



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

Diritto di accesso alle informazioni in un ordinamento che cambia

Tra Pubblica Amministrazione e cittadini: il modello Open Data

RELATORE

Prof. Raffaele De Mucci

CANDIDATA

Marina Bassi

Matr. 065192

ANNO ACCADEMICO

2012/2013

Indice analitico

Introduzione

I

Open Data e partecipazione: il ruolo del cittadino

1. Dal patrimonio informativo pubblico all'Open Government: cosa sono gli Open Data?
2. Problema dell'informazione nella politica
3. Informazione e conoscenza. Processo di apertura.
4. Ruolo della società civile nell'organizzazione *aperta*: il *diritto di resistenza*

II

Gli aspetti "tecnici" dell'Open Data: tra Normativa e Economia

1. Uno sguardo alla normativa: come nascono gli Open Data?
 - 1.1. Limiti previsti
 - 1.2. Trasparenza "nuova"
 - 1.3. Incentivo al riutilizzo
2. Due anni di innovazione: il *work in progress* dell'Open Data
 - 2.1. Influenza dell'Open Data negli Enti Locali
3. L'Open data e la Politica Economica

III

Da un ideale all'implementazione: Open data e *Digital Divide*.

1. *Agenda setting* degli Enti Locali in materia di Open Data.
 - 1.1. Quali sono i soggetti che definiscono l'Agenda setting?
2. La questione «aperta» del *digital divide*.
 - 2.1. Il *digital divide* in Italia.
 - 2.1.1. Tentativi di eliminazione del digital divide: il Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana.
3. Entrando nel merito delle Amministrazioni: il *data divide*.
 - 3.1. Infografica e *data divide*: i numeri.
4. A che punto siamo oggi? Il caso studio: Open Data e Enti Locali.
 - 4.1. Informazioni sul portale.
 - 4.2. Informazione sulla formazione dei responsabili.

- 4.3. Informazioni sul grado di conoscenza.
- 4.4. Informazione sull'interazione con i cittadini.
- 4.5. Considerazioni e aspettative.

Conclusioni

Appendice

Bibliografia

Introduzione

Accade spesso di pensare alla Pubblica Amministrazione come ad un erogatore di servizi automatico e ripetitivo, con struttura *timbro- documento- permesso- diniego*, e posto al centro dell'incontro fra Istituzioni e cittadini, in relazione piramidale fra loro. Ma nelle democrazie moderne, soprattutto nell'era della digitalizzazione delle relazioni tra individui, un'idea così statica non può che risultare anacronistica, o quanto meno obsoleta. La presente trattazione ha lo scopo di dimostrare come, sempre di più, si faccia spazio negli ordinamenti nazionali l'importante esigenza di *aprire* il processo decisionale alla partecipazione di ciascun individuo, che, apportando un punto di vista sempre diverso e sempre unico per qualsiasi questione intesa come *collettiva*, contribuisce alla dinamicità e alla vitalità dell'attività amministrativa. Si vorrà dimostrare, altresì, quanto questo nuovo modo di pensare l'erogazione di politiche pubbliche, inevitabilmente incide sulla concezione della piramide di cui sopra, che si ribalta completamente in favore della collaborazione dal *basso*. Unità di misura della nostra analisi riguarderà lo strumento di apertura per eccellenza, tanto di moda e voluto fortemente tanto dai cittadini quanto dai legislatori di ciascun ordinamento (soprattutto quello europeo, che dagli inizi del nuovo millennio non fa che delineare direttive atte al suo utilizzo): l'Open Data. Poco conosciuto, e recentissimo nell'*agenda setting* di ciascun Pubblico Ufficio, questo strumento di larga partecipazione dei cittadini al processo decisione risulta come il nuovo *eroe* positivo nella eterna divergenza tra la burocrazia e gli individui. Ne assottiglia la distanza, ne definisce i limiti di interazione, e crea, in questa maniera, un quadro definito e lineare della gestione dei loro rapporti. Il *fil rouge* che si seguirà in questa sede, toccherà tre macro aree di analisi, le quali a loro volta influenzeranno la riflessione su specifiche materie in cui l'Open Data esaurisce la sua rilevanza. Le aree in questione comprenderanno una visione sociologica e ideologia generale della relazione tra il cittadino e l'ambiente circostante (Capitolo I – Open Data e partecipazione: il ruolo del cittadino); successivamente si passerà ad un approccio prettamente tecnico a tale strumento, che graviterà attorno alla normativa nazionale – e internazionale – che lo riguarda, insieme con una visione

