



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

Diritto di accesso alle informazioni in un ordinamento che cambia

Tra Pubblica Amministrazione e cittadini: il modello Open Data

RELATORE

Prof. Raffaele De Mucci

CANDIDATA

Marina Bassi

Matr. 065192

ANNO ACCADEMICO

2012/2013

Indice analitico

Introduzione	5
I.....	7
Open Data e partecipazione: il ruolo del cittadino.....	7
1. Dal patrimonio informativo pubblico all’Open Government: cosa sono gli Open Data?	7
2. Problema dell’informazione nella politica	10
3. Informazione e conoscenza. Processo di apertura.....	15
4. Ruolo della società civile nell’organizzazione <i>aperta</i> : il <i>diritto di resistenza</i>	17
II.....	25
Gli aspetti “tecnici” dell’Open Data: tra Normativa e Economia	25
1. Uno sguardo alla normativa: come nascono gli Open Data?	25
1.1. Limiti previsti.....	29
1.2. Trasparenza “nuova”	30
1.3. Incentivo al riutilizzo	32
2. Due anni di innovazione: il <i>work in progress</i> dell’Open Data.....	33
2.1. Influenza dell’Open Data negli Enti Locali	36
3. L’Open data e la Politica Economica.....	37
III	41
Da un ideale all’implementazione: Open data e <i>Digital Divide</i>	41
1. <i>Agenda setting</i> degli Enti Locali in materia di Open Data.....	41
1.1. Quali sono i soggetti che definiscono l’ <i>Agenda setting</i> ?	44
2. La questione «aperta» del <i>digital divide</i>	46
2.1. Il <i>digital divide</i> in Italia.....	47
2.1.1. Tentativi di eliminazione del digital divide: il Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana.....	49
3. Entrando nel merito delle Amministrazioni: il <i>data divide</i>	51
3.1. Infografica e <i>data divide</i> : i numeri.....	52
4. A che punto siamo oggi? Il caso studio: Open Data e Enti Locali.....	53
4.1. Informazioni sul portale.....	54
4.2. Informazione sulla formazione dei responsabili.	55

4.3. Informazioni sul grado di conoscenza.....	56
4.4. Informazione sull'interazione con i cittadini.	56
4.5. Considerazioni e aspettative.....	57
Conclusioni	59
Appendice	61
Bibliografia	70

Introduzione

Accade spesso di pensare alla Pubblica Amministrazione come ad un erogatore di servizi automatico e ripetitivo, con struttura *timbro- documento- permesso- diniego*, e posto al centro dell'incontro fra Istituzioni e cittadini, in relazione piramidale fra loro. Ma nelle democrazie moderne, soprattutto nell'era della digitalizzazione delle relazioni tra individui, un'idea così statica non può che risultare anacronistica, o quanto meno obsoleta. La presente trattazione ha lo scopo di dimostrare come, sempre di più, si faccia spazio negli ordinamenti nazionali l'importante esigenza di *aprire* il processo decisionale alla partecipazione di ciascun individuo, che, apportando un punto di vista sempre diverso e sempre unico per qualsiasi questione intesa come *collettiva*, contribuisce alla dinamicità e alla vitalità dell'attività amministrativa. Si vorrà dimostrare, altresì, quanto questo nuovo modo di pensare l'erogazione di politiche pubbliche, inevitabilmente incide sulla concezione della piramide di cui sopra, che si ribalta completamente in favore della collaborazione dal *basso*. Unità di misura della nostra analisi riguarderà lo strumento di apertura per eccellenza, tanto di moda e voluto fortemente tanto dai cittadini quanto dai legislatori di ciascun ordinamento (soprattutto quello europeo, che dagli inizi del nuovo millennio non fa che delineare direttive atte al suo utilizzo): l'Open Data. Poco conosciuto, e recentissimo nell' *agenda setting* di ciascun Pubblico Ufficio, questo strumento di larga partecipazione dei cittadini al processo decisione risulta come il nuovo *eroe* positivo nella eterna divergenza tra la burocrazia e gli individui. Ne assottiglia la distanza, ne definisce i limiti di interazione, e crea, in questa maniera, un quadro definito e lineare della gestione dei loro rapporti. Il *fil rouge* che si seguirà in questa sede, toccherà tre macro aree di analisi, le quali a loro volta influenzeranno la riflessione su specifiche materie in cui l'Open Data esaurisce la sua rilevanza. Le aree in questione comprenderanno una visione sociologica e ideologia generale della relazione tra il cittadino e l'ambiente circostante (Capitolo I – Open Data e partecipazione: il ruolo del cittadino); successivamente si passerà ad un approccio prettamente tecnico a tale strumento, che graviterà attorno alla normativa nazionale – e internazionale – che lo riguarda, insieme con una visione

alle possibili migliorie a livello economico del suo utilizzo (Capitolo II – Gli aspetti “tecnici” dell’Open Data: tra Normativa e Economia); infine poi, si prenderanno in considerazione alcuni dati empirici di implementazione dell’Open Data a livello statale e periferico in Italia, e ci si concentrerà sul divario esistente tuttora in materia, con il supporto di un caso studio sottoposto all’attenzione dei Responsabili della Trasparenza (Capitolo III – Da un ideale all’implementazione: Open Data e *Digital Divide*). Sarà interessante concludere che, per quanto l’auspicio di partecipazione allargata sia effettivo e tangibile nel nostro Paese, viviamo ancora in un contesto di profonda discrasia fra la normativa e la concretezza dell’attività di Pubblica Amministrazione.

I

Open Data e partecipazione: il ruolo del cittadino

1. Dal patrimonio informativo pubblico all'Open Government: cosa sono gli Open Data?

Il processo di evoluzione del concetto di *partecipazione* si caratterizza da secoli come uno dei punti focali attorno ai quali politologi, sociologi e specialisti della *questio* politica si interrogano e per i quali cercano un filo conduttore capace di ripercorrere tutti i passaggi che li riguardano. Non ci è difficile immaginare quanto abbia influito positivamente, in questo progresso sempre crescente, la possibilità per i cittadini di intervenire sempre di più nel processo decisionale che si vorrà in questa sede analizzare. La garanzia di *trasparenza* tanto auspicata dagli individui è stata affidata, negli anni, a molteplici organi, differenti fra loro per natura e composizione. Si è passati dal potere accentrato del sovrano delle monarchie assolute, in cui il binomio *partecipazione- trasparenza* non era affatto previsto, a sistemi che hanno concesso spazi sempre più ampi all'interazione con il cittadino (si pensi alle *prefetture*, che nascono come semplice organo rappresentante il potere centrale, e che si sono trasformate fino a diventare centri di *inputs* dal basso per la realizzazione di programmi di benessere comune). La nostra storia ci insegna come, tra tutti, il sistema che più di altri ha debellato i conflitti tra potere inculcato e potere partecipato sia la *democrazia*, che si configura come momento di interazione fra individui depositari di verità diverse, ma ciascuna utile al confronto di opinioni e punti di vista. L'intento di questa trattazione è dimostrare l'effetto vantaggioso di *un miglio in più* rispetto alle conclusioni raggiunte finora in merito alla democrazia partecipata, prendendo in considerazione il soggetto che maggiormente si fa carico di questo patrimonio, l'*Amministrazione Pubblica*, e uno degli strumenti di cui la stessa si sta servendo sempre di più per far fronte alle molteplici e insistenti

richieste di digitalizzazione del potere condiviso: gli *Open Data*. Nella struttura sociale occidentale dei sistemi politici contemporanei, la Pubblica Amministrazione risulta essere la depositaria del maggior numero di *banche dati* relative a soggetti e oggetti, nelle trasformazioni e relazioni dalla nascita alla loro scomparsa. Il fenomeno generale che si afferma sempre di più nella nostra società riguarda l'obbligo di consentire l'accesso e la consultazione agevole dei contenuti presenti all'interno delle *banche dati pubbliche* da parte dei cittadini. Ciò impone alla struttura amministrativa nel suo complesso di risolvere la problematica concernente la divulgazione di dati utili in un formato *open*. «Per formato *open* si intende un formato indipendente rispetto alla piattaforma, leggibile dall'elaboratore e reso disponibile al pubblico senza che sia impedito il riuso dell'informazione veicolata»¹. Sebbene non esista ancora una definizione del tutto perfezionata dell'Open Data, è pacifico credere che tale strumento sia destinato alla completa attenzione dei cittadini, per quello che riguarda l'*accesso* alle informazioni in maniera del tutto gratuita, con l'aiuto di ciascuna Agenzia privata che, con questa Direttiva, è tenuta all'adempimento di un simile obbligo. L'*Open Knowledge Foundation(OKF)*² ha esaustivamente cercato di fornire una buona spiegazione del concetto Open Data, paragonandola a qualsiasi dato o contenuto che possa essere illimitatamente «utilizzato, ri- utilizzato e ridistribuito». Nello specifico, il portale di *OKF* ha concesso un contributo sostanziale nella definizione di Conoscenza Aperta, delineando undici principi cardine della materia³ internazionalmente intesa. Nel nostro Paese, dove l'esigenza di *trasparenza* si è avvertita sempre di più nel corso degli anni '80⁴, in cui molteplici uomini di spicco della Pubblica Amministrazione hanno perso la vita per contrastare la corruzione, questo principio

¹ Direttiva sull'Open Government dell'8 Dicembre 2009, che coadiuva la funzione svolta dal portale online <http://www.data.gov/> in funzione dal Maggio del medesimo anno.

² Per maggiori info: <http://okfn.org/>.

³ *Accesso, Ridistribuzione, Riutilizzo, Assenza di restrizioni, Attribuzioni, Integrità, Nessuna discriminazione di gruppi o di categoria, Distribuzione della licenza, Licenza non specifica e che non limiti la distribuzione di altre opere*. Tali principi sono integralmente disponibili sul portale <http://opendefinition.org/okd/italiano/>.

⁴ Periodo di culmine dello *stragismo*, esso è stato caratterizzato da una serie di scandali che hanno fatto emergere frange deviate dei servizi segreti e della politica italiana in collegamento con organizzazioni criminali. Ad esempio, si consideri l'omicidio del Prefetto Gen. Carlo Alberto Dalla Chiesa (trasferito a Palermo dopo aver combattuto e indebolito le BR) il quale fu assassinato il 3 Settembre 1982, per porre fine alla sua attività di contrasto alla corruzione nella PA. Per maggiori info si consulti P. Arlacchi, *Morte di un generale: l'assassinio di Carlo Alberto Dalla Chiesa, la mafia, la droga, il potere politico*, Mondadori Editore (1982).

di collaborazione e di equità tra individui è stato introdotto con la Legge n°241 del 7 Agosto 1990⁵ e ormai affermato grazie al Decreto Legislativo n°150 del 27 Ottobre 2009⁶, il quale rafforza l'apertura della struttura amministrativa così come auspicata a livello internazionale. Abbiamo numerosi esempi di quanto l'idea di Open Government stia penetrando nella vita politica occidentale, e questo non fa che accrescere l'autostima dell'individuo (*infra*), che diventa, ogni giorno di più, parte integrante e necessaria del sistema nel suo complesso. Si pensi a portali disponibili in qualsiasi momento e immediati, come *Openpolis*⁷, o alla stessa possibilità dell'individuo di sostenere o biasimare l'operatore amministrativo in base alla sua prestazione. Prendendo spunto dall'esempio (soprattutto americano) della valutazione del vantaggio ottenuto⁸, l'azione della Pubblica Amministrazione diventa, con queste premesse, più vicina agli interessi dei cittadini e, parallelamente, più responsabile delle risorse amministrate, essendo diretta ad attivare soluzioni e strumenti più efficienti e innovativi, in grado di produrre servizi di qualità a costi possibilmente standardizzati, controllabili dagli stessi destinatari. La *trasparenza amministrativa*, così come descritta, non può che essere perseguita e realizzata attraverso processi d'innovazione tecnologica e interventi organizzativi volti alla razionalizzazione della spesa. Obiettivi, questi ultimi, di fondamentale importanza per il successo della *riforma* e per la costruzione di adeguati sistemi di *public accountability*, insieme con quelli di implementazione del *bilancio sociale* secondo modalità automatiche e permanenti, nonché per la realizzazione della *democrazia partecipata*. È pacifico credere che la Pubblica Amministrazione si debba dotare di

⁵ Cosiddetta *Legge sul procedimento amministrativo*. Tale strumento normativo ha imposto agli uffici della Pubblica Amministrazione la trasparenza sulle fasi e sui tempi di chiusura dei procedimenti amministrativi, introducendo l'obbligo della nomina di un *responsabile per ogni procedimento*.

