Regione Emilia-Romagna

Focus group
di approfondimento

Idee a confronto
verso una Regione trasparente

Approfondimenti tecnici e piste di lavoro
per il Programma regionale della trasparenza 2014-2016

Report dei risultati

Bologna
9 ottobre 2014

Direzione generale Organizzazione, personale,
sistemi informativi e telematica

Servizio Comunicazione, educazione alla sostenibilità
e strumenti di partecipazione

Facilitazione e report

www.focus-lab.it

Ottobre 2014

Indice

Contesto, obiettivi e modalità di lavoro 4
Partecipanti 5
Sintesi dei documenti 6
Resoconto della discussione per ambiti tematici 6
Resoconto cronologico della discussione 9
Raccomandazioni 14

Contesto, obiettivi e modalità di lavoro

Il "decreto trasparenza"

Con l'approvazione del "decreto trasparenza" (D.lgs n. 33 del 2013), le pubbliche amministrazioni devono garantire una "accessibilità totale" alle informazioni riguardanti la propria organizzazione e le proprie attività.

All'articolo 10, il "decreto trasparenza" stabilisce che le pubbliche amministrazioni devono redigere, approvare, e quindi aggiornare ogni anno, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il documento deve indicare tutte le misure, i flussi informativi e le iniziative da promuovere per adempiere agli obblighi previsti nel "decreto trasparenza", rendicontando anche quanto già realizzato in materia.

La Regione Emilia-Romagna ha elaborato e approvato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità relativo al triennio 2014-2016, corredato da una mappa degli obblighi di pubblicazione e delle relative responsabilità.

Il Programma riporta, per ogni singolo obbligo di pubblicazione, lo stato dell'adempimento da parte dell'ente, le strutture e le figure responsabili della fornitura e del successivo aggiornamento dei dati, i tempi e le modalità per la realizzazione delle azioni previste nel triennio di programmazione.

Coinvolgimento

In previsione dell'aggiornamento annuale del Programma trasparenza, la Regione ha promosso un percorso di informazione e consultazione rivolto sia all'interno, verso i dipendenti, che all'esterno, con vari canali:

- consultazione interna sul portale Internos;
- giornata della trasparenza rivolta al personale;
- piazza di ascolto e confronto "#ERTrasparente" tramite la piattaforma ioPartecipo+;
- focus group di approfondimento sulle tematiche della trasparenza e degli open data, rivolto a civic hacker, data journalist e innovatori digitali;
- giornata della trasparenza rivolta al pubblico, organizzata nella forma di un world café, indirizzata a varie tipologie di stakeholder (enti, università, consumatori, imprese) per raccogliere idee e proposte sulle tematiche legate alla trasparenza.

Obiettivi del focus group

L'incontro di approfondimento e confronto era rivolto ad un gruppo di esperti e professionisti nel campo dell'innovazione sociale, dell'hacking e del giornalismo civico.

I principali obiettivi del focus group erano:

1. confrontare aspettative e apporti esterni sulle modalità di applicazione delle norme da parte della Regione Emilia-Romagna;
2. raccogliere valutazioni e suggerimenti migliorativi rispetto all'attuazione del Programma triennale regionale per la trasparenza;
3. stimolare nuove idee di lavoro e priorità di intervento rispetto all'accessibilità di dati e documenti, la gestione degli open data e la qualità e tipologia dei dati, tenendo conto delle normative esistenti.

Modalità di lavoro

L'incontro si è svolto con le modalità del focus group, presso la sede del servizio Comunicazione, educazione alla sostenibilità e strumenti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna, a Bologna.

I partecipanti hanno lavorato per circa due ore e mezza durante la mattinata, con la facilitazione di un soggetto esterno, Focus Lab.

L'incontro è stato brevemente introdotto da Paolo Tamburini, Responsabile della Trasparenza amministrativa della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, e da Milco Forni, funzionario della Regione Emilia-Romagna e componente del Comitato guida sulla trasparenza.
Il confronto si è sviluppato a partire da alcune questioni:

- la valutazione degli strumenti usati dalla Regione, con particolar attenzione al sito Amministrazione trasparente;
- il livello e la qualità dei "dati aperti";
- l'accessibilità e la fruibilità dei dati e delle informazioni;
- le condizioni organizzative all'interno della pubblica amministrazione e all'esterno.

Le pagine che seguono descrivono i risultati emersi dal confronto.

Partecipanti

Nome e cognome	Organizzazione
Valentina Bazzarin	Università di Bologna, ricercatrice in comunicazione
Jacopo Deyla	Consulente informatico
Milco Forni	Regione Emilia-Romagna
Matteo Fortini	Analista di open data
Massimo Fustini	Regione Emilia-Romagna
Giulia Giorgini	Regione Emilia-Romagna
Leda Guidi	Comune di Bologna, responsabile della rete Iperbole
Nelson Mauro	Data journalist, fondatore di Dataninja.it
Michele Martoni	Università di Bologna, docente di informatica giuridica
Marco Montanari	Civic hacker
Franco Morelli	Civic hacker
Monica Palmirani	Università di Bologna, docente di informatica giuridica
Barbara Santi	Regione Emilia-Romagna
Giulia Seno	Giornalista dell'ANSA Emilia-Romagna
Francesca Servidio	ActionAid
Paolo Tamburini	Regione Emilia-Romagna
Roberto Zarro	Regione Emilia-Romagna

Sintesi dei contenuti

I contenuti emersi nell'ambito della discussione sono presentati in due forme distinte:

- la prima, riportata di seguito, è articolata per **contenuti tematici**; riclassifica i principali contributi dei singoli partecipanti, tenendo comunque fede nella sostanza ai loro interventi e senza alterarne i significati di fondo, al fine di facilitarne la lettura e la comprensibilità;
- la seconda, da pagina 9, ha invece la forma del **resoconto cronologico** e riporta i singoli contributi dei partecipanti.

