

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Miti e realtà degli open data all'italiana

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1644871> since 2017-07-11T11:18:07Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

MITI E REALTÀ DEGLI OPEN DATA ALL'ITALIANA

Le linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico 2016 recano le indicazioni dell'Agenzia per l'Italia digitale relative all'attuazione della politica di open data. In un contesto caratterizzato dalla scarsa attenzione dei governi per la programmazione e il monitoraggio di questa politica, le nuove indicazioni incidono più sugli aspetti tecnici che su quelli organizzativi del processo di apertura delle basi dati detenute dalle pubbliche amministrazioni. Eppure, gli aspetti organizzativi costituiscono l'ambito su cui è necessario intervenire per conseguire i benefici che gli organismi internazionali associano agli open data. In questo modo l'apertura delle basi dati risulta essere ancora estranea alla politica di trasparenza amministrativa, restando una appendice isolata della politica di digitalizzazione.

Gli open data e il futuro della trasparenza amministrativa

La trasparenza amministrativa, intesa come libero accesso al patrimonio informativo detenuto dalle pubbliche amministrazioni, ha conquistato un posto di rilievo nell'agenda delle riforme amministrative dei paesi avanzati¹. Sotto la spinta della rivoluzione digitale e del movimento globale per l'*open government*², a guadagnare preminenza sono state le forme proattive della trasparenza che diffondono dati e informazioni sui siti web istituzionali prescindendo dalle richieste di eventuali soggetti interessati³.

In Italia l'enfasi è caduta sugli obblighi di pubblicazione che rendono disponibili dati puntuali immediatamente comprensibili al pubblico per assicurare il controllo sociale sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni⁴. Negli altri paesi l'accento è stato invece posto sugli open data come forma di trasparenza che rende accessibili le basi dati detenute dalle pubbliche amministrazioni⁵. Questa forma di trasparenza massimizza l'adattabilità delle informazioni a diversi utilizzi abbattendo le barriere di carattere tecnologico e legale per il riuso dei dati grezzi da parte degli "infomediari", ovvero i soggetti intermedi tra le amministrazioni e il pubblico come le imprese, le associazioni, i media e i centri di ricerca⁶.

¹ C. Hood e D. Held (a cura di), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Per una rassegna delle indagini empiriche sull'attuazione della trasparenza amministrativa, si rimanda a M. Cucciniello, G.A. Porumbescu e S. Grimmelikhuijsen, *25 Years of Transparency Research*, in «Public Administration Review», 2017, 32 ss.

² OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Parigi, 8 dicembre 2016. Si rimanda anche a E. Carloni, *L'amministrazione aperta*, Rimini, 2014.

³ H. Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?*, Washington DC, World Bank, 14 settembre 2009.

⁴ M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in questa Rivista, 2013, 795 ss.

⁵ J. Attard, F. Orlandi, S. Scerri e S. Auer, *A Systematic Review of Open Government Data Initiatives*, in "Government Information Quarterly", 2015, 399 ss.

⁶ H. Yu e D.G. Robinson, *The New Ambiguity of Open Government*, in "UCLA Law Review Discourse", 2012, 180 ss. Per una rassegna dei tipi di utilizzo e di utenti degli open data, I. Safarov, S. Grimmelikhuijsen e A. Meijer, *Utilization of Open Government Data*, in "Information Polity", di prossima pubblicazione.

La maggiore adattabilità degli open data rispetto agli obblighi di pubblicazione implica l'opportunità di perseguire obiettivi ulteriori a quelli del controllo sociale⁷. In primo luogo, a beneficiare degli open data possono essere le stesse amministrazioni in termini di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della propria azione⁸. In secondo luogo, le basi dati liberamente riutilizzabili sono un fattore di sviluppo economico in quanto esse possono essere impiegate nelle analisi di mercato e possono essere sfruttate per creare nuovi servizi e applicazioni⁹.

Per conseguire i benefici promessi dagli open data occorre però trasformare i processi di produzione, gestione e pubblicazione del patrimonio informativo pubblico¹⁰. Tale processo di trasformazione è catalizzato in larga parte dei paesi avanzati da strategie nazionali formulate e attuate dai governi sulla base delle raccomandazioni degli organismi internazionali. A partire dal 2011, anche in Italia si è andata consolidando una strategia nazionale che ha nell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) il proprio perno organizzativo. La pubblicazione da parte dell'AGID di nuove Linee guida recanti indirizzi per l'apertura delle basi da parte delle amministrazioni pubbliche offre l'occasione per ripercorrere l'evoluzione della strategia nazionale e analizzarne gli esiti, identificando gli aspetti critici della sua attuazione.

