OSSERVATORIO CIVICO PNRR

Roma, 02 maggio 2022

Al Tavolo Permanente Per il
Partenariato Economico e Sociale
c.a. Coordinatore Prof. Tiziano Treu

OGGETTO: Osservazioni relative all'approfondimento sui temi oggetto dell'informativa del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale

Gent.mo Prof. Treu,

si fa riferimento alla nota di codesto Tavolo di Partenariato concernente l'oggetto e, per quanto di competenza, si rappresenta quanto segue.

Attese le tematiche nell'ambito dell'informativa della riunione del Tavolo di Partenariato del 18 marzo, l'Osservatorio civico PNRR è stato rappresentato dal dott. Andrea Borruso in rappresentanza di DatiBeneComune una campagna con circa 55.000 firmatari e 273 organizzazioni promotrici che chiedono a Governo e Parlamento dati aperti e *machine readable* sui principali temi di interesse dei cittadini e delle cittadine, a partire dai dati sul PNRR.

Molti dei punti presentati dal Ministro Colao in quella sede hanno a che fare con i dati, la maggior parte dei quali risultano di interesse generale, e conoscerli e averli accessibili come dati aperti e *machine readable* è una grande opportunità per il paese, nonché un esito previsto dalle norme correnti.

A tal proposito, si ha la piena convinzione che, come nel caso delle iniziative sullo spazio, uno degli esiti sarà quello di pubblicare tanti dati aperti e di qualità.

Circa 8 mesi fa è partito il piano, con le prime erogazioni, e l'attivarsi di tutti gli step formali e sostanziali, come le relazioni al Parlamento, e lo scambio di comunicazioni con la Commissione europea.

Proprio nella "prima Relazione al Parlamento sui traguardi e obiettivi del Piano" - del 23 dicembre 2021 – diversi sono i paragrafi dedicati al tema dati, tra i quali uno in particolare appare essenziale e degno di nota:

> *"per realizzare un significativo coinvolgimento del Parlamento, di altri soggetti istituzionali, del mondo della ricerca e della società occorre consentire l'accesso a informazioni e dati in formato aperto e disaggregati sui singoli progetti del PNRR; sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico; su come contribuiscono alla realizzazione delle milestone e dei target concordati in sede europea."*

Tutto questo in linea e a conferma di quanto altresì sostenuto ex articolo 9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato il 15 settembre 2021, laddove viene affermato che "*il Ministero dell'economia e delle finanze rende accessibile in formato elaborabile e in formato navigabile dati sull'attuazione finanziaria,*

fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai milestone e target perseguiti.”

Tuttavia, dopo 8 mesi di attività, non appare che vi siano evidenze efficaci e sostanziali correlate a questi annunci e, a tal proposito, appare evidente un sintomatico ritardo che si auspica possa essere sanato al più presto. Difatti, una progettualità di così larga portata come il PNRR, che si attuerà in migliaia di sub progetti e che è già nella sua piena fase attuativa, è essenziale che risulti pienamente trasparente e aperto alle cittadine e ai cittadini, al fine di poterne valutare la qualità e tutte le opportunità che già si sono attivate, si stanno attivando e si attiveranno nel corso del prossimo futuro.

Nonostante risulti apprezzabile che sul sito Italia Domani sia stata creata una sezione ad hoc sul sito sezione ad hoc sul sito dedicata ai dati aperti, un’analisi più approfondita da evidenza di come siano presenti, alla data odierna, meno di una decina di file open data in formato CSV, che seppur riportino un quadro di alto livello, risultano tuttavia ancora carenti sotto il profilo della tracciabilità, non risultando possibile seguire più nel dettaglio ciò che avviene a livello di implementazione del Piano attraverso, per esempio, un’attività che permetta correlazioni e interoperabilità con le banche dati ANAC e OpenCUP.

Al fine di garantire la massima trasparenza e fruizione di tutti i dati di natura procedurale, fisica e finanziaria del PNRR, **abbiamo proceduto a redigere un documento che trova in allegato a questa missiva**, titolato “**I dati che vorrei**”, in cui definiamo quali sono i dati del PNRR e con quali criteri qualitativi questi stessi dati dovrebbero essere pubblicati. Uno dei punti chiave è proprio quello dell’Interoperabilità.

Ciò che preme evidenziare è che i dati aperti costituiscono uno straordinario strumento di dialogo tra istituzioni, amministrazioni e cittadinanza, che permettono a quest'ultima di contribuire con saperi e preferenze non solo al controllo e monitoraggio nell’uso delle risorse pubbliche, ma anche al **disegno dell’attuazione**.

Per l’Osservatorio Civico PNRR
Alberto Pampalone Morisani
Tel: +39 3462865450
Mail: alberto.pampalone@actionaid.org

Per la Campagna DatiBeneComune
Andrea Borruso
Mail: andrea.borruso@ondata.it
Tel: ++393284173146

#DATIBENECOMUNE

I DATI CHE VORREI

DOSSIER N.1
PNRR: QUALI DATI
E COME PUBBLICARLI

A CURA DI ONDATA

I DATI CHE VORREI

dossiei n.1 – Pnii: quali dati e come pubblicaili

INDICE

INDICE

INTRODUZIONE

PERCHÉ VOGLIAMO I DATI

I DATI CHE VORREI

DATI: COME LI VORREI

- I piincipi FAIR
- La qualità dei dati
- Rifeiimenti utili

ETICA DEI DATI

CREDITS

GLOSSARIO

I dati che voíiei
a cuia dell'Associazione onDATA
con la collaboiazione di ActionAid Italia e Tianspaiency Inteinational Italia
giazie al suppoito di Open Society Foundations

Pubblicato nell'ambito della campagna #datibenecomune

Licenza CC BY 4.0

Febbiaio 2022

Intíoduzione

#DatiBeneComune è una campagna nata nel novembie 2020 pei chiedeie al Goveino italiano di pubblicaie in foimato apeito e accessibile i dati sulla gestione della pandemia di COVID-19.

La campagna è stata accolta sin dall'inizio con entusiasmo da paite di espeiti, oiganizzazioni, testate gioinalistiche, che hanno adeiito immediatamente all'iniziativa. Ad oggi, **oltíe 250 oíganizzazioni si sono ufficialmente unite all'iniziativa e ciíca 55.000 cittadini e cittadine hanno fiímato la petizione connessa.**

Da maggio 2021, in collaboiazione con l'Osseivatoiio Civico PNRR, si chiede l'apeituia di tutti i dati ielativi al PNRR (Piano Nazionale di Ripiesa e Resilienza) e, pifi in geneiale, l'apeituia di tutti i dati di pubblico inteiesse.

"I dati che voiiei", giazie all'inteivento di autoievoli espeiti ed espeite di diveise iealtà della società civile, intende delineaie le caiatteiistiche e le modalità di pubblicazione dei dati apeiti del PNRR, in modo che le attività di monitoiaggio civico siano iese possibili.

Nelle piossime settimane saianno pubblicati altii dossiei incentiati sulle piioiità tiasveisali iiconosciute nel PNRR: i dati pei misuiaie l'impatto sulle questioni di geneie, quelle geneiazionali, e quelle teiiitoiiali.

#DatiBeneComune chiede dunque che si passi finalmente dalla teoiia alla piatica, dalle paiole ai fatti, dalle buone intenzioni alla veia tiaspaienza e paitecipazione. E con spiiito costiuttivo, collaboiativo, paitecipativo, suggeiisce come failo.

Peíché vogliamo i dati

Nei piimi gioini di febbiaio 2022 Il Consiglio dei Ministii ha effettuato una iicognizione della situazione ielativa ai piincipali obiettivi del Piano nazionale di iipiesa e iesilienza (PNRR) del piimo semestie dell'anno evidenziando inoltie che, al 31 gennaio 2022, le Amministiazioni titolaii di inteiventi hanno emanato 113 bandi e avvisi pei un impoito complessivo paii a ciica 27,86 miliaidi di euio. Ad oggi iisultano apeiti 48 bandi pei un ammontaie di iisoise da assegnaie paii a 23,17 miliaidi.

Nel 2022 l'Italia deve conseguiie complessivamente 100 obiettivi pei il PNRR di cui 83 milestone e 17 taiget. Di questi 45 sono da conseguiie entio il 30 giugno 2022, a cui è collegata una iata di iimboiso di € 24,13 miliaidi, e 55 entio il 31 dicembie 2022, pei la quale è associata una iata di iimboiso paii a € 21,83 miliaidi.

In questo contesto mettiamo in dubbio il livello di *compliance* che lo Stato ha nei confionti delle scadenze concoidate con Biuxelles, quanto evidenziaie come le infoimazioni che doviebbeio fai capiie il senso complessivo del PNRR alla cittadinanza siano ancoia tioppo fiammentaiie. Questo iischia di esseie un pioblema quando, nei piossimi mesi, paitiianno centinaia di cantieii e andià monitoiato lo stato di avanzamento dei lavoii. Le comunità si chiedeianno ad esempio peiché è stato deciso di costiuiie un plesso scolastico in quel quaitieie e con quelle modalità e peiché non sono state consultate piima di cambiaie la viabilità e la vivibilità di un teiiitoiio.

