singoli progetti di lavori pubblici) per collegare tra loro appalti pubblici e progetti finanziati dal PNRR⁹⁵, cosa che inoltre consentirebbe un miglior monitoraggio della spesa effettuata tramite il PNRR⁹⁶. Pur riconoscendo che i dati da pubblicare nel portale erano già in parte accessibili, l'intervistato dell'ANAC ha indicato che la pubblicazione in formato OCDS ne aumenta ulteriormente l'accessibilità e consente inoltre un processo di benchmarking tra i contratti nazionali e quelli dell'UE, poiché si usa lo stesso formato per le gare pubbliche dell'Unione Europea nella piattaforma TED⁹⁷. Il rappresentante di una società civile ha inoltre evidenziato il valore aggiunto dato dal consentire la confrontabilità tra paesi⁹⁸.

Un rappresentante della pubblica amministrazione ha osservato inoltre che parte delle attività previste nell'ambito dell'impegno sarebbero state attuate indipendentemente dal quadro OGP⁹⁹. Ad esempio, il progetto eNEIDE, finanziato dal Programma Connecting Europe Facility (CEF) della Commissione Europea, del cui consorzio di attuazione l'ANAC è partner¹⁰⁰, è una delle principali fonti di finanziamento del portale che ospita la pubblicazione dei dati BDNCP in OCDS¹⁰¹. Il rappresentante di una OSC ha confermato che l'attuazione dell'impegno nel quadro OGP consente comunque una collaborazione più strutturata e diretta con la società civile. È stata elogiata la collaborazione diretta e trasparente tra società civile e pubblica amministrazione nel contesto dei gruppi di lavoro che si occupano della progettazione e dell'attuazione dell'impegno¹⁰².

L'intervistato ha confermato l'intenzione di garantire la collaborazione con la società civile durante l'attuazione del Piano d'azione¹⁰³. Sebbene il testo dell'impegno sia vago in questo senso, sono previsti eventi come Datathons per promuovere il portale e sensibilizzare sui dati disponibili e stimolare la domanda. Sono inoltre previste attività formative per sviluppare la capacità della società civile di utilizzare i dati aperti nel formato OCDS specifico a fini di monitoraggio. Un intervistato ha confermato che al momento non vi sono piani concreti¹⁰⁴. Pur accogliendo favorevolmente gli sforzi per impegnarsi con la società civile nell'ambito dell'attuazione di questo impegno, un rappresentante della società civile internazionale ha avvertito che le attività di coinvolgimento dovrebbero andare oltre gli hackathon o gli eventi

individuali di formazione per arrivare a un piano in corso che tratti la società civile come partner collaboratori e non spettatori¹⁰⁵.

Opportunità, sfide e raccomandazioni in corso di attuazione

Le interviste hanno evidenziato che le principali sfide e ostacoli che possono ostacolare l'attuazione di questo impegno sono legati alla capacità sia degli attori della pubblica amministrazione che degli utenti finali di usare in modo appropriato i dati pubblicati in formato OCDS. La scarsa sensibilizzazione e comprensione del potenziale degli open data, tra gli esperti non in materia di società civile e a livello decisionale, rimane una delle questioni chiave nel panorama italiano degli open data. I precedenti rapporti IRM hanno precedentemente identificato la necessità per le istituzioni di sviluppare attività che garantiscano una collaborazione continua con la società civile per comprendere le loro richieste in termini di dati aperti e valutare le possibilità di renderli disponibili¹⁰⁶. Le attività formative avranno quindi un ruolo chiave nel consentire il raggiungimento di risultati significativi per questo impegno.

Per massimizzare l'impatto di questo impegno, l'IRM raccomanda quanto segue:

- **Istituire un sistema di segnalazione per i singoli processi di appalto e indagare sulle incongruenze individuate.** La Lettonia ha implementato con successo uno strumento digitale che contrassegna automaticamente le pubblicazioni di appalti quando vengono identificati determinati rischi (come procedure accelerate o un numero ridotto di offerenti)¹⁰⁷. Questo ha reso più facile per coloro che monitorano gli appalti identificare e indagare su tali casi. Nel contesto italiano, un sistema di segnalazione di potenziali incongruenze o irregolarità derivanti dall'apertura dei dati sugli appalti pubblici potrebbe incoraggiare la società civile e le istituzioni a perseguire e indagare sulle red flag, oppure utilizzare le informazioni per affinare le valutazioni di gestione del rischio. Ciò potrebbe quindi anche influenzare il processo decisionale in merito alla politica sugli appalti, o anche a specifici processi di appalto. Tale sistema potrebbe essere sviluppato in collaborazione con la società civile e comprendere soluzioni specifiche e concrete che favoriscono la segnalazione formale di potenziali irregolarità. Questo potrebbe basarsi su un progetto ANAC che ha identificato una serie di indicatori di rischio di corruzione e pubblica i risultati tramite una piattaforma di informazioni commerciali¹⁰⁸. Le istituzioni potrebbero anche esaminare i modelli di monitoraggio del pubblico e delle CSO che hanno avuto successo, come OpenCoesione o l'iniziativa Monithon.eu¹⁰⁹. Questa raccomandazione può sollevare questioni normative, tecnologiche e di finanziamento che potrebbero dover essere risolte e affrontate in piani d'azione successivi, qualora non fosse possibile introdurre un tale sistema nel periodo di attuazione di questo Piano d'azione.
- **Istituire un programma di formazione sia per le pubbliche amministrazioni che per le OSC** per mostrare il potenziale dei dati e il modo in cui possono essere utilizzati per il monitoraggio. Tali attività formative possono sviluppare le competenze necessarie perché i dati resi pubblici in formato OCDS siano utilizzati in modo corretto ed efficace. Le sessioni possono anche essere occasioni di dialogo tra le amministrazioni e la società civile su come le attività di monitoraggio delle une possano giovare all'altra, o dove apportare miglioramenti o aumentare l'efficienza. Nello specifico, considerare il coinvolgimento delle PA locali più piccole (es. un comune, che spesso fa più fatica a pubblicare dati rilevanti sugli appalti pubblici rispetto alle amministrazioni centrali) nel gruppo di lavoro che attua l'impegno. Oltre a organizzare questi corsi di formazione, le

istituzioni dovrebbero valutare i risultati ottenuti per vedere se portano a un maggior utilizzo dei dati, a una maggior rendicontazione o a un miglior coinvolgimento con le OSC e utilizzare questi dati per perfezionare e migliorare i programmi di formazione sull'uso delle informazioni sugli appalti in futuro.

- **Incoraggiare l'uso dei dati per analizzare l'impatto degli appalti e affrontare problemi sociali.** Si possono usare gli appalti come leva nascosta per affrontare le disuguaglianze o altri problemi sociali. La pubblicazione di più dati aperti potrebbe incoraggiare le istituzioni che gestiscono i processi di appalto ad analizzare i dati legati agli appalti per vedere dove e come hanno influito sulle priorità politiche (forse in relazione ai finanziamenti per la ripresa dal COVID-19, alla digitalizzazione, alla sostenibilità, all'uguaglianza ecc.). Lavorando in collaborazione con la società civile, queste analisi possono quindi essere utilizzate per adeguare le priorità o le politiche sugli appalti e far sì che aiutino ad affrontare tali problemi, come pure garantiscano un uso efficace del denaro pubblico.

¹⁹ Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, marzo 2022,

<https://www.corteconti.it/Download?id=ece03c3a-0a39-449a-8d19-3105b75ded32>

²⁰ Come richiesto dall'art. 29, Regolamento (UE) 241/2021. Rappresentanti del Governo hanno detto all'IRM che questo punto verrà chiarito. Hanno aggiunto che, durante la co-creazione, non erano ancora state definite le responsabilità a livello istituzionale, a causa dei nuovi compiti assegnati dal Governo per affrontare la pandemia di COVID-19. Dipartimento della Funzione Pubblica, commenti ricevuti durante la fase di pre-pubblicazione, 4 agosto 2022.

²¹ Open Government Partnership, Quinto Piano d'azione nazionale (versione modificata), settembre 2022

²² Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022.

²³ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 162/2021, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/18/21G00175/sg>

²⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 209.

²⁵ Rappresentante Dipartimento per la transizione digitale, intervista con ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

²⁶ Questo elenco è stato aggiornato a settembre 2022 per riportare solo le PA e le OSC elencate nel Piano d'azione modificato.

²⁷ Open Government Partnership, Terzo Piano d'azione nazionale per l'Italia 2016-2018, 26 ottobre 2016,

<https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-third-national-action-plan-2016-2018/>

²⁸ Federica Genna, Independent Reporting Mechanism (IRM): Italy Transitional Results Report 2019–2021 [Rapporto transitorio sui risultati in Italia 2019–2021], pag. 23, 28 marzo 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-transitional-results-report-2019-2021/>

²⁹ Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

³⁰ Italia Open Gov, Primi passi verso la co-creazione di una strategia nazionale per il governo aperto in Italia, 19 maggio 2022, <https://open.gov.it/eventi/primi-passi-verso-co-creazione-strategia-nazionale#-materiali-dei-relatori->

³¹ Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022; Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

³² Open Government Partnership, Quinto Piano d'azione nazionale (rivisto), settembre 2021

³³ Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

³⁴ Dipartimento della funzione pubblica, Commenti ricevuti durante la fase di pre-pubblicazione, 4 agosto 2022.