In conclusione, da pagina 13, si sintetizzano i principali spunti e considerazioni emersi, in una serie di **raccomandazioni** di cui tenere eventualmente conto per migliorare le attività della Regione in materia di trasparenza e open data. Anche in questo caso, si è cercato di rimanere il più possibile fedeli agli spunti e alle osservazioni formulate dai partecipanti all'incontro.

Resoconto della discussione per ambiti tematici

1. Il sito Amministrazione trasparente della Regione: tra condizioni normative e funzioni

- Il sito Amministrazione trasparente, previsto dal decreto trasparenza, è lo strumento di comunicazione utilizzato per assolvere agli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni contenuti nello stesso decreto.
- Tramite l'istituto dell'accesso civico, il decreto trasparenza amplia la precedente nozione di "accesso agli atti" (L.241/90) ma non permette comunque di accedere ad alcuni dati e contenuti che finora erano stati inaccessibili. Piuttosto si limita ad affermare: "ciò che era già pubblico prima, lo devo mettere a disposizione in maniera più agevole, on line".
- L'ente non può e non deve spogliarsi del ruolo di interprete di una visione politico-amministrativa, tuttavia può fornire anche il dato grezzo in formato aperto-open su vari aspetti della sua attività, per esempio sul bilancio, per permetterne riutilizzi specifici da parte di altri attori.
- Uno dei principi di base cui attenersi è che tutto quello che può essere fornito in formato aperto, perché non ci sono norme di legge che lo impediscono, dovrebbe essere effettivamente pubblicato in formato aperto.
- Nelle amministrazioni pubbliche, nonostante una legge (legge 150/2000) che dovrebbe permettere di distinguere in maniera netta tra le due funzioni, si fa fatica spesso a scindere quelle che sono le attività di comunicazione pubblica e istituzionale, che hanno una precisa vocazione di servizio, da quelle di stampo politico, che hanno chiaramente altri fini. La trasparenza in un certo senso è il grado zero della comunicazione pubblica, la base su cui si poggia qualsiasi attività di questo genere, ma ovviamente non può che risentire anch'essa di questa confusione di fondo, che tra l'altro da qualche anno sembra essere nuovamente in crescita.
- Tutte le considerazioni sulla necessità di pubblicare dati e informazioni, nonché privilegiare il più possibile i formati e le licenze più aperti, non possono prescindere da quello che in un certo senso si configura come principio che controbilancia in maniera quasi "naturale" quello della trasparenza, vale a dire la tutela dei dati personali. Ci sono norme e regolamenti che impediscono categoricamente la pubblicazione e/o il riuso di determinate categorie di dati personali e sensibili, e da quelle norme non si può prescindere, né si può pretendere che i diritti da esse affermati siano sacrificati ad un indiscriminato diritto alla trasparenza e all'accesso.
- Dato questo presupposto per assodato, e considerato che il confine tra i due principi è molto labile e richiede spesso valutazioni caso per caso, sarebbe ideale poter disporre di soluzioni tecniche e organizzative che permettano di produrre i dati e le informazioni per blocchi concettuali e/o metadati, sui quali poter intervenire agevolmente nel momento in cui è necessario evitare la pubblicazione di alcuni contenuti. Facendo un esempio pratico, se una delibera venisse scritta e pubblicata online non come singolo documento di testo, ma come una tabella che, tra le altre cose, presenta il campo relativo agli eventuali dati personali e sensibili contenuti in essa, all'atto della sua pubblicazione per finalità di trasparenza, si potrebbe intervenire facilmente su quel campo per oscurarne i contenuti. Così facendo si rispetterebbero entrambi i principi: quello della trasparenza e quello, altrettanto fondamentale, della tutela dei dati personali.

2. Competenze interne e ruolo della pubblica amministrazione sui temi della trasparenza e degli open data

- Prima di parlare dei dati, occorre parlare di "cultura open", approccio spesso ancora sconosciuto nella pubblica amministrazione.
- Molte volte i dati ci sono, ma non vengono pubblicati o sono pubblicati in modo poco comprensibile. Il problema è nella governance e nella competenza interna: non c'è percezione della trasformazione alla quale stiamo assistendo nel senso dell'apertura informativa.

- Il tema della trasparenza è frutto di una volontà politica. Pubblicare i dati è un inizio importante ma non basta. Una buona pratica è quella della Regione Lombardia, che sui dati open ha fatto un ottimo lavoro, istruendo un processo che fa confluire tutti i dati verso i sistemi informativi. Questo servizio permette di accedere a dati aggiornati in tempo reale e quindi realmente utili a chi è interessato al loro riutilizzo.
- A livello pratico, nei piccoli Comuni non ci sono spesso le basi culturali per affrontare i problemi legati ai temi della trasparenza e degli open data. Si tratta di un passaggio mai affrontato. È necessario dare all'assessore di turno gli strumenti pratici per capire cosa fare: quali delibere pubblicare? Quali infrastrutture tecniche mettere in piedi? Occorre anche spiegare la materia sulla quale deve lavorare.
- Esempio: la Provincia di Trento ha promosso un progetto per formare i propri dipendenti in materia di open data. I materiali didattici, che per giunta sono stati distribuiti con licenza open, non vanno nello specifico ma offrono molti spunti di riflessione e approfondimento.
- Esiste il rischio che le pratiche della trasparenza e degli open data possano rappresentare per alcuni amministratori una scusa per fare lavoro in meno: "pubblico i dati direttamente, ma non li interpreto".
- Gli studi dimostrano che chi investe nella "cultura open" migliora anche le performance della trasparenza, mentre non sempre è vero che un buon prodotto dal punto di vista della trasparenza ha riflesso sulla qualità degli open data. Questo non è un bel sintomo: significa che spesso, per adempiere alla norma diligentemente, si rischia di non cogliere il principio che sta alla base della norma stessa.
- La comparazione con la realtà europea è problematica perché c'è una differenza di interpretazione del concetto di trasparenza, sia sotto il profilo giuridico che semantico.
- A livello italiano, l'Università Milano Bicocca sta realizzando studi per misurare il vero grado di trasparenza dei siti di diversi Comuni. A prescindere da questa iniziativa, andrebbe però fatto un lavoro più ampio per valutare quale sia il grado effettivo di trasparenza nelle amministrazioni italiane.