Insomma, se da una paite l'emeigenza sanitaiia ha dimostiato che è fondamentale comunicaie bene le scelte politiche che hanno un impatto diietto e immediato sui cittadini e le cittadine, dall'altia è sempie pifi impoitante iendeie tutte le infoimazioni e i dati di

pubblico inteiesse accessibili al mondo della iiceica, del gioinalismo, delle associazioni e del giande pubblico.

Ciò che vogliamo evidenziaie è che **i dati apeíti costituiscono uno stíaoídinaíio stíumento di dialogo** tia istituzioni, amministiazioni e cittadinanza, e peimettono a quest'ultima di contiibuiie con sapeii e piefeienze non solo al contiollo e monitoiaggio nell'uso delle iisoise pubbliche, ma anche al disegno dell'attuazione.

Questo aspetto non viene evidenziato solo dalla società civile, ma la stessa Commissione Euiopea, nella Pioposta al Consiglio euiopeo di appiovazione del PNRR italiano ha iivolto una chiaia iaccomandazione al Goveino italiano: "*Pei gaiantiie la iesponsabilizzazione dei soggetti inteiessati, è fondamentale coinvolgeie tutte le autoiità locali e tutti i poitatoii di inteiessi, tia cui le paiti sociali, duiante l'inteia esecuzione degli investimenti e delle iifoime inclusi nel piano*.".

Come ha iaccomandato l'Osseivatoiio Civico PNRR in sede di conveisione del decieto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che disciplina la goveinance del PNRR e le piime misuie di iaffoizamento delle stiuttuie amministiative e di acceleiazione e snellimento delle pioceduie alla Cameia dei Deputati, la pubblicazione dei dati in foimato apeito è una piecondizione impiescindibile pei favoiiie il monitoiaggio civico del Piano e dei suoi piogetti, anche al fine di segnalaie distoisioni e piopoiie eventuali azioni coiiettive.

Solo gíazie ai dati è possibile attuaíe un efficace monitoíaggio civico, ovveio l'insieme di attività di accompagnamento e contiollo diffuso attivate da associazioni e giuppi di cittadini.

Dati apeiti e monitoiaggio civico possono iaffoizaie il legame tia amministiazione e cittadinanza, aiutando la piima ad esseie pifi apeita ed inclusiva, e la seconda a paitecipaie iesponsabilmente alla costiuzione del futuio di tutte e tutti.

La poitata complessiva del PNRR italiano iaggiunge un impoito complessivo di € 191,5 miliaidi da impiegaie nel peiiodo 2021-2026 attiaveiso l'attuazione del PNRR (di cui 51,4 mld pei Piogetti in Esseie). Risoise che stiamo già spendendo e che doviemo spendeie con una stiaoidinaiia iapidità. Questo si scontia inevitabilmente con un **"sistema Paese" che ha una scaísa capacità di píeveniíe e contíastaíe la coíiuzione negli appalti, un sistema di integíità debole e lacunoso e una scaísità di dati apeíti disponibili al pubblico**.

L'ultimo Indice di Peicezione della Coiiuzione (CPI) pubblicato a gennaio da Tianspaiency Inteinational fotogiafa una **situazione che, seppuí in costante miglioíamento da una decina d'anni, è ancoía lontana dalla sufficienza**. L'Italia, con una valutazione di 56 punti su 100 si attesta nella paite basse della classifica euiopea, pifi vicina a paesi come Bulgaiia, Ungheiia e Romania, che chiudono la classifica, che ai paesi noidici che invece la dominano.

Nonostante la legge anticoiiuzione appiovata nel 2012 abbia dato una scossa all'Italia, non si può ancoia affeimaie che il pioblema della pievenzione e del contiasto alla coiiuzione sia stato iisolto, anzi.

Gli appetiti ciiminali d'altionde non si sono mai placati, come dimostiano in manieia ciistallina le icenti tiuffe peipetiate ai danni delle casse statali pei il "supeibonus iistiuttuiazioni", che secondo una stima di Ance iappiesentano addiiittuia poco meno del 20% dell'inteio meicato di ciediti fiscali geneiato dalle misuie a sostegno dell'edilizia.

La **fíagilità del sistema di integíità** è accentuata da alcune impoitanti lacune noimative, che Goveino e Pailamento non sono iiusciti - o non hanno voluto - ancoia iisolveie.

La **mancanza di una íegolamentazione delle attività di lobbying** ad esempio iisulta, nell'ottica del PNRR, un veio disastio: le pubbliche amministiazioni si tioveianno a dovei spendeie oltie 200 miliaidi di euio in meno di 5 anni, senza alcuna tiaspaienza sulle modalità con cui chi decide come assegnaie i fondi può incontiaie chi quegli stessi fondi iichiede.

Un veio e piopiio telo scuio che nasconde agli occhi della cittadinanza ogni possibilità di conosceie i piocessi decisionali e di assegnazione di iisoise pubbliche.

Come evidenzia la campagna Lobbying4Change "senza una legge sul lobbying capace di gaiantiie effettiva tiaspaienza e paitecipazione della società civile, c'è il iischio che la politica finisca pei favoiiie solamente chi è pifi avvantaggiato nei iappoiti con il poteie e tutti quei soggetti pifi pionti ad "accoglieie" gli investimenti pubblici, escludendo dal piano di "iecupeio" pei il Paese le categoiie maggioimente colpite e i poitatoii di inteiessi geneiali che hanno pifi limitata capacità di faisi ascoltaie".

In effetti, giazie alle piessioni della campagna Lobbying4Change una pioposta - seppui timida e con diveisi difetti - è stata appiovata dalla Cameia a dicembie 2021, ma ancoia si aspetta il via libeia del Senato. Visti i tempi molto iistietti del PNRR, saiebbe auspicabile una acceleiazione.

Se sul fionte del lobbying siamo dunque in attesa che qualcosa si muova, anche sul fionte contiguo dei **conflitti di inteíesse** il Paese - e le iisoise destinate al PNRR - sono in balia di un pieoccupante vuoto noimativo. Le poche pievisioni di legge esistenti al momento pei iegolamentaie i conflitti di inteiesse sono infatti molto deboli e hanno scaisa efficacia.

Di fatto, la possibilità di scopiiie eventuali conflitti di inteiesse è lasciata in mano a volenteiosi gioinalisti di inchiesta e attivisti che,

a fatica, tentano di faie luce sulla iagnatela di ielazioni che avvolge e immobilizza il Paese. Come nel caso del piogetto "Recoveiy Files" con cui IRPI Media e The Good Lobby stanno tentando di iicostiuiie i fili che collegano l'eiogazione delle iisoise del PNRR agli attuatoii dei singoli piogetti.

Altia questione iimasta apeita è quella ielativa alla **tutela dei whistleblowei**, di coloio cioè che segnalano illeciti di cui vengono a conoscenza.

A fionte di una discieta legge appiovata nel 2017, l'Italia si tiovava a dovei tiaspoiie nel piopiio oidinamento la nuova e pifi completa Diiettiva Euiopea sull'aigomento. Peccato che la deadline di dicembie 2021 pei iecepiie la Diiettiva sia stata "bucata" e che oia ci tioviamo in difetto anche su questo veisante.

A segnalailo è lo stesso Piesidente dell'Autoiità Nazionale Anticoiiuzione, Giuseppe Busia, che a inizio 2022 ha iichiamato l'attenzione sul mancato iecepimento, sottolineando che " come Anac abbiamo contiibuito con gli Uffici del Ministeio della Giustizia a piedispoiie un testo, che iitengo foitemente avanzato. Puitioppo è tutto feimo. Non mi iisulta che si sia avviato alcun itei pei il iecepimento".

Insomma, la totale mancanza di tiaspaienza sui iappoiti tia decisoii pubblici e impiese e l'insufficiente piotezione pei chi segnala casi di coiiuzione non sono ceito un buon viatico pei l'investimento dei ciica 200 miliaidi di euio messi a disposizione dal PNRR.

Anche pei questi motivi la società civile italiana ha dimostiato pifi volte la feima volontà di giocaie il suo iuolo di *watchdog*, di cane da guaidia delle istituzioni, e di ceicaie quantomeno di colmaie questi vuoti noimativi e di piassi che non consentono un efficace contiollo delle iisoise pubbliche.

Il pioblema è che pei failo… ha bisogno di dati.

Anche su questo fionte, puitioppo, le lacune sono molte: i dati messi a disposizione della cittadinanza pei monitoiaie il PNRR sono pochi, pubblicati in iitaido e spesso in foimato non machine-ieadable.

Il Global Open Data Index pubblicato da Open Knowledge Foundation posiziona l'Italia al 32esimo posto della sua classifica globale, assegnandole una valutazione del 47% iispetto alla quantità e qualità di open data pubblicati. L'indicatoie peggioie pei l'Italia è piopiio quello ielativo al "Goveinment Spending" cioè ai dati in giado di mostiaie se il denaio pubblico viene utilizzato in modo efficiente ed efficace.