alle possibili migliorie a livello economico del suo utilizzo (Capitolo II – Gli aspetti “tecnici” dell’Open Data: tra Normativa e Economia); infine poi, si prenderanno in considerazione alcuni dati empirici di implementazione dell’Open Data a livello statale e periferico in Italia, e ci si concentrerà sul divario esistente tuttora in materia, con il supporto di un caso studio sottoposto all’attenzione dei Responsabili della Trasparenza (Capitolo III – Da un ideale all’implementazione: Open Data e *Digital Divide*). Sarà interessante concludere che, per quanto l’auspicio di partecipazione allargata sia effettivo e tangibile nel nostro Paese, viviamo ancora in un contesto di profonda discrasia fra la normativa e la concretezza dell’attività di Pubblica Amministrazione.

Abstract of Marina Bassi's dissertation on
The Open Data system between Public Administration and citizens

The Open Data could be considered as an independent tool to *use, reuse e share* information given by Public Administration towards citizens. Open format is a format independent from digital platforms, compatible with every electronic dispositive, made available for citizens without the obstacle of reusing of the vehicle information.

From a political and sociological point of view, the way to imagine this kind of negotiation suggests us the main importance of considering this particular issue as a part of a bigger macro area, concerning *participation* of citizens in political cycles. The evolution of the idea of participation has been considered for centuries as one of the focal points around which political scientists, sociologists and specialists are wondering about *policies* solutions and for whom looking for a thread able to retrace every step related to them. Guarantee of transparency has been given over the years by multiple organs, differing for their nature and their composition. It moved from centralized power of sovereign of absolute monarchies, in which the pair transparency - participation was not expected, to systems that have allowed larger and larger spaces to interaction with citizens – for example in democracies. Administrative transparency is achieved through processes of technological innovation in the management of resources and information. These objectives can only be earned with proper systems of *social balance* and *public accountability*. The relation between them creates participated democracy. Participation could be also understood as a reaction to the interaction between *information* and *knowledge*. The concept of participation is closely connected to the idea of political action, namely the relationship between individuals in a decision-making process whose purpose regards the allocation of resources that change in its quality and quantity, based on the outcome of investment. Anthony Downs tries to explain the relation between politics and elective people in a rational way: the premise for this study is based on two main characteristics common in every person: *rationality* and

selfishness. The meeting point between the protagonists turns out to be a solution of balance between the benefits transferred in favor of the voter in exchange for votes to the candidate. Methodological Individualism is the theoretical basis of this analysis. The voter does not vote irrationally or following an ideal of collective welfare; he tries to maximize its own benefit, more or less implicitly, adhering to a principle of rationality. Downs's theory is that the rational voter votes for the candidate closer to his individual interest. Indeed, the choice of a candidate rather than his rival is the result of selfish need to complete the project that has more chances to be realized. If he understands that his preference has little chances of becoming real, he will vote the other topic, because, if he votes in any other way, he would be self-excluded from decision-making cycle. According to this thought, he will vote in a way that means realizing almost one of his preferences on his list. Keyword in this dissertation is *participation*. In last years, *administrative decentralization* has expanded the concept of this word. This kind of changes in our national legislation, has let the opening of the decision-making process in all the Italian communities . We can say we have other historical examples of this process: with his essay *De la Démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville gave an explanation of how administrative decentralization could be the answer to the balance between power and *right of resistance*. United States of America realized that it was important to centralize governmental power, that is necessary to emphasize American power outside its land of origin. But it was also a fundamental administrative separation between states, different from each other in composition, size, population density and natural resources. It has not been possible to establish this project of state order in Western Europe in the same period. We talk, in this case, of *interdependence* , in the sense of self-organizing system of voluntary cooperation : Friedrich von Hayek identified this type of cooperation in the concept of *catallassi* , recalling the general principle of self-organization of society, which is adjusted using the sharing of individual and personal knowledge. In the theory of the *knowledge scattering*, Von Hayek stresses the idea that each personal knowledge is only and that any type of interaction that brings information from one individual to another is the result of the relation between the objectivity of information itself and the one held by each person. From a historical point of view,