L'evoluzione della strategia nazionale per i dati aperti

Nel settembre 2011 il lancio dell'iniziativa multilaterale *Open Government Partnership* (OGP) ha rappresentato il fattore di innesco per la politica di open data in Italia¹¹. Contestualmente all'adesione a questa iniziativa, nell'ottobre 2011 sono state introdotte dal governo Berlusconi due tra le misure più diffuse nei pacchetti di riforma adottati dagli altri paesi: la realizzazione di un portale nazionale che ospita il catalogo delle basi dati aperte dalle pubbliche amministrazioni (dati.gov.it)¹²; l'organizzazione di un concorso di idee per stimolare il mercato a produrre applicazioni per il riutilizzo dei dati (*Apps4Italy*). L'attuazione di queste due misure è stata poi inclusa tra gli obiettivi dedicati all'open data del Piano d'azione formulato dal governo Monti per onorare gli impegni nei confronti dell'OGP. Gli altri obiettivi in

⁷ B.S. Noveck, *Is Open Data the Death of FOIA?*, in "The Yale Law Journal Forum", 2016, 273 ss.

⁸ Il miglioramento dell'azione pubblica può essere conseguito, a titolo esemplificativo, in termini di: aumento della qualità delle informazioni contenute nelle basi dati a seguito del *feedback* degli utenti e della combinazione con altre basi dati; analisi delle basi dati nelle attività di *auditing*; riduzione della ridondanza nella raccolta dei dati grazie all'interscambio di dati tra amministrazioni; nuova conoscenza generata dal riuso dei dati che può essere impiegata nei processi decisionali.

⁹ Per una stima dell'impatto degli open data sulla crescita economica nei paesi dell'Unione Europea, si veda European Data Portal, *Creating Value through Open Data*, Bruxelles, novembre 2015. Sul riuso dei dati aperti da parte delle imprese europee, si rimanda a European Data Portal, *Re-using Open Data*, Bruxelles, marzo 2017.

¹⁰ Per una rassegna degli ostacoli che tale processo di trasformazione incontra si rimanda a M. Janssen, Y. Charalabidis e A. Zuiderwijk, *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, in «Information Systems Management», 2012, 29 ss.

¹¹ S. Piotrowski, *The "Open Government" Reform Movement*, in *American Review of Public Administration*, 2017, 155 ss.

¹² Sulla diffusione dei portali nazionali dei dati aperti, R.P. Lourenço, *An analysis of open government portals*, in *Government Information Quarterly*, 2015, 323 ss.

materia di open data riguardavano la definizione di un quadro normativo e tecnico che agevolasse l'apertura delle basi dati pubbliche¹³.

Nel corso del suo breve mandato, il governo Monti ha focalizzato la sua azione esclusivamente sulla revisione del quadro normativo apportando modifiche al Codice dell'amministrazione digitale¹⁴. In particolare, è stato introdotto il principio per cui i dati resi disponibili dalle amministrazioni senza una espressa licenza si intendono rilasciati come dati aperti al libero riuso (*open data by default*). È stato anche attribuito all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) il compito di promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nell'ambito di un ciclo di programmazione e controllo articolato attorno a tre documenti: l'Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, predisposta da AGID e approvata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro con delega all'Innovazione, che individua gli obiettivi e il piano d'attuazione per l'apertura delle basi dati; le linee guida pubblicate da AGID, che definiscono i modelli operativi e gli aspetti tecnici per dare attuazione alle previsioni normative e all'agenda nazionale; il rapporto annuale di monitoraggio pubblicato da AGID sullo stato di avanzamento dell'apertura delle basi dati pubbliche.

A causa del cambio di governo, nel 2013 non è stato realizzato il ciclo di programmazione e controllo previsto dal Codice dell'amministrazione digitale in quanto l'Agenda nazionale non è stata adottata dal governo Letta. In questo periodo, però, è cresciuta la pressione internazionale a seguito di due importanti sviluppi: l'adozione di una direttiva europea, che ha rafforzato la base giuridica della politica di open data¹⁵; il lancio di una nuova iniziativa multilaterale, in questo caso da parte del G8, che ha impegnato i governi a rilasciare un pacchetto di basi dati "chiave", individuati da piani d'azione nazionali, pubblicati nel rispetto dei principi della Carta dei dati aperti¹⁶. Il governo Letta ha varato il proprio Piano d'azione indicando solo la scadenza per l'apertura delle basi dati chiave non abbinata a metriche per il monitoraggio della qualità dei dati e del loro utilizzo¹⁷.

Nel 2014 l'avvento del governo Renzi ha dato nuovo impulso alla politica di open data. Il nuovo governo ha approvato l'Agenda Nazionale articolando il percorso di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico attorno a tre direttrici principali: l'individuazione di basi dati di interesse nazionale di cui assicurare l'interoperabilità e la qualità dei dati; la diffusione dello strumento delle convenzioni per agevolare la

¹³ Dipartimento della funzione pubblica, *Open Government Partnership: Italian Action Plan*, Roma, aprile 2012.

¹⁴ Art. 52 del d.lgs. n. 82 del 2005, come modificato dall'art. 9 del d.l. n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

¹⁵ Direttiva 2013/37/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica la direttiva 2003/97/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

¹⁶ *G8 Open Data Charter*, 18 giugno 2013. I principi della Carta (*open data by default*, quantità e qualità dei dati, accessibilità per tutti, apertura dei dati per migliorare il funzionamento delle amministrazioni, apertura dei dati per stimolare l'innovazione) erano fatti valere dalla pubblicazione entro dicembre 2015 di un paniere di dataset significativi realizzata secondo quanto previsto da piani d'azione nazionali.