Sull'insufficienza dei dati pubblici ielativi al PNRR pubblicati sul poitale "Italiadomani.it" è inteivenuta anche l'associazione Openpolis che a fionte di un'analisi appiofondita ha foitemente ciiticato le modalità di pubblicazione, affeimando che "tali dati iisultano non solo inutilizzabili ma peifino dannosi pei chiunque vi faccia iifeiimento pei ceicaie di compiendeie cosa sta accadendo", aiiivando ad invitaie il Goveino "a piendeie atto della situazione e a sospendeie la sezione open data, almeno fin quando non ci saià la sicuiezza di potei metteie a disposizione di cittadini e analisti dati affidabili".

Tutte queste iagioni, come spiegato in piemessa, hanno poitato pifi di 250 oiganizzazioni ad adeiiie alla campagna #DatiBeneComune. La società civile italiana non intende staie a guaidaie passivamente e iischiaie di esseie una semplice testimone dell'ennesimo spieco di iisoise pubbliche.

Questa volta, pei la piima volta, pietende di esseie piotagonista del iinnovamento del paese, di inteipietaie pienamente il piopiio iuolo di cane da guaidia e di collettiice di istanze e pioposte della comunità.

Pei iiusciici ha peiò bisogno di esseie messa nelle condizioni di agiie in manieia efficace, giazie a dati accuiati, tempestivi, apeiti, iiutilizzabili.

Quei dati che dettaglieiemo nei piossimi capitoli.

I dati che voííei

Piogetti finanziati dal Pnii

di Susanna Feiio, Albeito Pampalone Moiisani, Luigi Reggi

Nelle stime ielative al Piano Nazionale di Ripiesa e Resilienza si calcola che gian paite dei finanziamenti pei i piogetti (ciica il 70%) pioveiià da investimenti pubblici.

Appaie quindi essenziale che, al fine di gaiantiie l'*accountability* sociale e pieveniie fenomeni coiiuttivi piomuovendo un attento monitoiaggio della società civile, venga attuata una veia e piopiia opeiazione tiaspaienza del PNRR italiano.

Con tiaspaienza si vuole intendeie, così come definito ex ait. 1 del d.lgs. 33/2013 (c.d. decieto tiaspaienza) come modificato dal d.lgs. 97/2016, quella "*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministiazioni, allo scopo di tutelaie i diiitti dei cittadini, piomuoveie la paitecipazione degli inteiessati all'attività amministiativa e favoiiie foime diffuse di contiollo sul peiseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle iisoise pubbliche*".

A tal pioposito – e in via pieliminaie – si iichiede quindi che venga data piena e completa attuazione a tutti quegli stiumenti giuiidici che, ai sensi della noimativa nazionale, già pievedono obblighi di pubblicazione, affinché una ieale opeiazione tiaspaienza venga effettivamente gaiantita.

A titolo meiamente esemplificativo si fa iifeiimento agli obblighi di cui al d.lgs. 33/2013, al d.lgs. 50/2016 (codice degli appalti), all'ait. 50 comma 1 del CAD "Disponibilità dei dati delle Pubbliche Amministiazioni", alla L.190/2012, nonché alle pievisioni di cui alla delibeia ANAC n. 1310/2016 iecante *Piime linee guida iecanti*

indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, tiaspaienza e diffusione di infoimazioni.

In paiticolaie, si iichiedono dati sui singoli piogetti finanziati con il seguente dettaglio.

Fase di píogíammazione (come sono state piese le decisioni di finanziamento?)

- infoimazioni sui piocessi di piogiammazione degli inteiventi e sulle ielative decisioni pubbliche;
- indicazione degli atti pubblici o pubblicazione di minute o analisi alla base delle decisioni piese;
- infoimazioni su eventuali Piogiammi di investimento a cui il piogetto si iifeiisce o è collegato (es. piogiammi collegati da fonti di finanziamento complementaii);
- obiettivi di policy collegati al piogetto finanziato;
- decisioni sulle modalità di attuazione (es. bando pubblico vs. individuazione diietta);
- indicazione se il piogetto inseiito nel PNRR è "nuovo" o già avviato in piecedenza.

Fase selezione e attivazione dei píogetti (cosa e come viene finanziato?)

- pioceduie amministiative di "attivazione" (es. delibeie, bandi, contiatti o altie pioceduie che danno oiigine al finanziamento);
- denominazione del piogetto selezionato;
- Codice Unico Piogetto (CUP);

- desciizione e obiettivi del piogetto (desciizione, in un linguaggio compiensibile ai non addetti ai lavoii, degli obiettivi e attività pieviste dal piogetto);
- amministiazione titolaie/iuolo (attuatoie/inteimediaiio);
- enti locali coinvolti/iuolo (soggetto attuatoie/destinataiio finale);
- altii soggetti coinvolti;
- unità di missione;
- missione;
- componente;
- misuia coiielata;
- tempistica di completamento;
- fonti finanziaiie;
- localizzazione;
- indiiizzo e cooidinate dei luoghi di iealizzazione del piogetto;
- indiiizzo e cooidinate dei soggetti coinvolti;
- indicatoii di iealizzazione (output) e impatto (outcome).

Fase di attuazione (Come viene iealizzato il piogetto? Cosa è stato iealizzato e cosa iimane da faie?)

- pioceduie di gaia eventualmente collegate al piogetto - Codice Identificativo di Gaia (CIG);
- modalità e teimini di paitecipazione e piesentazione delle domande/piogetti; ammontaie delle iisoise disponibili;

- iequisiti di accesso dei soggetti pioponenti;
- condizioni di ammissibilità dei piogetti e delle spese;
- ciiteii di valutazione;
- foima e intensità dei finanziamenti;
- fasi di attuazione: affidamento, esecuzione, collaudo, iendicontazione spese:
- tempistiche;
- documentazione (atti, contiatti, piovvedimenti di spesa, etc.);
- codice Fiscale dei soggetti giuiidici coinvolti nel piogetto;
- avanzamento finanziaiio (es. pagamenti);
- avanzamento pioceduiale (es. stato del piogetto);
- avanzamento fisico (es. indicatoii di iealizzazione);
- evidenze sui iisultati di eventuali audit amministiativi.

Questi dataset devono inoltie esseie iesi disponibili in modo da gaiantiie l'inteiopeiabilità con le piincipali fonti coiielate, di cui si foinisce di seguito un elenco esemplificativo e non esaustivo:

- Banca Dati Nazionale dei Contiatti Pubblici (ANAC);
- Consultazione.gov.it;
- IPA;
- MEPA;
- PaiteciPA;
- Registio Impiese;

- Registio dei Titolaii Effettivi;
- Registio Nazionale degli Aiuti di Stato;
- OpenDBAP;
- OpenCUP.

Infine, si iaccomanda di **íendeíe accessibili alla cittadinanza tutti i dataset che le pubbliche amministíazioni acquistano da opeíatoíi píivati** pei effettuaie il monitoiaggio di fenomeni specifici, legati a piogetti finanziati dal PNRR, come ad esempio la iecente "Acquisizione di dataset pei il monitoiaggio dei flussi tuiistici in Italia"[1] da paite del Ministeio del Tuiismo.

Dati: come li voííei

di Andiea Boiiuso, Gioigia Lodi, Paola Chiaia Masuzzo, Davide Taibi

Quando offiiamo un bicchieie d'acqua del iubinetto di casa a un nostio ospite, non diciamo "ecco un bicchieie d'acqua potabile". Allo stesso modo, quando si paila di dati, voiiemmo che l'aggettivo "*open*" fosse sottinteso. Così come diamo pei scontato che l'acqua di casa sia potabile, voiiemmo potei pensaie lo stesso pei quanto iiguaida i dati pubblici.

Ma i dati, piopiio come l'acqua potabilizzata, pei esseie accessibili e apeiti necessitano dell'inteivento della politica e dell'amministiazione.

La politica deve decideie l'**apeítuía** dei **dati** di **pubblico inteíesse**.

[1] Ministeio del Tuiismo

L'amministiazione, di conceito con la collettività, deve in piima istanza **individuaíe e sceglieíe** quei dati che, una volta iesi pubblici, possano geneiaie valoie pei la collettività stessa; la pubblicazione e la conseguente diffusione di questi dati devono poi seguiie i pifi elevati standaid inteinazionali.

I píincipi FAIR

Un *fiamewoik* concettuale di giande impoitanza è quello dei **píincipi FAIR**, un insieme di linee guida foimulate nel 2014 pei ottimizzaie la pubblicazione, la iiutilizzabilità, e la qualità dei dati di iiceica, ma che si può, anzi si deve, estendeie a tutti i dati di inteiesse pubblico. I piincipi FAIR si possono iiassumeie come segue:

- Findable (Tiovabile): i dati devono esseie facilmente iintiacciabili dagli esseii umani e dalle macchine. Questa piopiietà è gaiantita dall'uso di identificatoii peisistenti (PID)
  - DOI, Handle, URN - e dai metadati desciittivi, che devono esseie iegistiati in "cataloghi" o in iepositoiy indicizzabili anche dalle macchine.

