

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DI BOLOGNA
SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI

Corso di laurea magistrale in

SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E SOCIALE

**"OPEN DATA E PARTECIPAZIONE ATTIVA: SNODI DECISIVI NEL
PROCESSO DI RIDEFINIZIONE DEI FONDAMENTI DI UNA
DEMOCRAZIA CONTEMPORANEA"**

Tesi di laurea in

COMUNICAZIONE PUBBLICA

Relatore

Prof. Roberto Grandi

presentata da
Cecilia Arrigo

Correlatore

Dr. Dario Bottazzi

Sessione

II

**Anno accademico
2014-2015**

INDICE

Introduzione	pag.	1
1. <i>Open Government</i> : panoramica generale	"	5
1.1. Caratteristiche e tratti distintivi dell' <i>E-Government</i>	"	6
1.2. Anni '90: periodo d'oro della Pubblica Amministrazione	"	9
1.3. La Pratica Amministrativa	"	9
1.4. <i>Open Government</i> e <i>Open Data</i>	"	11
1.5. <i>Open Knowledge Foundation</i>	"	13
2. Esperienza dell' <i>Open Government</i> in Italia	"	16
2.1. Il Manifesto dell' <i>Open Government</i> italiano	"	16
2.2. <i>E-government</i> o amministrazione digitale: come modernizzare e rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione	"	18
2.3. Il Piano E-GOV 2012 e il CAD	"	19
2.4. D.Lgs. 150/2009 e D.Lgs. 33/2013: i principali punti dei provvedimenti	"	24
3. Analisi tra partecipazione civica e elaborazione delle politiche pubbliche	"	29
3.1. Cosa s'intende per "partecipazione"	"	29
3.2. Cittadini e processi di partecipazione	"	31
3.3. Accountability e Open Data	"	33
3.4. I protagonisti della "partecipazione"	"	39
3.5. La "partecipazione" come aspetto decisivo nel processo di localizzazione della politica sociale	"	40
3.6. Modelli di intervento nell'elaborazione di politiche pubbliche: scale di "partecipazione"	"	40
3.7. Il progetto "ioPartecipo+" della Regione Emilia Romagna	"	50
4. Fenomeno Open data: indicazioni e norme per un mondo di dati aperti	"	52
4.1 Cosa si può fare con gli Open data: creazione di valore	"	55
4.2 Open Data come strategia economica	"	59
4.3 Open Data come strumento per migliorare i servizi pubblici	"	62
4.4 Open Data come strumento per smascherare la corruzione politica	"	62
4.5 Benefici per i Governi	"	63

4.6 I "principi" per l'apertura dei dati	"	64
4.7 Come e dove pubblicare i dati	"	65
5. Open Data nel mondo e in Italia: casi di studio	"	72
5.1 <i>Data Journalism</i> : la mappa del colera di John Snow che cambiò il mondo	"	73
5.2 <i>The Migrant files</i> , un esempio di Data Journalism	"	75
5.3 <i>Monithon</i> : monitoring marathon	"	78
5.4 Open Ricostruzione	"	82
5.5 <i>Open Expo 2015</i> , dati e trasparenza per Expo 2015	"	84
5.6 Il progetto "Open Data" della Regione Emilia Romagna	"	85
5.7 Il progetto Open Data del Comune di Bologna	"	87
Conclusioni	"	90
Bibliografia	"	92
Sitografia	"	93
Figure	"	97
Strumenti	"	97

INTRODUZIONE

Dopo l'esperienza del governo inglese con *www.data.gov.uk* e di quello statunitense con *www.data.gov*, anche nel nostro paese il tema degli *Open Data* si sta imponendo all'attenzione dell'opinione pubblica.

Fin dalla fine degli anni 2000 si è infatti aperto il dibattito sull'importanza della disponibilità e libera diffusione di dati "grezzi" (anche e soprattutto da parte del settore pubblico) così da poter aumentare il potenziale informativo e comunicativo della conoscenza condivisa, figlia della rivoluzione digitale. Ci si è presto accorti che la possibilità di raccogliere, gestire e riutilizzare quantità di dati sempre maggiori e sempre più dense di correlazioni comporta la necessità di alcune riflessioni a più ampio raggio.

