

## **ETICA 2013-2015**

*Migliorare la performance e accrescere la trasparenza attraverso le nuove tecnologie*

# **Caratteristiche dei dati aperti**

**Autore:** Gianluigi Cogo, Ernesto Belisario

**Creatore:** Formez PA, Progetto ETICA 2013-2015

**Diritti:** Dipartimento della Funzione Pubblica

Novembre 2014

## Caratteristiche dei dati aperti

### Il contesto di riferimento

Il back-end pubblico, ovvero l'insieme delle "scatole" che conservano i dati dei cittadini e delle imprese, è ancor oggi per lo più inaccessibile e, quando non lo è, appare difficilmente interpretabile, spesso a causa delle limitazioni tecniche e legali dei dati che lo compongono.

Contro questa incongruenza, è intervenuta nel 2009 la direttiva americana sull'*Open Government* che, in sintesi, definisce cosa si intenda per formato aperto dei dati pubblici: **"Per formato aperto si intende un formato indipendente rispetto alla piattaforma, leggibile dall'elaboratore e reso disponibile al pubblico senza che sia impedito il riuso dell'informazione veicolata"**.

Sir Berners Lee, indicato dal governo britannico come *testimonial* e *advisor* per il primo progetto Data.gov.uk, ha fornito un contributo fondamentale per la definizione di un contesto preciso e ha suggerito le soluzioni tecnologiche idonee per la libera circolazione dei dati sul Web, in un suo ormai leggendario intervento al TED 2009. I dati, nella visione di Berners Lee, non hanno in sé proprietà relazionali, sono freddi, sono semplicemente dei dati. Singolarmente non sono utilizzabili, se non aggregandoli per estrarre valore dalle loro relazioni.

Il problema è, inoltre, anche filosofico ed etico. Per rendere i dati disponibili è necessario educare alla condivisione e, forse, è proprio per questo che Berners Lee parla della sindrome da "abbraccio di database", indicando la difficoltà da parte di alcuni detentori di dati nel "lasciarli andare", in formato aperto, al riuso creativo da parte di altri.

Neely Kroes, vicepresidente della Commissione Europea fino a settembre 2014, si è fatta portavoce del movimento europeo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico attraverso gli open data ed ha proposto nel 2011 un percorso di cambiamento ed ha dichiarato: *"Oggi inviamo un forte segnale alle amministrazioni: i dati in vostro possesso aumenteranno di valore se messi a disposizione del pubblico. Quindi, cominciate a diffonderli"*

*fin d'ora, utilizzando il quadro elaborato dalla Commissione per unirvi ad altri leader intelligenti che hanno già cominciato a sfruttare le potenzialità dei dati aperti. I contribuenti hanno già pagato per queste informazioni: il minimo che possiamo fare è quindi di restituirle a chi le vuole utilizzare in modo innovativo per aiutare le persone, creare posti di lavoro e stimolare la crescita".*

## **Il modello americano**

La prima realizzazione del portale unico nazionale di accesso ai dati pubblici è stata rappresentata dall'americano «Data.gov», il cui esempio è già seguito da numerosi altri Paesi, come Inghilterra, Brasile, Australia e Giappone. Nell'ottica della partecipazione, questi Governi hanno altresì invitato cittadini e sviluppatori a fornire un *feedback* sull'impostazione dei predetti portali.

L'*Open Data* è possibile grazie al Web 2.0 che fornisce delle piattaforme interattive per la condivisione dei dati e la collaborazione tra Governo e cittadini, diversamente rispetto ai siti non interattivi (i cosiddetti «*one way portal*») in cui gli utenti possono visualizzare le informazioni solo passivamente. Tuttavia, la maggior parte dei siti Web delle amministrazioni tendono ad essere unidirezionali nel fornire informazioni, permettendo ai cittadini di seguire e controllare le spese pubbliche, ma non di assumere un ruolo più attivo. Invece, se vengono attuate delle politiche di *Open Data*, i cittadini non sono più solo consumatori passivi di informazioni fornite dal Governo, ma partecipano attivamente e vengono messi in condizioni di rielaborare i dati in modo da verificare l'efficienza dell'apparato burocratico e sviluppare servizi e applicazioni più efficacemente rispetto a quanto fanno le stesse istituzioni.

## **Il modello britannico**

L'Open Data britannico suggerisce un approccio al fare, molto semplice e concreto, che può essere d'aiuto nello sfuggire all'attrazione fatale che lega al binomio "massime dichiarazioni e azioni... decisamente contenute".