⁶ Conosciuto anche come *Riforma Brunetta*, il D. Lgs. n° 150/2009 ha apportato notevoli modifiche nella gestione della *performance* dei dipendenti a livello statale. Il centro attorno al quale verte il contenuto dell'intero Decreto riguarda la distribuzione degli incentivi economici in base al criterio di *meritocrazia* e alle prestazioni di ciascun dipendente. In materia di *trasparenza*, il supporto normativo ha dato la possibilità del tutto originale di un vero indice di gradimento basato sulle prestazioni amministrative ricevute, noto come *customer satisfaction*.

⁷ Tale supporto virtuale, che si configura come un vero e proprio portale civico, consente una visione a trecentosessanta gradi dell'ambiente politico circostante, fornendo approfondimenti e notizie sempre aggiornate sui processi decisionali delle Istituzioni, ed integrandoli con una moltitudine di elementi propedeutici allo sviluppo del pensiero critico di ciascun individuo. Per maggiori info: <http://www.openpolis.it/>.

⁸ Meccanismo ben sviluppato nella maggior parte delle Università americane, con il programma *RateMyProfessors* (<http://blog.ratemyprofessors.com/>).

un sistema di comunicazione esterno efficace, organico- ma sintetico, in grado di rappresentare in modo semplice e comprensibile in che direzione la stessa spende il *denaro pubblico*, secondo quali proporzioni (per ogni linea di intervento) e con quali risultati. Assunta questa premessa, ciascuna Amministrazione viene così chiamata ad utilizzare tale supporto di comunicazione esterno per l'“*accountability*”, attraverso cui tradurre il *bilancio consuntivo*⁹. Tale forma di trasparenza dovrebbe inoltre essere posta in essere avendo preventivamente cura di intervenire sulla struttura della propria organizzazione e sui sistemi informativi in dotazione, in modo che lo stesso processo di *accountability* avvenga quanto più possibile automaticamente, al fine di non appesantirne la generazione, e così da salvaguardare i benefici derivanti dal controllo delle entrate e delle spese. Se all'*accountability* economica che precede si aggiungessero anche gli indicatori extracontabili di risultato della gestione, si otterrebbe il cosiddetto *bilancio sociale*¹⁰.

2. Problema dell'informazione nella politica

Per capire come diventi sempre più necessario l'utilizzo di Open Data come strumento di partecipazione dell'elettore alla vita politica che lo circonda, è opportuno sottolineare la relazione che intercorre tra l'*informazione* così come è fornita dalla sorgente e la *conoscenza* come sintesi di informazione e capacità di ricezione individuale. La *partecipazione* così intesa si traduce nella reazione alle due azioni precedenti. Inoltre, il concetto di partecipazione è strettamente connesso all'idea di *azione politica*, ossia la relazione tra individui in un processo decisionale il cui scopo concerne l'allocazione di risorse che mutano in qualità e quantità proprio in base all'esito della partecipazione stessa¹¹. La necessità di premettere questo semplice concetto muove dalla volontà di spiegare al meglio *in cosa* consista

⁹ Esso è un documento che alla fine dell'anno finanziario indica le entrate e le spese realizzate da una amministrazione, un ente, un'impresa. Per approfondire, si rimanda al D. Lgs. n° 77/1995 confluito nel T.U.E.L.- D. Lgs. n° 267/2000.

¹⁰ Tale documento è finalizzato a «far conoscere ai cittadini le attività realizzate e le politiche attuate dall'amministrazione, l'impiego delle risorse, i risultati raggiunti, i progetti e le iniziative previste per il futuro. Significa *rendicontare* in modo semplice e comprensibile, l'operato di un'amministrazione. Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico- finanziari, infatti, il bilancio sociale rende trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell' amministrazione, gli interventi realizzati e programmati e i risultati raggiunti», vd. <http://www.urp.gov.it>

¹¹ R. De Mucci, *Micropolitica. Verso una teoria individualistica dell'azione politica*, Catanzaro, 1999.

il legame cittadino/ amministrazione: il modello *open* di un'amministrazione pubblica, come quello di un nucleo sociale inteso nel suo insieme, vede come epicentro della sua struttura la partecipazione politica dei cittadini. *Ex ante* con l'espressione del proprio voto durante le elezioni; *ex post* con l'ammonizione e conseguentemente la possibile sanzione del candidato scelto attraverso la non-rielezione. È sicuramente pacifico che questi due momenti singoli della vita politica degli elettori non siano che il risultato di una serie di altri fattori e variabili che influenzano l'azione finale. Ad esempio, prendendo in considerazione il contesto iniziale che avrà come esito un voto espresso con una mera crocetta, è possibile chiedersi cosa porti l'elettore ad esprimersi in una determinata maniera piuttosto che in un'altra. A questo proposito, potrebbe essere utile ricondurre l'argomentazione all'analisi sintetica di Diana Thomas¹², la quale asserisce che il costo di essere un elettore ben informato sia relativamente alto: è necessario reperire informazioni leggendo quotidiani cartacei o disponibili online, o seguendo notiziari. Se si bilanciassero il tempo speso per l'acquisizione delle informazioni utili con il rischio di non ottenere comunque un risultato politico vantaggioso, la fiducia disattesa dell'elettore risulterebbe superiore alla speranza dell'*ottimo paretiano*: sarebbe così spiegato il motivo della sua disinformazione di base. La maggior conoscenza dei candidati e dei loro propositi, non rende il voto influente a tal punto da cambiare il risultato elettorale. Tuttavia l'elettore non vota irrazionalmente o seguendo un ideale di benessere collettivo, bensì cerca di massimizzare il proprio vantaggio «aderendo più o meno implicitamente ad un principio di razionalità»¹³. L'analisi condotta dalla ricercatrice Thomas si fonda sugli studi dell'economista Anthony Downs¹⁴, il quale tende a fornire una spiegazione razionale del comportamento dell'elettore e del politico. La premessa a tale studio si basa su due caratteristiche fondamentali comuni a ciascun individuo: *razionalità* e *egoismo*. Il

¹² D. Thomas dal 2009 è Assistant Professor of Economics presso lo Utah State University e Ricercatrice in Public Choice.

¹³ R. De Mucci, *Micropolitica. Verso una teoria individualistica dell'azione politica*, Catanzaro (1999).

¹⁴ A. Downs (1930) è un economista specializzato in Public Policy e Public Administration. È stato il pioniere della Teoria della scelta pubblica da lui esplicita in molteplici contributi come *An economic Theory of Democracy* (1957) e *Inside Bureaucracy* (1967) alla quale molti altri si sono ispirati nel corso del XX secolo. Tra gli altri, esponenti di spicco risultano certamente James M. Buchanan e Gordon Tullock, i quali pubblicano *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*(1962), considerato come l'emblema della teoria economica in esame.

punto d'incontro tra i protagonisti risulta essere una soluzione di equilibrio tra i vantaggi ceduti in favore dell'elettore in cambio di voti necessari al candidato. Il presupposto teorico dal quale l'azione trae veridicità consiste nell' *individualismo metodologico*¹⁵, in base al quale l'azione individuale è « l'unica cosa di cui possiamo avere conoscenza diretta»¹⁶. Se, con le premesse considerate finora, non spiegassimo che tipo di correlazione esiste tra l'azione individuale e la struttura sociale nel suo complesso, l'idea di individualismo metodologico tenderebbe a contrastare non solo con la struttura organizzata di una società civile, ma altresì con il concetto di Open Government inteso come scambio di informazioni per la collaborazione *aperta*. Partendo dal concetto di azione politica egoistica e razionale, proprio della trattazione di Downs, possiamo considerare l'Open Data come strumento per l'aggiudicazione di beni e la conseguente salvaguardia degli stessi nell'interesse individuale di ciascun cittadino. Effettivamente, prendendo in considerazione le tabelle seguenti (**tabb. 1 e 2**), possiamo notare quanto risulti positivo il contributo della struttura *open* nel processo decisionale che potrebbe nondimeno portare ad una differente allocazione di risorse.

(Tab.1)- Comportamento dell'elettore in assenza di struttura *open*.

	CANDIDATO (A) (protezione piccole- medie imprese)	CANDIDATO (B) (situazione ambientale)
ELETTORE (1)	x	
ELETTORE (2)		x

Supponiamo un semplice caso in cui gli elettori debbano scegliere la destinazione del proprio voto sulla base di due problematiche che dispongono deliberatamente in ordine di preferenza. Le problematiche in questione potrebbero riguardare, ad esempio, (I). “protezione delle piccole e medie imprese” e (II). “emergenza rifiuti e situazione ambientale”. Supponiamo adesso di essere l'*elettore (1)*, imprenditore commerciale specializzato in beni di consumo artigianali, che pone le proprie

¹⁵ L'individualismo metodologico è un prodotto della cosiddetta Scuola Austriaca, composta, tra i più importanti, da Carl Menger, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek.

¹⁶ L. Von Mises, *L'azione umana*, Torino (1959).

preferenze in ordine di priorità (I);(II), e il cui interesse individuale può essere meglio salvaguardato dal *candidato (a)*, esponente di un partito il cui programma verte sulla protezione delle piccole e medie imprese. Dall'altro lato, l'*elettore (2)*, preoccupato dalla critica situazione ambientale, e che perciò avrà un ordine di priorità opposto (II);(I), preferirà di buon grado appoggiare il programma elettorale del *candidato (b)*, che pone tra i suoi primi propositi l'emergenza rifiuti e l'obbligo di raccolta differenziata dell'intero ente locale. In un primo momento, risulta semplice constatare un quadro lineare in cui ciascun elettore vota senza troppe ricerche approfondite il programma del candidato che ritiene più opportuno sostenere. La premessa iniziale di cui dobbiamo tener conto è l'*assenza di una struttura open*, dunque del limite invalicabile dell'elettore che sceglie razionalmente la soluzione meno "faticosa" possibile basandosi esclusivamente sul programma proposto da ciascun partito. Consideriamo adesso lo stesso tipo di programma per ogni candidato, ma in *presenza di una struttura open*. Ciò che rileva del cambiamento delle variabili prese in considerazione è che un modello *open* non richiede nessun tipo di sforzo maggiore dell'elettore ai fini della scelta tra candidati. Tale strumento è concepito proprio per questo: assimilare, utilizzare, riutilizzare e scambiare informazioni eludendo tempistiche troppo lunghe e che rendano l'interazione inefficace. La possibilità di constatare facilmente le variabili che possono rendere più o meno realizzabile un certo tipo di progetto (ad esempio quello di un rilancio a livello municipale e provinciale di prodotti del tutto artigianali, o di una maratona di beneficenza il cui ricavato sia destinato interamente ad associazioni come Legambiente¹⁷) potrebbe portare a risultati del tutto differenti. Mantenendo sempre chiaro l'ordine di preferenza delle due problematiche affidato agli elettori, i quali cercheranno di massimizzare i propri profitti nel più breve tempo possibile, gli stessi potrebbero preferire una priorità differente da quella che dà come risultato (**Tab. 1**); in che modo? Poniamo il caso di una direttiva europea destinata all'attenzione degli enti locali, che limiti il traguardo della raccolta differenziata obbligatoria a livello municipale ad un piano regolatore

¹⁷ Legambiente è un'associazione senza scopi di lucro nata nel 1980 (a seguito di molteplici campagne *antinucleare* susseguite durante gli anni '70) il cui scopo primario concerne la salvaguardia delle risorse naturali presenti in Italia. Per maggiori info <http://www.legambiente.it/legambiente/cosa-facciamo>

che ne preveda l'attuazione in x anni. Poniamo anche il caso che tale direttiva sia disponibile alla visione di ciascun cittadino su portale online dell'ente locale. A questo, si aggiunga l'importante ipotesi che non vi sia nessun ostacolo apparente all'attuazione dei programmi di promozione di piccole e medie imprese. In questo caso, ricordando l'ordine di preferenze che abbiamo assunto precedentemente [*elettore (1)*- (I);(II), *elettore (2)*- (II);(I)], vedendo l'allocazione di risorse ottimale allontanarsi dal proprio interesse individuale immediato, l'*elettore (2)* potrebbe sostituire nel proprio ordine di preferenze la questione ambientale con la protezione delle piccole e medie imprese, la quale fa sempre parte delle questioni che lo stesso ha *a cuore*, e risulta altresì esente da complicazioni di ogni genere, dunque di facile e immediata attuazione.

(tab.2)- Comportamento dell'elettore in presenza di una struttura *open*.