during the Middle Age, the opportunity to participate in decision-making processes with personal contributions was mediated by Corporations; in the Absolute Monarchy, the sovereign assumed the centralized control of the territory and the individuals could just express an opinion; in Constitutional Systems, the bourgeois and liberal revolutions during the seventeenth century, have created a whole new concept of the citizen participation in decision-making cycles, giving him a wider autonomy, choosing sovereigns, and the faculty to limit their power; in Parliamentary Systems, the expansion of participation is given by suffrage and *trust* . So, the new idea of the political cycle increases the demand of the people. Questions are entrusted to gatekeepers, and finally a policy becomes public. After implementation of this public policy, citizens express their appreciation thanks to the *feedbacks*.

Technically speaking, we could consider the effects of Open Data system in terms of legislative and economical issues. For what concerns legislation, this tool is institutionally guaranteed by the *Agenzia per l'Italia Digitale*. It has recently outlined the criteria for the standardization of the state order and regulatory organs that will have to implement Open Data. In particular, the General Manager of the Agency, Agostino Ragoza, sent a message to the Public Administrations to advise them about the possibility of planning a review of all business processes for the adoption of national guidelines (the so called “*Vademecum – Open Data*”). Citizens need to be confident in using cognitive tools to implement the principles of transparency, participation and collaboration of the Open Government creed. This is the best way to evaluate the decisions of Public Administration and to know something more about it. Focusing on the *Vademecum*, we could now consider the legislative framework in which Open Data grows and its most important steps:

- Act n° 633/1941: *protection of copyright and other related rights* - this act guarantees the importance of protecting intellectual properties that belong to literature. This provision has the aim to consider the general principle of protection of privacy, that means it is not allowed to know all features of a document and even to access to all kinds of databases;

- Act n°241/1990: *news about administrative cycle and capability to access to administrative documents* - interactions and transactions between citizens and government should respect the principles of economy, effectiveness, impartiality, transparency. Databases contain private information of citizens and they need to create a confidential relationship between people who submit them and those who handle them;
- Act n° 196/2003: *protection of personal data* - It is limited to use personal data in digital programs and information systems, according to the principle of necessity in treatment of the data;
- Act n° 82/2005: *Code of Digital Administration (CDA)* -This act adds the prediction of few ways to implement principles of transparency and efficiency. This is possible thanks to the use of information and communication technologies, which make all operations faster;
- European Directive 2003/98/CE: *reuse of public documents* - It deals with the fact that punctual data concern public issues, held by public authorities and public managers. It also talks about *reuse*, that means data must be available for different reasons;
- European Directive 2007/2/CE: *punctual creation of a tool for local information (INSPIRE)* - It concerns obligations for public authorities to provide access to local datasets and related services towards institutions and European Union authorities, harmonizing conditions according to the constraints of the European Union;
- Act n° 33/2013: *imperatives about transparency, publicity and sharing information for Public Administrations* - It is, until now, the last reorganization about the issue of Open Data system, and it concerns the dissemination of information held by the Public Administration, following the principles of transparency, publicity and efficiency.

