



# Aprire i dati del bilancio dello Stato: prospettive e implicazioni per open data e PA.

**Aline Pennisi \***

Ministero dell'economia e delle finanze



## **Cosa c'è di più pubblico?**

*... ma è davvero accessibile? è analizzabile al di fuori dell'amministrazione ?  
parlamentari, tecnici e cittadini lo "interrogano" con facilità ? Con tempestività e fino a  
che livello di dettaglio ?*

# perché fornire dati elaborati sul bilancio dello Stato

- Il dibattito degli ultimi anni (almeno vent'anni!!) individua la necessità di:
  - rafforzare il ruolo del bilancio dello Stato quale strumento **non di mera contabilizzazione delle “entrate” e “uscite” ma di vera e propria allocazione delle risorse** pubbliche
  - di renderlo più trasparente e di assicurare una **più ampia consapevolezza anche da parte dei cittadini** su come vengono impiegate le risorse dello Stato e su quali sono i risultati in termini di servizi resi e di obiettivi raggiunti
- Il percorso più recente delle “innovazioni” che riguardano il bilancio vanno proprio in questa direzione:
  - della struttura con cui viene presentato il bilancio, tramite **missioni e programmi** per evidenziare “per cosa si spende” piuttosto che “chi gestisce la spesa”
  - alla **maggiore enfasi sul consuntivo** (rendiconto del bilancio), che almeno finora non sembra mai aver attivato alcun dibattito politico o pubblico di rilievo
  - all’idea che si debba fare - dentro e fuori - dall’amministrazione attività di analisi e valutazione della spesa per **capire come “spendere meglio” e/o “se gli interventi raggiungono gli obiettivi auspicati”**.

# l'intenzionalità di fare qualcosa si esprime per la PA a partire dalle norme

- La recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica prevede la pubblicazione in formato elettronico elaborabile dei disegni di legge e delle leggi per la manovra di finanza pubblica, il bilancio di previsione, l'assestamento, le variazioni di bilancio e il rendiconto generale dello Stato.

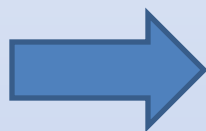
## Legge n. 196/2009

### TITOLO II - MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITÀ DELLA SPESA

#### Art. 6 (Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi)

1. *Ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, anche di settore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno accesso, sulla base di apposite intese, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica.*
2. **Nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze sono pubblicati, in formato elettronico elaborabile, i disegni di legge e le leggi di cui agli articoli 11, 21, 33 e 35 con i rispettivi allegati.**
3. **I decreti di variazione al bilancio adottati** in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi **sono resi disponibili, sul sito** del Ministero dell'economia e delle finanze, il giorno successivo a quello della loro registrazione da parte della Corte dei conti.
4. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) trasmette in via telematica alle Camere le proprie delibere entro dieci giorni dalla data della registrazione da parte della Corte dei conti ovvero, ove questa non sia prevista, entro dieci giorni dalla data della loro adozione.

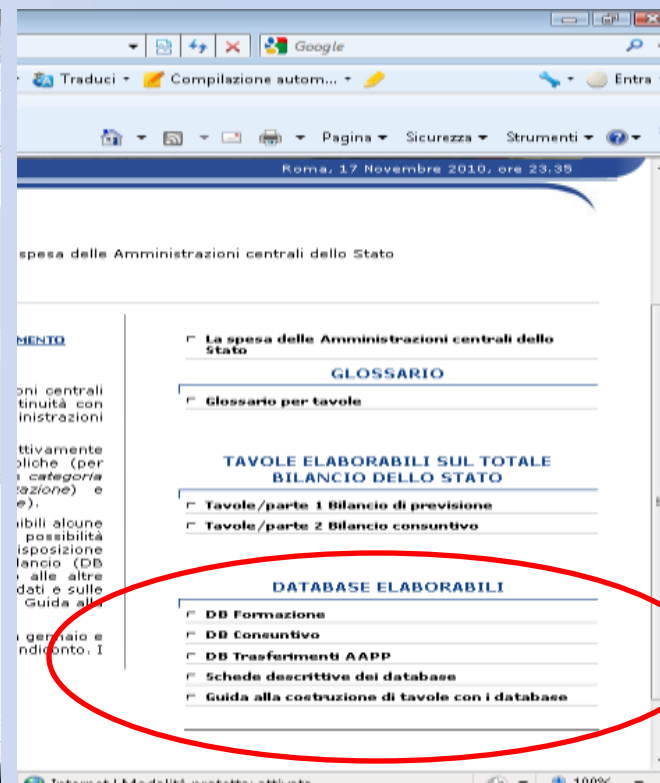
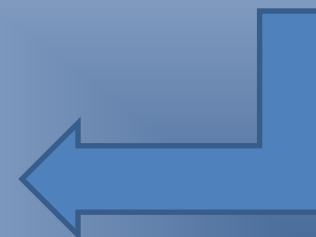
come è successo ...