Le principali istituzioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale hanno infatti avviato importanti iniziative in tema di *Open Data* e un numero crescente di cittadini e associazioni si sono attivate per utilizzare queste informazioni al fine di avviare campagne d'opinione (www.confiscatibene.it¹), per inserire temi nell'agenda politica (<http://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>²) o per comprendere meglio l'efficacia dell'azione pubblica (<http://www.openbilanci.it>³).

L'*Open Data* può essere inteso come un fenomeno/movimento internazionale che rappresenta l'ultima frontiera e, forse anche quella attualmente più strategica, della

¹ Confiscatibene è un progetto partecipativo per favorire la trasparenza, il riuso e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, attraverso la raccolta, l'analisi dei dati e il monitoraggio dei beni stessi. Alla sua costruzione e implementazione partecipano giornalisti, attivisti e tecnologi. Ognuno di loro mette a disposizione la propria specifica competenza per rispondere ad alcune domande sullo stato e la gestione dei beni confiscati in Italia alla criminalità organizzata.

² *The Migrants Files*, inchiesta condotta da Nelson Mauro in collaborazione con un team di giornalisti di 10 paesi europei ed il sostegno di Journalism Fund.

³ Openbilanci raccoglie i bilanci di tutti i comuni italiani negli ultimi dieci anni e i Sindaci a cui chiedere conto.

cultura *open* ed è costituito da un insieme di pratiche, secondo cui l'accesso ai dati pubblici (vale a dire di interesse pubblico e raccolti con soldi pubblici) deve essere libero e gratuito per tutti, senza restrizioni che ne limitino la riproduzione e l'accesso.

L'espressione *Open Data* significa dati pubblici in formato aperto, liberi, accessibili a tutti i cittadini talché le informazioni vengono rese disponibili sul web utilizzando licenze liberali che permettono di aggirare le limitazioni relative alla normative sulla tutela del diritto d'autore.

Questo aspetto ha portato il tema degli *Open Data* fra le aree di maggiore innovazione per i governi e le amministrazioni.

La libera analisi, il riuso e la pubblicazione dei dati possono infatti mettere in moto meccanismi di partecipazione che non solo promuovono la trasparenza, la partecipazione e l'attivismo politico ma sono alla base di iniziative che la società civile può mettere in atto in sinergia con le Istituzioni per realizzare il principio di sussidiarietà.

L'*Open Data*, unitamente all'*Open Source Software*, all'*Open Access*, all'*Open Content*, è una delle principali aree di sviluppo per i governi, le organizzazioni e gli individui e persegue i seguenti obiettivi:

- condividere le informazioni liberamente;
- dare potere e comprensione ai cittadini, unitamente a competenze e incentivi che consentano loro di godere di un governo più innovativo e intelligente,
- risparmiare denaro dando vita a nuove opportunità per creare nuovi prodotti a beneficio delle imprese o della società in generale.

Solo con la piena attuazione di tali obiettivi, si potrà realizzare un fondamentale passaggio culturale per il rinnovamento delle istituzioni, mettendo a disposizione delle persone e delle imprese l'insieme dei dati pubblici in formato aperto.

In tale contesto è oltremodo importante comprendere come gli *Open Data* possano consentire di mettere in moto meccanismi di partecipazione che permettano la realizzazione di una democrazia della cosa partecipativa ovvero di un modello nel quale la partecipazione sia assunta quale metodo di un governo della cosa pubblica, in base ai criteri di inclusione, collaborazione e stabilità del confronto fra istituzioni e società civile.

Questi cambiamenti non sono perciò limitati alla sfera della tecnologia, ma si estendono alla cultura e comportano la ridefinizione del modello di interazione fra cittadini ed istituzioni e richiedono di ripensare e di ridisegnare il rapporto fra P.A. e cittadino, spostando il focus della relazione da un approccio orientato all'erogazione dei servizi (in cui il cittadino è solo un fruitore) ad uno basato su un processo di collaborazione reale (in cui il cittadino partecipa alle scelte di governo). Tutto ciò si può trovare in una definizione esaustiva nel concetto dell'*Open Government*⁴, che si basa su tre elementi fondamentali:

- partecipazione,
- collaborazione/condivisione,
- trasparenza.