	CANDIDATO (A) (protezione piccole- medie imprese)	CANDIDATO (B) (situazione ambientale)
ELETTORE (1)	x	
ELETTORE (2)	x	

La premessa di base non è cambiata, la teoria downsiana secondo la quale l'elettore vota razionalmente il candidato più vicino al suo interesse individuale è rispettata. Invero la scelta di un candidato piuttosto che il suo rivale continua a muovere dal bisogno egoistico di portare a compimento il progetto che ha più *chances* di essere realizzato. Ciò accade per la trasformazione delle variabili in gioco: l'*elettore (1)* non ha motivo alcuno per cambiare la scelta effettuata, in quanto le ipotesi di base, nel suo caso, non sono assolutamente cambiate. Ciò che si auspicava fosse prioritario nelle *policies* di governo sono rimaste nello stesso ordine di attuazione; stessa cosa non può dirsi per l'*elettore (2)*: egli prende coscienza del fatto che la sua preferenza ha scarse possibilità di concretarsi, e se non votasse in altra maniera, quasi farebbe in modo di auto- escludersi dal processo decisionale. Con questa consapevolezza, quanto meno voterà in maniera tale da veder realizzata una delle preferenze della sua lista. Traslando questo semplice ed astratto esempio nella

concretezza di una tornata elettorale, il cui risultato influisce corposamente sul futuro della politica e della *questio* sociale dell'ente, è pacifico ammettere quanto lo sviluppo di taluni canali disponibili su portali gratuiti possa cambiare le sorti di un microsistema.

3. Informazione e conoscenza. Processo di apertura

Parola chiave dell'analisi di cui trattasi è *partecipazione*. Il cittadino, individualista ed egoista (*Ibidem*), si aspetta una sorta di rendita/vantaggio dal processo decisionale che ne assicuri la partecipazione. In questo, a livello statale, una spinta sostanziale è stata fornita sicuramente dalla Legge Costituzionale n°3 del 18 ottobre 2001¹⁸, con maggiore attenzione al processo di differenziazione delle materie di competenza tra gli organi facenti parte della Repubblica, attuando un'importante *decentramento amministrativo*. Da quel momento in poi, le suddette materie si sarebbero ripartite in materie di *competenza esclusiva (o piena)* delle Regioni, *concorrente (o ripartita)* con lo Stato, e, non ultima, quella di *attuazione delle leggi dello Stato (o residuale)*. Questo tipo di modifiche all'interno della legislazione statale, ha favorito l'apertura del processo decisionale a livello capillare nel nostro Paese. È comunque possibile affermare che esempi di tale genere non sono nuovi ai nostri occhi: nel suo saggio *De la démocratie en Amérique*,¹⁹ Alexis de Tocqueville²⁰ ha fornito una prima spiegazione di quanto il decentramento amministrativo sia la risposta all'equilibrio tra *potere e diritto di resistenza*²¹. «Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la

¹⁸ Conosciuta meglio come Riforma del Capo V, parte II della Costituzione della Repubblica Italiana. La Legge Cost. n° 3/2001 modifica la Costituzione dando piena attuazione all'art. 5 (*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*). Inoltre, una delle svolte più importanti da ricondurre a suddetta Riforma riguarda il riparto di competenze fra Stato, Regioni, Province e Comuni.

¹⁹ 1835.

²⁰ A. Henri Charles De Clérel De Tocqueville (1805-1859) è stato un filosofo e un politico francese al quale si riconosce un grande contributo sociologico. Di stampo liberale, era fermamente convinto che la *democrazia* fosse una tappa inevitabile della storia delle società.

²¹ J. Locke, *Trattati del Governo Civile- Il Secondo Trattato sul Governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del Governo Civile* (1689).

formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales²²». Quello che gli Stati americani hanno capito con largo anticipo rispetto all'Europa Occidentale, è che rispetto alla centralizzazione *gouvernementale*, necessaria per stabilire la compattezza americana fuori dal territorio d'origine, è stato fondamentale anche un certo distacco a livello amministrativo tra gli Stati stessi, differenti fra loro per composizione, ampiezza, densità di popolazione, risorse naturali. Il *fil rouge* che ha concentrato il potere di governo non si è spezzato, pur garantendo un assetto territoriale basato sull'eguaglianza e la parità degli individui. L'amministrazione americana del XIX secolo ha mostrato come interessi diversi possano convivere pacificamente mantenendo basi solide condivise. Cosa che non è stata possibile constatare nell'Europa Occidentale dello stesso periodo. Lo studioso, facendo un paragone fra l'analisi che ha condotto in America tra il 1830 e il 1832 e la situazione francese parallelamente opposta, ammette quanto sia influente la possibilità²³ di *resistere* al potere. Effettivamente, l'alternativa migliore per proteggere la democrazia²⁴ dal rischio di trasformarsi in una dittatura risulta essere il totale distacco dalla religione²⁵, la quale permea troppo nell'apparato istituzionale europeo, ove il sovrano appare come *divinamente* scelto. Quando il popolo è libero di scegliere, si assume di conseguenza la responsabilità (*accountability*) di ciò che afferma, rendendosi sì vulnerabile nel giudizio, ma altresì necessario alla formazione dell'*opinione pubblica*. In questo, volendo confermare i concetti pocanzi assunti, l'individuo continua a muovere secondo razionalità e convenienza, seguendo scopi del tutto egoistici, ma che risultano dipendenti dall'atteggiamento altrui nel processo decisionale. *Apertura* va intesa in questo contesto come *interdipendenza*, ossia come comportamento singolo di ciascun individuo per la sua protezione, mantenendo rapporti pacifici ed eguali con i suoi pari, che reagiscono di conseguenza. Non a caso utilizziamo il concetto di *interdipendenza*, nel senso di

²² A. De Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* (1835).

²³ (inesistente nella Francia di Carlo X)

²⁴ Tappa inevitabile del cammino storico delle società

²⁵ Al di fuori della questione politica, A. de Tocqueville, sebbene ateo, ha sempre appoggiato la religione come tassello fondamentale della vita di ciascun individuo, come espressione delle proprie tendenze e passioni.

sistema auto- organizzativo di cooperazione volontaria: Friedrich von Hayek²⁶ ha meglio identificato questo tipo di cooperazione nel concetto di *catallassi*, richiamando il principio generale di *auto- organizzazione* della società, che si regola mediante la condivisione di conoscenze individuali e personali. Nella *teoria della dispersione delle conoscenze*²⁷, Von Hayek pone l'accento sull'idea che ciascuna conoscenza personale risulti unica e che qualsiasi tipo di interazione che porta l'informazione da un individuo ad un altro non sia che il risultato derivante dal connubio fra l'oggettività dell'informazione stessa e quella in possesso di ognuno. Nella nostra trattazione, il tutto muove dalla volontà di affermare e custodire una sorta di *status quo* che conferisce significato all'azione umana. Il voto stesso, espressione di un'*opinione*, non risulta essere altro se non una sintesi di quello che la credenza pubblica sostiene, con l'idea che l'individuo sviluppa autonomamente rispetto all'*altro*. Ancora, il *surplus* conferito da una struttura *open*, non farebbe altro che aumentare il senso di autostima del cittadino, che non affronterebbe più la questione amministrativa sentendosi succube della stessa e vivendola come un fattore *esogeno* del quale non è destinato a far parte. Questa idea di regolamentazione esterna dell'assetto sociale diventa del tutto anacronistica in seguito alla nuova normativa. Ormai il cittadino assume un ruolo che, in termini di *status*, ben risponde all'esigenza di sentirsi "protagonista": egli è colui il quale conferisce il potere, ed è anche il più qualificato a revocarlo. La distanza tra le istituzioni e coloro i quali le hanno legittimate diventa sempre più corta, e ci si allontana sempre di più da una concezione del potere come entità *a sé stante*, gerarchicamente sovraordinata e organizzata a scapito del popolo.

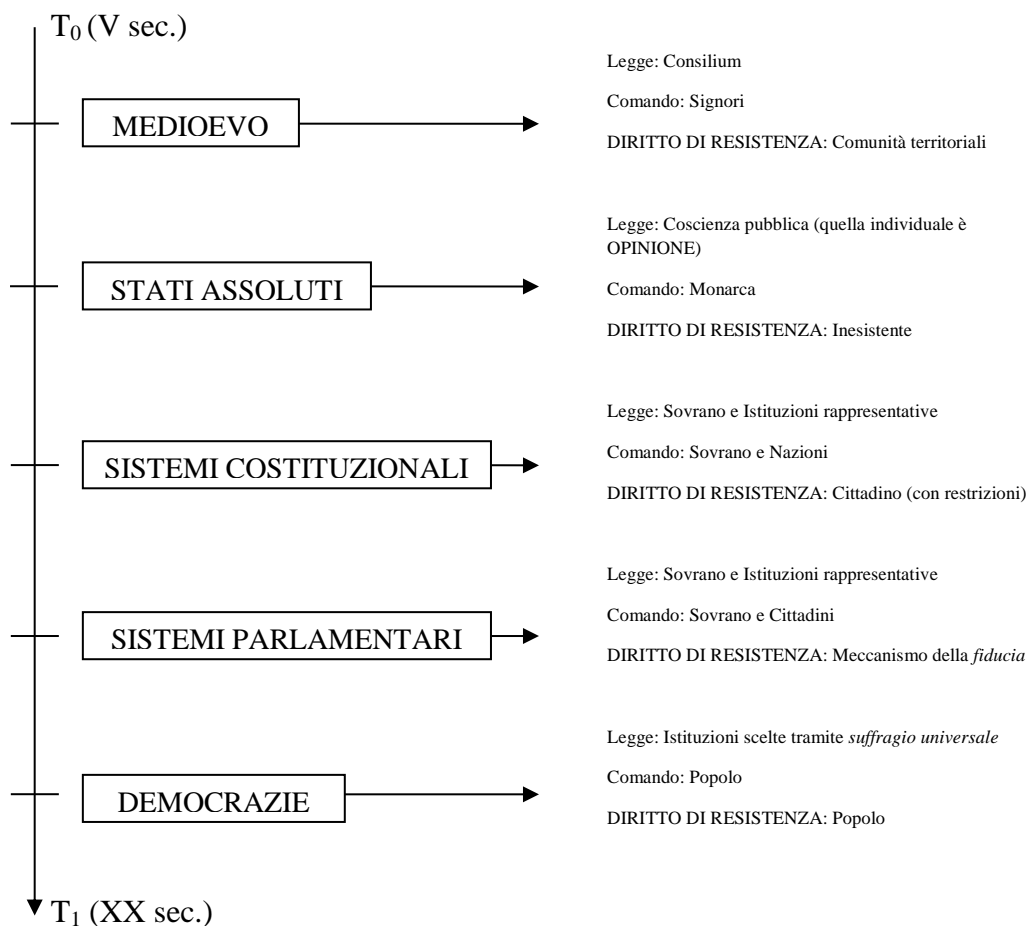
4. Ruolo della società civile nell'organizzazione aperta: il diritto di resistenza

²⁶ F. von Hayek (1889- 1992) è stato un filosofo ed economista austriaco. Di parte liberista, ha sostenuto la cosiddetta *teoria austriaca del ciclo economico*, secondo la quale tassi di interessi tenuti relativamente troppo bassi da parte delle Banche Centrali porterebbero certamente alla recessione. Von Hayek in particolare, teorizza questi concetti nella trattazione *Monetary Theory and the Trade Cycle* (1929).

²⁷ Questa teoria ha avuto effetti per l'analisi del ruolo dello Stato nell'economia, ed è riscontrabile in *The use of Knowledge in Society* (1945).

Storicamente, il cambiamento della concezione di società grazie alla diffusione sempre più ampia delle informazioni (che portano alla formazione di conoscenze, che a loro volta influenzano il grado di partecipazione degli individui), fornisce un buon esempio dell'apertura che si vuol mostrare in questa sede. Ipotizziamo una linea del tempo (**fig.1**) i cui elementi sono ordinati in maniera tale da rappresentare il cambiamento dell'idea di partecipazione dal Medioevo fino agli inizi del XX secolo: ponendo al centro della nostra analisi alcuni assiomi di base (*comando; legge; DIRITTO DI RESISTENZA*), è possibile notare come taluni di questi vadano via via amplificandosi a scapito degli altri.

(Fig.1)



La (**Fig.1**) indica la trasformazione del concetto di partecipazione intesa come *diritto di resistenza* al potere imposto.