3. Aspetti critici nella fruizione e nel riutilizzo dei dati

- Nonostante tante attività di comunicazione, manca attualmente un Piano di comunicazione regionale che stabilisca attori, obiettivi, strumenti dedicati, tempi e responsabilità delle attività di comunicazione pubblica e manca anche un piano di pubblicazione dei dati uniforme in ottica open data.
- Come aspetto generale, il portale della Regione sconta un handicap di fondo perché rendiconta le attività di un ente territoriale di area vasta. Consultandolo, si percepisce la lontananza dell'ente dai cittadini, a differenza di quanto non avvenga per i Comuni, naturalmente più vicini, ma anche del Governo, che a sua volta ha una propria vocazione "mass mediatica" che gli permette di stabilire una relazione più agevole coi propri pubblici.
  Per risolvere questo problema si potrebbero veicolare dati e informazioni attraverso i siti dei Comuni, creando canali di comunicazione indiretti da e verso la Regione.
- Chiunque lavori con le informazioni diffuse dalla Regione, prima o poi si trova ad affrontare uno scoglio: l'accesso alle delibere approvate dalla Giunta. Nella sezione delle delibere è attivo un sistema di ricerca molto elaborato, ma decisamente ostico. L'inserimento dell'anno e del numero della delibera aiutano per arrivare al termine della ricerca, ma si va per tentativi.
- La Regione, e più in generale tutte le amministrazioni, devono continuare a fornire una propria visione che possa essere tranquillamente confrontata con altre interpretazioni, sulla base del dato.
  Non bisogna avere paura del "complottista" al quale bisogna rispondere nel merito, sul dato e con certezza. Il vero scopo è quello di aprirsi al confronto. Questo per quanto riguarda i dati ambientali, ad esempio, ma anche di servizi pubblici erogati.
- Nel sito Amministrazione trasparente diverse tipologie di dati non sono aggiornate. Se fosse possibile invece avere sempre e comunque online le ultime versioni dei dati, la cosa sarebbe utile innanzitutto per la stessa Regione, perché tutti saprebbero sempre dove trovare le informazioni più attuali. Ovvio che questo sarebbe un beneficio significativo anche per i pubblici esterni.
- Il sito è ben congegnato e integrato, ma i dati spesso sono disponibili solo all'interno di documenti.
- I link ai pdf non vengono aperti nel browser, il che rende complicata la consultazione. Sarebbe utile anche avere i documenti in html puro, in modo da non dover scaricare un documento e facilitare anche l'accesso dai motori di ricerca.
- Spesso gli allegati tecnici degli atti non vengono pubblicati. Eppure si tratta di documenti di estrema importanza per chi vuole accedere alle informazioni ed entrare nel merito dei procedimenti.
- Quasi tutto il sito richiede uno o più software per la consultazione anche di dati banali.
- Manca il dato di sintesi e mancano chiavi di lettura dei vari dataset.

4. La scelta tra il dato grezzo e il dato "interpretato"

- Dovrebbe esserci una chiara distinzione fra comunicazione pubblica istituzionale e comunicazione politica; spesso le casistiche rientrano nella seconda categoria. Secondo la legge 150/2000 la comunicazione pubblica istituzionale è lo strumento di servizio per informare e promuovere la conoscenza delle istituzioni presso i cittadini; per l'esercizio della comunicazione politica esistono l'ufficio stampa, che è la terra di mezzo in cui la comunicazione si ibrida con la propaganda, e la comunicazione politica tout court, che è dichiaratamente e pubblicamente parziale.
  Il sito Amministrazione trasparente rientra nel primo ambito: deve essere imparziale e svolgere una funzione di servizio amministrativo. Allo stesso tempo, è sicuramente una forma di comunicazione top-down. Quindi, se si vuole fare una buona comunicazione finalizzata all'empowerment della collettività, occorre partire da questa distinzione e tenere fede al fatto che si sta agendo nell'ambito della comunicazione pubblica, non di quella politica. Venti anni fa, il decreto 29/93 ha separato le funzioni politiche e tecniche. Negli ultimi anni però, questi due ambiti hanno cominciato nuovamente a confondersi, per varie ragioni, e questo complica sicuramente i piani per chi deve occuparsi di trasparenza amministrativa.
- In America sono occorsi anni per andare oltre l'idea che il dato vada fornito al pubblico solo se non danneggia l'istituzione.
- Interpretare il dato è legittimo, ma attenzione ad interpretazioni che potrebbero sfociare nell'ambito della comunicazione politica o peggio ancora della propaganda.
- Nel contesto dato, l'alleanza naturale dovrebbe essere tra coloro che gestiscono la comunicazione e chi chiede accountability, quindi in generale i civic hacker. Bisogna quindi trovare una strada comune, tenendo presente che in moltissimi casi, il sito Amministrazione trasparente è uno strumento realizzato in fretta e furia per adempiere a una norma.
- Probabilmente, la priorità dovrebbe essere la produzione di un dato di qualità: già offrire metadati e legende sul breve periodo sarebbe un grande passo in avanti.