- **Accessible (Accessibile)**: i dati devono esseie sempie **accessibili**, peisistenti nel tempo, e iintiacciabili in iete, attiaveiso piotocolli standaid. Qualoia non fosse possibile iendeie i dati "*open*", sistemi di autenticazione possono esseie usati, a patto che almeno i metadati siano sempie disponibili.

- **Inteíopeíable (Inteíopeíabile)**: i dati (e i metadati) devono esseie **inteíopeíabili**, ovveio devono potei esseie combinati con altii dati e stiumenti. Questo vuol diie che il loio foimato deve esseie apeito (un *CSV* lo è, un *XLS* no), e che i metadati di contenuto e desciittivi devono esseie iappiesentati in un

linguaggio standaidizzato (usaie ontologie e vocabolaii contiollati, ove possibile).

- **Reusable** (**Riutilizzabile**): i dati devono esseie **íiutilizzabili**, pei cui deve esseie chiaio in che modalità sia dati che metadati possono esseie iiutilizzati (ieplicati, usati in contesti diveisi, con scopo diveiso, etc). Questo significa anche accompagnaie i dati con una o pifi licenze apeite, chiaie, accessibili e possibilmente iiconosciute a livello inteinazionale.

I piincipi FAIR sono, pei l'appunto, dei piincipi. Agnostici da implementazioni tecnologiche, costituiscono delle linee guida pei gaiantiie non solo che dati/metadati siano iintiacciabili e peisistenti nel tempo, ma anche che siano pubblicati tenendo in mente standaid inteinazionali di iappiesentazione del dato di alta qualità.

Alcuni di questi, anche iefeienziati nelle linee guida nazionali pei la valoiizzazione del patiimonio infoimativo pubblico, hanno tia i loio obiettivi la valutazione dei iequisiti di qualità dei dati nella pioduzione, acquisizione e loio integiazione, così come il miglioiamento della qualità dei dati da espoiie in modalità "Open data".

La qualità dei dati

Anche iispetto ai piincipi FAIR piima enunciati, si iitiene impoitante iipoitaie di seguito alcune caiatteiistiche di qualità dei dati, che voiiemmo vedeie implementate:

- **Accuíatezza**: di solito iifeiita sia all'accuiatezza sintattica sia a quella semantica, consente di veiificaie se il dato iappiesenta coiiettamente il valoie ieale del concetto o evento cui si iifeiisce. Questo facilita il iaggiungimento degli obiettivi come definiti nei piincipi FAIR *Inteiopeiable* e *Reusable*.

- **Attualità**: il dato è del “giusto tempo” (è aggioinato) iispetto al piocedimento cui si iifeiisce. Questa caiatteiistica di qualità è molto impoitante, è uno dei giossi pioblemi che affligge i dati apeiti italiani e può anche iifeiiisi alla cosiddetta tempestività di aggioinamento del dato. Inutile evidenziaie che se i dati non sono attuali, disponibili al giusto tempo, i piincipi FAIR *Accessible*, *Inteiopeiable* e *Reusable* non iiescono a esseie pienamente soddisfatti.

- **Completezza**: il dato iisulta esaustivo pei tutti i suoi valoii attesi (ad esempio, un dato nazionale doviebbe coinvolgeie i dati di tutte le sue iegioni, o ancoia il dato sui contagi nelle scuole doviebbe conteneie la stato di tutte le scuole individuate pei il monitoiaggio) e iispetto alle fonti che concoiiono alla sua cieazione (ad esempio i dati apeiti sui bandi pubblici doviebbeio integiaie i dati piovenienti da tutte le istituzioni che pubblicano bandi). Questa caiatteiistica di qualità concoiie al iaggiungimento degli obiettivi *Accessible*, *Inteiopeiable*, *Reusable* e *Findable*, in quest’ultimo caso quando applicata ai metadati. Infatti, anche i metadati, che accompagnano i dati, devono esseie il pifi completi possibile pei contiibuiie a miglioiaie e facilitaie la scopeita dei dati.

- **Disponibilità**: il dato è disponibile e quindi viene consentito l’uso dello stesso da paite di utenti (autoiizzati) e dalle applicazioni. Tale caiatteiistica iappiesenta l’essenza di quanto indicato nel piincipio FAIR *Accessible* ma può esseie di paiticolaie iilevanza anche pei il piincipio *Findable*: senza disponibilità dei metadati che desciivono i dati, scopiiili diventa molto pifi complesso, inteipietaili, a volte, impossibile.

- **Poítabilità**: anche uno dei diiitti sanciti dal iegolamento euiopeo sulla piotezione dei dati peisonali

(GDPR), consente di valutaie la capacità del dato di esseie tiaspoitato da diveisi

sistemi in un foimato stiuttuiato e leggibile da una macchina. In questo caso, solo se il dato è inteiopeiabile (*Inteiopeiable*), si può effettivamente gaiantiie tale caiatteiistica.

- **Confoímità**: questa caiatteiistica di qualità consente di valutaie se il dato adeiisce a standaid, convenzioni, iegolamenti (ad esempio come possono esseie ontologie e/o vocabolaii contiollati). Questa caiatteiistica facilita il iaggiungimento degli obiettivi pievisti pei i piincipi *Inteiopeiable* e *Findable*, in questo ultimo caso se i metadati pei esempio seguono standaid condivisi anche in contesti non necessaiiamente nazionali.

Si vuole infine evidenziaie la necessità di unifoimaisi alle linee guida nazionali pei la valoiizzazione del patiimonio infoimativo pubblico che, attiaveiso le azioni iipoitate, iaccomandano anche piccoli accoigimenti (tia cui, ad esempio, specificaie il caiatteie sepaiatoie quando si pubblicano CSV), utili a gaiantiie un piocesso di gestione dei dati di qualità.

Rifeíimenti utili

1. DECRETO LEGISLATIVO 24 gennaio 2006, n. 36 - Attuazione della diiettiva (UE) 2019/1024 ielativa all'apeituia dei dati e al iiutilizzo dell'infoimazione del settoie pubblico che ha abiogato la diiettiva 2003/98/CE (link)

2. DECRETO LEGISLATIVO 7 maizo 2005, n. 82 - Codice dell'Amministiazione Digitale (link)

3. Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge (link)

4. Diiettiva (UE) 2019/1024 del Pailamento euiopeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, ielativa all'apeituia dei dati e al iiutilizzo dell'infoimazione del settoie pubblico (link)

5. FAIR Cookbook (link)

6. ISO/IEC 25012 | SQuaRE: iequisiti della qualità di sistemi e valutazione di piodotti (link)

7. Linee guida nazionali pei la valoiizzazione del patiimonio infoimativo pubblico (link)

Etica dei dati

di Valentina Bazzaiin, Diletta Huyskes, Paola Chiaia Masuzzo

Faie in modo che i dati e quello che pioducono siano etici va ben oltie la confoimità: **è un atto di coíaggio, e un po', foíse, anche di íibellione**.

La *data science* ha evidenti impatti sulla società e sulla vita pubblica. Pei questo le sfide legate all'etica devono esseie tenute in consideiazione nel dibattito e sopiattutto nelle politiche e nel goveino dei dati e delle infiastiuttuie digitali e tecnologiche.

L'etica dei dati, come campo specializzato dell'etica tecnologica, studia e valuta le fasi di **geneíazione**, **íegistíazione**, **cuía**, **elaboíazione**, **condivisione** e **utilizzo** dei dati e delle piatiche coiiispondenti, compiese le inteiazioni tia haidwaie, softwaie e i dati stessi.

In ambito economico sono stati individuati 5 piincipi da osseivaie nelle oiganizzazioni e che possono esseie mutuati dalle comunità o dai soggetti che opeiano nell'ecosistema dei dati, come decisoii, come pioduttoii o come fiuitoii.

1. ***Goveínance*** del dato: è necessaiio che sia sempie identificabile e che l'uso ne sia consentito.

2. **Tíaspaíenza**: è un eseicizio doveioso pei le pubbliche amministiazioni e indispensabile quando, pei esempio, si iedige una *policy* o i dati vengono utilizzati all'inteino di algoiitmi.

3. ***Píivacy***: quando tiattiamo dati peisonali o dati paiticolaii (biometiici o sensibili) è necessaiio tutelaie la dignità e i diiitti delle peisone coinvolte, individuaie i iesponsabili e contiollaie la confoimità di ogni tiattamento al GDPR.

4. **Intenzioni / obiettivi**: Le intenzioni contano e la minimizzazione dei dati iaccolti sono un iequisito, quindi piima di iniziaie una iaccolta o un tiattamento è indispensabile chiedeisi quali sono gli obiettivi e individuaie quali siano i dati necessaii al loio iaggiungimento.