- a) Nel periodo medievale, in cui l'assetto sociale è ripartito in frazioni territoriali a capo delle quali sono posti *signori* gerarchicamente ordinati secondo le mansioni che ricoprono, la possibilità di *partecipare* al processo decisionale con contributi personali è mediata dalle Corporazioni²⁸. Ovviamente si tratta dello stato embrionale di un concetto che prenderà a svilupparsi a pieno solo nelle *democrazie*;
- b) Negli Stati Assoluti, rimasti operativi dal XVI al XVIII secolo in Europa Occidentale, assistiamo ad un notevole passo indietro per quello che concerne la partecipazione di ciascun individuo alla vita politica e al processo decisionale nel suo complesso. Come mostra il grafico (**fig.1**), in un contesto all'interno del quale il *monarca* assume il comando centralizzato del territorio, all'individuo è concessa una mera *opinione*. Seguendo l'impostazione hobbesiana²⁹, sarebbe l'individuo stesso che ha deciso di conferire ogni decisione nelle mani di un sol uomo per proteggersi dai pericoli dello *stato di natura*³⁰. Tuttavia, non sarebbe possibile limitare l'analisi del *diritto di resistenza* ammettendo meramente la sua totale assenza. In realtà, ciò che gli individui effettuano come auto- sottomissione, non si rivelerebbe altro se non la realizzazione di una vera e propria *resistenza*, ma in questo caso, piuttosto che nei confronti del potere gerarchicamente sovraordinato, essa si svilupperebbe tra i cittadini stessi, impauriti dalla possibilità che il proprio interesse venga fagocitato da quello altrui;

²⁸ Le Corporazioni delle Arti e dei Mestieri, dal XII secolo in poi per tutto il corso del Medioevo, avevano la funzione di salvaguardare gli interessi di ciascuna categoria professionale. Come le organizzazioni sindacali, esse facilitavano il dialogo tra i *signori* e i professionisti. Vantavano un'organizzazione interna moderna, con la gestione interna delle risorse patrimoniali, le quali erano allocate seguendo gli interessi particolari dei professionisti tutelati. Una menzione a parte meritano le Comunità territoriali, le quali favorivano, come le Corporazioni, la tutela dell'individuo, ma a livello territoriale piuttosto che professionale.

²⁹ T. Hobbes (1588- 1679) era un filosofo politico inglese celebre in particolar modo per l'opera *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil-Leviathan* (1651). Famoso, tra gli altri contributi, per aver ripreso ed approfondito il concetto di *Homo homini lupus* teorizzato inizialmente dal commediografo romano Tito Maccio Plauto (255/250 a.C- 184 a. C.).

³⁰ Secondo il filosofo, lo *stato di natura* in cui si trova l'uomo non può che vederlo in lotta continua i suoi pari. Egli muove da istinti egoistici, i quali lo portano alla volontà di accaparrarsi continuamente più risorse possibili, senza curarsi dell'interesse altrui.

- c) Proseguendo sulla linea temporale dello schema proposto (**fig.1**), notiamo un notevole distacco tra la struttura sociale come è conosciuta negli Stati Assoluti rimasti in auge fino al XVIII secolo ed il Sistema Costituzionale³¹ proprio del XIX secolo, approdo finale di un *iter* che ha visto lo sviluppo di un nuovo ceto sociale emergente (la cosiddetta *borghesia*). Le rivoluzioni borghesi e liberali³² susseguitesesi durante il XVII secolo hanno dato alla luce un concetto tutto nuovo della *partecipazione* dell'individuo al processo decisionale, conferendogli una più ampia autonomia nella scelta del sovrano e nell'arbitrio di limitare il potere dello stesso, non più predestinato divinamente, ma investito di mansioni delineate e funzionali alla convivenza pacifica. In questo contesto, seguendo la tesi lockiana³³, il comando è affidato sicuramente al sovrano, ma con la limitazione, seppur ristretta, dei cittadini. Il *diritto di resistenza* è posto in essere in termini di *autoconservazione* (in un certo senso non parliamo quasi più di un *diritto*, bensì di un *dovere* vero e proprio del cittadino di proteggersi).
- d) Nei Sistemi Parlamentari dell'Europa Occidentale di fine XIX secolo, un salto in avanti nei riguardi della *partecipazione* è dato dal *suffragio elettorale*³⁴, certamente ristretto, ma capace di influenzare le politiche e l'equilibrio dei poteri del sovrano. Con l'affermazione dei *partiti parlamentari*, l'individuo diventa personificazione dell'istituzione stessa e la legittima dal basso fornendo la propria *fiducia*. Questa, in qualsiasi momento revocabile, diventa lo scopo ultimo dei rappresentanti politici, che

³¹ A questo, è opportuno anteporre un sistema cosiddetto *rappresentativo*, il quale funge da strumento funzionale al traguardo finale della *costituzionalizzazione*. In particolare, nell'Europa Occidentale protagonista delle rivoluzioni borghesi, l'organizzazione centrale degli Stati comincia a cambiare forma, propendendo sempre di più verso la tutela dell'individuo in quanto tale mediante l'istituzione di *rappresentanti* le cui mansioni non sono da ricondurre immediatamente alla salvaguardia degli interessi di categoria. Comincia ad affermarsi la necessità di una derivazione razionale della sovranità, con un rifiuto per l'assolutismo ed una apertura verso la separazione dei poteri.

³² Il *liberalismo* si configura come vero protagonista del contesto sociale che cambia. Si compone per alcuni principi condivisi (che possono essere qui riassunti in: *pluralismo politico*; *laicizzazione politica*; *legittimazione del potere dal basso*; *delega politica*). Possiamo affidare la sua origine al suo precursore J. Locke, fermo sostenitore del *pluralismo* come soluzione al conflitto civile.

³³ J. Locke (1632- 1704) è stato un filosofo inglese, celebre per essere il precursore del liberalismo moderno.

³⁴ N.B.: l'idea di *suffragio elettorale* vuol fornire un dato approssimativo comune del periodo storico all'interno del quale i cittadini nel loro complesso entrano a far parte del processo decisionale. Bisogna tener presente delle diverse tempistiche che hanno interessato gli Stati per l'adozione di tale strumento (ad es. l'Italia è stato uno degli ultimi Paesi nel 1912 con il *suffragio maschile*).

sono costantemente forzati alla ricerca dell'equilibrio fra i propri interessi e quelli dei cittadini che vanno a tutelare.

- e) Tassello finale per completare la cosiddetta *apertura*, riguarda le *democrazie* come traguardo storico inevitabile delle società moderne. Con l'affermazione del *suffragio universale maschile e femminile*, unico vero protagonista di qualsiasi azione politica diventa il *popolo*. È questo che detta il comando ed è questo il depositario del *diritto(dovere) di resistenza*. Man mano che la politica “entra” nelle vite degli uomini, la stessa tende a diventare non solo *emittente*, ma anche *destinataria* dei processi decisionali.

Possiamo riassumere in breve questo *ampliamento delle coscienze* attuando una diversificazione *prima/dopo* come descritto in (**fig.2_{a/b}**):

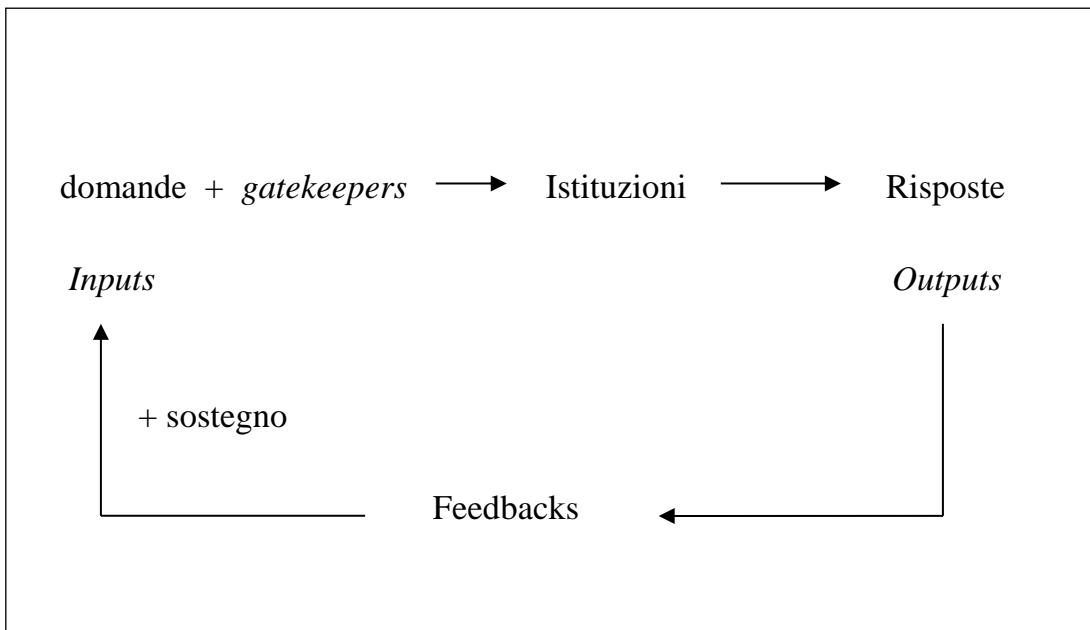
(Fig.2_a)- Concetto di partecipazione prima dell'ampliamento: unilateralità delle scelte e soccombenza delle opinioni eterogenee in favore dell'affermazione del potere centrale.

Monarca —————> coscienza pubblica —————> outputs

La (**Fig.2_a**) mostra come, negli Stati Assoluti, l'assetto sociale abbia una conformazione lineare costituita da pochi elementi: *interesse del monarca* (*emittente*, corretto per definizione in quanto discendente divino); *coscienza pubblica* (unica legittimata al consenso, sovraordinata alle “opinioni” degli individui); *outputs* (che potremmo qui intendere come ogni decisione del sovrano indipendente dall'interesse del popolo, il quale risulta esclusivamente *destinatario* e succube delle disposizioni superiori). Quello che manca alla struttura *centralizzata* è la fase concernente le *domande* (i cosiddetti *inputs*), cioè tutte quelle richieste provenienti dal basso che legittimerebbero la presenza del sovrano stesso in base alle risposte che fornisce. Ma in un contesto in cui non ci si serve di nessun tipo di garanzia razionale del potere, l'idea stessa di *domanda/risposta* risulta fuori luogo.

Ed è lo stesso motivo per cui tali sistemi sono destinati all'eclissi a seguito di rivoluzioni mobilitate dal basso.

(Fig.2b)- dopo l'ampliamento: Sistema Politico di David Easton ³⁵ :
interdipendenza fra organo politico e cittadini e equilibrio fra domande/ risposte/ feedbacks in un sistema auto-organizzato.



La (Fig.2b) arricchisce l'analisi fin qui condotta, aggiungendo l'importante questione delle *domande*, le quali rendono ciclico l'*iter* decisionale. Nei Sistemi Parlamentari prima, e ancora più efficacemente in presenza di *democrazie*, esso parte dal *popolo*, diversamente da quanto constatato nei sistemi degli Stati Assoluti. Seguendo il filo eastoniano, quest'ultimo avanza una complessità di richieste, le

³⁵ D.Easton (1917) è un politologo canadese noto per i suoi studi in materia di *Political Systems*. Attualmente ricopre il ruolo di *Distinguished Research Professor* presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Irvine (California). Possiamo ricordare alcuni dei contributi più illuminanti del politologo in saggi come *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York (1953) e *An Approach to the Analysis of Political Systems*, Englewood Cliffs (1957). I suoi lavori hanno ispirato gli studi di altri due politologi di spicco come Gabriel Almond e Bingham G. Powell, i quali hanno ripreso le fila dell'approccio eastoniano (1965) nel corso degli anni '70 apportando talune modifiche nella fase concernente gli *outputs*.

quali, filtrate dai *gatekeepers*³⁶, penetrano all'interno del sistema e si trasformano con la mediazione delle Istituzioni in Politiche di risposta. Queste ultime trasformano le *domande* iniziali e le plasmano in un sistema di *outputs* giuridicamente legittimi. A questo punto, è opportuno ricordare quanto il sistema politico sia «caratterizzato da un *insieme di interazioni*»³⁷ che portano a farci immaginare un ideale ciclico e dinamico del processo decisionale, diametralmente opposto all'ideale lineare iniziale. Per ciclo, si intende qui sottolineare il momento di *feedback* (che possiamo far rientrare nel concetto di *diritto di resistenza*) assicurato dalla possibilità dei cittadini di decidere di collaborare e sostenere in futuro le stesse élites politiche responsabili degli *outputs* descritti sopra. Questa tipologia di analisi dell'*approccio sistemico*³⁸, prende altresì in considerazione un ulteriore elemento trascurato finora: l'*ambiente politico*. Volendo approfondire, torniamo alle rivoluzioni borghesi e liberali del XVII secolo: queste, insieme con il rifiuto dell'*assolutismo* come lo conosciamo, hanno portato al cambiamento del contesto sociale all'interno del quale l'intera azione politica era chiamata a muoversi. È importante mettere in luce la questione di *ambiente politico*, in quanto è proprio questo che ci riporta alla tesi iniziale dell'Open Government come strumento utile alla partecipazione più ampia dell'individuo alla vita politica statale. Quello che è cambiato nel processo di *apertura* nel corso degli ultimi secoli, concerne l'idea di *conoscenza* di ogni singolo cittadino, prima ignorante e volutamente allontanato dalle problematiche riguardanti il *milieu social* a sé limitrofo; successivamente, più vicino e più esposto alle ripercussioni derivanti dalle politiche di risposta delle Istituzioni. Un'ulteriore conferma di quanto detto finora potrebbe risultare dagli studi di Gabriel Abraham Almond³⁹ e Sidney Verba⁴⁰,

³⁶ Definiti anche come *controllori dell'accesso* [Easton, 1965], essi si presentano come *partiti* protettori di taluni interessi di categoria e rappresentano taluni interessi individuali creando *macrointeressi* condivisi a livello generale. In questo modo, le richieste vengono *filtrate* nella seguente successione: *Popolo* -> (si riunisce in) *Gruppi* -> (per accedere alle arene decisionali [Cotta, Della Porta, Morlino, 2001], fa affidamento su) *Partiti/Gatekeepers*.