5. Formato dei dati e caratteristiche dei file accessibili

- Sicuramente i pdf sono poco fruibili e anche altre soluzioni sono migliorabili.
- Il singolo cittadino non ha interesse per i dati aperti, mentre le comunità attive nel sociale o su cause specifiche, come sanità e ambiente, possono invece avere molto interesse ad accedere alle informazioni, e in molti casi non le trovano.
- Alcuni dati devono essere gioco forza in formato grezzo. Pensiamo alle mappe del catasto delle case in affitto del Comune di Bologna.
  Se la lista degli immobili e delle delibere fosse disponibile in formato open, permetterebbe di fare un lavoro interpretativo.
- Nel sito della Regione, quasi mai si indica la licenza con cui le informazioni sono disponibili. Sarebbe molto chiaro e utile avere una nota in calce del tipo: "i dati contenuti sono rilasciati con licenza xy, ai sensi del decreto…", con link alla norma.
- Sarebbe positivo vedere i dati a disposizione già geolocalizzati (quando possibile e utile), per capire dove e in quali territori vengono spesi i soldi da parte di varie organizzazioni. Questo, fatta salva la possibilità di disporre comunque del dato grezzo.
- Occorrono legende che permettano di capire come sono stati raccolti i dati.
- Una cosa da fare è sicuramente lavorare sul linguaggio. Condividere un lessico e una terminologia è un primo elemento di trasparenza e va in direzione dell'empowerment dei cittadini. Il primo filtro avviene nel momento della scrittura degli atti.
- Oltre al "racconto" occorre un lavoro preliminare sui metadati. Si tratta dello strumento che permette una prima comprensione e di avere certezze su quale sia il vero oggetto di narrazione. A quel punto è più difficile usare in modo scorretto i dati e diventa evidente l'eventuale intento di manipolazione.
- Il dato grezzo ovviamente è sacrosanto. Ma spesso questo viene letto come un ritirarsi dal lavoro di racconto e proposta di una visione. Per alcune categorie di dati, tipo quelli ambientali, è molto diffusa l'idea del dato certificato.
- La Regione dovrebbe facilitare la fruizione dei dati, realizzando anche applicazioni. Non basta pubblicare i dati e lasciarle fare ad altri. Pensiamo alle applicazioni per i disabili e alla necessità di intervenire laddove il mercato non formula offerte.
- Dalla trasparenza si dovrebbe passare all'informazione. Un esempio interessante è nel portale open data del Comune di Bologna: per ogni dato c'è una soluzione che ne consente la visualizzazione.

6. Norme e licenze per l'utilizzo dei dati accessibili

- Bisogna inserire dei disclaimer sulle licenze dei file pubblicati, per capire volta per volta cosa effettivamente è possibile farne.
- La licenza della trasparenza segue la licenza del sito generale. Non sempre questo corrisponde alle

esigenze di chi vorrebbe riusare determinate tipologie di dati. È un tema che pochi conoscono ma che andrebbe sicuramente affrontato.

- La norma sulla trasparenza non prescrive una licenza specifica. È necessario fornire in formato aperto quanto possibile, ma, come dice la stessa norma, non tutto può essere open data. Pensiamo ai dati sensibili e ai dati personali.
- Per quanto riguarda gli atti, a volte non vengono pubblicati per tutelare la privacy degli individui. Tra i principi di trasparenza e privacy, infatti, prevale il secondo, come anche nei casi di segreto industriale contenuti in qualche atto.
- Occorrerebbe filtrare i dati personali ma pubblicare il resto.
- Se le sentenze non fossero pubblicate in pdf ma in formato tabellare, con metadati costruiti in modo appropriato, sarebbe molto più facile aggirare il problema dell'impossibilità di pubblicare quelle che contengono dati personali e sensibili. Basterebbe intervenire tecnicamente sui metadati, oscurando o rendendo anonimi quei tipi di informazione, e il problema sarebbe risolto.

Resoconto cronologico della discussione

1. Come valutate il sito web Amministrazione trasparente della Regione? I dati e le informazioni del sito sono sufficienti? Sono accessibili e utili? Sono riutilizzabili?

Montanari
Gli assessori di piccoli Comuni si trovano nella situazione di non avere la base culturale per affrontare il problema. Cosa vuol dire fare open data? È un passaggio mai affrontato. Occorre dare all'assessore di turno gli strumenti pratici per capire cosa fare: quali delibere, quali infrastrutture. Anche spiegare su cosa andrà a decidere e a lavorare.
La Provincia di Trento ha promosso un progetto per formare i propri dipendenti in materia di open data. Fornite con licenza open, non vanno nello specifico ma offrono molti spunti di riflessione e approfondimento.

Morelli
A differenza dei Comuni, più vicini, e del Governo, più mass mediatico, le Regioni scontano un handicap di lontananza dai cittadini nelle proprie attività di comunicazione on line. Per ovviare a ciò si potrebbero creare di canali di comunicazione indiretti, dai siti comunali, relativi alle attività delle Regioni.
I pdf sono poco fruibili. I dati dovrebbero essere più linkati e integrati per riuscire a portare più traffico.

Fortini
Le esperienze migliori sono quelle che migliorano i percorsi di ricerca di documenti interni alle organizzazioni: ho bisogno di qualcosa dell'ufficio a fianco e lo trovo senza dovermi spostare.
Un problema molto sentito è quello di seguire il percorso delle varie normative, delibere, atti, perché non sono facilmente "navigabili".
Sarebbe bello vedere geolocalizzati i dati a disposizione: ad esempio, in quali territori vengono spesi i soldi pubblici?
Arpa ha un bel sito ma ha dati vecchi e poco fruibili.
È importante mettere delle segnalazioni o disclaimer relative alle licenze, per spiegare in maniera chiara che uso si può fare o non fare dei dati.

Palmirani
Il portale trasparenza non è il portale open data, nasce con un'ottica di comunicazione della visione che l'ente ha di certi fenomeni. Non fornisce il dato grezzo, compito tipico del portale open data. Nasce piuttosto in risposta a una precisa normativa, e a seguito delle impostazioni in materia che risalgono all'epoca in cui il Ministro della PA era Brunetta, come uno strumento di monitoraggio interno delle performance.
Volendolo interpretare anche in un'ottica più "avanzata", è lo strumento basilare attraverso cui l'amministrazione dà un'interpretazione politica delle proprie attività. L'amministrazione non deve spogliarsi di questo compito, al massimo può accompagnare a questa attività la fornitura di alcuni dati in formato aperto. I due binari sono complementari ed equidistanti. Altrimenti si rischia di svuotare il discorso politico.
Il suggerimento è quello di dare una chiave di interfaccia che sia omogenea (adesso è disomogenea), e dire chiaramente: questo è il dato politico interpretato, questo invece è il dato grezzo.
Bisogna aprire ciò che è apribile ma non tutto può essere rilasciato con licenza open: ci sono dati sensibili e questioni di privacy, il diritto all'oblio, ecc. Si tratta di paletti imposti dalla legge.