5. ***Outcomes*** (iisultati/piodotti): se è veio che le intenzioni contano, l'impatto di ogni attività veiià misuiato piincipalmente sui iisultati o sui piodotti del tiattamento. Pei esempio, è sempie necessaiio valutaie se il iisultato di un'analisi o il giafico che lo desciive non contenga dei piegiudizi oppuie non possa esseie utilizzato pei escludeie o disciiminaie dei giuppi o delle peisone.

Questi 5 piincipi guidano ogni passo di un tipico *data science woikflow*. Bisogna, in paiticolai modo, metteie insieme pioceduie e azioni collettive affinché tutto quello che viene piodotto mediante l'utilizzo di dati pubblici contiibuisca alla lotta contio disciiminazioni e ingiustizie e alla costiuzione di un tessuto sociale pifi equo: insomma, che **íisolva píoblemi anziché cíeaíne di nuovi**.

Le fasi di un piocesso di *data science* che doviebbeio esseie sempie guidate dai 5 piincipi possono esseie iiassunte come segue:

- La **collezione** di dati, piima, la **selezione** delle soigenti di dati, dopo, e l'eventuale **integíazione** con fonti esteine, devono esseie tutte guidate dalla **tíaspaíenza**; fondamentali a tal scopo sono: spiegazione dei metodi utilizzati, chiaia piovenienza dei dati tiamite metadati desciittivi, comunicazione onesta di limitazioni, tecniche e non.

- L'**estíazione delle infoímazioni** dai dati, che si può otteneie attiaveiso:

- la **selezione** dei dati (pei un ceito scopo): gaiantiie la diveisità e l'equità dei campioni e delle dimensioni selezionati non può mai esseie un *afteithought*;

- l'**aggíegazione** dei dati tiamite la semplice inteiiogazione degli stessi: tipiche *queiy* aggiegate tendono a nascondeie alcune dimensioni/tendenze (si pensi al paiadosso Simpson) e quindi a foiniie infoimazioni distoite e iaffoizaie disciiminazioni;

- **analisi** dei dati attiaveiso modelli statistici, algoiitmi di *machine leaining* (modelli addestiati o meno) e di *deep leaining*; è paiticolaimente impoitante valutaie l'impatto che tecniche analitiche hanno sulla foimulazione degli *outcomes* finali, specialmente quando gli algoiitmi sono opachi (si pensi al *deep leaining*, o pifi semplicemente ad analisi effettuate con codice non accessibile, non *open souice*) e quando hanno poteie decisionale sulla vita delle peisone;

- **visualizzazione** dei dati (piima e/o dopo le analisi); il pensieio etico non iiguaida solo le intenzioni ma anche le conseguenze che possono deiivaie dalla piesentazione finale dei dati attiaveiso dashboaid, giafici, iepoit, stoiie. Geneiaie valoie attiaveiso una stoiia infoimata dai dati è un obiettivo che non può mai piescindeie dallo sfoizo continuo di cieaie naiiazioni della iealtà pifi giuste, eque, inclusive.

Qualsiasi piogetto che iichieda, utilizzi o iaccolga una giande quantità di dati - specie se nel settoie pubblico - doviebbe pieoccupaisi della loio **qualità**, **coeíenza** e **affidabilità** duiante l'inteio ciclo di vita del piogetto, attiaveiso un **monitoíaggio**

continuo e analisi del iischio iteiative. A causa della natuia mutevole di molti tipi di dati, un simile appioccio è indispensabile pei iiadattaie il piogetto in base agli impatti osseivati. In quest'ottica, è fondamentale che questi piogetti siano sensibili al contesto applicativo, pievedendo ad esempio un **coinvolgimento attivo delle comunità e delle peísone inteíessate**.

Adottaie un appioccio etico all'utilizzo dei dati significa impiegaili pei geneiaie impatti positivi: come dicevamo piima, è un appioccio che va ben oltie la confoimità.

CREDITS

Questa pubblicazione è stata possibile **gíazie** al **suppoíto** di Open Society Foundations e alla **collaboíazione** di ActionAid Italia e Tianspaiency Inteinational Italia.

Hanno contiibuito alla stesuia del testo, offiendo **competenza**, **conoscenza** ed **entusiasmo**

Valentina Bazzaíin

Espeita in Etica dei Dati. Ha conseguito un dottoiato in Psicologia Geneiale e Clinica all'Univeisità di Bologna e attualmente insegna Psicologia Cognitiva nel piogiamma USAC. E' foimatiice in coisi piofessionali di Business Intelligence, Open Data, Open Science e Comunicazione Stiategica e basata sui dati. Lavoia inoltie come consulente ed espeita esteina pei vaii soggetti pubblici e piivati, in Italia e all'esteio.

Andíea Boíiuso

Espeito in Sistemi Infoimativi Geogiafici e Open Data. Ha lavoiato nella piogettazione di GIS e nel data piocessing di dati spaziali, sia pei la Pubblica Amministiazione, che pei aziende. Al momento è consulente pei il suppoito specialistico sui dati apeiti. È piesidente di onData un'associazione non-piofit che piomuove l'apeituia dei dati pubblici pei iendeili accessibili a tutti.

Davide Del Monte

Ha lavoiato oltie 10 anni pei Tianspaiency Inteinational Italia, di cui è stato diiettoie esecutivo dal 2015 al 2020. Dal 2021 collaboia con diveise oiganizzazioni no piofit che si occupano di tematiche sociali, di tiaspaienza e di diiitti umani. Nel 2019 ha fondato l'associazione info.nodes di cui è attualmente piesidente. Da maizo 2021 collaboia con onData come cooidinatoie della campagna #DatiBeneComune.

Susanna Feíío

Lavoia pei Tianspaiency Inteinational Italia dal 2013 pei cui si occupa delle attività di advocacy dell'associazione. Gestisce e cooidina diveise campagne e iniziative volte a miglioiaie il livello di

integiità in politica e la tiaspaienza e accessibilità delle infoimazioni pubbliche pei inciementaie i livelli di accountability delle istituzioni. Si occupa inoltie di iiceica e data analysis sul finanziamento alla politica e i conflitti di inteiesse.

Diletta Huyskes

Lauieata in Filosofia e dottoianda in Sociologia Digitale alldi di Milano. È la iesponsabile Advocacy di Piivacy Netwoik, associazione nata pei la tutela dei diiitti digitali con cui ha iecentemente piogettato l'Osseivatoiio Amministiazione Automatizzata. Ha lavoiato piesso la Fondazione Biuno Kesslei come assistente iiceicatiice sul tema dell'etica e la piotezione dei dati in alcuni piocessi di tiasfoimazione digitale. Studia l'intelligenza aitificiale e le nuove tecnologie da una piospettiva etica e politica, concentiandosi sulle disuguaglianze sopiattutto di geneie e l'uso di algoiitmi e softwaie pei automatizzaie i piocessi decisionali nella sfeia pubblica.

Gioígia Lodi

Ha conseguito il dottoiato di iiceica in Infoimatica piesso l'Univeisità di Bologna nel 2006. Attualmente è tecnologa piesso l'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione (ISTC) del Consiglio Nazionale delle Riceiche (CNR) - Laboiatoiio di tecnologie semantiche (STLab). In questo contesto, è iefeiente piivacy dell'Istituto e cooidina/paitecipa a diveisi piogetti nazionali ed euiopei con un focus su apeituia di dati secondo il paiadigma dei Linked Open Data e qualità dei dati.

In passato ha svolto attività di consulenza pei l'Agenzia pei l'Italia Digitale (AgID), dove ha lavoiato in aiee quali open goveinment data, Linked Open Data, Semantic Web, Big Data, sviluppando tia gli altii la iete nazionale di ontologie pei la pubblica amministiazione. È stata membio della task foice nazionale pei l'utilizzo dei dati contio l'emeigenza Covid-19 istituita nel 2020 dall'alloia Ministio pei l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, in accoido con il Ministeio della Salute.

Paola Chiaía Masuzzo

Ha conseguito un Dottoiato in Bioinfoimatica piesso UGent (Belgio) nel 2016. Duiante gli studi è stata Reseaich Data Alliance fellow e ContentMine fellow. Attualmente è una data scientist a tempo pieno, evangelista ed espeita Open Science, socia onData e iiceicatiice indipendente piesso IGDORE.

Albeíto Pampalone Moíisani

Expeit accountability&tianspaiency pei Action Aid Italia. Ha lavoiato pei la coopeiazione inteinazionale, sia in Italia che all'esteio (Peifi, Sud Ameiica), pei poi collaboiaie come legal&policy officei con le pubbliche istituzioni, dappiima piesso il Dip. politiche euiopee della Piesidenza del Consiglio e, in seguito, pei l'EASO (Ufficio della Commissione euiopea di suppoito all'asilo e alla piotezione inteinazionale) piesso il Ministeio dell'Inteino, dove si è occupato, tia gli altii, di tiaspaienza, FOIA, accesso agli atti e accessi civici geneializzati.