³⁵ Open Government Partnership, Break the Roles, <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/break-the-roles/>

³⁶ Rappresentante Formez, intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.

³⁷ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Decreto del 22 febbraio 2022.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/30/22A01988/sg>

³⁸ Governo Italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pagg. 202-209.

³⁹ Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022; Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

⁴⁰ Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

⁴¹ Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022.

⁴² Rappresentante Task Force OGP, intervista di ricercatore IRM, 29 aprile 2022. Il Piano d'azione aggiornato elenca solo due OSC coinvolte nell'attuazione dell'impegno 1.01 rispetto alle quattro originariamente indicate.

⁴³ Federico Anghelè (The Good Lobby), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.

⁴⁴ Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), Design an open government strategy or initiative [Osservatorio sull'innovazione nella pubblica amministrazione, (OPSI) Progettare una strategia o un'iniziativa di governo aperto], <https://oecd-opsi.org/guide/open-government/design-an-open-government-strategy-or-initiative/>

- ⁴⁵ Open Government Partnership, Finland Open Government Strategy [Strategia finlandese per il governo aperto], <https://www.opengovpartnership.org/members/finland/commitments/fi0031/>
- ⁴⁶ Open Government Partnership, Tunisia Action Plan Review 2021-2023 [Revisione del Piano d'azione nazionale tunisino 2021-2023], <https://www.opengovpartnership.org/documents/tunisia-action-plan-review-2021-2023/>
- ⁴⁷ Open Government Partnership, Argentina Federal Program on Open Government [Programma federale argentino di governo aperto], <https://www.opengovpartnership.org/members/argentina/commitments/AR0090/>
- ⁴⁸ Eurobarometro speciale 523 (Commissione europea, DG HOME), luglio 2022 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>
- ⁴⁹ Eurobarometro Flash 507 (Commissione europea, DG HOME), luglio 2022 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2657>
- ⁵⁰ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge 179/2017, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg>
- ⁵¹ Commissione Europea, Direttiva 2019/0366/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>; Secondo recenti dichiarazioni del Presidente dell'ANAC, è stata elaborata una bozza di testo in collaborazione con il Ministero della Giustizia, ma il processo formale di recepimento è ancora bloccato, si veda: ANAC, il presidente dell'ANAC Busia dichiara che l'Italia è inadempiente nella tutela del whistleblowing, 1 gennaio 2022, <https://www.anticorruzione.it/-/il-presidente-di-anac-busia-italia-inadempiente-nella-tutela-del-whistleblowing>
- ⁵² ANAC, Analisi dati 2020 <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/198526/Analisi+dati+pianificazione+2020+-+Urac+20.10.21.pdf/b9301799-9c87-3ff9-fde1-f41e4dc039ec?t=1636558278733>
- ⁵³ ANAC, Analisi dati 2021 <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/39980613/All.II+Parte+generale+Analisi+dei+dati+piattaforma+PTPCT.pdf/41794c09-7148-1d57-3fa4-6c437394d104?t=1656088672400>
- ⁵⁴ ANAC, Relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'ANAC nel 2021, 23 giugno 2022, <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/39459199/12.ANAC+-+Relazione+annuale+2022+-+VWhistleblowing.pdf/93853064-262f-5eb5-a26d-9d4d8e27dcfe?t=1655914271723>
- ⁵⁵ Transparency International Italy, Whistleblowing 2021, 2022, https://www.transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/report-whistleblowing-2021.pdf
- ⁵⁶ ANAC, Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nelle pubbliche amministrazioni, 9 giugno 2021, <https://www.ilpersonale.it/wp-content/uploads/Delibera-n.-469-del-9-giugno-2021.pdf>
- ⁵⁷ Federica Genna, Independent Reporting Mechanism (IRM): Italy Design Report 2019–2021 [Rapporto sulla progettazione per l'Italia 2019–2021], pag. 8.
- ⁵⁸ Idem.
- ⁵⁹ Unità di Informazione Finanziaria, Banca d'Italia, Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al COVID-19 e al PNRR, aprile 2022 <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-Covid-19-e-PNRR-11.04.2022.pdf>
- ⁶⁰ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022; Rappresentante SNA, intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022; Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁶¹ Libera, Linea Libera, https://www.libera.it/schede-536-linea_libera; Transparency International Italia, ALAC, <https://transparency.it/cosa-facciamo/supporto-ai-segnalanti>
- ⁶² Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁶³ nel Piano d'azione originario, le attività relative alla creazione della Task Force e della Comunità di Pratica erano raggruppate nell'impegno 2.01, mentre tutte le attività sulla protezione dei segnalanti rientravano nel 2.02. Nel Piano d'azione modificato, queste attività sono state suddivise tra i due impegni: L'impegno 2.01 include attività che nella versione precedente erano impegni 2.01.1 e 2.02.2; la leadership d'attuazione, che nel Piano d'azione originario era suddivisa tra ANAC e SNA, ricade esclusivamente nell'ambito dell'ANAC. L'impegno 2.02 include attività che nella versione precedente erano impegni 2.01.2 e 2.02.1; la leadership d'attuazione, che nel Piano d'azione originario era suddivisa tra ANAC e SNA, ricade esclusivamente nell'ambito della SNA.
- ⁶⁴ Scambio e-mail, rappresentante della Task Force OGP, 2 settembre 2022.
- ⁶⁵ Rappresentanti Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022; Rappresentante Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022; Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁶⁶ ANAC, Forum RPCT, <https://www.anticorruzione.it/-/forum-rpct>
- ⁶⁷ Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁶⁸ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022. Il rappresentante ANAC intervistato ha indicato che le strategie nazionali anticorruzione sono generalmente sottoposte a consultazione pubblica solo dopo che il contenuto è stato approvato dall'ANAC, senza previa interazione con la società civile. Coinvolgere le OSC in una precedente fase del processo rappresenterebbe un approccio di co-creazione positivo.