Disegno di legge - DLB 2011-2013 (formato PDF - dimensione 1.2 MB)



Tavole (sintetiche/aggregate) ..... in formato elaborabile



# quali dati di bilancio sono disponibili in formato elaborabile

*dato elaborato in serie storica  
(aggiornato in gennaio e luglio ogni anno)*

## La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato

**DB Formazione/Bilancio di Previsione**  
(anni disponibili 2007-2010)

**DB Consuntivo/Rendiconto bilancio**  
(anni disponibili 2007-2009)

**DB Trasferimenti AAPP**  
(anni disponibili 2007-2009)

## La spesa statale regionalizzata

**DB Regionalizzazione**  
(anni disponibili 2002-2008)

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-d/index.asp>

*dato "analitico" al massimo livello  
di dettaglio del documento  
ufficiale*

## Il Disegno di Legge

**DLB\_Entrate\_Capitolo\_Articolo**  
(anni disponibili 2011)

**DLB\_Spese\_Autorizzazione**  
(anni disponibili 2011)

**DLB\_Spese\_Capitolo**  
(anni disponibili 2011)

**DLB\_Spese\_Capitolo\_PG**  
(anni disponibili 2011)

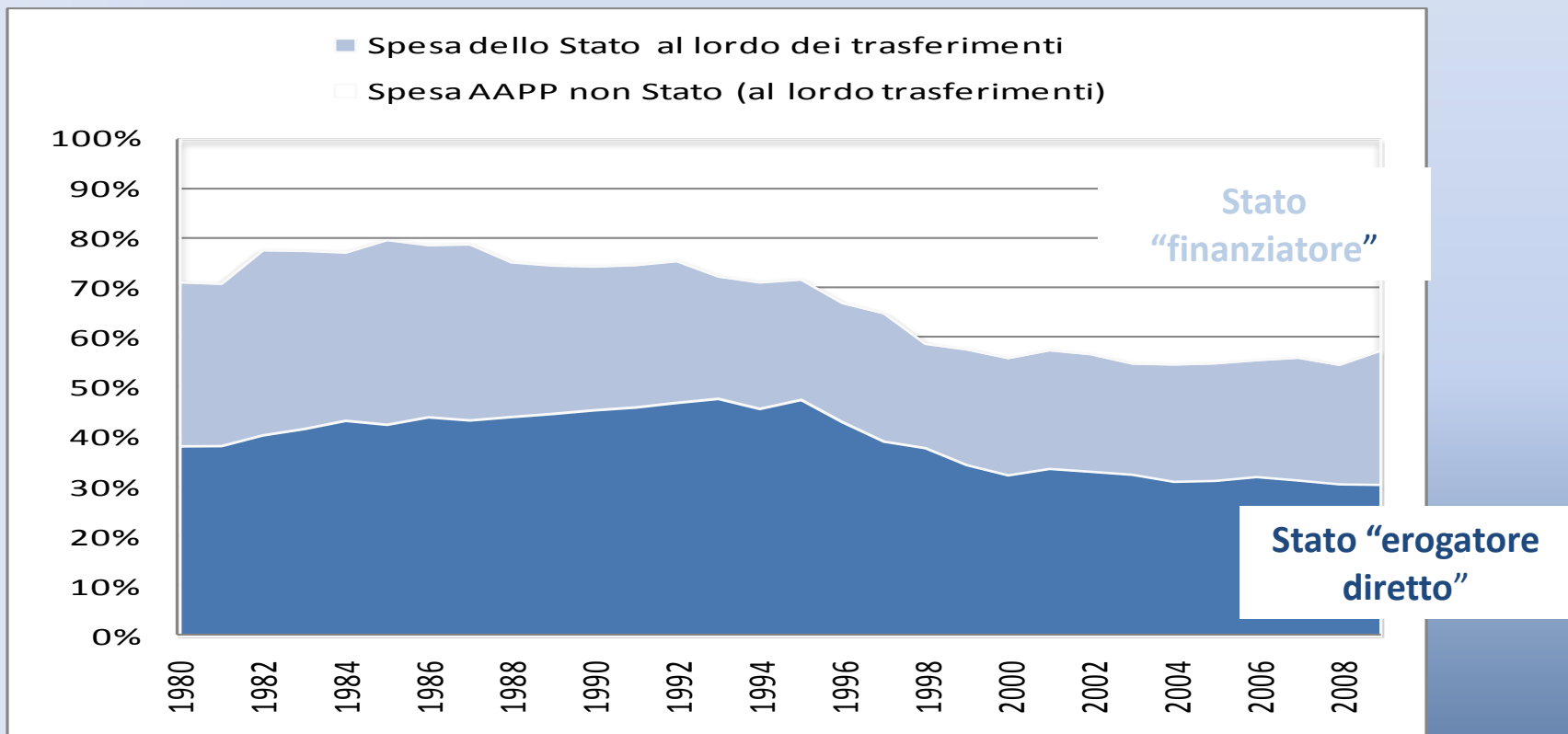
<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-i/index.asp>

# com'è fatto il bilancio dello Stato

- Il bilancio gestionale è formato da **partizioni** anche molto fini – oltre 20 mila unità elementari indicanti **il singolo articolo della legge di autorizzazione**
- Classificazioni per poter distinguere : **qual è la finalità della spesa? cosa compriamo con le risorse ? Chi è destinatario della spesa? chi è responsabile della gestione delle risorse?**
- L'evoluzione della spesa, ovvero la sua gestione dalle distinguono **dalle previsioni al pagamento effettivo**