Così si presenta il sito britannico sugli Open Data, marcando subito una discontinuità epocale: “Questo sito web si propone di lavorare sull’integrità del patrimonio dei dati amministrativi al fine di avere dati:

- facili da usare
- facili da licenziare
- facili da riusare”

e questi sono gli obiettivi concreti:

- lavorare con il Web;
- mantenere le cose semplici - l’obiettivo è far sì che il Web funzioni meglio, apportando il minor cambiamento possibile;
- lavorare con discernimento - non si cerca di cambiare il mondo. Si sa che alcune cose richiedono tempo, altre possono essere fatte in tempi relativamente brevi. Ogni cosa ha il suo tempo e segue il suo passo;
- usare open standards, open source e open data - questi sono gli elementi centrali di un sistema modulare e sostenibile;
- costruire comunità e lavorare con e attraverso di esse (sia all’interno che all’esterno dell’amministrazione).

## **Il formato dei dati aperti**

Per poter raggiungere i precedenti obiettivi, è necessario che i dati resi accessibili in formato aperto (come “.txt”, “.JSON”, “.xml”, “.csv”) siano:

- completi;
- primari;
- tempestivi;
- accessibili;
- leggibili da computer;
- non discriminatori;
- non proprietari;
- liberi.

Per i cittadini sono evidenti i vantaggi derivati dalle politiche di Open Data:

- possibilità di usare i dati nelle proprie attività quotidiane;
- possibilità di condividerli e ri-distribuirli;
- possibilità di incrociarli con altri dati (cosiddetto “mash-up”);
- possibilità di contribuire all’aggiornamento dei dati.

Le regole per definire i dati di tipo aperto in Italia sono dettate dall’ articolo 52 del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), recentemente modificato dall’art. 9 del DL n. 179/2012 e riportate annualmente nelle *Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico* anche consultabili in forma di wiki su [http://pubwiki.agid.gov.it/index.php/Pagina\\_principale](http://pubwiki.agid.gov.it/index.php/Pagina_principale).

## Accesso ai dati e società civile

Gli Enti sono in possesso di una vasta quantità di dati che potrebbero essere riutilizzati e combinati in modo innovativo da parte di soggetti terzi: si tratta di un passaggio di centrale importanza che può essere ben compreso esaminando una delle prime esperienze di ricorso all’intelligenza collettiva realizzata negli USA.

L’iniziativa “*Apps for Democracy*” lanciata dal District of Columbia nel 2008, rappresenta un concorso a premi per le migliori applicazioni realizzate con dati forniti dall’amministrazione. Particolarmente significativi sono i dati dell’iniziativa: in trenta giorni e con lo stanziamento di 50.000 dollari per i premi, si è registrato lo sviluppo di ben 47 applicazioni (Web, *iPhone*, *Facebook*, ecc.) che sarebbe costato 2,6 milioni di dollari se l’amministrazione avesse deciso di provvedervi direttamente.

La funzione del Governo diventa, quindi, quella di fornire dati e servizi, consentendo a chiunque sia interessato di utilizzare quei dati per la collettività. L’Open Data è, inoltre, in grado di migliorare l’efficienza del settore pubblico trasferendo alcune funzioni di analisi dell’amministrazione a terzi (come le organizzazioni non governative, istituti di ricerca e imprese) che sanno combinare e usare i dati in modo originale e creativo.

Un esempio di quello che prende il nome di “*Civic Hacking*” è rappresentato da “*Where does my money go?*” (<http://wheredoesmymoneygo.org/>), iniziativa di una fondazione no-profit inglese (*Open Knowledge Foundation*), il cui sito Web, nato grazie all’Open Data del governo britannico, fornisce informazioni di alta qualità sulla spesa pubblica delle amministrazioni centrali e regionali.

## Opportunità per cittadini, istituzioni e aziende

Per le Istituzioni è auspicabile un modello di adozione degli Open Data a diversi livelli :

- Modello federativo “dal basso”. Ogni Comune, ogni Provincia, ogni Regione o altro ente territoriale che colleziona dati pubblici può scegliere come renderli “disponibili” ai cittadini, mantenendo forte attenzione alle richieste provenienti dai cittadini stessi ed ad utilizzare gli standard tecnici consigliati dalle strutture preposte;
- Modello federativo “dall’alto”. Lo Stato centrale mette a disposizione i dati che gestisce investendo in servizi aperti per il riuso evoluto dei dati, anche in un’ottica internazionale di confronto tra stati.

Laddove il seme di questa nuova apertura mentale, filosofica e democratica attecchirà in forma federale allora nessuno potrà esimersi dal mettere in disponibilità i dati che sta gestendo e rompere, finalmente, le rendite indotte a favore dei mediatori.

È auspicabile, dunque, iniziare dal consolidare e dall’emulare le tante azioni dal basso, dai mille innovatori che dentro la Pubblica Amministrazione si battono perché ciò avvenga, e bisogna iniziare oggi. Gli esempi e i dataset disponibili, si possono già trovare sul sito [dati.gov.it](http://dati.gov.it).