- ⁶⁹ Il Sole 24 Ore, Appalti PNRR, enti locali latitanti sulle procedure antiriciclaggio <https://www.ilsole24ore.com/art/appalti-pnrr-enti-locali-latitanti-procedure-antiriciclaggio-AEjNY79>
- ⁷⁰ Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/68-incentivi/2042324-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-i-progetti-del-mise>
- ⁷¹ Transparency International Italia, Whistleblowing 2021, 2021, <https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/whistleblowing-2021>
- ⁷² Specifiche misure a supporto sono contenute nell'art. 20. Direttiva 2019/0366/UE.
- ⁷³ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁷⁴ Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁷⁵ Rappresentante SNA, intervista di ricercatore IRM, 6 maggio 2022.
- ⁷⁶ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.
- ⁷⁷ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge 190/2012, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>
- ⁷⁸ Si veda: <https://sna.gov.it/cosa-offriamo/formazione/formazione-continua/?titolo=Whistle&anno=Tutti&iscrizioni=Chiuse&sede=Tutte>
- ⁷⁹ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022. Dopo l'adozione del Piano d'azione e la stesura di questa relazione, durante un evento interno della Comunità di Pratica una OSC ha presentato un docu-film (La Bufera) che racconta le storie di segnalanti italiani. Da allora è stato caldamente raccomandato l'uso del docu-film in sessioni di formazione su segnalazioni di condotte illecite e questioni normative. Commenti ricevuti durante la prepubblicazione, Dipartimento della funzione pubblica, 4 agosto 2022.
- ⁸⁰ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022; Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁸¹ Rappresentante Libera, intervista di ricercatore IRM, 5 maggio 2022.
- ⁸² Open Government Partnership, Czech Republic, Adopt and promote whistleblower protection legislation [Repubblica Ceca, Adottare e promuovere la legislazione sulla protezione degli informatori], <https://www.opengovpartnership.org/members/czech-republic/commitments/CZ0031/>
- ⁸³ Open Government Partnership, Republic of Korea Action Plan Review 2021-2023 [Revisione del Piano d'azione nazionale della Repubblica di Corea 2021-2023] 21 giugno 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/republic-of-korea-action-plan-review-2021-2023/>
- ⁸⁴ Open Government Partnership, Estonia, Establish and train operators of confidential whistleblower hotline [Estonia, Istituire e formare operatori di hotline riservate a segnalanti], <https://www.opengovpartnership.org/members/estonia/commitments/EE0057/>
- ⁸⁵ Federica Genna, Independent Reporting Mechanism (IRM): Italy Design Report 2019-2021 [Rapporto sulla progettazione per l'Italia 2019-2021], pag. 57.
- ⁸⁶ Impegno 7.1 nel quarto Piano d'azione nazionale 2019-2021, pag. 48; Governo Italiano, Servizio contratti pubblici, <https://www.serviziopubblici.it/SPIApp/>
- ⁸⁷ Open Government Partnership, Autovalutazione finale 2019-2021, 1 marzo 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-end-of-term-self-assessment-2019-2021/>
- ⁸⁸ ANAC, Banca dati nazionale dei contratti pubblici, <https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>
- ⁸⁹ Open Contracting Partnership, Open Contracting Data Standard, <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>
- ⁹⁰ ANAC, Relazione annuale 2021, 18 giugno 2021, <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2021>
- ⁹¹ Articolo 62, Codice dell'Amministrazione Digitale, https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2018-09-28/_rst/capo5_sezione2_art60.html
- ⁹² Karolis Granickas, Open Contracting Partnership, intervista con IRM, 11 agosto 2022.
- ⁹³ Karolis Granickas, Open Contracting Partnership, intervista con IRM, 11 agosto 2022.
- ⁹⁴ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.
- ⁹⁵ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.
- ⁹⁶ Un intervistato della società civile ha evidenziato che una delle possibili sfide in questo sistema è legata al fatto che il tag CUP viene assegnato nelle prime fasi della creazione di un appalto pubblico, ancor prima che entri nella fase di gara formale. In alcuni casi, un flusso di finanziamento originariamente etichettato come "PNRR" potrebbe cambiare una volta aggiudicato il progetto. Rappresentante OSC, intervista di ricercatore IRM, 5 luglio 2022.
- ⁹⁷ Piattaforma TED, <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>
- ⁹⁸ Andrea Borruso, Ondata, intervista di ricercatore IRM, 7 luglio 2022.
- ⁹⁹ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.
- ¹⁰⁰ Commissione Europea, Azione n. 2018-IT-IA-0170, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-telecom/2018-it-ia-0170>
- ¹⁰¹ ANAC, portale di dataset BDNCP in standard OCDS, <https://dati.anticorruzione.it/opendata/ocds>
- ¹⁰² Andrea Borruso, Ondata, intervista di ricercatore IRM, 7 luglio 2022.
- ¹⁰³ Rappresentante ANAC, intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.