# quanto conta la spesa dello Stato rispetto al totale



**Spesa dello Stato al lordo e al netto dei trasferimenti ad altri enti della PA  
(in percentuale del totale della spesa pubblica)**

*Fonte: Istat, Conti delle amministrazioni pubbliche, anni vari*



# cosa è stato “scoperchiato” con questa iniziativa di open data ?

*Il diritto all'informazione veniva già soddisfatto,*

*e il “diritto” a elaborare singolarmente i dati?*

- **Accessibilità:** Sono facili da trovare? Una volta che sono spariti dalle news della home page, sono “spariti”. *Sono ben nascosti ... ma per assenza di una chiara volontà più che per la volontà di celarli.*
- **Manutenzione e pulizia** delle classificazioni, dei codici, della tracciabilità delle unità elementari nel tempo (ad es., il numero capitolo). *I vari prodotti on-line risentono di questi problemi e richiederebbero un coordinamento o una linea di attività specifica all'interno dell'amministrazione.*
- **Omogeneizzazione** tra i diversi prodotti elaborabili dei codici e degli identificativi, per assicurare la possibilità di “mergiarli”. *Anche questo richiederebbe un coordinamento o una linea di attività specifica all'interno dell'amministrazione.*
- **Formato dei dati davvero “open”:** sono in Excel - perché questo è lo strumento “standard” dell'amministrazione. Questo non è un vero problema per chi li vuole usare (per non parlare dei geeks!)...ma, *man mano che il numero di record cresce è plausibile un formato Excel?*
- **Metadati e note informative:** in alcuni casi non viene chiarito che il database contiene solo una parte dell'informazione o non specifica quale....