³⁷ D.Easton, 1965.

³⁸ Affermatosi nel corso degli Anni '60, l'*approccio sistemico* prende le mosse dal suo precursore D.Easton, e prosegue grazie al contributo di G.A. Almond, in quegli anni presidente dell'Associazione Americana di Scienza Politica. Sinteticamente, i principi di cui trattasi riguardano *ambiente; interazione; input; output; feedback*.

³⁹ G.A. Almond (1911-2002) è stato un politologo statunitense.

⁴⁰ S. Verba (1932) è un esperto di Scienza Politica statunitense, specializzato in politica comparata. È stato dal 1984 al 2007 direttore della Harvard University Library.

che si sono interrogati su cosa significhi essere un *buon cittadino*, arrivando alla conclusione che questo si caratterizzi per l'atteggiamento di interesse che riserva nei confronti delle sue questioni private, tanto quanto dimostrato nei confronti della questione pubblica: «è soltanto quando un individuo pensa all'interesse della sua famiglia come unico traguardo da raggiungere, o concepisce il proprio ruolo nel sistema politico in termini che riguardano solo tale interesse, che è solo un privato e non anche un cittadino[...]»⁴¹. Proseguendo, e confermando ancora la nostra tesi, i due si sono poi soffermati sul binomio *informazione- partecipazione*, per il quale hanno disposto una serie di dati statistici rilevati su scala internazionale nel corso degli anni '60. In sintesi, questi ci suggeriscono quanto un alto livello di informazione fornita all'individuo lo renda *competente*, e l'idea di competenza a suo volta influenza positivamente la sua azione politica, che risulta quantitativamente e qualitativamente maggiore. Quale deduzione possiamo evincere? Ciascuna azione umana ha bisogno di avere un certo tipo di riscontro nell'interesse individuale. Più è informato, il cittadino, più è attirato dalla problematica sociale come possibile rischio di perdita della libertà. E di conseguenza comincia a sentirsi protagonista di un mondo che da sempre gli è appartenuto, ma che storicamente gli è stato sottratto facendogli credere di dover essere *suddito*, non sovrano.

⁴¹ G.A. Almond, S. Verba, *la politica comparata*, a cura di Giuliano Urbani, Bologna, 1973.

II

Gli aspetti “tecnici” dell’Open Data: tra Normativa e Economia

1. Uno sguardo alla normativa: come nascono gli Open Data?

Una volta definiti gli aspetti che ci portano alla comprensione del ruolo degli Open Data nella struttura sociale generalmente intesa, risulta opportuno chiedersi come si configuri tale strumento a livello normativo nel nostro ordinamento statale. Il modello Open è istituzionalmente garantito dall’*Agenzia per l’Italia digitale*⁴², che, oltre ad aver previsto una serie di competenze atte alla condivisione degli obiettivi concernenti l’Agenda Digitale europea (diffusione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, vigilanza sulla qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa informativa), ha recentemente delineato gli obblighi in merito alla standardizzazione statale del modello e gli organi di competenza che dovranno

⁴² Istituita con DL n° 83, convertito nella Legge n° 134/2012, l’Agenzia per l’Italia digitale è un ente all’interno del quale confluiscono tutti gli altri enti che, conseguentemente, sono stati soppressi: tra gli altri, possiamo ricordare il Dipartimento Digitalizzazione e Innovazione della Presidenza del Consiglio, l’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’Innovazione, DigitPA. L’Agenzia semplifica la gestione delle politiche dell’innovazione, controlla e coordina la digitalizzazione e l’ammodernamento degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni. Per maggiori info: <http://www.digitpa.gov.it>

attuarla. Nello specifico, in un messaggio del Direttore Generale⁴³ dell’Agenzia per l’*International Open Data Day* tenutosi a Roma lo scorso 23 Febbraio, le Pubbliche Amministrazioni sono state esortate a supportare il processo di generazione degli Open Data, implicando addirittura una revisione del *business process* in previsione dell’adozione delle cosiddette *Linee Guida nazionali*⁴⁴ per l’individuazione degli standard tecnici. Ma come nascono gli Open Data? Da cosa capiamo quanto realmente siano necessari ai fini dell’ampliamento della partecipazione nel *processo decisionale*, bramato tanto dai cittadini quanto dallo stesso ordinamento statale? Per definire questo, possiamo sicuramente far riferimento alle *Linee Guida* di cui si è parlato pocanzi, o meglio, al «Vademecum Open Data- come rendere aperti i dati delle Pubbliche Amministrazioni⁴⁵», per la parte che concerne il quadro normativo iniziale sul quale si è strutturato il modello Open Data (si ravvisa sin da ora una modifica del suddetto Vademecum, pubblicato nel secondo semestre 2013, che ci sarà utile successivamente per comprendere i passi avanti effettuati dalla sua nascita ad oggi). Il documento cita testualmente: «per attuare i principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione propri della dottrina dell’*Open Government* è necessario mettere il cittadino nelle condizioni di disporre degli strumenti conoscitivi indispensabili per poter prendere o comunque valutare le decisioni prese dall’Amministrazione⁴⁶». Gli Open Data, quindi, risultano essere proprio questi strumenti, nelle mani del cittadino per monitorare il processo e modificarlo, in caso di *inefficienza*. La **(tab.3)** qui di seguito ci permette di capire al meglio quale sia la normativa nazionale vigente (al tempo in cui il Vademecum è stato redatto) che una pianificazione e un’attuazione di un’operazione di Open Data deve rispettare.

⁴³ Ing. Agostino Ragosa(1950), Direttore Generale dell’Agenzia per l’Italia Digitale dal 30 ottobre 2012, è specializzato, tanto nel settore pubblico che in quello privato, in materia di “Innovazione tecnologica” e “Gestione dei processi di Innovazione”.

⁴⁴ Curato dal *Formez PA*(associazione riconosciuta con personalità giuridica, centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle PA- le sue competenze sono istituite dal D. Lgs. N°6/2010 e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tale documento si realizza nell’ambito delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee Guida dei siti web delle Pubbliche Amministrazioni, previste dalla Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione n°8/2009.

⁴⁵ (Versione Beta 2011).

⁴⁶ *Formez PA, Vademecum- Open Data, Parte I - 2.Open Data.*

(Tab.3)- Quadro normativo in materia di Open Data⁴⁷.

Provvedimento	Descrizione	Parole Chiave
Legge n° 633/1941	Legge a protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio	<i>Copyright</i> , Diritto d'autore, Titolarità dei contenuti e dei dati pubblici, Licenze per il riutilizzo
Legge n°241/1990	Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi	Trasparenza
D. Lgs. n° 196/2003	Codice in materia di protezione dei dati personali	Privacy, Sicurezza
Legge n° 4/2004	Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici	Accessibilità
D. Lgs. n°82/2005	Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)	Diritto dei cittadini all'uso delle tecnologie, <i>E- democracy</i> , <i>E- participation</i> , Titolarità dei dati pubblici, Formati aperti
D.Lgs. n°36/2006	Attuazione della Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico	Riutilizzo di documenti nel settore pubblico
D.Lgs. n°163/2006	Codice dei contratti pubblici in materia di	Contratti, Titolarità dei contenuti acquisiti dalle

⁴⁷ Formez PA, *Vademecum- Open Data*, Parte II – 3.Quadro normativo.

	lavori, servizi e forniture	Amministrazioni
D.Lgs. n° 150/2009	Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni	Trasparenza, valutazione e merito, programma triennale per la Trasparenza
D. Lgs. n°32/2010	Attuazione della Direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)	Pubblicità, Informazione territoriale, riutilizzo

Questo breve riepilogo del percorso normativo che ha portato al grande traguardo della digitalizzazione (tuttora in fase di ampliamento e integrazione) ci suggerisce non solo quanto sia delicato il terreno sul quale si stanno decidendo le sorti future della struttura amministrativa nel suo complesso (basti pensare che dal 2011- anno al quale si sta facendo riferimento- lo stesso quadro normativo è stato sensibilmente trasformato, apportando modifiche, tagli, ampliamenti - *Infra-*), ma altresì quanto sia auspicata l'attuazione di tale progetto in conformità con l'ordinamento europeo. Guardando la (tab.3) infatti, ci viene suggerita la necessità di riutilizzo⁴⁸ dei documenti nel settore pubblico proprio grazie alla Direttiva 2003/98/CE. Tale Direttiva, all'art. 3, sancisce un vero e proprio *principio generale* che dispone l'obbligo del riutilizzo dei documenti in possesso degli enti pubblici per fini commerciali e non commerciali e, quando possibile, la pubblicazione degli stessi in via elettronica. Non solo. La Direttiva che più di altre attira l'attenzione degli enti a cui il Vademecum è riferito, risulta essere la Direttiva 2007/2/CE, la quale istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (*Inspire*). Quest'organo, che raccoglie al suo interno «i metadati, i set dei dati territoriali e i

⁴⁸ Quando parliamo di *riutilizzo*, facciamo sempre riferimento a uno di quei principi che caratterizzano gli Open Data e che li definiscono come strumenti di Open Government.

servizi relativi ai dati territoriali, i servizi e le tecnologie di rete; gli accordi in materia di condivisione, accesso e utilizzo dei dati e i meccanismi, i processi e le procedure di coordinamento e di monitoraggio stabilite, attuate o rese disponibili ⁴⁹ [...]», si basa su alcuni principi comuni che fungono da pilastri/obiettivi che gli enti pubblici devono focalizzare quando si parla di qualsiasi operazione di Open Data. Questi ultimi sono subito di seguito elencati:

- I dati devono essere raccolti una sola volta e archiviati laddove il loro utilizzo risulti più efficace e immediato;
- I dati devono poter essere combinati fra loro anche se derivanti da fonti diverse di tutta l'Unione Europea e devono poter essere condivisi tra più utenti contemporaneamente;
- Dev'essere possibile collezionare dati da differenti «luoghi» di informazione per costruire un'infrastruttura combinata su più livelli;
- I dati geografici di ciascuno Stato facente parte dell'Unione devono poter essere accessibili e condivisibili;
- Gli strumenti mediante i quali è possibile usufruire dei dati geografici devono essere accessibili e di facile rilevazione⁵⁰.

Direttive a parte, a livello interno questi provvedimenti forniscono una serie di incentivi, accompagnati da alcuni limiti, all'interno dei quali le operazioni Open Data si esauriscono.

1.1. Limiti previsti

Quanto influiscono i limiti in questa trattazione? E perché? È necessario parlare anche di limiti del processo di digitalizzazione in quanto si vuole porre l'accento sul fatto che il modello Open non vuol costituire un *halibi* per la legittimazione all'uso (e abuso) dei dati certificati; piuttosto, questo strumento ha come fine lo snellimento dell'interazione fra Pubbliche Amministrazioni e cittadini. Un indizio di questa

⁴⁹ Art.3, comma 1 della Direttiva 2007/2/CE.

⁵⁰ L'elenco riportato è un riadattamento in lingua italiana dei principi/obiettivi di *Inspire*, i quali sono disponibili in lingua ufficiale sul portale <http://inspire.jrc.ec.europa.eu>

non- interferenza è facilmente riscontrabile proprio nel primo provvedimento elencato nella tabella (**tab.3**):

- La Legge n°633/1941 garantisce, al di sopra di qualsiasi operazione o interazione, l'importanza della salvaguardia delle « opere di ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura⁵¹ », e fa specifico riferimento, all'art.2, comma 9, alle banche dati come raccolte di opere e dati individualmente accessibili mediante mezzi elettronici.

Questa specificazione risponde al principio generale del *rispetto della privacy*, che insiste sui limiti della conoscibilità, anche con riferimento alla riservatezza dei soggetti ai quali i dati sono riferiti. All'interno dello stesso quadro normativo in cui ci muoviamo, abbiamo altri esempi che rispondono al medesimo principio:

- Il D.Lgs. n°196/2003, Codice in materia di protezione dei dati personali, ribadisce ancor meglio della Legge pocanzi analizzata, l'urgenza di circoscrivere talune sfere personali del soggetto a cui i dati sono riferiti. Il Decreto, all'art. 3, TITOLO I (Principio di necessità nel trattamento dei dati), limita al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi nella configurazione e dei sistemi informativi e i programmi informatici.