Luigi Reggi

Ha espeiienza di iiceica e analisi delle politiche pubbliche in tema di tiaspaienza, digital goveinment e open data. Da oltie 15 anni si occupa di fondi euiopei piesso i centii di competenza nazionale. PhD in Public Administiation and Policy piesso la State Univeisity of New Yoik at Albany (USA).

Davide Taibi

Da pifi di 15 anni iiceicatoie piesso l'Istituto pei le Tecnologie Didattiche del Consiglio Nazionale delle Riceiche, e dal 2016 docente pei l'insegnamento di Tecniche pei la gestione degli Open Data, nel coiso di studi in Infoimatica dell'Univeisità degli Studi di Paleimo. I suoi piincipali inteiessi di iiceica iiguaidano: mobile leaining, augmented ieality foi education, Leaining Analytics, Semantic Web e Linked Data pei l'e-leaining e gli standaid pei la piogettazione dei piocessi educativi. Dal 2019 cooidina due piogetti finanziati dalla comunità euiopea sul tema della Data Liteiacy.

GLOSSARIO

Dati di tipo apeíto

I dati che piesentano le seguenti caiatteiistiche: 1) sono disponibili secondo i teimini di una licenza o di una pievisione noimativa che ne peimetta l'utilizzo da paite di chiunque, anche pei finalita' commeiciali, in foimato disaggiegato; 2) sono accessibili attiaveiso le tecnologie dell'infoimazione e della comunicazione, ivi compiese le ieti telematiche pubbliche e piivate, in foimati apeiti ai sensi della letteia l-bis), sono adatti all'utilizzo automatico da paite di piogiammi pei elaboiatoii e sono piovvisti dei ielativi metadati; 3) sono iesi disponibili giatuitamente attiaveiso le tecnologie dell'infoimazione e della comunicazione, ivi compiese le ieti telematiche pubbliche e piivate, oppuie sono iesi disponibili ai costi maiginali sostenuti pei la loio iipioduzione e divulgazione.

Fonte: Codice dell'Amministiazione Digitale

Data science

La scienza dei dati è l'insieme di piincipi metodologici (basati sul metodo scientifico) e di tecniche multidisciplinaii volto a inteipietaie ed estiaiie conoscenza dai dati attiaveiso la ielativa fase di analisi da paite di un espeito (Data Scientist).

Fonte: Wikipedia

Dataset

Una qualsiasi collezione di dati oiganizzata. 'Dataset' è un teimine flessibile e può faie iifeiimento o ad una inteia banca dati, o ad un foglio di calcolo o ad altii dati su file, oppuie ad un insieme coiielato di iisoise di dati.

Fonte: Open Data Handbook

Deep leaíning

Si intende un insieme di tecniche basate su ieti neuiali aitificiali oiganizzate in diveisi stiati, dove ogni stiato calcola i valoii pei quello successivo affinché l'infoimazione venga elaboiata in manieia sempie pifi completa.

Fonte: Wikipedia

Foímato apeíto

Un foimato di dati ieso pubblico, documentato esaustivamente e neutio iispetto agli stiumenti tecnologici necessaii pei la fiuizione dei dati stessi.

Fonte: Codice dell'Amministiazione Digitale

Identificatoíi peísistenti

Un identificativo peisistente (PI o PID) è un iifeiimento unico e duiatuio nel tempo pei un documento, un file, una pagina web o altio oggetto digitale.

Fonte: Univeisità Cattolica del Sacio Cuoie

Inteíopeíabilità

In ambito infoimatico, la capacità di sistemi diffeienti e autonomi di coopeiaie e di scambiaie infoimazioni in manieia automatica, sulla base di iegole comunemente condivise.

Fonte: Piano Tiiennale pei l'infoimatica nella Pubblica Amministiazione

Licenza

Uno stiumento legale attiaveiso cui chi detiene i diiitti sui dati, può definiine l'uso che se ne può faie. Una licenza *open*/apeita pei i dati è quella che consente a chiunque di accedeivi, utilizzaili, modificaili e condivideili a qualsiasi scopo, anche commeiciale, avendo al massimo come limite misuie che ne pieseivino la piovenienza e l'apeituia.

Fonte: Open Definition

Machine leaíning

L'appiendimento automatico (*machine leaining*) è una vaiiante alla piogiammazione tiadizionale nella quale in una macchina si piedispone l'abilità di appiendeie qualcosa dai dati in manieia autonoma, senza istiuzioni esplicite.

Fonte: Wikipedia

Machine Readable

Un documento è leggibile meccanicamente se ha un foimato di file stiuttuiato in modo tale che le applicazioni *softwaie* possano agevolmente identificailo, iiconosceilo ed estiaine dati specifici.

Fonte: Diiettiva (UE) 2019/1024 ielativa all'apeituia dei dati

Metadati

Infoimazioni iiguaido un dataset come il suo nome e desciizione, metodi di iaccolta, autoie, aiea geogiafica e peiiodo stoiico a cui si iifeiisce, licenza, data e fiequenza di iilascio, ecc..

Fonte: Open Data Handbook

Monitoíaggio civico

Il monitoiaggio civico è una foima di cittadinanza attiva in cui giuppi di peisone o singoli cittadini condividono metodi, stiumenti e attività allo scopo di veiificaie come viene speso il denaio pubblico. Peimette inoltie di miglioiaie il livello di tiaspaienza delle pioceduie pubbliche, attivando foime efficaci di contiollo sociale e di confionto collaboiativo con le istituzioni. In questa pagina tiovate le attività di monitoiaggio che facciamo anche in collaboiazione con i cittadini.

Fonte: Tianspaiency Inteinational Italia

Ontologia

Nella piogettazione di softwaie o di database fondati su piogiammi che gestiscono basi di conoscenza, un'ontologia infoimatica viene stabilita stiuttuiando geiaichicamente un insieme di concetti e definendone e desciivendone le ielazioni semantiche.

Fonte: Lessico del XXI Secolo | Tieccani

PNRR (Piano Nazionale di Ripíesa e Resilienza)

Il Piano Nazionale di Ripiesa e Resilienza (PNRR) pievede un pacchetto di investimenti e iifoime aiticolato in sei missioni. Il Piano

piomuove un'ambiziosa agenda di iifoime, e in paiticolaie, le quattio piincipali iiguaidano:

- pubblica amministiazione;
- giustizia;
- semplificazione;
- competitività.

Fonte: Ministeio Sviluppo Economico

#DatiBeneComune
www.datibenecomune.it

#DATIBENECOMUNE

I DATI CHE VORREI

DOSSIER N.2
PNRR: PARITÀ DI GENERE

A CURA DI ONDATA E THINK TANK PERIOD

I DATI CHE VORREI

dossier n.2 – Pnrr: parità di genere

INDICE

I DATI CHE VORREI

Non c'è íipíesa senza equità

I dati che non voííemmo più doveí

commentaíe I dati che voííei

- **Píoposte geneíali**
- **Píoposte specifiche**
- **Píoposte sul gendeí píocuíement**

Conclusioni

Fonti utili peí appíofondiíe il tema

I dati che voííei – Pnííi: paíità di geneíe
a cuia di onData e Think Tank Peiiod

Hanno contiibuito alla stesuia di questo dossiei: Valentina Bazzaiin, Andiea Boiiuso, Davide Del Monte, Paola Chiaia Masuzzo, Guido Romeo, Giulia Sudano

Pubblicato nell'ambito della campagna #datibenecomune
Con il suppoito di Open Society Foundations

Licenza CC BY 4.0

Maizo 2022

Non c’è íipíesa senza equità

Il Piano Nazionale di Ripiesa e Resilienza (PNRR) - la pioposta italiana pei la gestione dei fondi di *Next Geneiation EU* - si piopone, accanto alle missioni di digitalizzazione, tiansizione ecologica, istiuzione, mobilità, e salute, anche quella di “**coesione e inclusione**”. Si piopone, cioè, di destinaie paite dei fondi alla iiduzione delle disuguaglianze di **geneíe**, di **teííitoíio**, e di **geneíazione**, attiaveiso lo **sviluppo di infíastíuttuíe sociali** e la **píogettazione di politiche pubbliche**.

Insomma, **non c’è Next Geneíation senza le donne, il meíidione, e i giovani**.

Iniziamo dalle donne.

Il PNRR sottolinea tia le necessità stiategiche del paese quella di **mitigaíe l'impatto economico e sociale della pandemia, in paíticolaíe sulle donne** (ait. 4, co.1 del Regolamento RRF) e di dettagliaie le modalità attiaveiso cui le misuie del Piano contiibuiscono alla paiità di geneie/paii oppoitunità pei tutti e al *mainstieaming* di tali obiettivi, in linea con i Piincipi 2 e 3 del Pilastio euiopeo dei diiitti sociali, l'Obiettivo 5 di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e la stiategia della Commissione Euiopea su *gendei equality* pei il peiiodo 2020-2025.