¹⁰⁴ Andrea Borruso, Ondata, intervista di ricercatore IRM, 7 luglio 2022.

¹⁰⁵ Karolis Granickas, Open Contracting Partnership, intervista con IRM, 11 agosto 2022.

¹⁰⁶ Federica Genna, Independent Reporting Mechanism (IRM): Rapporto transitorio sui risultati in Italia 2019–2021, pag. 24.

¹⁰⁷ Open Government Partnership, Latvia, Transparency in public procurement and contracts [Lettonia, Trasparenza negli appalti pubblici], <https://www.opengovpartnership.org/members/latvia/commitments/LV0040/>

¹⁰⁸ ANAC, Misurazione del rischio di corruzione e indicatori di rischio, <https://www.anticorruzione.it/il-progetto/>

¹⁰⁹ OpenCoesione è un'iniziativa del Governo sulla politica di coesione in Italia volta a promuovere l'efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati sui progetti finanziati e un'ampia partecipazione civica, <https://opencoesione.gov.it/>;

Monithon è un'iniziativa indipendente per la promozione del monitoraggio civico della spesa pubblica, <https://www.monithon.eu/>

SEZIONE III. Metodologia e indicatori utilizzati dall'IRM

Lo scopo di questa revisione non è la valutazione come per le precedenti relazioni IRM. È intesa come una revisione indipendente, rapida e tecnica delle caratteristiche del Piano d'azione e dei punti di forza e delle sfide che l'IRM identifica, volta a dare forma a un processo di attuazione più forte. Gli impegni promettenti evidenziati dall'IRM in questa revisione sono quelli che hanno il più alto potenziale di risultati, hanno alta priorità per i portatori di interesse del paese, o sono una priorità nel contesto del governo aperto nazionale, oppure sono una combinazione di questi fattori.

L'IRM, per determinare quali riforme o impegni identificare come promettenti, segue un sistema di filtri e raggruppamenti:

Passo 1: determinare cosa è rivedibile e cosa non si basa sulla verificabilità dell'impegno per come scritto nel Piano d'azione.

Passo 2: determinare se l'impegno ha un'ottica di governo aperto. È rilevante per i valori OGP?