¹⁷ Dipartimento della funzione pubblica, *Open Data Action Plan – Italy*, Roma, 31 ottobre 2013.

condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni; l'aumento della quantità e della qualità delle basi dati aperte nonché del loro livello di utilizzo, dando priorità a un pacchetto di basi dati "chiave"¹⁸.

L'apertura di queste basi dati a elevato valore aggiunto non è stata però oggetto di programmazione e monitoraggio. Il governo Renzi ha infatti preferito focalizzare i propri sforzi sul solo settore finanziario prescrivendo l'apertura delle basi dati relative a incassi e pagamenti delle pubbliche amministrazioni generate dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)¹⁹. Poggiando su SIOPE, si è puntato a rendere disponibili le spese delle amministrazioni attraverso il portale tematico "Soldi pubblici" la cui realizzazione, abbinata al potenziamento del portale nazionale dei dati aperti, è stata inserita come azione del Secondo Piano Nazionale OGP²⁰.

Gli open data sono stati poi inclusi come uno degli assi della Strategia per la crescita digitale senza però stabilire metriche per la rilevazione dei progressi²¹. In assenza di un sistema di monitoraggio, anche il potenziamento del portale dei dati aperti, concluso a giugno 2015, non ne ha scalfito le caratteristiche di mera vetrina delle basi dati aperte di cui non sono pubblicati indicatori circa la loro qualità e il loro utilizzo²². L'attenzione del governo è stata assorbita anche nel 2015 dalla realizzazione di piattaforme per la trasparenza della spesa pubblica alle cui dinamiche sono state dedicati due portali tematici ulteriori a "SoldiPubblici"²³. Il lancio a maggio 2015 della Strategia europea per il mercato digitale da parte della Commissione europea ha anche offerto lo spunto per allineare la cornice legislativa domestica alla direttiva europea del 2013²⁴.

Il governo Renzi ha anche aderito alla Carta Internazionale dei Dati Aperti²⁵ nell'ottobre 2015 prima di includere nella legge di stabilità 2016 la previsione relativa all'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministri delegato del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione in cui includere la strategia in materia di dati aperti definita dall'Agenda nazionale²⁶. La definizione di una nuova Agenda nazionale è stata fissata per dicembre 2016 dal terzo Piano nazionale

¹⁸ Agenzia per l'Italia Digitale, *Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, Roma, 2014.

¹⁹ Art. 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'art. 8 della legge 23 giugno 2014, n. 89.

²⁰ Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, *Open Government Partnership – Piano d'azione Nazionale 2014-2016*, Roma, dicembre 2014.

²¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 6 novembre 2014.

²² La raccolta di indicatori accurati e articolati è raccomandata dalla Commissione europea, *Recommendations for Open Data Portals*, 2017, European Data Portal.

²³ Si tratta dei portali "OpenExpo" e "ItaliaSicura" raccolti, insieme a "Soldi Pubblici", nella sezione dedicata "Data 4 All" all'interno del portale nazionale dei dati aperti.

²⁴ Decreto legislativo 18 maggio 2015, n. 102.

²⁵ Si tratta della *International Open Data Charter* che raccoglie sei principi (*open data by default*, aggiornamento e completezza, accessibilità e riuso, interoperabilità e comparabilità, rafforzamento della *governance* e della partecipazione, stimolo dello sviluppo e dell'innovazione) per l'apertura delle basi dati sottoscritti da una coalizione di governi e associazioni.

²⁶ Art. 1 comma 513 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

OGP²⁷ senza riuscire a rispettare questa scadenza a causa della mancata approvazione del Piano triennale per l'ICT. Con riferimento al 2016 è stato rilasciato un report di monitoraggio redatto per onorare gli impegni presi stringendo l'accordo di partenariato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020²⁸. In questo documento, però, è riportata solo la quantità di basi dati aperte, cresciute dal 40 al sessanta per cento circa sul totale delle basi dati esaminate da AGID nel periodo 2015-2016. Risulta invece assente ogni indicazione relativa alla qualità dei dati e al loro utilizzo. Una impostazione analoga è stata data al monitoraggio dal governo in occasione della revisione della Strategia per la crescita digitale in cui non è stato inserito un cruscotto robusto di indicatori sulla qualità e sull'impatto delle basi dati aperte²⁹.

Lo stato dell'arte degli open data

La reiterata assenza del rapporto annuale di monitoraggio da parte di AGID fino al 2016, combinata all'assenza di dati sulla qualità della pubblicazione e sull'impatto dei portali tematici sulla spesa pubblica, non consente di avere un quadro empirico accurato relativo alla quantità, alla qualità e all'utilizzo delle basi dati aperte. I dati sull'avanzamento della Crescita Digitale, pubblicati da AGID a marzo 2017, riferiscono di 10348 basi dati aperte da 76 amministrazioni di cui sono riportati solo la classificazione per settore e per livello territoriale, indicando solo quali siano le dieci basi dati più scaricate³⁰. A livello locale, secondo una indagine ISTAT³¹, vi sono ancora forti ritardi se si considera che oltre il quaranta per cento dei Comuni con popolazione superiore ai sessantamila abitanti non mette a disposizione basi dati aperte e che meno di un quarto delle amministrazioni locali ha aperto basi dati relative a settori cruciali come ambiente e trasporti. A livello regionale, il rapporto annuale per il 2016 di AGID evidenzia una distribuzione molto eterogenea del tasso di apertura delle banche dati che varia dal settantadue per cento circa della Regione Lombardia al quattro per cento circa di Abruzzo e Campania.