La partecipazione dei cittadini aumenta l'efficacia dell'azione amministrativa e migliora la qualità delle decisioni.

⁴ Cfr. Url <http://opengovernmentdata.org/>. Portale del Governo dedicato agli Open Data.

Il tema della partecipazione civica è da molti anni al centro di un dibattito, nel quale studiosi di varie discipline e forze politiche e sociali si interrogano sui significati che essa ha assunto soprattutto per le giovani generazioni.

Le analisi ci rimandano immagini contrastanti: giovani disimpegnati, esclusi, poco interessati al mondo che li circonda, ma anche ragazzi e ragazze protagonisti convinti dei nuovi cambiamenti sociali.

Tuttavia i cittadini devono essere coinvolti nei processi decisionali e devono potervi contribuire attivamente, anche grazie al ricorso delle nuove tecnologie di comunicazione attualmente disponibili.

Quali strumenti abbiamo per capire questi fenomeni? Quali strategie possono e debbono mettere in campo le istituzioni e la società civile per promuovere l'inclusione sociale e il protagonismo politico delle giovani generazioni?

Certamente la valorizzazione dell'Open Data può contribuire fattivamente a fornire una risposta positiva a tali quesiti e in questa tesi saranno presentate alcune tra le principali questioni emergenti, tracciando il quadro normativo di riferimento, soffermandosi su alcune essenziali linee guida.

Conclusioni

Sono trascorsi alcuni decenni da quando ha avuto inizio l'epoca pionieristica del fenomeno dell'"Open data" in Gran Bretagna e negli Stati Uniti. Talune istituzioni forse ne facevano già consapevolmente uso, in maniera artigianale, sicuramente non codificata e in difetto di qualsiasi normativa ad hoc che ne prevedesse le finalità e le modalità di accesso e di trattazione.

Con il passare del tempo, soprattutto nel mondo occidentale, è stato fatto un grande passo in termini culturali che ha contraddistinto la maturità del fenomeno, molto più sentito e diffuso.

In Italia, dove, secondo le statistiche dell'Istituto Piepoli, solo il 12% dei cittadini afferma di sapere cosa sono gli Open Data (ma solo 7 su 10 ne sanno dare una definizione corretta), molte amministrazioni hanno cominciato ad avviare progetti concreti. La stessa Camera dei Deputati, aprendo la piattaforma Dati.camera.it e condividendo i Linked Open Data sulle proprie attività e sui propri organi, ha reso pienamente fruibile il proprio patrimonio informativo, consentendone l'utilizzo con un forte miglioramento dell'interoperabilità interna ed esterna, facilitandone l'accesso, ricevendo richieste di spiegazione su cosa siano tali dati e su come essi siano utilizzabili da parte di chi possa trarne beneficio.

L'impulso dato dal Governo fin dal 2012 con il piano E-Gov2012, definendo i settori strategici e i progetti di innovazione digitale da conseguire, portando a compimento l'applicazione del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, si è riconfermato negli intendimenti dell'attuale esecutivo che ha indicato, tra le proprie linee guida, la necessità di utilizzare gli Open Data come strumento di Trasparenza, semplificando e digitalizzando i servizi.

Ciò in funzione dell'utilizzo delle nuove tecnologie per rendere pubblici e comprensibili i dati di spesa e di processo di tutte le amministrazioni centrali e territoriali, nonché per semplificare la vita dei cittadini e renderli partecipi delle scelte politiche. In tale ottica è stato possibile evidenziare come la partecipazione sia un aspetto decisivo nel processo di localizzazione della politica sociale anche se solo recentemente ha trovato spazio nel dibattito nazionale, arrivando ad affermarsi in maniera assai rilevante.

Ciononostante bisogna ammettere che in tale contesto emergono altresì dei limiti sostanziali correlati al fatto che se da una parte il cittadino ha la possibilità di partecipare agli eventi politici che lo riguardano, dall'altra non sempre può concorrere all'elaborazione delle scelte, affrontando il proprio personale contributo.