Passaggio 3: gli impegni verificabili e con un'ottica di governo aperto vengono esaminati per identificare se è necessario raggruppare determinati impegni. Gli impegni che hanno un obiettivo politico comune o quelli che contribuiscono alla stessa riforma o questione politica dovrebbero essere raggruppati e il "potenziale di risultati" revisionato considerandoli nel loro insieme. Il processo di raggruppamento è condotto da personale dell'IRM, come segue:

- a. Determinare i temi generali. Possono essere quelli indicati nel Piano d'azione o, se il Piano d'azione non è già raggruppato per temi, il personale dell'IRM può utilizzare come riferimento il sistema di tag tematici realizzato dall'OGP.
- b. Revisionare gli obiettivi degli impegni per identificare gli impegni che affrontano la stessa questione politica o contribuiscono alla stessa politica più ampia o alla stessa riforma di governo.
- c. Organizzare gli impegni per cluster in base alle necessità. Gli impegni possono già essere organizzati nel Piano d'azione nell'ambito di specifiche politiche o riforme di governo oppure possono essere indipendenti e quindi non raggruppati.

Passo 4: valutare il potenziale di risultati del cluster o dell'impegno singolo.

Il sistema di filtri è un processo interno e i dati per i singoli impegni sono disponibili nell'Allegato I. Inoltre, durante il processo di revisione interna di questo prodotto, l'IRM verifica l'accuratezza dei risultati e raccoglie ulteriori input attraverso la revisione tra pari, il feedback dell'unità di supporto OGP secondo necessità, interviste e validazioni con portatori di interesse del paese, una revisione di esperti esterni e la supervisione da parte dell'International Experts Panel (IEP) dell'IRM.

Come descritto nel sistema di filtri qui sopra, l'IRM si basa su **tre indicatori chiave** per questa revisione:

I. Verificabilità

- "Sì" Abbastanza specifici per essere revisionati. Come scritto nel Piano d'azione, gli obiettivi dichiarati e le azioni proposte sono sufficientemente chiari e comprendono attività oggettivamente verificabili per valutarne l'attuazione.
- "No": Non abbastanza specifici per essere revisionati. Come scritto nel Piano d'azione, gli obiettivi dichiarati e le azioni proposte non sono chiari e non comprendono attività oggettivamente verificabili per valutarne l'attuazione.

*Gli impegni non specifici saranno considerati "non verificabili" e non verranno effettuate ulteriori valutazioni.

II. Ha un'ottica di governo aperto?(Rilevante)

Questo indicatore determina se l'impegno si riferisce ai valori di trasparenza, partecipazione civica o responsabilità pubblica del governo aperto così come definiti dalla Open Government Declaration, Articles of Governance dell'OGP e rispondendo alle domande guida riportate sotto. Sulla base di un'attenta lettura del testo dell'impegno, l'IRM determina innanzitutto se l'impegno ha un'ottica di governo aperto:

- **Si/No:** L'impegno si propone di rendere un'area di policy, le istituzioni o un processo decisionale più trasparenti, partecipativi o responsabili nei confronti del pubblico?

L'IRM utilizza i valori OGP così come definiti negli Articles of Governance. Inoltre, le seguenti domande per ciascun valore OGP possono essere utilizzate come riferimento per identificare la specifica ottica di governo aperto nell'analisi degli impegni:

- **Trasparenza:** Il Governo divulgherà più informazioni, migliorerà il quadro giuridico o istituzionale per garantire il diritto all'informazione, migliorerà la qualità delle informazioni divulgate al pubblico o migliorerà la trasparenza dei processi decisionali o delle istituzioni del Governo?
- **Partecipazione civica:** Il Governo creerà o migliorerà le opportunità, i processi o i meccanismi che permettono al pubblico di dare forma o influenzare le decisioni? Il Governo creerà, attiverà o migliorerà i meccanismi di partecipazione per le minoranze o i gruppi sottorappresentati? Il Governo creerà un contesto giuridico favorevole alla libertà di riunione, di associazione e di protesta pacifica?
- **Responsabilità pubblica:** Il Governo creerà o migliorerà le opportunità di chiamare i funzionari a rispondere delle loro azioni? Il Governo consentirà a quadri legali, politici o istituzionali di promuovere l'accountability dei funzionari pubblici?

III. Potenziale di risultati

Precedentemente noto come indicatore di "impatto potenziale", è stato adeguato tenendo conto del feedback del processo di consultazione IRM Refresh con la community OGP. Con il nuovo focus strategico orientato ai risultati dei prodotti IRM, questo indicatore è stato modificato in modo tale da presentare, in questa prima revisione, i risultati attesi e il potenziale, che saranno successivamente verificati nel Rapporto sui risultati IRM, al termine dell'attuazione. Data la finalità di questa Revisione del Piano d'azione, la valutazione del "potenziale di risultati" costituisce unicamente una prima indicazione della possibilità che l'impegno ha di produrre risultati significativi basata sulla sua articolazione nel Piano d'azione e rispetto all'attuale situazione della rispettiva area di policy.