Concerning economic policy, indeed, it needs to be highlighted that Open Data system could also be a good tool to improve innovation and digital progress. This transformation has more and more stimulated maximization of online resources and it created the corresponding economic value of the digital data. This transformation has allowed planning new jobs and supporting policy decisions. In terms of *product*

function, it needs to be underlined, in our analysis, the fact that concerns the level of productivity, which includes also the Open Data system as part of technological progress. It affects productivity in a positive way. Finally, it affects the level of production. The increase of production generates more incomes which grant companies the possibility to employ other workers for the use of punctual technology. We could also reflect on the contribution of the Open Data system for the accountability it has towards the development of the market, concerning the influence that this tool could offer to the decisions of each political organ. For example, the advantage of the politician could be understood as a prize that voters give when the politician has well used public resources to provide services to citizens or to create *public good*. To understand which relation exists between both voters and politicians' utilities, let's imagine there is a politician in office. It is important to observe how his benefits change depending on his goals in public policies. If in the final choice of the policy he is able to understand the standard of voters, the advantage of politician will grow. Growth is influenced by the amount of public good and services granted to citizens. If the politician gets the wrong policy, it will not make sure the re-election that he needs to have advantages in the future. We can say that Open Data system is a part of that public good, that increases the benefits of politicians when it is planned in policy-making processes.

Actually, it is just the case to underline some punctual details that are the most interesting topics in our analysis. It seems that Italian regions have implemented the Open Data system faster than how central government did. Regions have passed acts and they have planned projects with more efficient results than the state order's ones. Ernesto Belisario – administrative lawyer – made a *map of regional acts concerning Open Data system*. At the end of last year, Sicily, Basilicata, Campania, Umbria and Lombardy have planned some *purposes of act*. They're discussing right now about them; Friuli-Venezia Giulia, indeed, have already planned a *principle of act*; finally, Apulia, Latium, Piedmont and Trento independent district have passed a real *regional act*. Since few years ago, it is possible to deal with the Open Data system as a real trend. So, there are more and more purposes of government about this issue. However, Belisario recommends us not to consider the Open Data type as a tool «granted» by administration. It needs to be considered as a model that is a

result of a bottom-up requests. The Open Data is not a permission, it is a right. Nowadays differences still exist between *what is* and *what should be*. Concerning law, we may know how the Open Data system effectively works. But what should it be? The lawyer proposes a type of analysis: the so called Ten Commandments of the government, for what concerns their behavior in Open Data system issue. According to him, they should a) release the data without accounting the costs of it; b) not consider traditional logic; c) erase the double-track between paper and digital; d) treat citizens as a resource and not as subjects; e) innovate the technical and digital management; f) adopt an efficient digital federalism; g) interpretate the rules in an evolving way; h) learn from past mistakes; i) protect the innovators; j) govern the information, not customize it. It is important to identify the existence of Open Data as a fundamental issue to be included on the institutional agendas. Who decides the agenda setting? Many studies in this area have highlighted the importance of a *funnel of causality* in which all the variables interact. This model provides networks in which the actions of citizens are. According experts, such as Hofferbert and Simeon, decision-making process takes place in institutions. The institutions exist within ideologies. The ideologies exist in the relation between political actors. Some more recent attempts have aimed to demonstrate that *policy subsystems* are the most important political actors. They support their individual interests and they propose solutions to collective problems. Different political actors belong to different communities. This is the reason why we always deal with the problem of *digital divide*. Wonderings about *digital divide* grew in the '90s; this technical term indicates inequalities in access and use of technologies. Gap and disparities refer to the actual difficulty of some social categories of being able to reach certain types of digital media, thanks to whom information arrives to citizens in modern societies – and we consider them new compared to some other analog media that now are obsolete. The ORBICOM (Global Communications Observatory) specified we are in a changing era, in terms of technological advances of which we are observers, and for the speed with which they come into our social progress. The *digital divide* takes origins from the fact that similar community resources and general structures generate similar levels of technological progress. In Italy, Apulia reflects the most digitalized area in all Italian territory; at the opposite, Molise

seems to be the worst region in terms of *digital divide*. Concerning attempts to erase it, Economic Development Minister during Mario Monti legislature, Corrado Passera, has been the promoter of a broad initiative in this topic, and actually he planned the first official act of ICT infrastructure.