Morelli
Va bene l'interpretazione politica dei dati, ma alcuni dati sono grezzi di per sé, per esempio il catasto immobili, il bilancio, ecc.

Mauro
Se i dati fossero pubblicati, avremmo informazioni aggiuntive. Nel 2014 non possiamo non dare per scontato che questi dati siano forniti con licenze open.

Palmirani
Occorrono legende che permettano di capire come sono stati raccolti i dati. Il dato va interpretato, se no diventa una scusa del funzionario amministrativo che si crea un alibi scaricando la responsabilità sui sistemi informativi. Paradossalmente, l'open data potrebbe diventare una scusa per fare lavoro in meno.

Deyla
Manca il dato di sintesi di molti database, mancano spesso le chiavi di lettura e interpretazione.

Guidi
Le tassonomie sono generali, non scelte dall'ente.

Montanari
Dalla trasparenza si dovrebbe passare all'informazione. Un esempio interessante è il portale open data del Comune di Bologna: per ogni dato c'è una soluzione che ne consente la visualizzazione.

Bazzarin
In ambito sanitario, sempre con la Regione, stiamo lavorando al sistema ReportER per il rilascio di dati e informazioni in formato open. Questo strumento non è collegato al sito Amministrazione trasparente e questa è la prima segnalazione che voglio dare a questo tavolo.
Con la creazione di ReportER è stata realizzata una reportistica predefinita, quindi dataset in csv e sistemi che permettono una primissima chiave di lettura dei dati. Si dovrebbe partire da questa esperienza e farne tesoro per produrre iniziative analoghe anche in altri ambiti. C'è una buona pratica e non si capisce perché non venga condivisa.

Seno
L'approccio open data della PA è molto limitato e molto "orientato", cioè politico.
Bisogna capire intanto cos'è la cultura open. La PA è gestita in modo politico, e spesso ha poco a che fare con la vita della gente di tutti i giorni.
Chiunque lavora con gli open data della Regione E-R si trova prima o poi di fronte a uno scoglio: la scarsa accessibilità del sistema per la ricerca delle delibere della Giunta. C'è una mascherina che non è user friendly e non permette l'accesso, a meno che uno non sia molto furbo e/o paziente. È questa la trasparenza? E chiedete a noi cosa migliorare?

Palmirani
Anche in America ci sono voluti anni per andare oltre l'idea che il dato può essere fornito al pubblico solo se non danneggia l'istituzione.

Forni
Se hai un modello di relazione in cui pensi che il soggetto dall'altra parte è colui cui devi rendere conto, ti comporti in un modo. Se pensi che la tua legittimazione arrivi da altri livelli, ignori questi aspetti.

Fortini
Se fosse disponibile in formato open, la lista degli immobili e delle delibere ci permetterebbe di fare del lavoro interpretativo.

Mauro
Su OpenStreetMap è in corso la pubblicazione delle ortofoto della Regione Sicilia.
Il tema dell'accessibilità in generale è importante in ogni sua forma: nel sito della Regione manca un catalogo dati. Questo c'è ad esempio in dati.gov.it e facilita grandemente la navigabilità e l'accessibilità dei dati.
Ho incertezze sulla questione dell'interpretazione dati: potrebbe essere un'attività legittima e politica, ma secondo me è parziale.
Abbiamo collaborato al progetto Open Ricostruzione, dedicato alle attività di ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto del 2012. Ebbene, la Regione non ci ha mai fornito dati in formato aperto: abbiamo dovuto estrapolarli "a mano" dal pdf e inserirli in un foglio Excel. La cosa paradossale è che le delibere regionali nascono in Excel: quei dati in formato aperto c'erano in partenza, ma si è scelto di fornirli diversamente.

Guidi
La legge 150/2000 separa quella che è la comunicazione pubblica da quella politica:
la prima viene fatta perché l'ente è anche e soprattutto un civil servant; per l'esercizio della seconda esistono l'ufficio stampa, che è la terra di mezzo in cui la comunicazione si ibrida con la propaganda, e la comunicazione politica tout court, che è dichiaratamente e pubblicamente parziale.
Il sito Amministrazione trasparente rientra nel primo ambito: deve essere imparziale e svolgere una funzione di servizio amministrativo. Allo stesso tempo, è sicuramente una forma di comunicazione top-down. Quindi, se si vuole fare una buona comunicazione finalizzata all'empowerment della collettività, occorre partire da questa distinzione e tenere fede al fatto che si sta agendo nell'ambito della comunicazione pubblica, non di quella politica. Venti anni fa, il decreto 29/93 ha separato le funzioni politiche e tecniche. Negli ultimi anni però, questi due ambiti hanno cominciato nuovamente a confondersi, per varie ragioni, e questo complica sicuramente i piani per chi deve occuparsi di trasparenza amministrativa.
Ad esempio, è evidente che il sito Amministrazione trasparente del Comune di Bologna è stato fatto per adempiere alle nuove norme in materia.
La trasparenza totale è da costruire insieme tra vari attori.

Mauro
Ho collaborato per oltre un anno e mezzo su Open Ricostruzione e per quello che mi risulta la Regione non ha contribuito né logisticamente né economicamente al progetto. I dati non sono mai stati forniti in formato open: abbiamo dovuto tirare su i dati delle delibere a mano, mentre sarebbe stato sufficiente pubblicare degli excel, cosa non difficile considerato che le delibere nascono in excel.