Occorre anche rilevare le carenze del catalogo delle basi dati in possesso delle pubbliche amministrazioni il cui censimento nel 2014 è stato affidato all'AGID cui sono trasmesse le stesse informazioni che ogni amministrazione è tenuta a pubblicare sul proprio sito istituzionale sulla base di un obbligo di trasparenza³².

²⁷ Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, *Open Government in Italia – 3° Piano d'azione 2016-2018*, Roma, settembre 2016.

²⁸ Agenzia per l'Italia Digitale, *Rapporto Annuale: Disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto. Anno 2016*, Roma, aprile 2017.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 21 giugno 2016.

³⁰ I dati sono disponibili alla pagina <http://www.agid.gov.it/monitoraggio>, accesso 5 marzo 2017. Non sono riportati dati sull'andamento nel tempo dei valori degli indicatori.

³¹ ISTAT, *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale*, Roma, 3 gennaio 2017.

³² Il censimento costituisce il presupposto per ogni monitoraggio di tipo quantitativo fungendo da *baseline* rispetto alla quale rilevare l'apertura in percentuale del patrimonio informativo pubblico.

La violazione di quest'obbligo non è stata però sanzionata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e ciò ha contribuito alla scarsa efficacia della mappatura del patrimonio informativo pubblico da parte dell'AGID³³.

Per quanto riguarda il posizionamento nelle graduatorie internazionali, esso è rimasto sostanzialmente invariato con riferimento all'unico indice globale disponibile, l'*Open Data Barometer*, in cui l'Italia è passata dal ventesimo al ventunesimo posto su novantadue paesi nel periodo 2013-2015 evidenziando ritardi soprattutto riguardo all'impatto sociale ed economico dei dati aperti³⁴. Analoghi ritardi in termini di impatto dei dati aperti sono stati rilevati dalla Commissione europea nel suo monitoraggio sulla maturità delle politiche per gli open data degli Stati Membri in cui l'Italia si colloca sotto la media europea³⁵.

In particolare, l'analisi della strategia del governo italiano da parte della Commissione europea ha evidenziato alcuni fattori di ritardo: l'assenza di un orizzonte temporale di medio-termine per la programmazione dell'apertura delle basi dati; l'assenza di misure per l'aggiornamento regolare delle basi dati aperte; la scarsa interattività del portale nazionale; il mancato monitoraggio dell'utilizzo dei dati in termini quantitativi e qualitativi; l'assenza di studi da parte del governo sulla domanda di dati aperti e di analisi sul loro impatto in termini di sviluppo economico e miglioramento delle prestazioni pubbliche³⁶.

Le iniziative dal basso degli attivisti e dei centri di ricerca hanno in alcuni casi colmato le carenze della strategia nazionale in termini di monitoraggio. Le rilevazioni della fondazione *Open Knowledge* hanno evidenziato il progresso dell'apertura delle basi dati relative a dieci ambiti tematici³⁷. L'adozione di una metodologia più rigorosa di valutazione nel 2016, però, ha comportato una stima al ribasso del grado di apertura delle banche dati italiane in prospettiva comparata³⁸. Una indagine sull'uso degli open data da parte delle imprese italiane è stato condotto dalla Fondazione Bruno Kessler di Trento nell'ambito del progetto "Open Data 200". I risultati del progetto, in corso di pubblicazione, evidenziano l'imaturità del mercato italiano cui contribuisce in buona misura una politica di apertura non focalizzata sulle banche dati con elevato valore commerciale.

³³ Il catalogo è disponibile alla pagina <http://basidati.agid.gov.it/catalogo/index.html>, accesso 5 marzo 2017. Solo circa 13 mila amministrazioni su 21 mila hanno comunicato le proprie basi dati. Non è dato conto di metodi e procedure seguiti dall'AGID nella raccolta dei dati né sono tratte le implicazioni dei risultati del censimento per l'apertura delle basi dati.

³⁴ World Wide Web Foundation, *Open Data Barometer*, dati disponibili alla pagina <http://opendatabarometer.org>, accesso 5 marzo 2017.

³⁵ European Data Portal, *Open Data Maturity in Europe*, 2016.

³⁶ European Data Portal, *Italy – Overview*, 13 settembre 2016.

³⁷ Nel periodo 2013-2015 l'Italia è passata dal ventunesimo al diciassettesimo posto nel *Global Open Data Index* disponibile alla pagina <http://index.okfn.org/>, accesso 5 marzo 2017.