Concerning the case study – an inquiry towards public managers of those who work 120 districts, in transparency, publicity and efficiency issues – it has been structured in five main categories:

- INFORMATION ABOUT PLATFORMS: It was asked to respondents to clarify if there was an Open Data platform for the activities of Public Offices; then, it was asked to specify how many *dataset* are in; finally, there was a question on the number of users who have daily access to the platform;
- INFORMATION ABOUT MANAGERS: This category involves questions about the faculty to follow punctual masters or courses of specialization for managers; it was also asked to respondents to specify how many does time managers formation take;
- INFORMATION ABOUT CONSCIOUSNESS: The majority of respondents declared the existence of few projects of explicative courses towards citizens to make Open Data system known; then, it was asked to respondents an opinion concerning Open Data utilities as a transparency-tool;
- INFORMATION ABOUT RELATIONS BETWEEN CITIZENS AND PUBLIC ADMINISTRATION: The majority of respondents confirmed the existence of punctual social networks to stimulate the interaction between Public Offices and communities, thanks to promoting agencies;
- CONCLUSIONS: Finally, it was asked to respondents to give some opinions in terms of *general considerations of the Open Data system; general considerations on decision-making processes; general considerations on possible obstacles to Open Data improvement.*

With the opportunity to set in a personal way in any political transition, through forums, open polls and acts to the comparison of separate truths that together give below a certain ideal of public opinion, citizens do administrative tasks to a level

that could be defined embryonic until their following evaluation. With the evaluation of the performance of public officials, people make sure that each of them will always be careful and not miss the inertia of which public offices are often accused. What remains is the hope, the desire that what has been said would have a future. Today we live in a time that has necessary to be completely *interoperable*. It certainly does not want to be an rhetoric exhortation. Indeed, for the study which was carried out on the subject, the hope is based on an awareness of realism of an Open Data system in our state order. Thanks to words by Chiara Facello and Mario Quaranta, in a democracy, the perception by citizens that they have the ability to make their voices heard and the belief that institutions are responsive to its questions is crucial.

Conclusioni

Nel corso della trattazione si è cercato di spiegare i passaggi fondamentali che hanno interessato la *vita* dello strumento Open Data dalla sua nascita ai nostri giorni con l'ausilio dei molteplici campi d'attuazione in cui lo stesso si delinea in tutte le sue forme. Da un punto di vista sociologico, palesandosi come strumento per l'ampliamento della partecipazione dei cittadini al processo decisionale nel suo insieme, non può non essere considerato, l'Open Data, come tappa inevitabile di un processo che si trasforma sempre di più da statico a dinamico. Storicamente, nella definizione di *agenda*, l'apporto degli individui ha avuto la tendenza di esaurirsi nel sostegno delle *issues* che gli stessi avrebbero voluto che entrassero nelle politiche pubbliche che avessero come scopo l'erogazione di beni e servizi per la comunità. Adesso, con la possibilità di intervenire personalmente in ogni passaggio politico, attraverso forum, sondaggi aperti, portali atti al confronto di verità separate che, assieme, danno seguito ad un determinato ideale di *opinione pubblica*, i cittadini seguono le attività amministrative da un livello che potrebbe essere definito embrionale, fino alla loro valutazione posteriore. Con la valutazione della *performance* dei funzionari pubblici, gli individui fanno in modo che ciascuno di loro resti sempre «sull'attenti» e non si perda nell'inerzia di cui i Pubblici Uffici sono spesso tacciati. Passando al contesto tecnico, non si è rilevato che un livello maggiore degli effetti positivi che il modello Open Data ha portato con sé. In materia di Politica Economica, tale strumento è protagonista di rendimenti di scala sempre crescenti della produttività, in quanto incide direttamente sul progresso tecnologico (che tende all'infinito e non ha esternalità negative per gli abitanti di una stessa comunità); non solo, ciò che rileva ai fini dell'incontro fra le utilità di individui e funzionari *elettivi*, è che tale strumento risulti talmente utile ai fini di partecipazione alle *policies*, da rappresentare un motivo di cambiamento delle proprie preferenze in sede di tornata elettorale. In questo senso, permettendolo, il candidato politico si assicura una rendita dalla votazione futura, in cambio del vantaggio concesso al cittadino di monitorare i passaggi di ciascuna politica pubblica. A livello normativo, la spinta europea ha fatto sì che la *questio* attorno

