

Open data e accountability



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Vincenzo Patruno

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Open data e accountability

L'accountability¹ è un concetto articolato che può essere tradotto nel “favorire il controllo sociale delle politiche pubbliche”, secondo la logica dell’impegno, da parte degli eletti, a informare e far conoscere ai cittadini le azioni e le politiche che vengono attuate in modo tale che i cittadini possano a loro volta effettuare una azione di controllo sulle politiche intraprese.

In tutto ciò, i dati rivestono un ruolo fondamentale in quanto possono diventare un mezzo molto efficace per misurare le politiche pubbliche e gli open data² possono rappresentare uno strumento per favorire l’accountability.

Supponiamo che un comune avvii delle politiche in materia ambientale per favorire, ad esempio, la raccolta differenziata dei materiali riciclabili. Avere dati aperti sugli investimenti fatti, sui costi di gestione e sull’andamento periodico della quantità di raccolta differenziata, consente ai cittadini di verificare ad esempio la congruità dei costi e l’efficacia o meno delle politiche effettuate. E questo principio può essere valido per qualunque intervento pubblico: dalle politiche urbanistiche a quelle sulla mobilità, da quelle sulla istruzione a quelle sul lavoro. Così per ogni livello amministrativo: dal comune al governo centrale fino ad arrivare all’Unione europea.

Trasparenza e accountability

Una amministrazione che favorisce l’accountability è una amministrazione che apre i propri dati per consentire il controllo da parte dei cittadini. Aprire i dati vuol dire quindi per una amministrazione cominciare a diventare “trasparente”³.

Sappiamo bene come - anche in Italia - l’opacità della pubblica amministrazione abbia favorito casi di comportamento illecito da parte degli amministratori pubblici. Una amministrazione

¹ Accountability, in senso ampio, è, il dovere da parte dei responsabili di un’organizzazione (privata o pubblica), di documentare e rendicontare i risultati raggiunti, i modi in cui sono stati conseguiti e i mezzi utilizzati per il loro raggiungimento nei confronti di uno o più portatori di interessi (ingl. stakeholders) interni od esterni all’organizzazione stessa, al fine di rendere possibile un giudizio di verifica della conformità dei comportamenti adottati rispetto al mandato ricevuto e prevedendo conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni) a seconda degli esiti della procedura di verifica.

² I dati aperti, comunemente chiamati con il termine inglese open data anche nel contesto italiano, sono alcune tipologie di dati liberamente accessibili a tutti, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione.

³ Una pubblica amministrazione trasparente implica non solo una amministrazione che rende conto ai cittadini dell’efficacia o meno delle proprie azioni, ma anche una amministrazione dove è più facile combattere il malaffare e la corruzione.

trasparente è quindi una amministrazione che attraverso gli open data fornisce tutta una serie di elementi per consentire ai cittadini di conoscere come essa agisce.

Come vengono spesi i soldi pubblici

Quando si è cominciato qualche anno fa a parlare di open data, trasparenza e accountability, il primo pensiero è andato subito ai bilanci della pubblica amministrazione. Sono due i progetti che, attraverso gli open data, ci aiutano a spiegare e capire come vengono spesi i soldi pubblici.

Il primo è “openbilanci.it” sviluppato da Openpolis, un’associazione che si occupa di trasparenza della pubblica amministrazione e di partecipazione democratica dei cittadini.

Open Bilanci consente in modo agevole di interrogare i dati di bilancio di ogni comune d'Italia riusando i dati “open” pubblicati dalla Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'Interno.

Di altra natura è invece “soldipubblici.it”. E’ infatti un progetto che fa capo ad AGID, l’agenzia per l’Italia digitale, ed è un sistema per interrogare i dati relativi alla spesa degli enti pubblici basato sui dati di SIOPE⁴.

In entrambi gli esempi, è possibile consultare sono quelli che vengono chiamati “macro dati” o “dati aggregati”⁵. Utilizzando “soldipubblici.it” non si riuscirà a capire ad esempio quanto un ente pubblico ha speso per acquistare una risma di carta per la stampante. Quello che sarà possibile invece sapere sarà il totale che quell’ente ha speso complessivamente in un determinato periodo per spese di cancelleria.

Il dato “elementare” o “microdato”⁶ è invece un dato molto importante ai fini dell’accountability. Viene chiamato così perché non è ulteriormente scomponibile. Un micro dato ad esempio è un singolo ordine che una pubblica amministrazione fa nei confronti di un fornitore per acquistare una fornitura di 100 risme di carta per la stampante.

Verso un’amministrazione più trasparente

Con il decreto legislativo 33 del 14 marzo 2013 recante “*disposizioni in materia di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni*” viene imposta la pubblicazione online di atti e documenti. Tra gli adempimenti previsti l'obbligo di definire nella home page del sito istituzionale di ciascun ente

⁴ SIOPE è un sistema informativo che rileva gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери e dai cassieri delle amministrazioni pubbliche ed è uno strumento che viene utilizzato per monitorare l'andamento dei conti pubblici da parte del ministero del Tesoro e della Banca d'Italia.