³⁸ L'adozione di una nuova metodologia ha comportato la discesa dell'Italia al ventisettesimo posto nel ranking del *Global Open Data Index* per il 2016. Si tratta però di un risultato provvisorio dal momento che gli esiti del monitoraggio civico sono stati posti in consultazione a partire dal 2 maggio 2017 per recepire commenti e osservazioni riguardo alle implicazioni dell'adozione di una metodologia di rilevazione inedita. Il risultato provvisorio dell'Italia è frutto di carenze gravi riguardo all'apertura dei dati con valore commerciale più spiccato relativamente a materie come spesa pubblica, contratti pubblici, dati camerali e catastali. I risultati definitivi sono disponibili dal 15 giugno 2017.

L'aggiornamento delle Linee guida

Data la mancata pubblicazione dell'aggiornamento dell'Agenda nazionale, l'assenza di innovazioni significative nel documento di linee guida pubblicato nel 2016 non appare sorprendente. In assenza di indicazioni da parte del governo sul rinnovamento della strategia di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, l'aggiornamento delle linee guida ha mantenuto invariata la struttura già adottata dal documento pubblicato nel 2014. Da un lato, il documento tratta gli aspetti di carattere tecnico necessari per allineare le basi dati aperte rispetto a una architettura dell'informazione condivisa nelle sue diverse articolazioni (standard, formati, vocabolari, metadati). Dall'altro lato, sono affrontati gli aspetti di carattere organizzativo in termini di fasi e responsabilità del processo di apertura delle basi dati.

I principali elementi di novità sono introdotti riguardo agli aspetti di carattere tecnico, con particolare riferimento al tentativo di delineare l'architettura di riferimento per l'informazione del settore pubblico, al supporto fornito nella scelta della licenza per il riutilizzo e alle indicazioni sui metadati da predisporre per documentare i dati in modo da standardizzare l'alimentazione dei cataloghi europeo e nazionale. Per quanto concerne gli aspetti di carattere organizzativo, invece, viene proposta di nuovo l'impostazione già adottata nel 2014 per cui è identificata una serie di azioni intraprese in ogni amministrazione da ruoli e figure professionali che gravitano attorno al gruppo di lavoro open data al cui interno è individuato un responsabile (*data manager*).

Insieme al gruppo di lavoro che raccoglie tutte le competenze necessarie alla gestione del processo di apertura delle basi dati, il responsabile open data effettua una ricognizione dei dati in possesso dell'amministrazione e pianifica la strategia di apertura di cui coordina l'attuazione da parte dei responsabili delle singole basi dati. L'unico elemento di novità rispetto alle linee guida del 2014 discende dalla novella del Codice dell'amministrazione digitale introdotta dal d.lgs. 179/2016 che ha individuato un ufficio dirigenziale generale responsabile per la transizione alla modalità operativa digitale e un difensore civico per il digitale cui sono destinate le segnalazioni di violazione del suddetto Codice³⁹. Al riguardo, viene raccomandato che il dirigente responsabile dell'ufficio suddetto faccia parte del gruppo di lavoro open data e che quest'ultimo operi in stretto raccordo con il difensore civico del digitale.

L'altra figura che opera in raccordo con il gruppo di lavoro open data è quella del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza istituito ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. Con riferimento al coordinamento tra le due forme di trasparenza proattiva previste dall'ordinamento, vale a dire gli open data e gli obblighi di pubblicazione, il documento ribadisce quanto già affermato dalle linee guida del 2014 per cui sono da prevedersi integrazioni, quando possibile, tenendo presente che i dati oggetto di obblighi di trasparenza non possono essere considerati propriamente open data a causa delle restrizioni temporali applicate alla loro pubblicazione sui siti istituzionali. Inoltre, il documento evidenzia che molti dei dati rilevanti in una prospettiva di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico in termini di impatto sulla

³⁹ Art. 17 del d.lgs. n. 82 del 2005 come modificato dall'art. 15 del d.lgs. n. 179 del 2016.

crescita economica non sono oggetto di obblighi di pubblicazione finalizzati al controllo sociale dell'organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni. A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016, i dati ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria possono essere richiesti attraverso l'inedito istituto dell'accesso civico "generalizzato" ma le linee guida non tengono conto di questa novità e sono pertanto carenti rispetto alla identificazione di sinergie che possono essere intrecciate a livello organizzativo tra le diverse forme di trasparenza⁴⁰.

Le linee guida si limitano a evidenziare la differenza sostanziale tra obblighi di pubblicazione e open data. A differenza degli obblighi di pubblicazione definiti in modo uniforme dal legislatore, l'apertura delle basi dati va realizzata secondo un approccio "demand-driven" per cui le informazioni da rilasciare vengono identificate prendendo in considerazione l'impatto economico e sociale del loro utilizzo nonché il livello di interesse degli utenti. L'ascolto della domanda viene raccomandato dalle linee guida come il primo passaggio di una strategia di coinvolgimento che si articola in iniziative di promozione del riutilizzo e di collaborazione su progetti in cui i dati aperti sono una risorsa condivisa da diversi soggetti.