alla quale gravita l'Open Data diventasse prioritaria in ciascun ordinamento dell'Unione. Per quanto concerne l'ordinamento italiano, non stupisce che questo abbia portato all'istituzione di un'*Agenzia per l'Italia Digitale*, o all'obbligo da parte di ciascun Ente locale di prevedere una sezione specifica per ciascun portale *online*, che favorisca l'utilizzo di tale strumento (Amministrazione trasparente). Quello che rende ancora, purtroppo, perplessi alla conclusione della trattazione è che, per quanto non si sia registrato che un *bilancio sociale* positivo in materia di Open Data, con pochissimi, o nessun costo di implementazione, la situazione attuale sia sensibilmente divergente da quella auspicata a livello normativo. Il caso studio, analizzato in questa sede, ha mostrato modalità differenti di attuazione del modello, assieme poi alla discrepanza tra Amministrazioni, anche limitrofe, su tale questione. Quello che resta è l'auspicio, la volontà, la speranza che ciò che «ci siamo detti» finora abbia un seguito; che la situazione che viviamo oggi sia un momento necessario per arrivare all'interoperabilità completa. Questa, non vuol certo essere un'esortazione retorica e priva di contenuto; anzi, per lo studio che è stato effettuato in tema, l'auspicio prende le mosse dalla consapevolezza di realistica di un modello Open Data nel nostro ordinamento. Con le parole di Chiara Facello¹ e Mario Quaranta²: «la percezione da parte del cittadino di possedere le capacità per far sentire la propria voce e la convinzione che le istituzioni siano sensibili alle sue domande è cruciale in democrazia»³.

¹ C. Facello è attualmente ricercatrice presso l'Università di Bologna.

² M. Quaranta, PhD Scienza Politica, è assegnista di ricerca presso la LUISS – Guido Carli di Roma.

³ (a cura di) L. Morlino, D. Piana, F. Raniolo, *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna (2013).

Bibliografia

Monografie:

- Arlacchi, P., *Morte di un generale: l'assassinio di Carlo Alberto Dalla Chiesa, la Mafia, la droga, il potere politico*, Mondadori Editore (1982);
- De Mucci, R., *Micropolitica. Verso una teoria individualista dell'azione politica*, Catanzaro (1999);
- De Tocqueville, A., *De la Démocratie en Amérique*, s.l. (1835);
- Downs, A., *An economic Theory of Democracy*, s.l. (1957);
- Easton, D., *An Approach to the Analysis of Political Systems*, Englewoods Cliffs (1957);
- Formez PA, *Vademecum Open Data- Linee Guida nazionali*, s.l. (2011);
- Hobbes, T., *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil – Leviathan*, s.l. (1651);
- Howlett, M., Ramesh, M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna (2003);
- Locke, J., *Trattati del Governo Civile – Il Secondo Trattato sul Governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del Governo Civile*, s.l. (1689);
- (a cura di) Morlino, L., Piana, D., Raniolo, F., *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna (2013);
- (a cura di) Urbani, G., *La politica comparata*, Bologna (1973);
- Von Hayek, F., *Monetary Theory and the Trade Cycle*, s.l. (1929);
- Von Mises, L., *L'azione umana*, Torino (1959).

Riferimenti giuridici:

- Legge n°633/1941, *Legge a protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*;
- Legge n° 241/1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso agli atti amministrativi*;

- Legge Cost. n° 3/2001, *Riforma del Capo V, parte II della Costituzione della Repubblica italiana*;
- D. Lgs. n° 82/2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)*;
- D. Lgs. n° 36/2006, *Attuazione delle Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico*;
- D. Lgs. n° 150/2009, *Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle PA*;
- D. Lgs. n° 32/2010, *Attuazione della Direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)*;
- Legge n° 134/2012, *Istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale*;
- Legge n° 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*.

Sitografia:

- www.data.gov ;
- www.okfn.org ;
- www.openpolis.it ;
- www.urp.gov.it ;
- www.legambiente.it ;
- www.digitpa.gov.it ;
- www.inspire.jrc.ec.europa.eu ;
- www.blog.ernestobelisario.eu ;
- www.informagiovani-italia.com .