Ecco perché è necessario catalizzare le energie e le capacità di vari soggetti protagonisti sugli Open Data, favorendo l'incontro tra domanda e offerta, lo scambio e la condivisione di pratiche, strumenti e tecnologie, così da eliminare il pericolo che si annullino processi partecipativi allo stato nascente.

Tutti i processi innovativi, tra i quali la gestione degli Open Data, devono pertanto essere collocati in un contesto di superamento della logica bipolare, che vede da una parte il cittadino e dall'altra la Pubblica Amministrazione, favorendo l'avvio di una sussidiarietà orizzontale nella quale il cittadino e P.A. lavorano nella stessa direzione e per le medesime finalità.

Bibliografia

U. Allegretti *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University Press, 2010

Luigi Bobbio *Amministrare coi cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubettino, 2007

M. Burgalassi *Politica Sociale e Welfare Locale*, Roma, Carrocci, 2012

Roberto Grandi *La Comunicazione Pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carrocci, 2007

Dario Bottazzi *Le politiche di Open Data*.

Dario Bottazzi *La Pubblicazione degli Open Data*.

Dario Bottazzi *Strumenti per la Pubblicazione di Open Data*

Valentina Bazzarin, *#Opendata, comunicazione e sanità*

Valentina Bazzarin, *Open Data e social media*

Sostenere la partecipazione di Paolo Tamburini, responsabile servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità. Regione Emilia-Romagna Bologna 2009

Vademecum Open data, Come rendere aperti i dati delle Pubbliche Amministrazioni. versione Beta 2011, a cura di Formez PA

Sitografia

Accademia,

http://www.academia.edu/4826982/Il_monitoraggio_civico_delle_politiche_di_coesione_e_lo_sviluppo_delle_comunit%C3%A0_civiche

(Ultima consultazione 22/09/2015)

Agenzia per L'Italia Digitale, **www.agid.gov.it**

(Ultima consultazione 1/07/2015)

Open Knowledge Blog, **<http://blog.okfn.org/2012/10/05/the-benefits-of-open-data-evidence-from-economic-research/>**

(Ultima consultazione 14/06/2015)

Confiscati Bene, **<http://www.confiscatibene.it/it>**

(Ultima consultazione 15/09/2015)

Creative Commons, **<http://creativecommons.org/tag/open-government>**

(Ultima consultazione 8/09/2015)

Creative Commons, **<http://creativecommons.org/licenses/>**

(Ultima consultazione 24/09/2015)

The Home of the U.S. Government's open data, **www.data.gov**

(Ultima consultazione 22/05/2015)

Sito dedicato all'apertura del Governo Inglese, **<http://data.gov.uk/>**

(Ultima consultazione 22/05/2015)

I dati aperti della Pubblica Amministrazione Italiana, **www.datagov.it**

(Ultima consultazione 18/06/2015)

Regione Emilia Romagna, **<http://dati.emilia-romagna.it/>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna,

<http://dati.comune.bologna.it/bolognaopenmap>

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna, **<http://dati.comune.bologna.it/icity>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna,

<http://dati.comune.bologna.it/bolognaopenmap>

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna, **<http://dati.comune.bologna.it/open-welfare>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna,
http://dati.comune.bologna.it/anagrafe_eletti

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Progetto Open Data, Comune di Bologna, **<http://dati.comune.bologna.it/bilanci>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Open data White Paper,

http://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf

(Ultima consultazione 5/07/2015)

Progetto Open data dell'Emilia Romagna, **<http://dati.emilia-romagna.it/>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

<http://dati.emilia-romagna.it/novita/35-novita-del-portale/415-i-benefici-sociali-degli-open-data.html>

(Ultima consultazione 19/09/2015)

Progetto Open Data della città di Bologna, **<http://dati.comune.bologna.it/>**

(Ultima consultazione 20/09/2015)

Democratie Ouverte, **<http://democratieouverte.org/>**

(Ultima consultazione 4/06/2015)