Servidio
Dato e interpretazione secondo me vanno integrati.
Per quanto riguarda Open Ricostruzione, con Action Aid abbiamo utilizzato dati di donazioni, fondi, progetti e finanziamenti per realizzare delle mappature. C'è una trasparenza interpretata con criteri di formalità e ce n'è una, più partecipata e utile, che si basa su una maggiore informalità. Occorre anche maggiore circolarità per capire gli interessi reali dei cittadini.
Sempre nell'ambito di Open Ricostruzione abbiamo realizzato dei laboratori per capire come funzionano gli appalti e i sistemi normativi, per diffondere competenze su questi temi.

Martoni
Il portale trasparenza deve avere 2 binari paralleli: interpretazione e dato grezzo. Uno non esclude l'altro,

ma occorre evitare gli ibridi e tenere separate le due strade.

Guidi
Una delle cose da fare è un lavoro di allineamento sulla semantica e sul linguaggio, perché quello è il primo filtro di interpretazione ed è un discrimine tra l'essere trasparenti o meno.

Deyla
L'interpretazione è necessaria.

Palmirani
Metadati: i dati grezzi devono essere collocati nello spazio e nel tempo; disporre delle informazioni su come sono stati raccolti li renderebbe meno manipolabili. I metadati sono uno strumento in più per evitare delle interpretazioni devianti.

2. Quali priorità come strumenti per migliorare l'accessibilità e la funzionalità del Portale? (es: metadati? Statistiche? Infografiche?)

Bazzarin
Manca un piano di comunicazione regionale: cosa vuoi dire e a chi lo vuoi dire.

Palmirani
Manca anche un elenco di criteri che contraddistingua i dati.

Mauro
È un problema culturale di capacità e di arretratezza delle PA, a livello di governance e preparazione.

Morelli
Il tipo di dati che interessa di più è quello legato ai soldi: tasse, investimenti, sanità, welfare.

Fortini
Gli uffici devono avere come riferimento gli stessi interlocutori che abbiamo noi all'esterno.

Montanari
Lavoro al riutilizzo di dati archivistici e museali. Anni fa, la Regione E-R pubblicò dei dati, a mio avviso molto interessanti e ben fatti, sulle mappe delle pavimentazioni storiche di Bologna; andarono online, ma nessuno li utilizzò perché erano poco attrattivi. Rimanendo in tema, il Museo dell'Archiginnasio ha degli archivi incredibili, praticamente inutilizzati; è come se fossimo ancora al Medioevo.
Questo per dire che forse occorre una visione più ampia e di insieme. Il dato economico è fondamentale, ma anche quelli culturali dovrebbero essere altrettanto importanti, specie in un Paese come l'Italia Ma siamo ancora nell'ambito della trasparenza? Forse no. O forse lo siamo solo in modo indiretto. Perché il cittadino quel museo lo finanzia, quindi ha il diritto di sapere.

Seno
Se non c'è separazione tra comunicazione pubblica e politica non c'è possibilità di essere realmente trasparenti.
Tutto ciò che la legge permette di aprire deve essere aperto. Io come cittadino devo avere il diritto di interpretare come voglio le varie delibere della Regione. Il diritto alla trasparenza deve essere esigibile.

Morelli
Bisogna pubblicare anche gli allegati tecnici delle varie documentazioni, che spesso sono gli aspetti più interessanti. In diversi casi, ad esempio, se ci sono certe tecniche di lavoro particolari, sono protetti da segreto industriale.

Palmirani
In questo caso si deve intervenire sui Suap: è un lavoro grosso, ma andrebbe fatto.

Montanari
A volte non è la cultura della trasparenza che manca, ma proprio quella del dato alla base; molti non sanno neanche mettere in piedi una tabella pivot, che permetterebbe alla PA di fare monitoraggio sulla propria efficienza.
In tema open data bisogna prima di tutti capire fino a che punto si vuole arrivare, e per questo è necessario fare incontrare domanda e offerta di dati.

Mauro
La Regione Lombardia ha fatto un grande lavoro sugli open data. I dati vengono aggiornati in tempo reale, altrimenti d'altronde sono inutili. Meglio disporre di meno dati ma più aggiornati.
Ci sono tante aziende che vorrebbero avere la possibilità di utilizzare dati pubblici e sarebbero anche disposte a finanziare l'apertura del dato.

Servidio
Ci sono lavori di benchmark e scambio con altre regioni e con altri Paesi su temi degli open data?

Palmirani
La comparazione europea è problematica perché c'è un problema di differenza giuridica e semantica. A livello italiano ci sono vari studi e articoli di confronto e tentativi di correlazioni tra portali trasparenza ed effettivo utilizzo. Non sempre c'è questa correlazione: questo è indice grave del fatto che spesso i portali vengono fatti solo per adempire alla normativa. L'Università Bicocca sta facendo uno studio sulla effettiva trasparenza dei siti. Oltre a questo, un'analisi più ampia e a tappeto su come si sta interpretando la trasparenza in Italia non c'è ma andrebbe fatta.

3. Nei panni di un normale cittadino, cosa è più interessante e utile dal punto di vista dei dati a disposizione: open data o informazioni declinate per livelli di approfondimento e linguaggi adeguati ?

Bazzarin
Il comune cittadino non ha interesse per i dati aperti. Sono piuttosto interessate le community e i comitati attivi su vari tematiche, quali l'ambiente, i rifiuti, ecc. Questi soggetti provano a cercare dentro il portale della Regione e non sempre trovano quello di cui sono in cerca.

Servidio
I settori più interessanti sono quelli di sociale e salute, ma i dati relativi a questi ambiti non sono integrati all'interno del portale trasparenza. Come detto anche dalla Bazzarin, molti dati sono pubblicati sul portale tematico SalutER, ma non sono integrati all'interno del sito trasparenza, perché la normativa non lo richiede.

Seno
La PA deve darmi l'uno e l'altro: il dato grezzo, il metadato con una ventina di righe di spiegazione e se possibile anche un'infografica.

4. Sentiamo la voce dello staff regionale: quali sono dal vostro punto di vista le principali criticità e le idee/proposte di miglioramento?