# perché gli open data non sono un prodotto naturale dell'attività della PA ? / 1

- Esiste una preoccupazione diffusa – in alcuni settori più che in altri - che il diritto all'informazione soddisfatto distribuendo dati possa produrre qualche danno alla collettività, **“è meglio non diffondere quest'informazione”** oppure **“è del tutto inutile ad altri ... che cmq non la capirebbero”**:
  - per motivi di “sicurezza” / segreto di Stato (**evento raro**)
  - Perché non è esaustiva, non è esatta, è troppo “sporca” e quindi ho poca fiducia nella possibilità che si possano usare per giungere a conclusioni “sensate” oppure ho paura che si creino equivoci (**molto frequente in molte amministrazioni**)
  - timore di perdita di autorevolezza, visto che parte di questa autorevolezza deriva dall'essere “possessore e unico interprete” dei dati (**rilevante, ma non così frequente come si pensa**)
  - rischio di avere problemi con l'autorità garante della *privacy* (**timore diffusissimo anche quando infondato**)

# perché gli open data non sono un prodotto naturale dell'attività della PA? / 2

- Questioni di natura tecnica o legati ai costi economici e culturali che gravano sull'amministrazione, ***“diffondere i dati è costoso”***:
    - l'informatizzazione di molti processi amministrativi e gestionali è lenta e/o parziale
    - molti dati giacciono in formati quasi - cartacei e non sono riutilizzabili nemmeno all'interno della PA
    - diffondere i dati vuol dire tenerli “puliti” e fare manutenzione: affrontare nomi inintelligibili, alfanumerici problematici, codifiche non omogenee, tracciabilità del dato nel tempo, necessità di metadati ...
    - lo sforzo di fare ordine in tutto questo viene raramente premiato
    - la stessa gestione dei siti internet spesso non ha ancora incorporato una cultura di uso dell'IT, ma di vetrina dell'amministrazione
- ... ma soprattutto
- ***spesso i dati, una volta che hanno soddisfatto il loro compito immediato, “non servono più” a chi li produce !!*** (non è proprio vero, ma succede ....)

# alcune domande serie che il “burocrate” deve affrontare ... / 1

- **Quali sono i “dati rilevanti” da diffondere e da diffondere in forma di open data ?**
  - Alcuni risponderebbero: *“intanto buttate tutto nel mucchio, poi selezioniamo”*
  - Ma la risposta a questa domanda non è per nulla così banale ... Presuppone innanzitutto una riflessione nel merito dei dati / del loro contenuto / di cosa rappresentano (e non sulla modalità di diffusione )...
  - **Se la PA che diffonde i dati non ne fornisce anche una prima interpretazione, qual è il dibattito ? Ci si continuerà a confrontare sulla misurazione e sulla forma, ma non sulla sostanza ....**
  - (in alcuni casi, per entrare nel merito, gli stessi burocrati devono rafforzare le loro capacità in termini di analisi e manipolazione dei dati raccolti / prodotti )
- **Qual è il livello di dettaglio che assicura la neutralità dell’informazione ? E chi lo decide ?**
  - L’aspetto più citato è quello per cui occorre garantire oltre al diritto all’informazione, “il diritto di essere lasciati in pace” (the right to be let alone ), la non ingerenza dell’autorità pubblica nella sfera individuale
  - L’aspetto meno citato è quello per cui **ogni volta che facciamo una scelta sulla classificazione con cui rappresentiamo i dati, sull’aggregazione che viene presentata, facciamo una scelta interpretativa – questa deve essere chiara, resa esplicita**
  - (in alcuni casi, per fare scelte interpretative, gli stessi burocrati devono rafforzare le loro capacità in termini di analisi e manipolazione dei dati raccolti / prodotti )