Non si cerca di *entrare nel merito*, non si vuole modificare o canalizzare le scelte degli individui per controllarli, piuttosto lo scopo risulta essere esattamente l'opposto: si ricerca il controllo degli individui sulle decisioni delle Pubbliche Amministrazioni, e si esorta queste ultime a tener conto dei veri bisogni e delle urgenze dei cittadini alle quali è necessario far fronte.

1.2. Trasparenza “nuova”

Tenendo sempre fermo il quadro dal quale partiamo (**tab.3**), possiamo facilmente notare l'innovazione che l'Open Data porta nella struttura amministrativa per quanto riguarda la trasparenza. Cronologicamente, nel nostro ordinamento il dialogo tra Amministrazione e cittadino avviene in tre fasi normativamente previste:

⁵¹ Art. 1, comma 2, Legge n°633/1941.

- La Legge n° 241/1990, Legge sul procedimento amministrativo, che ha subito previsto, all'art. 1, comma 1 (Principi generali dell'attività amministrativa), come l'interazione e le operazioni che interessano il cittadino debbano rispondere a criteri di *economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza*.

Cosa ci suggerisce questo tipo di obbligo dei Pubblici Uffici? Evidentemente, il motivo di una tale priorità concerne un'idea di *fiducia* che si è voluta creare tra l'individuo e il detentore dei suoi dati. In effetti, proprio perché trattasi di operazioni che hanno per oggetto dati strettamente collegati al cittadino che li fornisce, se tale materia fosse confluita in quelle di competenza discrezionale dell'Amministrazione, è facile credere che quest'ultima avrebbe potuto agire in maniera del tutto indipendente dal monitoraggio esterno, procurando non pochi equivoci;

- Il D. Lgs. n° 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che più di altri provvedimenti ha conferito l'idea di *nuove modalità di interazione* con la PA, riprendendo, all'art. 12, gli stessi principi descritti dalla L. n° 241/1990, con l'aggiunta della previsione di modi di attuazioni degli stessi. Soprattutto, si registra l'utilizzo di «tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi [...]»⁵².

La novità che ci è fornita dal CAD in questa sede si riferisce all'obbligo *per legge* di assicurare la fruizione, trasmissione e condivisione dell'informazione in formato digitale, puntando alla velocità con cui il processo decisionale viene a delinarsi;

- Il D. Lgs. n°150/2009, Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n°15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, in cui il Legislatore interviene modificando e integrando il modello previsto dal D. Lgs. n°82/2005, e trasformando il concetto di trasparenza, lo amplia

⁵² Art. 12, comma 1 (Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione delle comunicazioni nell'azione amministrativa), Sezione III (Organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni- Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali), D. Lgs. n° 82/2005.

intendendolo come «accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione⁵³».

L'idea di *trasparenza* in questo senso, porta alla diretta legittimazione dell'individuo come *colui il quale detiene una posizione qualificata* rispetto all'azione degli Enti, li monitora, li controlla, e li rende suscettibili all'azione sanzionatoria in caso di inadempimento. Logicamente, la conclusione che ci aspettiamo da queste tre fasi della maturazione del concetto di *trasparenza* è che, ad oggi, nel caso in cui le Amministrazioni non pubblichino *on line* qualsiasi tappa delle attività che le compete, non sarebbe possibile parlare di *adempimento* agli obblighi previsti per legge. Se ciò non fosse sufficiente, si potrebbe addirittura attenersi alla Delibera n°105/2010 della *Commissione per la valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche*, la quale ha esaurientemente spiegato la trasformazione del concetto da statico a dinamico, e ha altresì disposto le cosiddette “Linee Guida per la predisposizione del programma triennale per la Trasparenza”. Questo documento fornisce un ottimo riferimento alle politiche di Open Government, esortando gli Uffici Pubblici alla loro previsione, individuandole come *buona prassi* da implementare in ogni attività.

1.3. Incentivo al riutilizzo

Riconducendo l'approfondimento appena concluso all'argomentazione iniziale, in cui si è considerata la normativa europea, possiamo entrare nel merito e definire i provvedimenti legislativi che hanno reso possibile l'attuazione interna delle Direttive precedentemente sintetizzate:

- D. Lgs. n° 36/2006, Attuazione della Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti del settore pubblico, chiarisce subito che i documenti ai quali si fa riferimento concernono «dati pubblici nella disponibilità delle Pubbliche Amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico⁵⁴», specificando poi come *organismi di diritto pubblico*, «organismi, dotati di

⁵³ Art.11. comma 1 (Trasparenza), Capo III (Trasparenza e rendicontazione della performance), D.Lgs. n°150/2009.

⁵⁴ Art. 1, comma 1 (Oggetto e ambito di applicazione), D. Lgs. n° 36/2006.

personalità giuridica[...] la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato⁵⁵».

È opportuno specificare in questa sede cosa si intenda per *riutilizzo*: esso riguarda il vero e proprio scambio di documenti in possesso di enti pubblici per scopi diversi da quelli per cui gli stessi sono stati prodotti, a fini commerciali e non commerciali. Ciò risponde alla necessità di snellire il più possibile l'attività amministrativa (che sappiamo essere molto rallentata, probabilmente perché le risposte che deve fornire rendono particolarmente difficile il reperimento delle informazioni atte alla soluzione delle questioni aperte).

- Il D. Lgs. n°32/2010, Attuazione della Direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea (INSPIRE), non solo stabilisce la costituzione di un nuovo organo, bensì prevede l'obbligo da parte delle autorità pubbliche che forniscano «alle istituzioni e agli organismi comunitari l'accesso ai set di dati territoriali e servizi ad essi relativi a condizioni armonizzate secondo le disposizioni di esecuzione stabilite a livello comunitario[...]»⁵⁶.

Un assetto così delineato non lascia spazio a discrezionalità di nessun genere: sebbene quello appena descritto sia solo una prima concezione dell'idea di modello Open Data⁵⁷, è ormai inglobato nel nostro ordinamento un siffatto meccanismo di condivisione e fruizione dei dati a livello statale e europeo.

2. Due anni di innovazione: il *work in progress* dell'Open Data

Abbiamo più volte ribadito nel corso della nostra trattazione come in soli due anni vi siano stati non pochi passi in avanti per quanto concerne il modello (ed il *ruolo*) dell'Open Data nel nostro ordinamento. Si è accennato alla trasformazione dello

⁵⁵ Art. 2, comma 1 lett. *b* (Definizioni), D. Lgs. n°36/2006.

⁵⁶ Art. 10, comma 3 (Condivisione e riutilizzo dei dati nell'ambito delle autorità pubbliche), D. Lgs. n° 32/2010.

⁵⁷ Si ricorda che il *Vademecum- Open Data* è stato modificato dal 2011 in poi; adesso facciamo riferimento ad un differente documento a cura dell'*Agenzia per l'Italia Digitale*, Linee Guida Nazionali per la valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico (II semestre 2013).

stesso *Vademecum* al quale i Pubblici Uffici fanno riferimento in materia. Guardando alle novità apportate grazie al contributo dell'*Agenzia per l'Italia Digitale*, è possibile riprendere il quadro normativo precedentemente analizzato, ponendo l'accento sul cambiamento e l'innovazione così prontamente recepita dalla legislazione statale. Ripartendo proprio dalla stessa tabella (**tab.3**) che ci ha aiutato nel percorso iniziale a inquadrare il modello, possiamo provare a fare un passo ulteriore sintetizzando i progressi fino a questo *II semestre 2013*, riscontrabili subito qui di seguito in una ulteriore tabella (**tab.4**):

(Tab.4)- Trasformazione del quadro normativo.

Provvedimento	Descrizione	Parole Chiave
D. L. n°179/2012	Modifica dell'art. 52 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)	Valorizzazione, interoperabilità
Legge n° 190/2012	Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA	Anticorruzione, legalità
D. Lgs. n° 33/2013	Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA	Accessibilità, trasparenza

A quanto pare, la previsione di un modello così vastamente concepito, ha influenzato settori per i quali lo stesso non era stato predisposto inizialmente. Tant'è che la stessa (**tab.4**) ci suggerisce un ampliamento dei campi in cui l'Open Data risulta come tappa di svolta fondamentale. Approfondendo,

- Il DL n° 179/2012, Ulteriori Misure urgenti per la crescita del Paese, modifica l'art. 52 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che adesso prevede che «le Pubbliche Amministrazioni pubblichino nel proprio sito web, all'interno della sezione *Trasparenza, valutazione e merito*, il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo[...]»⁵⁸.

L'innovazione, qui, è nel fatto che adesso, grazie alle modifiche apportate dal DL, gli Open Data sono diventati ormai previsti per *obbligo di legge* all'interno di ciascuna Amministrazione;

- La Legge n°190/2012, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, che assicura, ad esempio, che la trasparenza dell'attività amministrativa è assicurata «mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione[...]»⁵⁹.

Più volte, nella Legge, si richiama l'attenzione dei soggetti a cui si riferisce, esortandoli alla comunicazione strettamente *telematica*. Questo principio di continuità nella fruizione e scambio delle informazioni, conferma quanto asserito prima, ossia che un tipo di modello *aperto* così come lo intendiamo noi, ha influenza positiva su una varietà talmente ampia di materie da non poter non essere previsto da una struttura partecipativa come la nostra *democrazia* si propone d'essere;

- Il D. Lgs. n°33/2013, Riordino della Disciplina riguardante gli obblighi di Pubblicità, Trasparenza e Diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, che fa più volte riferimento ai provvedimenti

⁵⁸ Art. 52, comma 1, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), come modificato dal DL n° 179/2012.

⁵⁹ Art.1, comma 15, Legge n°190/2012.

precedentemente analizzati, e che dedica molteplici articoli ai *dati aperti*, al *riutilizzo*, e all'*accessibilità* delle informazioni pubblicate sui siti web⁶⁰.

Il richiamo sempre più insistente alla cooperazione a livello amministrativo e le novità che si sono susseguite in pochissimi anni dalla previsione di un modello *open*, ci fanno pensare (e sperare) che il processo non potrebbe far altro che dare un risultato sempre positivo e crescente.

2.1. Influenza dell'Open Data negli Enti Locali

Se questi provvedimenti conferiscono legittimità all'azione statale, non possiamo non approfondire la questione dell'influenza che gli Open data hanno a livello locale. Per dare una prima idea dell'assorbimento della materia nelle Regioni del nostro Paese, possiamo anzitutto far riferimento ai principi comuni condivisi da suddetti Enti per le politiche di gestione informatizzata:

- Applicazione del principio che i dati degli enti pubblici sono un bene che appartiene alla comunità,
- Impegno di trasparenza da parte dell'ente pubblico nei confronti della cittadinanza a garanzia di condizioni eque e non discriminatorie;
- Miglioramento della qualità di vita dei cittadini grazie alla maggiore partecipazione;
- Avanzamento sul piano di attuazione delle agende digitali regionali e nazionale;
- Valorizzazione del patrimonio informativo degli enti pubblici;
- Accelerazione di opportunità di impresa e lavoro,
- Promozione di una rivoluzione culturale volta ad avvicinare le Pubbliche Amministrazioni con le imprese e i cittadini, e con tutti gli attori della società civile;
- Indirizzo evolutivo verso il linked *open data* come “dato arricchito”⁶¹.

⁶⁰ Ad esempio, Capo I, art.7, comma 1- *Dati aperti e riutilizzo*; Capo I, art. 9. Commi 1 e 2- *accesso alle informazioni pubblicate nei siti web*, , D.Lgs.n°33/2013.

Già solamente questa prima considerazione sui principi condivisi tra Regioni ci suggerisce quanto effettivamente sia percepita come fondamentale e prioritaria la diffusione dell'Open Data come strumento di integrazione sociale, soprattutto per quanto concerne l'importanza che ricopre a livello di *partecipazione*, che abbiamo più volte ribadito in questa analisi (*Ibidem*). Andando avanti con la trattazione, sfortunatamente, ci renderemo però conto di quanto è stato ed è ancora difficile traslare i concetti fino ad ora presi in considerazione a livello astratto, nella concretezza dell'attività amministrativa quotidiana.

3. L'Open data e la Politica Economica

Nonostante i traguardi raggiunti dal modello Open Data per quanto concerne l'apertura all'interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione, si è registrata negli anni una sensibile differenza fra la relazione auspicata a livello normativo e la concretezza della gestione dei dati. Ciò che sarebbe bene entrasse nello scenario del progetto riguarda una visione del dato *open* non solo come bene strumentale alla immediata fruizione di servizi, bensì come una vera e propria leva di innovazione e di politica economica. Tant'è che dal momento della nascita, il patrimonio informativo fornito dal modello aperto ha cambiato quasi completamente il suo aspetto, diventando uno stimolo per l'economia digitale. Questa trasformazione ha reso possibile incentivare ancora di più l'ottimizzazione delle risorse disponibili *online*, creando il corrispettivo valore economico del dato digitalizzato, inteso come strumento per la nascita di nuovi posti di lavoro e supporto alle decisioni dell'organo politico. Ciò che si è appena asserito permette di confrontare il dato aperto proprio in funzione di *valore aggiunto* per la politica economica.