Zarro
Posto che l'ente dovrebbe porsi l'obiettivo generale di lavorare in entrambe le direzioni, occorre comunque chiedersi, per una questione di limitatezza delle risorse e delle competenze, se nell'immediato è meglio concentrarsi sulla fornitura di un dato grezzo di qualit,à oppure su un lavoro di interpretazione giornalistica a corredo di dati e informazioni pubblicati nel sito Amministrazione trasparente. A mio avviso, almeno in partenza forse sarebbe meglio privilegiare la produzione di dati di qualità, corredandoli di metadati e legende fatte bene. Nel breve periodo sarebbe già un gran risultato.

Fustini
A livello interno bisogna continuare a dare la "visione" della pubblica amministrazione, che possa essere tranquillamente confrontata con altre interpretazioni, sulla base dei dati forniti. Non bisogna avere paura del "complottista", ovvero di chi pensa che dietro a determinate scelte di pubblicazione e comunicazione ci siano sempre e comunque finalità occulte. A queste figure bisogna rispondere con certezza e nel merito, partendo dalla oggettività dei dati. Il vero scopo è di aprirsi al confronto. Ciò vale molto ad esempio per i dati ambientali e per quelli relativi ai servizi.

Forni
Questo presuppone che ci sia qualcuno con le spalle sufficientemente ampie e resistenti, per accettare il confronto, senza la coda di paglia.
La PA si è trovata di fronte ad una serie di obblighi normativi, forse sovradimensionati rispetto alla organizzazione amministrativa. Un conto è affermare che è giusto fornire dati grezzi e interpretati, l'altro è riconoscere che c'è una evidente difficoltà amministrativa e tecnica se il tuo staff è composto in media da chi ha più di 50 anni ed è stato formato per altri scopi. Mancano professionalità fresche e aggiornate che abbiano la cultura di base necessaria a supportare questi cambiamenti. Ad esempio, non è possibile che ancora oggi non ci sia un piano di comunicazione regionale.

5. Quali sono le azioni prioritarie per favorire il miglioramento? Mettiamo in fila le proposte concrete.

Seno
Occorre migliorare il sistema di ricerca delle delibere della Giunta.

Deyla
C'è anche un problema di equilibrio con il diritto alla privacy: determiniamo una volta per tutti qual è la legge più forte. Per quanto riguarda le delibere ad esempio, sono inaccessibili quelle relative ad aziende, disabili, ecc. che contengono dati sensibili. Risolviamo questo tema.

Palmirani
Ci sono molte norme che vanno in deroga alla privacy, c'è anche "l'interesse pubblico diffuso", istituto giuridico tipico delle questioni ambientali. Questo è il criterio sul quale bisognerebbe fare leva.

Montanari
È un problema di forma. Se la sentenza non la pubblichiamo in pdf ma con metadati costruiti bene, basta intervenire sui metadati.

Palmirani
Tramite l'istituto dell'accesso civico, il decreto trasparenza amplia la precedente nozione di accesso agli atti (L.241/90), ma non permette di accedere a dati e contenuti che finora erano stati inaccessibili. Piuttosto si limita ad affermare: "ciò che era già pubblico prima, te lo devo mettere a disposizione in maniera più agevole, online".

Fortini
Ho fatto una ricerca a spanne nella sezione Amministrazione Trasparente di Regione E-R: su 20 delibere, solo 7 erano leggibili online. Le altre andavano richieste.

Mauro
Se ci immaginiamo una modalità per la nuova fase, pensiamo a una modalità dinamica. Invece di proporre soluzioni solo sull'esistente, diamoci regole generali relative alla divulgazione dei dati. Potrebbe essere utile creare un gruppo di lavoro che abbia più libertà di azione.

Seno
Se non sono pubblicabili le delibere, spieghiamo il perché. Occorre un disclaimer. Più in generale: occorre

rendere leggibili le delibere della Giunta, tranne le poche nelle quali sono pubblicati dati sensibili.

Bazzarin
Bisogna dotarsi di un account e-mail specificamente dedicato alla trasparenza che risponda, entro e non oltre certi limiti definiti e comunicati in maniera chiara, alle domande dei cittadini.

Deyla
Le informazioni sull'accesso civico vanno fornite nella intro di Amministrazione trasparente e non nella sezione Altri contenuti.

Servidio
Le aree di maggiore interesse rimangono il sociale e la salute: occorre svilupparle, individuando le informazioni di reale interesse per i cittadini, oltre a quelle obbligatorie.

6. Cosa potete fare voi come esperti esterni all'ente regionale, per migliorare la trasparenza della Regione stessa?

Palmirani
Si potrebbe istituire un advisory board, partecipato da varie tipologie di stakeholder, sulle tematiche della trasparenza e degli open data.

Bazzarin
Stiamo collaborando alla promozione di interventi formativi sull'uso della piattaforma ReportER per gli operatori del Settore Sanità. Si potrebbero creare sinergie tra queste due iniziative.

Raccomandazioni

Contenuti strategici di fondo

- Definire al più presto un Piano di Comunicazione della Regione aggiornato che stabilisca obiettivi, procedure, canali e modalità di gestione dei dati open, e distinguendo la comunicazione pubblica dalla comunicazione politica.
- Dare priorità e risalto ai dati che riguardano le spese: investimenti, consulenze, sussidi, imposte, utilizzo dei fondi comunitari, ecc. Sono i dati che notoriamente suscitano maggiore interesse e devono essere sotto il controllo dei cittadini.
- Le aree di maggiore interesse rimangono il sociale e la salute: vanno sviluppate meglio quelle sezioni, individuando le informazioni di interesse per il cittadino, oltre a quelle obbligatorie.