Le raccomandazioni sul coinvolgimento degli utenti contenute nelle linee guida recepiscono orientamenti ormai consolidati a livello internazionale. Il coinvolgimento, però, viene declinato come una delle tante azioni della "check list" che le linee guida raccomandano di seguire⁴¹. Questa declinazione non appare in linea con le esperienze più avanzate negli altri paesi europei che fanno del coinvolgimento il perno attorno a cui ruota la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico⁴². Ciò implica raccogliere la domanda degli utenti dopo aver reso noti gli esiti della ricognizione delle basi dati in termini non solo di mero possesso dei dati ma anche di stima del costo del loro rilascio a fronte delle risorse disponibili. Senza la pubblicazione degli esiti di questa ricognizione, agli utenti manca la consapevolezza di quali possano essere le basi dati utili in possesso dell'amministrazione e di quali siano le barriere da superare per aprirle.

Ricognizione delle basi dati e consultazione degli utenti sono i presupposti per svolgere una analisi costi-benefici di una valorizzazione selettiva del patrimonio informativo pubblico. Sulla base dei risultati di questa analisi nelle migliori pratiche internazionali le amministrazioni predispongono un piano per l'apertura e l'utilizzo delle basi dati. Si tratta di uno strumento, non contemplato dalle linee guida, necessario per scandire il processo di apertura assicurando la trasparenza di obiettivi e responsabilità. La mancata citazione del piano sorprende anche alla luce del richiamo contenuto nelle linee guida alla valutazione della performance dirigenziale delle attività connesse all'accesso e al riutilizzo dei dati. Tale forma di valutazione è prevista dall'articolo 52 comma 4 del Codice dell'amministrazione digitale ma non è

⁴⁰ Sull'accesso civico generalizzato come "FOIA all'italiana" si rimanda a M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, questa rivista, 2016, 593 ss. Sul rapporto tra FOIA e open data, si veda B.S. Noveck, cit., pp. 279-284. In particolare, le richieste di accesso civico generalizzato possono fornire alle amministrazioni evidenze utili a identificare la domanda sociale di informazioni da rilasciare proattivamente come open data.

⁴¹ Rileva anche che le linee guida non riportano un catalogo degli strumenti di coinvolgimento (*hackaton, open data challenge, storytelling*, ecc.).

⁴² Share-PSI 2.0, *Stable Version of the Share PSI 2.0 Best Practices*, luglio 2016, disponibile alla pagina https://www.w3.org/2013/share-psi/bp/Share-PSI_D72, accesso 5 marzo 2017.

chiaro come essa possa essere condotta in assenza di un piano in cui siano formalizzati obiettivi, scadenze, indicatori e responsabili⁴³.

Risulta invece chiaro che alla scarso approfondimento della programmazione contribuisce il disinteresse per il monitoraggio. Si tratta del principale limite del documento che riflette l'ormai consolidata disattenzione per il monitoraggio della strategia nazionale di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico⁴⁴. Al riguardo, l'unico riferimento contenuto nel documento si limita a evidenziare che l'attività di apertura delle basi dati include, tra gli altri, anche il monitoraggio. Non sono suggeriti alle amministrazioni quali siano gli oggetti, gli strumenti e le finalità del monitoraggio così come mancano indicazioni sulle metriche per la rilevazione di pubblicazione e utilizzo dei dati. Questa carenza riflette la mancata specificazione nel documento dell'apertura delle basi dati come processo a elevata complessità da articolare in percorsi pluriennali scanditi da un cronoprogramma di cui monitorare gli stati di avanzamento. Ciò anche al fine di assicurare la trasparenza dei risultati del monitoraggio come leva da impiegare per attivare il controllo sociale sul rispetto degli impegni assunti nel piano.

Infine, a essere carente nel documento è anche il riferimento alle attività di analisi delle basi dati per generare evidenze sull'andamento delle pubbliche amministrazioni (*data analytics*). Si tratta di uno dei principali incentivi all'apertura delle basi dati per le pubbliche amministrazioni che giustifica i costi della politica di open data alla luce del ritorno informativo prodotto dall'analisi⁴⁵. Questo incentivo spinge le amministrazioni anche a condividere basi dati per ampliare reciprocamente i propri patrimoni informativi. I processi di condivisione sono particolarmente rilevanti a livello territoriale perché sono uno dei fattori che spingono le amministrazioni a federarsi in piattaforme di integrazione dei servizi. Queste ultime consentono di superare il deficit di capacità associato alla frammentazione territoriale e di estrarre valore dai patrimoni informativi messi in condivisione.

La scarsa attenzione alla condivisione delle basi dati a livello territoriale è frutto della rigidità delle linee guida che non articolano le raccomandazioni rispetto alle diverse tipologie di amministrazioni. L'attenzione prevalente alla standardizzazione delle basi dati in termini tecnici, che è stata avvertita come l'esigenza più pressante, ha comportato la stesura di raccomandazioni uniformi che non riflettono il pluralismo organizzativo del settore pubblico. In particolare, ciò ha implicato l'assenza di indicazioni specifiche rivolte a soggetti come agenzie, autorità indipendenti ed enti di diritto privato in controllo pubblico, che dispongono di patrimoni informativi la cui valorizzazione può costituire un importante fattore di sviluppo economico.