La scala dell'indicatore è stata così definita:

- **Non chiaro:** L'impegno mira a mantenere le pratiche in corso in linea con la legislazione, i requisiti o le politiche esistenti, senza indicazioni di valore aggiunto o approccio di governo aperto migliorato rispetto alla pratica esistente.
- **Modesto:** Un'iniziativa positiva ma isolata o modifiche a processi, pratiche o politiche. Impegni che non generano cambiamenti vincolanti o istituzionalizzati nel Governo o nelle istituzioni che governano un'area di policy. Ad esempio, strumenti come siti web o rilascio di dati, attività formative, progetti pilota
- **Sostanziale:** Potrebbe essere un punto di svolta nelle regole del gioco (o di creazione di nuove regole), pratiche, politiche o istituzioni che governano un'area di policy, settore pubblico e/o rapporto tra cittadini e stato. L'impegno genera cambiamenti vincolanti e istituzionalizzati in tutto il Governo

Questa revisione è stata preparata dall'IRM in collaborazione con Federica Genna (Fondazione SAFE) ed è stata revisionata da Brendan Halloran in veste di esperto esterno. La metodologia dell'IRM, la qualità dei prodotti IRM e il processo di revisione sono supervisionati dall'International Experts Panel (IEP) dell'IRM.

Per ulteriori informazioni sull'IRM, fare riferimento alla **Sezione "About IRM" sul sito OGP** disponibile [qui](#).

Allegato 1. Dati impegno per impegno¹¹⁰

Impegno 1.01: Forum multistakeholder e strategia nazionale per il governo aperto

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Questo impegno è raggruppato come: Cluster 1 – Governance e strategia per il governo aperto (impegno 1.01, punti 1 e 2 dell'impegno 4.01, e impegno 4.02)
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 2.01: Strategie e reti per l'integrità e la trasparenza

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Questo impegno è raggruppato come: Cluster 2 – Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità (impegni 2.01 e 2.02)
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 2.02: Comunità di Pratica dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Questo impegno è raggruppato come: Cluster 2 – Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità (impegni 2.01 e 2.02)
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 3.01: Promozione delle opportunità di partecipazione al PNRR

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 3.02: Hub Nazionale a supporto delle politiche di partecipazione

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 4.01: Parità di genere nei settori pubblico e privato

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Punti 1 e 2 di questo impegno sono raggruppati come segue: Cluster 1 – Governance e strategia per il governo aperto (impegno 1.01, punti 1 e 2 dell'impegno 4.01, e impegno 4.02)
- Potenziale di risultati per il punto 3: Modesto

Impegno 4.02: Giovani e partecipazione

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Questo impegno è raggruppato come: Cluster 1 – Governance e strategia per il governo aperto (impegno 1.01, punti 1 e 2 dell'impegno 4.01, e impegno 4.02)
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 5.01: Abilitare l'innovazione digitale inclusiva

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? No
- Potenziale di risultati: Modesto

Impegno 5.02: Standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica

- Verificabile: Sì
- Ha un'ottica di governo aperto? Sì
- Potenziale di risultati: Modesto

¹¹⁰ **Note editoriali:**

1. Per gli impegni raggruppati: la valutazione del potenziale di risultati è effettuata a livello di cluster, piuttosto che di singoli impegni.
2. I titoli corti degli impegni potrebbero essere stati modificati per brevità. Per il testo integrale degli impegni si veda il Piano d'azione nazionale: <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2021-2023-december/>

Allegato 2: Requisiti minimi per agire in conformità con il processo OGP¹¹¹

Secondo la politica di revisione procedurale dell'OGP, durante lo sviluppo di un Piano d'azione i paesi aderenti all'OGP devono soddisfare il livello di influenza pubblica "Coinvolgere" secondo la valutazione dell'IRM del processo di co-creazione.

Per determinare se un paese rientra nella categoria "Coinvolgere" della scala, l'IRM valuta diversi elementi degli standard di partecipazione e co-creazione OGP. L'IRM valuterà se il paese ha rispettato, durante la definizione del Piano d'azione, i seguenti aspetti degli standard, che costituiscono i requisiti minimi:

1. **Esiste un forum:** Esiste un forum per supervisionare il processo OGP.
2. **È un forum multistakeholder:** Vi partecipano sia il Governo che la società civile.
3. **Risposta ragionata:** Il Governo o il forum multistakeholder documenta o è in grado di dimostrare come ha fornito feedback durante il processo di co-creazione. Ciò può includere un riepilogo delle principali categorie e/o temi proposti per l'inclusione, la modifica o il rifiuto.