Il PNRR foimalmente si pieoccupa di iispondeie ai iequisiti del *gendei mainstieaming*, ma al di là della dichiaiazione di piincipio come quella del titolo di questo paiagiafo "Non c'è iipiesa senza equità", non tiaduce questo piincipio in obiettivi chiaii e fatica a piopoiie indicatoii e dati utili a veiificaie l'efficacia delle politiche messe in campo e delle iisoise impiegate. Questa lacuna iischia di iisultaie un fieno pei gli stessi scopi di iilancio dell’economia che il PNRR si piefigge poiché è stoiicamente documentato che una maggioie piesenza delle donne nel meicato del lavoio iende pifi competitive le economie nazionali[1].

Peí faílo è necessaíio paítiíe dall’analisi di dati disaggíegati peí geneíe e libeíi da steíeotipi, accessibili in foímato apeíto, inteíopeíabili e disponibili a tutti i livelli teííitoíiali, da quello nazionale a quello comunale.

[1] Bateman, V. N. The Sex Factoí: How Women Made the West Rich, (2019) - *Polity Píess*

Senza questi dati non è possibile monitoíaíe l'impatto di geneíe delle politiche pubbliche. L'utilizzo di stiumenti equi di valutazione e contiollo delle politiche pubbliche non può esseie iinviato in consideiazione del fatto che nel PNRR gli inteiventi miiati alle donne iappiesentano solo l'1,6 pei cento del totale (3,1 miliaidi di Euio ciica), e si concentiano nelle missioni 4 e 5 (4. Istiuzione e iiceica, 5. Inclusione e coesione); il 18,5 pei cento (35,4 miliaidi di Euio) iiguaida misuie che potiebbeio aveie iiflessi positivi, anche indiietti, nella iiduzione dei divaii a sfavoie delle donne; mentie, pei la paite iestante degli inteiventi del PNRR (77,9 pei cento, paii a 153 miliaidi di Euio), la possibilità di incideie pei iiduiie divaii di geneie esistenti dipende in laiga misuia dai dettagli dell'attuazione.

I dati che non voííemmo più doveí commentaíe

La Commissione Euiopea definisce il *gendei pay gap*, o **divaíio íetíibutivo di geneíe**, come "la diffeienza tia la paga di un uomo e di una donna, basata sulla diffeienza media di ietiibuzione oiaiia loida di tutte le peisone che lavoiano". Il Global Gendei Gap Repoit 2021 del Foium Economico Mondiale iipoita un gap pei l'Italia del 12% (che sale al 30.6% nel caso delle lauieate), peicentuale che ci colloca tia i peggioii Paesi dell'Unione Euiopea. Pei l'Euiostat, invece, l'Italia ha uno dei divaii pifi bassi dell'Unione, 4.7%. L'Inteinational Laboui Oiganisation, ancoia, stima che le cifie piesentate attiaveiso il gendei pay gap siano una sottostima del fenomeno, e intioduce il *factoi weighted gendei pay gap*, che tiene conto non solo della ietiibuzione loida media, ma anche di fattoii impoitanti come educazione, età, tipologia di contiatto, settoie piofessionale.

Se si guaida, ad esempio, alle posizioni manageiiali, non solo si tiovano sempie meno donne (in Italia, una sola diiettiice iesponsabile di un quotidiano nazionale, 7 iettiici su 84 atenei, 2 donne diiettiici su 12 telegioinali nazionali), ma il divaiio ietiibutivo si allaiga piepotentemente. Questo è un fenomeno conosciuto come *glass ceiling*, il soffitto di vetio che impedisce alle donne di avanzaie piofessionalmente. Ma pei capiie le piofonde disuguaglianze di geneie che affliggono l'Euiopa tutta e il nostio Paese in paiticolaie, e che vanno oltie alla dimensione della ietiibuzione, toccando estese oppoitunità di vita, guaidaie il soffitto non è abbastanza. Bisogna guaidaie tutta la casa, paitendo dal piano pifi basso.
Pei questo si paila anche di *sticky flooi*, un pavimento appiccicoso che blocca le donne, impiigionandole in spazi iistietti, ed escludendole dalla piena paitecipazione alla politica e alla pioduzione economica. E così l'11% delle donne lascia il piopiio lavoio dopo il piimo figlio/la piima figlia, il 17% dopo il secondo e il 19% dopo il teizo[2].

E sempie da Ipsos, attiaveiso un'indagine condotta pei WeWoild Onlus, aiiiva una fotogiafia della condizione economica (e non solo) delle donne, nella quale alle ciiticità di sempie si sommano gli effetti della pandemia

[2] https://www.wewoíld.it/news-e-stoíie/news/occupazione-femminile-ed-empoweíment

COVID. A causa della pandemia, il 50% delle donne ha guadagnato di meno; pifi del 40% dipende dalla famiglia o dal paitnei in misuia maggioie iispetto al passato; il 28% delle donne madii non occupate iinuncia a ceicaie lavoio; ancoia, il 40% delle donne si fa caiico delle peisone non autonome.

Come se tutto questo non fosse abbastanza, i dati del bilancio di geneie 2021 (ielativo all'eseicizio 2020) piesentati dalla Sottosegietaiia al Ministeio dell'economia e delle finanze Maiia Cecilia Gueiia sono, senza mezzi teimini, diammatici. Diminuisce il tasso di occupazione femminile al 49% e ciesce il divaiio con il tasso di occupazione maschile, aiiivando a 18,2 punti peicentuali. Aumenta invece la quota di giovani donne Neet, cioè che non studiano e non lavoiano, passando dal 27,9% del 2019 al 29,3% nella fascia di età 15-34 anni, contio una media euiopea del 18%. In ciescita anche la peicentuale di lavoiatiici costiette ad accettaie il pait-time: 61,2% iispetto alla media Ue del 21,6%. Le pifi svantaggiate di tutte sul lavoio sono le donne con figli in età piescolaie, che hanno un tasso di occupazione di ciica 20 punti infeiioie a quello delle donne senza figli. Rispetto ai congedi paientali ne hanno usufiuito solo il 22% degli uomini.

I dati che voííei

Se, come abbiamo visto, la situazione italiana (ma non solo) è tutt'altio che iosea, il tema della tiaspaienza e, conseguentemente, della disponibilità di dati sul divaiio di geneie è peiò entiato da alcuni anni nell'agenda politica inteinazionale.

Ad esempio, in ambito di Open Goveinment Paitneiship (OGP) un numeio ciescente di Stati Membii ha adottato negli ultimi anni degli specifici impegni di geneie e inclusione nei loio piani d'azione. Nel Piano d'azione 2019 del Messico, l'Istituto nazionale pei le donne si è impegnato a collaboiaie con il Simone de Beauvoii Leadeiship Institute pei co- piogettaie una nuova politica nazionale sui seivizi di assistenza pubblica attiaveiso un piogiamma pilota. L 'aspetto inteiessante è che l'efficacia di questo piogiamma pilota saià monitoiata dai cittadini, a cui viene chiesto anche di piopoiie idee e commenti in modo da iiduiie il divaiio di geneie e nei seivizi di cuia e assistenza a livello nazionale.

Anche l'Italia, seppui timidamente, si sta muovendo nella diiezione auspicata da OGP. Ne è un esempio il convegno nazionale **"Dati peí contaíe. Statistiche e indicatoíi di geneíe peí un PNRR equo", co-oíganizzato dall'associazione Peíiod Think Tank e dalla Regione Emilia Romagna il 30 novembíe 2021,** duiante il quale sono state individuate e condivise alcune pioposte geneiali e specifiche sulla disponibilità di dati di geneie fia iappiesentanti di istituzioni locali, del mondo economico, di enti del teizo settoie, dei seivizi sanitaii e della PA, e delle univeisità.

Pioposte che iipoitiamo di seguito e che costituiscono il punto di paitenza ideale pei potei cominciaie a pailaie seiiamente di misuiazione di impatto di geneie.

Píoposte geneíali

- Gaiantiie una maggioie e pifi efficiente **inteíopeíabilità** delle banche dati, piodotte ancoia oggi secondo una logica "silos", sia in senso veiticale (consentendo *matching* tia livelli supeiioii e infeiioii di dettaglio e di teiiitoiio), sia in senso oiizzontale (con altie banche dati).

- **Centíalizzaíe** i dati disponibili su temi specifici piodotti da fonti amministiative diveise. Tale integiazione doviebbe avveniie a livello centiale, condotta e supeivisionata da ISTAT pei mandato istituzionale e copeituia nazionale. Ciò peimetteiebbe di **unifoímaíe i tentativi di integíazione delle fonti** che vengono fatti a livello locale da alcuni comuni, consentendo a espeiienze avanzate poitate avanti da singole iealtà locali di esseie ieplicate, anche su laiga scala.

- **Raffoízaíe il íuolo di ISTAT** nel cooidinamento e la supeivisione a livello centiale delle attività di **integíazione dei dati di íegistío** da fonti diveise e/o di un **ampliamento dei campioni** delle indagini (es. indagine sulle Foize di Lavoio - FDL di ISTAT) pei iaggiungeie la iappiesentatività statistica a livello comunale.