- 1) Consideriamo dapprima l'impatto dell' Open Data in una semplice funzione di produzione⁶² :

⁶¹ La presente elencazione è un riadattamento dell'elenco presente nel documento a cura dell'*Agenzia per l'Italia Digitale*, Linee Guida per la Valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico, II semestre 2013.

⁶² La *funzione di produzione* rappresenta la relazione che intercorre fra le singole quantità di fattori di produzione (inputs) utilizzati (che, per semplificazione, intendiamo in questa sede come *k*-

$$Y = F(X) = A F(K)^\alpha F(L)^\beta$$

Dove $Y = F(X)$ rappresenta il livello di produzione

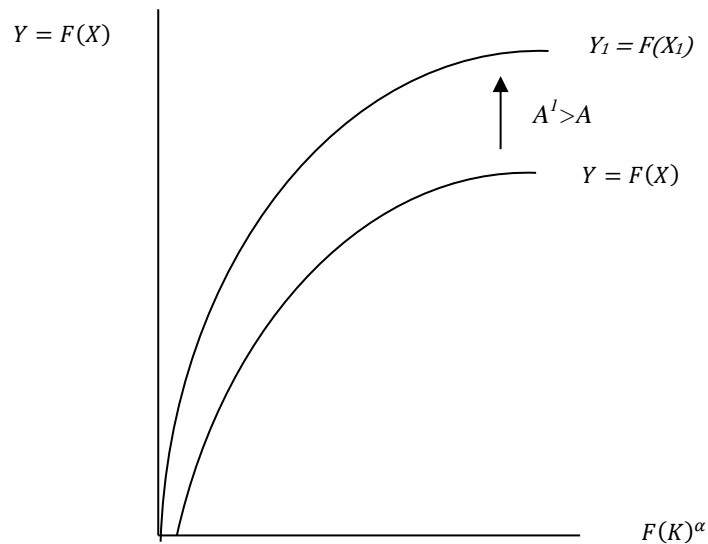
A rappresenta la *produttività* (che aumenta grazie all'ausilio del *progresso tecnologico*)

$F(K)^\alpha$ rappresenta il livello di capitale

$F(L)^\beta$ rappresenta la quantità di lavoratori.

Graficamente, grazie al grafico (**fig. 3**) non è difficile immaginare come questo dato non sia altro che un ulteriore incentivo al supporto del modello:

(**Fig.3**)



Quello che interessa la nostra analisi riguarda il livello di *produttività*, in cui rientra anche lo strumento Open Data come parte del *progresso tecnologico*, che influisce positivamente su A , la quale, a sua volta, porterà il livello di produzione ad un livello $Y_1 > Y$. Ma non finisce qui, l'aumento del livello di produzione genera reddito in più che concede la possibilità da parte delle imprese di assumere nuovo personale qualificato per l'utilizzo delle tecnologie.

capitale; l- lavoro; A- produttività), per ottenere un risultato in termini di quantità di prodotto (outputs).

2) Possiamo pensare al contributo del modello Open Data alla politica economica, e al merito che ha nei confronti dello sviluppo del mercato, facendo anche riferimento all'influenza che questo potrebbe avere nei confronti delle decisioni di ogni organo politico, anche locale. Si prenda in considerazione l'esempio della *rendita* del candidato politico, la quale può essere intesa come un vero e proprio premio che gli elettori conferiscono in caso di buon utilizzo di risorse per creare servizi e *public good*⁶³. Potremmo immaginare di fare un paragone fra le preferenze dell'elettore, che sarebbero sintetizzate come

$$W = c + \gamma g$$

Dove W rappresenta le preferenze

c rappresenta il consumo privato

γg rappresenta la parte di *public good* che auspicata dall'elettore

e le utilità del candidato politico, che si configurerebbero invece come

$$U = r + pR$$

Dove U sono le utilità

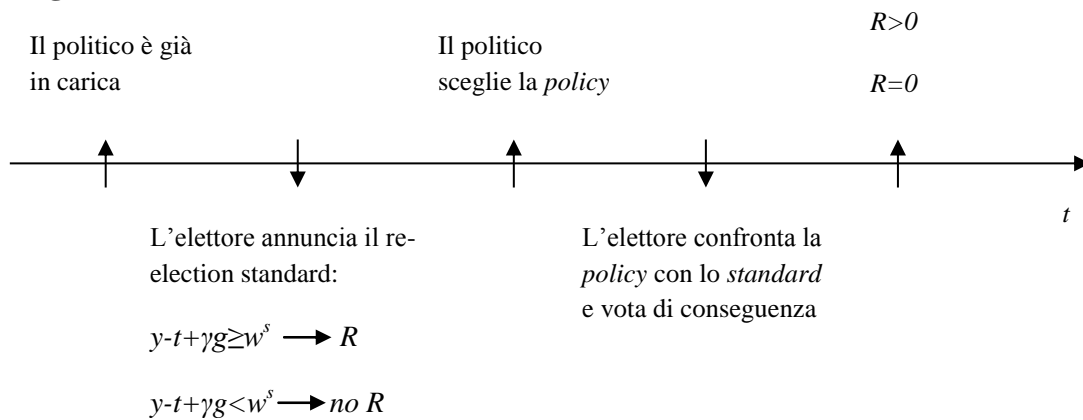
r rappresenta la rendita attuale (assumiamo il politico sia in carica)

pR rappresenta la probabilità di rendita futura in seguito alla rielezione.

Per capire la relazione che intercorre tra le due equazioni, si immagini una linea temporale in cui si mettano a confronto *preferenze* degli elettori e *utilità* dei candidati politici. Graficamente, la linea del tempo (**fig.4**) potrebbe aiutarci in questo senso:

⁶³ Per *public good*, intendiamo quel tipo di bene pubblico «puro» che, per essere definito tale, deve godere di due caratteristiche principali: deve essere *non rivale* (ossia ciascun individuo deve poterne usufruire contemporaneamente agli altri nella stessa misura); dev'essere inoltre *non escludibile* (e cioè non può essere suscettibile di un costo di entrata senza il quale l'accesso diventerebbe interdetto).

(Fig.4)



Assumendo, come abbiamo fatto in precedenza, che il candidato sia già in carica, quello che ci interessa è notare come cambia la sua *rendita* finale. Se nella scelta della *policy* si sarà tenuto conto dello standard proposto dagli elettori, R crescerà in maniera direttamente proporzionale a quanti servizi e *public goods* saranno stati concessi al pubblico. Qualora invece il candidato non fosse lungimirante, ossia guardasse alla massimizzazione del profitto immediato senza contare che quest'ultimo dipende, in un periodo più lungo, per la maggior parte dal livello di benessere che riesce a garantire, farà in modo tale da non assicurarsi una buona posizione in prossimità delle elezioni. Sinteticamente, possiamo introdurre il concetto di Open Data in questo modello come quella parte di γg che risulta aumentare i profitti sia della parte politica decisionale, sia degli elettori. Successivamente ci premerà spiegare quali siano le variabili che si pongono in essere nella scelta delle *policies* e quanto sia di facile (o difficile) attuazione a livello statale e locale il modello Open Data come servizio interoperativo che massimizza le *utilità* generalmente intese.

III

Da un ideale all'implementazione: Open data e *Digital Divide*

1. *Agenda setting*⁶⁴ degli Enti Locali in materia di Open Data.

Se l'oggetto della nostra analisi condotta fino a questo punto ha riguardato un'idea di Open Data come strumento di partecipazione politica auspicabile a livello statale e come simbolo di diminuzione del divario esistente fra Pubblica Amministrazione e cittadini di una comunità, è il caso di interrogarci adesso su come effettivamente tutte le premesse prese in considerazione si esplichino in maniera tangibile nell'ordinamento. Per far questo non possiamo non parlare di Enti Locali come *ambiente* di riferimento per l'implementazione di politiche concernenti l'Open Data. Nello specifico, si verificherà adesso in che modo questi hanno recepito gli obblighi derivanti dalla normativa statale in materia. Sembrerebbe, da quanto si evince dalla posizione dell'avv. Ernesto Belisario⁶⁵, che addirittura le Regioni si stiano muovendo più velocemente e con risultati più efficienti in merito alla questione di Open Data, approvando leggi che dettano obblighi ben più definiti e concreti rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, che si limita a dettare dei principi e esortazioni perché le Pubbliche Amministrazioni si adoperino per il soddisfacimento del bisogno di trasparenza. Ciò è quello che ci viene suggerito dalla *mappa delle leggi regionali in materia di Open Data*, creata appositamente dall'esperto per definire quanto sia sentito prioritario negli Enti Locali il desiderio

⁶⁴ Per *Agenda setting* intendiamo un processo di riconoscimento di un problema come collettivo da parte del Governo. Analizzata in primissima istanza da politologi statunitensi come R.Cobb, J.K.Ross e M.H.Ross nei primi anni '70, possiamo definirla esaustivamente con le parole dei suddetti studiosi, parlandone in termini di «processo tramite il quale le richieste dei vari gruppi che compongono una popolazione vengono tradotte in questioni che cercano di attirare seriamente l'attenzione dei pubblici funzionari». Per maggiori info: M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna (2003).

⁶⁵ E. Belisario è uno specialista in Diritto Amministrativo, e Scienza Amministrativa, docente presso l'Università degli Studi della Basilicata, fortemente interessato agli aspetti giuridici dell' *e-Government*. Fondatore del blog EU- Diritto 2.0, disponibile sul portale <http://blog.ernestobelisario.eu/>.

di ampliamento dell'informazione come strumento utile al processo decisionale. Al termine dell'anno 2012, la situazione sembra configurarsi nella seguente maniera per alcuni degli Enti Locali da lui analizzati:

- PROPOSTA DI LEGGE IN DISCUSSIONE:

- a) Regione Sicilia, **Disegno di legge** – *Norme in materia di pubblicazione tramite la rete internet e il riutilizzo dei documenti e dei dati della Pubblica Amministrazione regionale e locale;*
- b) Regione Basilicata, **Proposta di legge** – *Disposizioni in materia di accesso, pubblicazione e riutilizzo di documenti e dei dati pubblici dell'Amministrazione regionale in formato aperto tramite la rete internet;*
- c) Regione Campania, **Proposta di legge** – *Legge sulla trasparenza amministrativa e l'accesso e il riutilizzo dei dati di titolarità regionale;*
- d) Regione Umbria, **Disegno di legge regionale n° 780/XIV** – *Disposizioni in materia di pubblicazione e riutilizzazione dei dati e delle informazioni delle Amministrazioni regionali e locali umbre;*
- e) Regione Lombardia, **Proposta di legge n° 154/VIII** – *Disposizioni in materia di accesso, pubblicazione e riutilizzo dei documenti e dei dati pubblici dell'Amministrazione regionale in formato aperto tramite software libero e rete Internet.*

- NORMA DI PRINCIPIO IN LEGGE APPROVATA:

- a) Regione Friuli Venezia Giulia, **Legge Regionale n° 9/2011** – *Disciplina del Sistema Informativo Integrato regionale del Friuli Venezia Giulia;*

- LEGGE REGIONALE APPROVATA:

- a) Regione Puglia, **Legge Regionale n° 21/2012** – *Norme sul software libero, accessibilità di dati e documenti ed hardware documentato;*
- b) Regione Lazio, **Legge Regionale n° 7/2012** – *Disposizioni in materia di dati aperti e riutilizzo di informazioni e dati pubblici e iniziative connesse;*
- c) Regione Piemonte, **Legge regionale n° 24/2011** - *Disposizioni in materia di pubblicazione tramite la rete internet e di riutilizzo dei documenti e dei dati pubblici dell'amministrazione regionale;*

d) Provincia di Trento, **Disegno di legge n° 249/XIV** - *Norme in materia di adozione del software libero e open source, dei formati di dati aperti e di diritti digitali del cittadino.*

In generale, da qualche tempo a questa parte è stato possibile parlare di una vera e propria *moda* concernente l'Open data, per i dettami della quale le iniziative delle Pubbliche Amministrazioni si sono moltiplicate sempre di più e si avviata l'apertura di più di milleseicento *Datasets*⁶⁶. Belisario, però, esorta all'attenzione della necessità di cambiamento dell'assioma di base: il contesto in cui si sta operando in materia fa presupporre una sorta di pensiero sull'Open data come *ottriato*, nel senso che sono gli Enti Locali più informati e «illuminati» a concedere il privilegio di tale strumento ai cittadini, e pertanto hanno la facoltà di fermare l'erogazione di questo servizio in piena discrezionalità. Se si pensa però al motivo stesso per cui l'Open Data entra in agenda istituzionale, e cioè al fatto che in questo momento più che in altri il desiderio e il bisogno di trasparenza preme e si fa come *issue* prioritaria, sarebbe auspicabile piuttosto che si operi in termini di Open Data come *diritto* proprio di ogni cittadino, ossia come strumento di controllo e valutazione delle politiche pubbliche, al quale non può che corrispondere un *obbligo* delle Amministrazioni Pubbliche. Potrebbe sembrare un concetto scontato, ma allora perché, se questa idea di base è rispettata e condivisa, esistono tuttora, dopo quasi vent'anni dalla digitalizzazione delle attività dei Pubblici Uffici, incongruenze e discrasie tra *quello che è* e *quello che dovrebbe essere*? Ovviamente, sorge spontaneo un dubbio in merito: la normativa ci fa prendere coscienza di quello che è; Leggi, disegni di legge, proposte di legge non sono altro che il dato esperienziale di quanto il fenomeno sia diffuso a livello centrale e capillare. Ma, a parte il principio generalmente condiviso di buon utilizzo di risorse, trasparenza e partecipazione, quali sono i parametri da rispettare nella definizione dell'agenda? O meglio, cosa *dovrebbe essere*? Sempre lo studioso propone un modello di analisi che ha per oggetto i postulati fondamentali del comportamento di cui un'Amministrazione

⁶⁶ Un *dataset* è una rappresentazione disponibile in versione digitale di taluni dati strutturati in forma relazionale.