Lo si deve fare, ascoltando i cittadini che lo pretendono e assecondando le aziende che hanno diritto a sfruttare questi dati per tornare a competere, come nel caso eclatante, proposto dalla municipalità londinese.

Di fronte alle varie forme di controllo sui dati, e più in generale sulla conoscenza, i patrocinatori dell’Open Data sostengono che tali restrizioni sono un limite al bene della comunità e che i dati dovrebbero essere resi disponibili senza alcuna restrizione o forma di pagamento. Inoltre è importante che i dati, dopo essere stati pubblicati, siano riutilizzabili senza necessità di ulteriore autorizzazione, anche se determinate forme di riutilizzo (come la creazione di opere derivate) possono essere controllate attraverso specifiche licenze (ad esempio *Creative Commons*).

Un buon esempio è [London.gov.uk](http://London.gov.uk), che offre ai cittadini, e alle aziende, la possibilità di suggerire, attraverso delle petizioni sul Web, i più opportuni campi applicativi che diano benefici reali a tutti e non solo alle amministrazioni che le gestiscono.

Una rappresentazione tipica della necessità dell'apertura dei dati viene proposta in una dichiarazione di John Wilbanks, direttore esecutivo dello Science Commons: *«Numerosi scienziati hanno sottolineato con ironia che proprio nel momento storico in cui disponiamo delle tecnologie per consentire la disponibilità dei dati scientifici a livello globale e dei sistemi di distribuzione che ci consentirebbero di ampliare la collaborazione e accelerare il ritmo e la profondità della scoperte... siamo occupati a bloccare i dati e a prevenire l'uso di tecnologie avanzate che avrebbero un forte impatto sulla diffusione della conoscenza.»*

Inoltre accade spesso che gli stessi creatori di dati sottovalutino l'importanza degli stessi e non considerino la necessità di precisare le condizioni della proprietà intellettuale, delle licenze e del loro riutilizzo. Ad esempio, molti enti (siano essi di natura scientifica o governativa) per mancanza di consapevolezza dell'importanza dei propri dati non prendono in considerazione l'ipotesi di rilasciarli con licenze aperte. Quindi accade spesso che la mancanza di una determinata licenza che certifichi la possibilità di riutilizzare i dati renda difficile determinare lo stato di un insieme di dati e possa limitarne l'uso.

## L'Open Data in Italia

Una delle motivazioni di base che sostengono il movimento di pensiero degli Open Data, è la contrapposizione a un modello basato sul concetto di proprietà. Oggi lo Stato (in tutte le sue componenti locali e centrali) si comporta spesso da "proprietario" piuttosto che da "gestore" dei dati pubblici. Questa esclusività permette ad alcuni mediatori (di solito agenzie concessionarie o esclusive o categorie e corporazioni) di trarre dei vantaggi economici dalla fruizione e dall'arricchimento dei dati pubblici primari. I cittadini, invece, continuano a combattere dentro una giungla burocratica senza ottenere i servizi per cui hanno già pagato e spessissimo sono costretti a pagare nuovamente questi mediatori per avere accesso alle informazioni pubbliche. Offrire i dati dei pubblici registri agli intermediari garantisce il perpetuarsi di rendite da posizioni e lobby vere e proprie: motorizzazione, agenzia delle entrate, catasto, ecc.

L'automazione (informatica e Internet) riesce a far fare un salto di qualità ai dati pubblici e al loro valore, in quanto ne favorisce il rapido scambio e l'utilizzo in ambiti più disparati, aumentando i vantaggi per il mercato e per l'economia grazie alla libera circolazione.

Oggi in Italia la situazione è molto cambiata rispetto al 2011, anno in cui si è iniziato a fare open data. Per esempio da un punto di vista normativo sono state approvate leggi a favore dell'open data e c'è una Agenzia per l'Italia Digitale che ha l'incarico di proporre una governace per la valorizzazione dell'informazione del settore pubblico.

Quello che si sta facendo sugli open data può aprire grosse opportunità per le aziende, ma c'è una preoccupazione. Che il contesto non sia pronto. Per prima cosa, banalmente, bisogna preparare infrastrutture - non bastano norme - perché gli open data siano interessanti. Esempio: per la nascita di app di infomobilità, serve una sensoristica sparsa (che rilevi il passaggio dell'autobus alla tale ora nel tal punto); un sistema di raccolta, elaborazione e presentazione dei dati.

Non solo. Serve anche un sistema industriale che sia attrezzato per trasformare questi dati in servizi, in business e cittadini in grado di sfruttare le nuove opportunità e rafforzare la qualità e l'efficacia delle azioni civiche sui territori.

Il ruolo chiave sta dunque nella disponibilità e nell'interoperabilità, ma anche in altri principi (ben esposti dal gruppo di lavoro americano sull'Open Government:

<http://www.opengovdata.org>).