⁵ Il dato aggregato - o macrodato - è un dato che da una parte è semplice da leggere ma che nella fase di elaborazione subisce una perdita di informazione a vantaggio della semplicità di lettura.

⁶ Il dato “elementare” o “microdato” è un dato non ulteriormente scomponibile.

un'apposita sezione denominata “*Amministrazione trasparente*” in cui per almeno 5 anni dovranno essere pubblicate una serie di informazioni. Si tratta in questo caso di dati amministrativi cioè dati che nascono direttamente all'interno delle procedure amministrative di quell'ente pubblico. Se ad esempio quell'ente si avvale di un consulente o di un collaboratore esterno, questo dovrà essere segnalato all'interno di una apposita sezione indicando il nominativo del collaboratore, il tipo di incarico, il compenso lordo, il periodo di svolgimento dell'incarico e così via.

I dati relativi alle collaborazioni e consulenze sono dati che possiamo chiamare elementari, dati cioè che non è possibile scomporre ulteriormente, così come per tutti i dati relativi ai bandi di gara e ai contratti.

Armonizzazione dei dati

Un dato elementare è un dato che ha elevate potenzialità. Mettendo tra loro insieme i dati e attraverso opportune elaborazioni è possibile infatti estrarre numerose informazioni utili. Questa è però una fase che ha una sua complessità. Infatti, mentre utilizzando soldipubblici.it gli utenti possono capire agevolmente quanto spende in cancelleria il Comune di Roma e il Comune di Milano, risulta decisamente molto più complesso andare ad esempio a prendere i dati dei consulenti e collaboratori esterni pubblicati nella sezione amministrazione trasparente degli stessi comuni di Roma e Milano e metterli assieme per effettuare analisi e confronti.

La difficoltà nel reperire e confrontare i dati deriva dal fatto che non sono “armonizzati”. Ogni ente pubblico decide infatti autonomamente come strutturare ogni singolo dataset. L'effetto di ciò si traduce nella difficoltà a mettere insieme dataset provenienti da amministrazioni differenti.

Di questo se n'è accorta l'ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'ANAC aveva infatti tutto l'interesse ad acquisire tutti i dataset riguardanti gli appalti in modo da poter avviare azioni di prevenzione alla corruzione, monitoraggio e controllo sui bandi di gara e contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni. I dati però, per poter essere riassemblati in modo automatico in un unico database da programmi software, devono avere una serie di requisiti per poter essere letti e per poter essere ricomposti in modo corretto. Devono essere cioè dataset strutturati secondo una serie di rigorose specifiche tecniche. Che nel caso di ANAC, sono state definite attraverso un apposito documento.

Oggi i singoli enti pubblici trasmettono all'ANAC file strutturati allo stesso modo contenenti i dati sui bandi di gara e contratti. I file, una volta acquisiti dall'ANAC, vengono ricomposti tutti assieme all'interno di un'unica base dati che è possibile consultare attraverso il “Portale della Trasparenza”.

Open data e cittadini

Cercare e mettere insieme dati è una operazione spesso necessaria per comprendere impatti e ricadute delle politiche attuate sul territorio. In genere è una attività che ricade sui cittadini che si trovano a dover interagire con dati che hanno necessità di essere “trattati” per essere compresi. Pensiamo ad esempio a tutte le analisi e alle visualizzazioni che è possibile effettuare con i dati. Spesso i cittadini devono quindi avere dimestichezza nell’uso dei dataset nonché dei *tools* necessari al loro trattamento. Tante volte però sono gli stessi enti pubblici che cercano di avvicinare il dato ai cittadini attraverso report e visualizzazioni semplici da comprendere. Lo abbiamo visto con soldipubblici.it ma lo vediamo molto bene anche ad esempio con il progetto Open Data Lazio. In questo caso, oltre al catalogo dei dataset che la Regione pubblica come open data, ci sono tre focus “verticali”: uno sui progetti della Regione cofinanziati con fondi FESR, uno su tutti i pagamenti effettuati dalla Regione nell’ultimo anno di esercizio utile e uno sulla sanità.

La cultura dell’accountability

Produrre report e visualizzazioni interattive, oltre che rilasciare dati sotto forma di file scaricabili, è sicuramente un modo che l’ente pubblico utilizza per avvicinarsi ai cittadini. Non dobbiamo però dimenticare che serve far crescere tra i cittadini una “cultura” dell’accountability.

Democratizzare i dati e avvicinare i dati ai cittadini non è sufficiente se poi non ci sono cittadini che sappiano utilizzare quei dati per vigilare sulle politiche del territorio. Perché prendersi cura di come vengono condotte le politiche su salute, istruzione, lavoro, economia, cultura, sicurezza, ambiente significa contribuire a rendere migliore il territorio in cui si vive e si lavora. E a rendere migliore chi quel territorio lo amministra.