La tabella qui sotto riassume la valutazione dell'IRM sui tre standard applicabili ai fini della revisione procedurale. Lo scopo di questa sintesi è verificare la conformità ai requisiti minimi di revisione procedurale e non è una valutazione completa delle performance secondo gli standard di partecipazione e co-creazione OGP. Sarà fornita una valutazione completa della co-creazione e della partecipazione durante l'intero ciclo OGP nel Rapporto sui risultati.

Tabella 2. Riassunto dei requisiti minimi per agire in conformità con il processo OGP

<i>Standard OGP</i>	<i>Lo standard è stato soddisfatto?</i>
Esiste un forum. L'Open Government Forum (OGF) è il forum permanente in Italia, ufficialmente istituito nel giugno 2016, che istituzionalizza la partecipazione della società civile al processo OGP ¹¹² . La composizione e i principi di funzionamento sono pubblicati negli Allegati al terzo e al quarto Piano d'azione ¹¹³ . Con il lancio e l'attuazione del quinto Piano d'azione, il Forum si evolverà in Community OGP Italia e sarà istituito un forum multistakeholder più strutturato (che funzionerà come un comitato direttivo per la più ampia governance della policy e del processo OGP) ¹¹⁴ .	Verde
Il forum è multistakeholder. Nella sua attuale composizione, l'OGF comprende rappresentanti delle organizzazioni della società civile, del mondo accademico e	Giallo

delle associazioni imprenditoriali. I rappresentanti del Governo non sono inclusi come membri, ma spesso partecipano alle plenarie. Come indicato in precedenza, nell'ambito dell'attuazione del quinto Piano d'azione sarà istituito un forum multistakeholder più strutturato, comprendente rappresentanti sia del Governo che della società civile¹¹⁵.	
Il Governo ha fornito una risposta ragionata su come il feedback del pubblico è stato utilizzato per definire il Piano d'azione. Il rappresentante di una OSC ha affermato che, durante le prime fasi della co-creazione, si potrebbe migliorare il feedback della Task Force OGP sull'inclusione o sul rifiuto di suggerimenti e commenti delle OSC¹¹⁶. La bozza del Piano d'azione è stata oggetto di consultazione pubblica sulla piattaforma ParteciPa dal 25 gennaio al 24 febbraio ed è stata pubblicata una relazione sull'esito della consultazione pubblica il 28 febbraio 2022¹¹⁷. Alcuni feedback sui commenti potrebbero essere più dettagliati, se non che saranno presi in considerazione dalla PA. I risultati del processo di consultazione sono stati discussi in una plenaria dell'OGF l'8 marzo 2022¹¹⁸.	Verde

¹¹¹ Il 24 novembre 2021 il Comitato direttivo dell'OGP ha approvato un aggiornamento degli standard di partecipazione e co-creazione OGP. Le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2022, per tutti i paesi che co-creano dal 2022 in poi. I paesi che presentano Piani d'azione per il ciclo 2021-2023 (come il Piano d'azione italiano 2022-2023) saranno valutati secondo la versione precedente degli standard, in quanto la co-creazione è avvenuta prima dell'approvazione delle modifiche.

<https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

¹¹² Sito OGP Italia, Community OGP Italia, <https://open.gov.it/partecipa/community-ogp-italia#dall-open-government-forum-alla-community-ogp-italia->

¹¹³ Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Open Government in Italia, Terzo Piano d'azione con Addendum 2016 - 2018, pag. 146, 26 ott. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-third-national-action-plan-2016-2018/>; Dipartimento della funzione pubblica, Quarto Piano d'azione nazionale per il governo aperto 2019-2021, pag. 68, 15 luglio 2019, <https://www.opengovpartnership.org/documents/italy-action-plan-2019-2021/>.

¹¹⁴ Vedi impegno 1.01; analisi fornita sopra a pagina 10.

¹¹⁵ Vedi impegno 1.01; analisi fornita sopra a pagina 10.

¹¹⁶ Susanna Ferro (Transparency International Italia), intervista di ricercatore IRM, 9 maggio 2022.

¹¹⁷ Governo Italiano, Relazione sulla consultazione pubblica, Quinto Piano d'azione nazionale, 28 febbraio 2022, <https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/32/report-consultazione-Snap-piano-azione-governo-aperto-italia.pdf>

¹¹⁸ Governo Italiano, sito web FormezPA, EventiPA, <http://eventipa.formez.it/node/356186>