## alcune domande serie che il “burocrate” deve affrontare ... / 2

- Se la forma prevalente di diffusione dell’informazione di rilevanza pubblica diventa open (ma in realtà richiede molte capacità di utilizzare molti strumenti), non rischiamo di creare una barriera di accesso all’informazione per una fetta ampia di cittadini ? Chi dovrebbe prendersi in carico la responsabilità *sul digital divide*?
  - La maggior parte dei cittadini non è un “vero” potenziale utilizzatore di open data (non solo non sono tutti *geek*, ma in pochi casi si è davvero *numerate*) – e anche per questo motivo la PA deve continuare a fornire anche dati aggregati, tavole sintetiche, etc. Quindi è bene chiarire che ci vuole del “lavoro in più” da parte della PA, ma anche da parte dell’utente.
  - Il *digital divide* esiste e, come sappiamo, tende ad essere stratificato socialmente ... se i dati devono essere un veicolo di *empowerment*, bisogna attenuare – con politiche appropriate - le disuguaglianze che possono aggravarsi per causa del *digital divide*.

# e alcune opportunità che la PA può cogliere tramite gli open data

- Lo sforzo necessario a rendere i dati anche open data ha **effetti positivi anche all'interno dell'amministrazione** :
  - miglioramento della qualità dei dati anche per uso interno
  - il raccordo e l'integrazione tra diversi insiemi di dati ad uso interno
  - la possibilità di individuare duplicazioni di attività e generare risparmi (di tempo, di risorse)
  - man mano che applicazioni per la consultazione di dati elementari si perfezionano e diventano più *user-friendly*, poter affidare direttamente l'elaborazione di alcune pratiche amministrative all'utente
- Generare maggiore conoscenza e **poter beneficiare del contributo di altri per ragionare sui dati (ad esempio per effettuare analisi sulle politiche pubbliche)**

# **non confondere open data con la questione della misurazione/miglioramento della performance della PA**

- Un tema piuttosto in voga è quello per cui gli open data rendono la PA (e/o la politica) più “accountable” e i cittadini possono con questi dati produrre la pressione determinante per migliorare la performance dei servizi pubblici
  - **Il ‘diritto all’informazione’ non è sempre adeguatamente soddisfatto solo dalla pubblicazione dell’informazione (anche se elaborabile)**
  - **Le motivazioni delle divisioni/discriminazioni nell’accesso ai servizi persistono e si rinnovano anche perché hanno altre cause**
  - **... ci potrebbero addirittura essere effetti perversi se si mettono tutte le uova in questo paniere**
  - **Insomma, i dati e la possibilità di elaborarli sono utili, ma ci vogliono anche altri strumenti .....**
- Alcuni esempi che fanno riflettere:
  - Scuole e dati individuali sulle competenze degli studenti (il classico “Volvo effect” )
  - Schede sulla salute dei pazienti e rating di reparti ospedalieri (es. programmi di intervento cardio-chirurgico monitorati dal Duke clinical research institute)
  - Dati digitalizzati sulle proprietà terriere a Bangalore

# come aiutare la PA a fare open data

- Esprimere una forte **domanda** per aver open data (nei modi a ciascuno più congeniali)
- Non sottovalutare l'importanza di **sensibilizzare** l'agenda politica e dell'alta dirigenza delle amministrazioni pubbliche
- **Contribuire a produrre buoni esempi**: i ricercatori che lavorano in istituzioni pubbliche sono (per la natura della loro professione) più sensibili, potrebbero dare il buon esempio, rilasciando pubblicamente i dati raccolti in format open e visibile, consentendo così da altri di ri-utilizzare i “loro” dati ... (sarebbero d'accordo ?)

soprattutto:

- **Affinché la domanda sia efficace, non deve limitarsi al principio, ma deve riguardare contenuti specifici: quali sono i dati che vogliamo?** (non solo li vogliamo open ...)
- **per favorire gli open data è importante che qualcuno utilizzi quelli che già esistono (anche se sono pochi o non proprio “perfetti”)!!!!** Se nessuno li usa, si darà ragione della loro inutilità ...





*da uno scambio di e-mail tra "burocrati":  
"Sono un utente interessato! Voi dovete farmi capire che ha senso ciò che  
stiamo facendo!!!"*