- **Gaíantiíe la compaíabilità dei dati sul teííitoíio e nel tempo** pei consentiie una valutazione di impatto di geneie sostenibile.

- **Sganciaíe** la concettualizzazione del **geneíe (femminile) dal íuolo e la funzione sociale** svolti (geneialmente, quello di cuia o di appaitenenza come membio di una famiglia).

- Abbandonaie o limitaie l'uso **dell'unità di analisi famiglia**, pei le valutazioni ex ante ed ex post di politiche pubbliche. Pei quanto possibile, si iaccomanda di **íaccoglieíe dati basati sull'individuo**, su cui poi costiuiie indicatoii disaggiegati pei geneie.

- Investiie iisoise dedicate

    - pei il mantenimento di un sistema di gestione dei dati inteino alle amministiazioni locali, volto a **íaffoízaíe gli uffici e i seívizi di statistica sul teííitoíio**, che devono:

        - esseie piesenti e opeiativi in tutti gli enti locali;

        - aveie iisoise umane e tecniche adeguate;

        - aveie iisoise umane e tecniche adeguate pei iealizzaie indagini *ad hoc* pei la iaccolta di dati di specifico inteiesse, se e quando necessaiio.

- **peí le competenze** specifiche inteine alla PA, sopiattutto in teimini di ***data liteíacy*** del peisonale della PA locale.
- pei fai dialogaie la PA con i **dati píodotti dal teízo settoíe** e dal settoie piivato sociale nella foinituia di seivizi sul teiiitoiio.

- **Cíeaíe un canale dedicato agli uffici di statistica delle amministíazioni locali peí otteneíe dati integíati da vaíie fonti,** sotto il contiollo nell'utilizzo da paite del **Gaíante peí la Píivacy**.

Píoposte specifiche

Aveie la disponibilità di dati che peimettano di usaie i seguenti indicatoii:

- Occupazione femminile in paiticolaie nei settoii di inteiesse del PNRR a bassa paitecipazione femminile (come ed esempio il digitale e la gieen economy);
- Qualità del lavoio;
- Numeio di impiese ceitificate e isciitte all'Albo delle impiese piesso il Dipaitimento Paii Oppoitunità.
- Paitecipazione al meicato del lavoio e occupazione pei geneie, disponibili a livello nazionale e iegionale a paitiie dall'indagine sulle Foize di Lavoio (FDL) ISTAT, foiniti/stimati anche pei il livello comunale;
- Dichiaiazioni sul ieddito pei geneie iesi disponibili a livello comunale in foimato utilizzabile pei ulteiioii elaboiazione (fonte MEF);
- Dichiaiazioni ISEE su ieddito e patiimonio esistente pei geneie;
- Utenti e peicettoii/peicettiici di politiche attive e foimative pei geneie (fonte livello iegionale);
- Disponibilità di seivizi integiativi a quelli educativi pei l'infanzia (centii estivi e attività pomeiidiane disponibili) e pei seivizi dedicati alle peisone con disabilità e alle peisone anziane;

- Utilizzo dei congedi paientali obbligatoii e facoltativi pei geneie;
- Intensità del caiico di lavoio, funzioni svolte e livelli di benesseie delle e dei caiegivei non piofessionali – le peisone, sopiattutto donne, che escono dal meicato del lavoio pei occupaisi della cuia di peisone con disabilità o anziane;
- Uso di foime di lavoio agili (smait woiking, telelavoio etc.) pei geneie, età, nazionalità, livello di istiuzione, composizione familiaie, etc.;
- Ricezione e utilizzo di incentivi e finanziamenti pubblici pei geneie della titolaiità;
- Longevità e sopiavvivenza delle impiese nel tempo pei geneie della titolaiità;
- Domanda e capacità di assoibimento delle impiese di lauieate in aiea STEM;
- Numeio delle scuole, dal nido alle supeiioii, che fanno coisi di educazione alle diffeienze;
- indicatoii che mettano in ielazione la vaiiazione di geneie nei diveisi peicoisi foimativi e le vaiiazioni nei coiiispondenti sbocchi piofessionali;
- Peisone in attesa di case popolaii pei geneie;
- Peisone in *social housing* pei geneie;
- Numeio di nuclei monopaientali o famiglie a pifi nuclei con una donna capofamiglia;
- Metii quadii di veide uibano in iappoito alla composizione pei geneie della popolazione iesidente;
- Mappatuia di seivizi di welfaie di piossimità disponibili a livello locale pei numeio di utenti in iappoito alla composizione pei geneie e pei età della popolazione iesidente.

Píoposte sul gendeí píocuíement

Pei gendei piocuiement si intende l'intioduzione dei iequisiti della paiità di geneie negli appalti pubblici, pei utilizzaie questi ultimi come uno stiumento di piomozione della paiità di geneie. Come specifica la stessa Commissione Euiopea "si tiatta non soltanto di gaiantiie che tutti i cittadini, indipendentemente dal geneie, possano iiceveie seivizi uguali, ma anche di aumentaie l'efficienza e la qualità dei seivizi peiché, se l'integiazione della piospettiva di geneie diventa un iequisito, i foinitoii di seivizi saianno incoiaggiati a sviluppaie e offiiie seivizi coeienti con gli obiettivi della paiità di geneie".

In meiito a questo piincipio, inseiito nei bandi di gaia finanziati dal PNRR e dal Fondo complementaie (decieto-legge 77 del 2021) e finalizzato a selezionaie impiese che utilizzino specifici stiumenti di conciliazione delle esigenze di cuia, di vita e di lavoio e che mostiino un buon equilibiio di geneie nei livelli ietiibutivi e tia gli apicali, è necessaiio che vengano pubblicati i dati in foimato apeito e iiutilizzabili sui bandi del PNRR, così da peimetteie foime di monitoiaggio e di contiollo dell'applicazione delle clausole di condizionalità e piemialità;

Oltie alla pubblicazione dei dati, si iaccomanda inoltie di:

- Aggiungeie piemialità pei favoiiie le paii oppoitunità;
- Metteie in consultazione le linee guida e vaglio dei soggetti inteiessati piima dell' appiovazione;
- Lavoiaie sul Regolamento dei contiatti a livello locale, attiaveiso la definizione di linee guida pei l'acquisizione dei contiatti;
- Rendeie tali linee guida chiaie e tiaspaienti, pei iimuoveie gli ostacoli alla paitecipazione e di semplice applicazione;
- Attenzionaie il settoie della sanità dove numeiosi sono gli appalti, tia piivati, pubblico e piivato, pubblico-pubblico pei l'acquisizione di seivizi, e dove le clausole di piemialità e condizionalità potiebbeio integiaie ciiteii e paiametii legati anche alla medicina di geneie;

- Coinvolgeie la cittadinanza nella “soiveglianza” sulle impiese e sul loio sistema valoiiale.

- Rendeie piemiale la tiaspaienza dei dati da paite delle impiese. Il MEPA può diventaie un'impoitante fonte di dati e infoimazioni sulle impiese impegnate pei una maggioie equità di geneie.

Conclusioni

La iaccolta e l'analisi di dati disaggiegati pei geneie e libeii da steieotipi, disponibili in foimato apeito, inteiopeiabili e disponibili a tutti i livelli teiiitoiiali, da quello nazionale a quello comunale, doviebbe esseie la base pei potei costiuiie qualsiasi piogiammazione e azione politica iealmente efficace pei le diveise esigenze piesenti nelle società a seconda del geneie, dell'età, della classe, della piovenienza, delle diveise abilità etc.

L'aiiivo degli ingenti fondi del PNRR iappiesenta un momento ciuciale pei iendeie finalmente questi dati uno stiumento oidinaiio e impiescindibile pei la costiuzione di qualsiasi tipo di politica pubblica in una congiuntuia deteiminante pei lo sviluppo stiategico del paese almeno pei i piossimi 20 anni.

Non dispoiie oggi di tutti i dati disaggiegati pei geneie dal livello nazionale a quello locale, necessaii a compiendeie a pieno tutte le diseguaglianze di geneie esistenti, è una **questione politica molto seíia** che doviebbe allaimaie tutta la società.

Pei questo motivo iiteniamo essenziale una mobilitazione di tutti i soggetti che a diveiso titolo si occupano del contiasto alle disuguaglianze di geneie, pei iichiedeie alle istituzioni (dal goveino fino ai comuni) gli investimenti necessaii pei pioduiie statistiche di geneie a tutti i livelli amministiativi disponibili in foimato apeito e inteiopeiabili.

Tutto ciò che non misuiiamo iimane invisibile, è una scelta politica che non possiamo pifi peimetteie.

Fonti utili peí appíofondiíe il tema

Dati pei contaie di Think Tank Peiiod

UN WOMEN - Women count / Women Data Hub

Gendei Equality Index 2021

Global Gendei Gap Repoit 2021

Sesso è poteie di info.nodes

Gendei and coiiuption di Tianspaiency Inteinational

EuioSTAT

PNRR e Gendei Mainstieaming

#DatiBeneComune
www.datibenecomune.it