⁴³ Un modello di valutazione della performance degli open data è stato delineato da L. Dodds e A. Newman, *Open Data Maturity Model: Assessing your open data publishing and use*, Londra, Open Data Institute, marzo 2015.

⁴⁴ Sulla rilevanza di programmazione e monitoraggio per il successo degli open data si rimanda alla rassegna dei casi contenuta nel volume di A. Young e S. Verhulst (a cura di), *The Global Impact of Open Data*, O'Reilly, 2016.

⁴⁵ Una raccolta dell'impiego delle evidenze prodotte dalla *data analytics* nei processi decisionali degli enti locali inglesi è contenuta in Nesta-Local Government Association, *Wise Council: Insights from the Cutting-Edge of Data-Driven Local Government*, 2016, Londra.

La *governance* degli open data

Le carenze delle linee guida riflettono alcune debolezze di carattere sistemico. La prima è l'assenza di coordinamento tra le diverse forme di trasparenza che fa spesso insistere sul rilascio degli stessi dati obblighi, responsabilità e strumenti di regolazione e vigilanza diversi⁴⁶. Da ciò conseguono complicazioni burocratiche che ostacolano una politica di open data matura caratterizzata dal rilascio selettivo dei dati sulla base di una chiara identificazione delle priorità⁴⁷. Le linee guida si muovono nel solco della frammentazione delle trasparenze senza sfruttare gli spazi, seppur ridotti, concessi dal d.lgs. n. 97/2016 per promuovere la razionalizzazione della pubblicazione dei dati⁴⁸. Ciò riflette l'assetto consolidato della *governance* duale della trasparenza proattiva per cui AGID e ANAC, piuttosto che collaborare, sono state attente a marcare il reciproco ambito di azione⁴⁹.

Inoltre, gli open data sono stati finora trattati come una delle dimensioni della politica di *e-government*⁵⁰. Ciò ha implicato che le due debolezze tipiche dell'attuazione di questa politica da oltre un decennio si siano riverberate sull'apertura delle basi dati⁵¹. La prima debolezza è la fragilità dell'AGID come autorità di regolazione e vigilanza, frutto della instabilità dei vertici e dalla ridotta dotazione di risorse organizzative⁵². La seconda debolezza è l'isolamento della politica di *e-government* rispetto alla più ampia agenda di riforme amministrative. Da queste debolezze consegue che l'apertura delle basi dati viene ridotta agli aspetti tecnici piuttosto che essere affrontata come una questione di trasformazione dei processi delle pubbliche amministrazioni in una logica di raccordo delle varie forme di trasparenza con le altre iniziative di riforma amministrativa. Queste debolezze sono state poi accentuate sotto il governo Renzi che ha ulteriormente frammentato la *governance* degli open data introducendo la figura del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale i cui compiti si sovrappongono a quelli di AGID⁵³.

Altro fattore sistemico inibente è lo scarso ruolo degli organismi di rappresentanza degli enti locali nei processi di attuazione delle riforme. Il coinvolgimento di questi organismi potrebbe contribuire non solo alla identificazione delle basi dati di interesse nazionale e alla definizione delle modalità di alimentazione da parte delle amministrazioni territoriali ma anche all'allestimento di piattaforme per la circolazione delle

⁴⁶ Sul punto, A. Natalini e G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, 2015, Napoli.

⁴⁷ Particolare enfasi sulla coerenza e la coesione della *governance* è posta dall'OECD, 2016, cit. Nella prospettiva dell'OECD, gli open data sono un capitolo dell'agenda di riforme per l'amministrazione aperta che andrebbe realizzata sotto la guida di una regia posta al centro del governo per intrecciare sinergie tra digitalizzazione, qualità della regolazione, trasparenza e prevenzione della corruzione.

⁴⁸ Rileva, in particolare, la previsione relativa all'apertura di banche dati per ridurre la ridondanza tra pubblicazione dei dati sui siti istituzionali e trasmissione dei medesimi dati agli organismi centrali. Le linee guida non danno conto di questa significativa novità del d.lgs. n. 97/2016 evidenziata da M. Savino, cit.

⁴⁹ Come evidenziato sopra nel testo, il disinteresse dell'ANAC per gli obblighi di pubblicazione relativi al catalogo di dati, banche dati e metadati ha contribuito a privare di efficacia il censimento previsto dal d.l. n. 90/2014.

⁵⁰ Sul punto, B. Carotti, *L'amministrazione digitale: Le sfide culturali e politiche del nuovo Codice*, questa rivista, 2016, 7 ss.

⁵¹ A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, 2006, Bologna.

⁵² Sulla debolezza dell'AGID si veda E. Carloni, *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in questa Rivista, 2013, 1151 ss.

⁵³ Art. 62 comma 1 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

buone pratiche. L'accompagnamento dei processi di riforma associati agli open data è, infatti, un aspetto che ha goduto finora di scarsa attenzione⁵⁴. Ciò riflette la debolezza degli organismi di rappresentanza come canali di ascolto delle amministrazioni territoriali in un contesto in cui il varo delle riforme da parte dei governi prescinde dalla rilevazione dei livelli di capacità amministrativa e dall'identificazione di strumenti utili a costruirla.