Movimento Italiano Datagov.it, **<http://egov.formez.it/content/nasce-oggi-datagovit-associazione-italiana-lopen-government>**

(Ultima consultazione 18/09/2015)

Portale web informativo specializzato in relazioni pubbliche, comunicazione istituzionale e percorsi di assistenza amministrativa, **<http://www.forumpa.it/>**

(Ultima consultazione 12/09/2015)

Nuovo CAD, **<http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/cad/nuovo-codice-dellamministrazione-digitale.aspx>**

(Ultima consultazione 22/09/2015)

Applicazione Big Apple, **<https://itunes.apple.com/it/app/big-apple/id1005121993?mt=8>**

(Ultima consultazione 11/09/2015)

Portale del Governo Italiano, Open Data, **<http://www.governo.it/Notizie/Presidenza/dettaglio.asp?d=78661>**

(Ultima consultazione 19/6/2015)

Open Data Charter, **<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>**

(Ultima consultazione 4/09/2015)

National Day of civic hacking, <http://hackforchange.org/>
(Ultima consultazione 6/06/2015)

Mapnificent, <http://www.mapnificent.net/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Mapumental, <https://mapumental.com/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Maratona di monitoraggio civico delle politiche pubbliche in Italia basata sui dati di OpenCoesione, <http://www.monithon.it/>
(Ultima consultazione 18/09/2015)

OpenBilanci, <http://www.openbilanci.it/>
(Ultima consultazione)

OpenCorporates, <https://opencorporates.com/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Open Charities, <http://opencharities.org/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Open coesione, <http://www.opencoesione.gov.it/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Manuale degli Open Data <http://opendatahandbook.org/guide/it/>
(Ultima consultazione 5/06/2015),
<http://opendatahandbook.org/glossary/it/>
(Ultima consultazione 15/09/2015)

The Open Definition, www.opendefinition.org
(Ultima consultazione 24/09/2015)

Open Source Initiative, <http://opensource.org/>
(Ultima consultazione 10/06/2015)

OpenSpending, <https://openspending.org/>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Portale dei dati di un governo aperto, <http://opengovernmentdata.org/>
(Ultima consultazione 9/07/2015)

Open Ricostruzione, monitora gli eventi per la ricostruzione in Emilia Romagna,
<http://www.openricostruzione.it/>
(Ultima consultazione 21/09/2015)

Open Street Map, <https://www.openstreetmap.org/#map=5/51.500/-0.100>
(Ultima consultazione 11/09/2015)

Open Knowledge, <https://okfn.org/>

(Ultima consultazione 10/06/2015)

Open Parlamento, <http://parlamento17.openpolis.it>

(Ultima consultazione 11/09/2015)

Pubblica Amministrazione di qualità, <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/open-government/trasparenza-e-diffusione-di-informazioni-della-pa/>

<http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/open-government/e-government/>

(Ultima consultazione 3/07/2015)

Sito internet atto alla promozione di iniziative per sostenere le amministrazioni impegnate a migliorare la performance e la qualità dei servizi pubblici,

<http://www.qualitapa.gov.it/it/view/focus/focus/article/cittadini-e-processi-di-partecipazione/>

(Ultima consultazione 11/07/2015)

<http://www.quadernodiepidemiologia.it/epi/storia/colera.htm>

(Ultima consultazione 19/09/2015)

Sito dedicato ad un gruppo di cittadini italiani interessati al rilascio di dati pubblici in formato aperto, in modo da renderne facile l'accesso e il riuso,

<http://www.spaghettiopendata.org/>

(Ultima consultazione 1/09/2015)

The Migrants Files is a consortium of journalism from over 15 European countries.

It is coordinated by Journalism++, <http://www.themigrantsfiles.com/>

(Ultima consultazione 18/08/2015)

Garante regionale dei diritti della persona del Veneto; attività di promozione e pubblica tutela dei minori d'età,

<http://tutoreminori.regione.veneto.it/home/home.asp>

(Ultima consultazione 4/06/2015)

Sito Internet sulla Casa Bianca, <https://www.whitehouse.gov/>

(Ultima consultazione 4/06/2015)

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