Accessibilità e leggibilità dei documenti/dati

- Le informazioni sull'accesso civico vanno fornite nella sezione introduttiva di Amministrazione trasparente, non nella sezione Altri contenuti.
- Molti dei documenti sembrano allegati al sito della trasparenza più che effettivamente forniti: forse sarebbe più utile per tutti integrarli nel sistema informativo.
- Molti dei documenti sono forniti in più formati, e questo è un bene. Ma sarebbe più semplice se venisse indicato il titolo del documento, con allegate icone o semplici sigle per i singoli formati, anziché ripetere più volte il titolo del documento.
- I documenti dovrebbero avere una posizione e denominazione univoca, sia graficamente nelle pagine, sia per permetterne il download automatico.
- Molti degli elenchi sarebbero più efficaci se tabulati, per identificare meglio le informazioni come per esempio la data, il titolo e il tipo di allegato.
- Occorrerebbe aiutare la comprensione con approcci visual data.
- Sarebbe utile raggruppare i dati per consentirne una visione d'insieme, ma allo stesso tempo garantire anche la possibilità di entrare più nel dettaglio.
- Meglio usare un linguaggio semplice, evitando tecnicismi e gergo burocratico.
- Sarebbe utile sperimentare modalità di storytelling per rendere più comprensibili alcune policy e meccanismi di funzionamento della Regione.
- Le sezioni trasparenza di Giunta e Assemblea legislativa dovrebbero essere unificate.

Formato dei dati, catalogazione, fruizione e riuso

- L'ideale è fornire il dato grezzo, ma anche il metadato e una breve descrizione come legenda, per fornire indicazioni su come è stato creato il dato.
- Bisognerebbe puntare sulle infografiche come modalità di sintesi per la presentazione di policy e risultati.
- Occorre fornire anche gli allegati tecnici alle delibere.
- Tutti i dati che hanno una collocazione geografica andrebbero corredati di coordinate (geo-coding). Questo permetterebbe di generare facilmente una visualizzazione su mappa che sarebbe molto utile.
- Occorrerebbe aggiungere almeno una sezione RDFA ai documenti, per permetterne un'indicizzazione più efficace.
- Il tema dell'accessibilità, in tutte le sue declinazioni, richiede una catalogazione dei dati, e ancora meglio un catalogo dei cataloghi.

Interazione con gli utenti

- Occorre aprirsi ai commenti, al rating e alla condivisione. Ogni contenuto dovrebbe essere facilmente commentabile, valutabile e condivisibile con altri.
- Occorre creare un'interfaccia più uniforme e con maggiore attenzione agli aspetti comunicativi, per mettere in evidenza quali sono i dati interpretati e quali quelli grezzi, in un'ottica di data journalism.
- Servirebbe un account mail dedicato, e uno staff che risponda alle richieste dei cittadini, per ogni sito informativo della Regione.
- Bisogna rendere i contenuti più aperti alla condivisione per mezzo di meccanismi di condivisione sociale; aiuterebbe anche la possibilità di ricevere notifiche push e formulare commenti; si dovrebbe prevedere anche uno sistema che permetta di "strillare" gli ultimi dati aggiornati.
- Si usino strumenti di rendicontazione e accountability periodica sulle varie politiche regionali.
- Occorrerebbe monitorare periodicamente i bisogni informativi degli utenti del sito Amministrazione trasparente.

Aspetti di interazione con altri contenuti web

- Bisognerebbe integrare il più possibile il sito Amministrazione trasparente ai sistemi informativi della Regione, per evitare che la pubblicazione dei dati sia in ritardo o incompleta.
- Si utilizzino i siti dei Comuni capoluogo per diffondere la conoscenza e l'uso del sito amministrazione trasparente della Regione.
- Per convogliare più traffico nel sito, i dati disponibili dovrebbero essere maggiormente linkati e integrati.
- Gli uffici dovrebbero utilizzare dei meccanismi automatici di pubblicazione dei dati.

Aspetti normativi legati alle licenze

- Occorrerebbe comunicare in modo chiaro che tipo di uso si può fare dei dati, inserendo specifici disclaimer.
- Bisognerebbe comunicare chiaramente il "periodo di validità" dei documenti: se provvisti sempre di una data, è più facile consultarli.

- C'è bisogno di un riquadro che fornisca riferimenti normativi alla base della fornitura delle informazioni sul portale regionale.

Esempi da altre esperienze

- Occorrerebbe ampliare il lavoro fatto con ReportER sui dati sanitari, per produrre iniziative analoghe anche in altri ambiti. È una buona pratica e andrebbe condivisa maggiormente.
- La Regione Lombardia ha fatto un ottimo lavoro per la diffusione degli open data. Si tratta di un punto di riferimento da tenere in considerazione
- Sul portale dati.gov.it esiste una catalogazione fatta con uno dei vari standard disponibili: replicare uno strumento analogo permetterebbe di effettuare ricerche a faccette e migliorerebbe la reperibilità dei dati.
- Tempo fa la Regione pubblicò un bellissimo articolo sulla storia di diverse pavimentazioni a Bologna, con mappe visive straordinarie. È una esperienza che andrebbe recuperata, studiata e valorizzata come riferimento per la realizzazione di iniziative analoghe
- la Provincia di Trento ha promosso un progetto per formare i propri dipendenti in materia di open data. I materiali didattici, che per giunta sono stati distribuiti con licenza open, non vanno nello specifico ma offrono molti spunti di riflessione e approfondimento. Anche questa è una esperienza che potrebbe essere studiata ed eventualmente replicata anche in altri contesti.
- La Regione Sicilia sta per pubblicare le proprie ortofoto su Su OpenStreetMap.

Aggiornamento delle competenze

- Sarebbe utile organizzare corsi di aggiornamento tecnico periodico sulla gestione dei dati in ottica web 2.0, rivolti al personale interno.
- Bisogna valorizzare meglio le competenze interne dal punto di vista redazionale, e aggiornarle in ottica di data journalism.

Potenziali impegni di altri soggetti

- Alcune aziende sarebbero anche disposte a finanziare l'apertura del dato: potrebbe essere una strada da esplorare promuovendo partnership e sinergie.
- Sarebbe utile l'attivazione di un advisory board regionale partecipato da esperti di trasparenza e open data. Potrebbe essere consultato periodicamente e svolgere sia funzioni di monitoraggio sia una azione propositiva finalizzata al miglioramento delle attività dell'ente.