Infine, anche agli open data è stato applicato l'approccio "*top down*" alle riforme che prescinde dal coinvolgimento della società civile. L'istituzione di un forum per l'open government da parte del governo Renzi nel giugno 2016, infatti, non ha allargato significativamente il margine d'azione dei rappresentanti della società civile chiamati sostanzialmente ad approvare una agenda di riforma già definita⁵⁵. La debolezza dell'approccio "*bottom up*" riflette lo scarso interesse delle imprese che negli altri paesi costituiscono il vero motore della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. Anche agli open data è finora toccato lo stesso destino di larga parte delle riforme amministrative che sono andate a infrangersi contro lo scoglio di un tessuto produttivo che non sa servirsi della modernizzazione amministrativa come fattore di crescita economica⁵⁶.

Conclusioni: isolamento e opacità degli open data all'italiana

Le linee guida da parte dell'AGID sono giunte al termine dell'esperienza del governo Renzi che aveva inteso la pubblicazione degli open data sulla spesa come la "prima forma di *spending review*" affidata ai cittadini piuttosto che ai tecnici e agli organismi di controllo⁵⁷. L'apertura delle basi dati è stata attuata in modo tale, però, che a essere rimasta opaca sia stata in primis la stessa attuazione della strategia per gli open data. Ancora oggi, infatti, risulta impossibile condurre la *spending review* su questa strategia a causa dell'assenza di dati rilevati attraverso il monitoraggio dei costi degli open data, del loro impatto e degli scostamenti dagli obiettivi prefissati. Si è assistito dunque al paradosso dell'attuazione opaca di una forma di trasparenza⁵⁸. Questo paradosso è frutto di una strategia che ha poggiato su alcuni assunti che la letteratura internazionale tratta alla stregua di miti⁵⁹. Questi assunti sottendono anche le linee guida del dicembre

⁵⁴ Emblematico, al riguardo, è la limitata attenzione riservata a questo aspetto dall'Agenda nazionale del 2014.

⁵⁵ Ciò è evidenziato dalla dichiarazione condivisa di alcuni rappresentanti dell'Open Government Forum pubblicata in data 28 novembre 2016 e inoltrata alla unità di supporto dell'OGP. All'Open Government Forum è stato attribuito dal terzo piano OGP anche il compito di premiare le buone pratiche in tema di open data. Si tratta però di una iniziativa sviluppata senza un impianto metodologico di riferimento.

⁵⁶ S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998.

⁵⁷ In questi termini si è espresso il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica presso la LUISS School of Government, Roma, 23 marzo 2015.

⁵⁸ Per la comparazione con l'esperienza statunitense dove l'attuazione dei progetti di open data è sottoposta a programmazione e monitoraggio, si rimanda a F. Di Mascio, *La trasparenza presa sul serio: Gli obblighi di pubblicazione nell'esperienza statunitense*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 2016, 1095 ss.

⁵⁹ Si tratta degli assunti relativi all'accessibilità totale di tutti i tipi di dati da parte di tutti i tipi di amministrazione per tutti i tipi di pubblici come obiettivo da conseguire mediante la mera prescrizione di norme e documenti tecnici. Si prescinde così dal dato empirico relativo al deficit di capacità che affligge le amministrazioni, in termini di produzione di dati, e i cittadini comuni, in termini di utilizzo delle informazioni. In considerazione di tale deficit, sarebbe

2016 che riducono l'apertura delle basi dati a un fatto tecnico. Si tratta invece di un processo di trasformazione che investe l'organizzazione delle amministrazioni nonché l'articolazione del più ampio ecosistema in cui le basi dati sono utilizzate. La complessità di questo processo richiede che la sua regolazione fuoriesca dai confini angusti dell'*e-government* nella prospettiva della integrazione delle forme di trasparenza e della sinergia con le altre politiche di riforma amministrativa.

Occorre però evidenziare che anche nelle esperienze più avanzate è stato rilevato uno scostamento tra le ambizioni di apertura dei dati e la loro effettiva disponibilità. Ciò è dovuto al fatto che per conseguire i benefici associati agli open data occorrono investimenti in costruzione di capacità amministrativa che i governi tendono a sottostimare in un'era di tagli alla spesa pubblica⁶⁰. In Italia ai limiti imposti dall'austerità si sono aggiunti quelli dovuti alla breve durata del mandato di governi instabili. Di conseguenza, scarsa attenzione è stata prestata alla costruzione di capacità per rendere sostenibile la politica di apertura delle basi dati che finora è risultata largamente inferiore in termini di impatto economico e sociale rispetto alle aspettative sollevate dalle iniziative internazionali.

opportuno dispiegare strategie selettive che concentrano su alcuni dati prioritari una articolata batteria di strumenti per assicurare la loro qualità e l'impatto del loro riuso. Sul punto si rimanda a Jannsen, Charalabidis e Zuiderwijk, 2012, cit.

⁶⁰ Sul caso del Regno Unito si veda C. Martin, *Barriers to the Open Government Data Agenda*, in "Policy & Internet", 2014, 217 ss.