Pubblica dovrebbe essere responsabile, individuandoli come i «Dieci Comandamenti della PA Digitale»⁶⁷, ed elencati subito sotto nella tabella (tab.5).

(Tab.5) – I Dieci Comandamenti della PA Digitale.

<i>Come dovrebbe essere</i>	<i>Com'è</i>
Libertà dei dati (nonostante i costi)	Dati liberi come residuo di altre attività ritenute prioritarie.
Uscire dalle logiche tradizionaliste	Preferenza del cartaceo sul digitalizzato
Eliminazione del “doppio- binario”	Pratiche ripetute sia su cartaceo che su digitale e dispersione di costi e tempo
Considerare il cittadino come una risorsa e non come un suddito	Il cittadino è <i>solo</i> il destinatario delle politiche pubbliche, non il promotore
Innovazione organica e organizzata	Sedi campione e progetti pilota
Adozione di un federalismo digitale efficiente	Si pensa ancora troppo poco all’informatizzazione capillare
Interpretazione delle norme in modo evolutivo	Si tende ad interpretare le norme sempre nella maniera più restrittiva
Imparare dagli errori	Reiterazione degli stessi meccanismi
Tutela degli innovatori	Emarginati, limitati e talvolta sanzionati
Informazione da governare, non personalizzare	Informazione troppo influenzata da fattori esterni che la deviano

Questo modello riassuntivo contiene al suo interno la differenza sostanziale esistente fra gli auspici degli ultimi anni e della recente normativa, e l’atteggiamento concreto dei Pubblici Uffici, che tendono ad essere restii rispetto all’innovazione e al progresso. Non solo, nel corso della trattazione ci si renderà conto, a parte la discrepanza fra concreto e astratto, della forte divergenza in termini di implementazione effettiva tra enti territoriali, anche vicini, che non sembravo aver recepito allo stesso modo il bisogno di *apertura*.

1.1. Quali sono i soggetti che definiscono l’Agenda setting?

⁶⁷ Disponibili sul portale <http://blog.ernestobelisario.eu>, questi sono stati oggetto di discussione durante il BARCAMP INNOVATORIPA 2010, tenutosi a Roma il 19 Maggio 2010.

Come dimostrato nel paragrafo precedente, ciò che rileva ai fini dell'analisi di politiche pubbliche incentrate sull'Open Data e la sua esistenza a livello territoriale concerne l'individuazione di *issues* che formeranno la cosiddetta agenda *istituzionale* (che può essere considerata come il processo finale di definizione di agenda, ossia il programma conclusivo, comprensivo di tutti i problemi ritenuti collettivi e ai quali si cercherà soluzione). Ma chi decide quale sia l'*issue* oggetto di studio di *policies* pubbliche? Quali soggetti definiscono l'*Agenda setting*? Per dare risposta a questo interrogativo, risulta utile analizzare quanto e in che modo le autorità governative reagiscano agli impulsi esterni di individui e/o gruppi, e anche quali siano le condizioni che permettono che tali impulsi emergano. Gli studi in materia⁶⁸ hanno permesso di concepire un *funnel of causality* all'interno del quale tutte le variabili (ossia interessi, bisogni, struttura delle istituzioni e idee) interagiscono annidandosi l'una con l'altra. Il modello del *funnel of causality* non considera aspetti materiali piuttosto che aspetti ideologici o viceversa, bensì concepisce una relazione che avviene in un reticolato di fattori misti, collocati casualmente e che danno risultati diversi rispetto all'ordine di confronto. Per Hofferbert e Simeon, «il processo decisionale avviene all'interno delle istituzioni, le istituzioni esistono all'interno di un complesso di idee e ideologie, le ideologie all'interno di relazioni di potere nella società e le relazioni di potere all'interno dell'ambiente sociale e materiale più vasto⁶⁹». Il limite che questo modello porta con sé è che non spiega in che modo e quale sia il momento di rivelazione dei reali bisogni da parte delle “forze generiche” alle istituzioni. Tentativi più recenti hanno compiuto passi in avanti rispetto all'idea di agenda elaborato da Hofferbert e Simeon, la quale è maturata, assumendo come premessa che la definizione dell'agenda non possa essere distaccata da un contesto di discussione e dibattito tra gli individui interessati alla politica, i quali presentano dati e informazioni per supportare i propri interessi, influenzando i cosiddetti *policy subsystems* (sottosistemi, appunto, in cui, al momento di formulazione delle politiche pubbliche, gli attori di *policies* propongono soluzioni realistiche a problemi emersi in sede di

⁶⁸ Tali studi prendono le mosse durante il corso degli anni '70, grazie al contributo di Anthony King in Gran Bretagna, Richard Hofferbert negli Stati Uniti e Richard Simeon in Canada.

⁶⁹ M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna (2003).

agenda)⁷⁰. In quest'ottica, assistiamo alla creazione di veri *monopoli di policy* in cui il gruppo/individuo che riesce a concentrare più sostegno della sua interpretazione di un problema sarà considerato come più attendibile in sede di discussione. In sintesi, sappiamo adesso quali siano i fattori che variano la definizione dell'agenda e chi siano i soggetti che più di altri influenzano il dibattito politico. Riconsiderando la discrasia tra *come dovrebbe essere* un processo decisionale in materia di Pubblica Amministrazione digitalizzata, e *come è* in realtà, non è difficile intuire quanto siamo ancorati tuttora alla concezione corporativista di *policy subsystems*, ossia quanto le istituzioni stiano ancora alla base del processo, entrando prepotentemente già in ambito di dibattito per la definizione di politiche pubbliche, per le quali si auspica sempre di più la partecipazione di ciascun individuo.

2. La questione «aperta» del *digital divide*.

Abbiamo fino a questo punto affrontato la questione in termini di implementazione, considerando la normativa vigente a livello centrale e quanto la stessa sia effettivamente recepita negli Enti Locali. Ciò che risulta interessante rilevare adesso riguarda la differenza non tanto fra la normativa e l'assorbimento in termini generali, piuttosto quanto cambino gli effetti di direttive simili nei contenuti a livello territoriale, anche tra enti limitrofi tra loro: è questo il caso di analizzare il concetto di *digital divide*. Mostratosi come uno degli argomenti principe delle discussioni in tema di uguaglianza, la questione che gravita attorno al *digital divide* si sviluppa nel corso degli anni '90, e il termine tecnico che l'accompagna indica le disuguaglianze nell'accesso e nell'utilizzo di tecnologie. Divario, disuguaglianza digitale e disparità si riferiscono all'effettiva difficoltà di alcune categorie sociali di non riuscire a raggiungere taluni tipi di mezzi di comunicazione digitale con i quali sempre più informazioni vengono erogate nelle società moderne, rispetto a certi altri mezzi analogici, ritenuti ora obsoleti. L'ORBICOM (Osservatorio Mondiale delle

⁷⁰ Il modello proposto è riconducibile agli studi di F. R. Baumgartner e B. D. Jones, i quali pubblicano numerosi articoli agli inizi degli anni '90, tra i quali ricordiamo *Agenda Dynamics and Policy Subsystems*(1991), *Agendas and Instability in American Politics*(1993).

Comunicazioni) ha ritenuto opportuno specificare che ci troviamo in un'epoca di grandi cambiamenti, per la portata dei progressi tecnologici di cui siamo diretti osservatori, e per la velocità con cui gli stessi progressi entrano nelle nostre comunità sociali. Si desume da questo che, a comunità simili per disponibilità di risorse e per struttura generale, corrisponderanno livelli simili di progresso tecnologico (e dunque un divario digitale inferiore). Il punto di partenza per la definizione corretta di divario digitale ci vincola a considerare alcune caratteristiche, che diventano parametri di partenza per l'adozione di peculiari misure di contrasto alla disparità, subito di seguito elencate:

- QUANTIFICA DELL'AMPIEZZA (valutando i bisogni e gli interessi di ciascun Paese, monitorando l'evoluzione della stessa e delle risorse che periodicamente vi sono destinate);
- CAPACITÀ DI PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI TECNOLOGICI (tenendo in considerazione lo sviluppo economico di ciascun Paese);
- CONSUMI (intesi come *outcomes* effettivi delle politiche in contesto di sviluppo economico);
- CAPACITÀ PRODUTTIVA (rappresentata dall'interazione tra infrastrutture e competenze di riferimento);
- CAPACITÀ DI PENETRAZIONE (che muove dall'idea di capacità di utilizzo e la sua intensità d'uso)⁷¹.

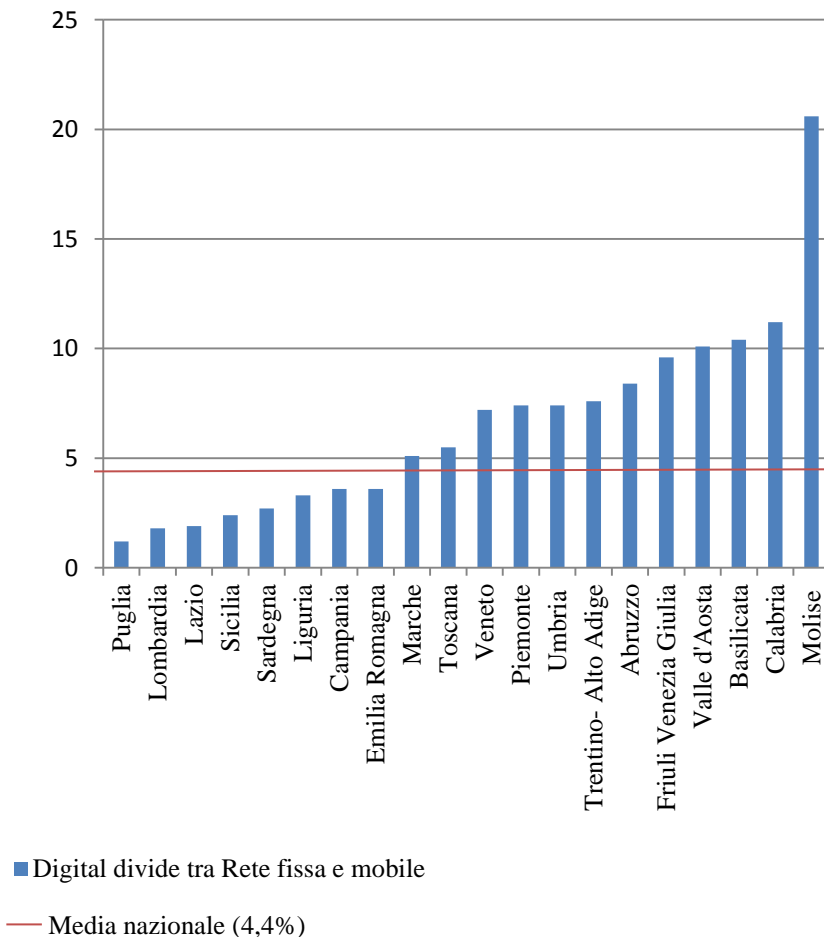
2.1. Il *digital divide* in Italia.

All'interno dell'ordinamento statale italiano il tema di *digital divide* assume un significato tutto particolare, considerando come premessa di base il fatto che, nonostante la digitalizzazione dei sistemi informativi sia sempre più sostenuta da individui e istituzioni, e l'erogazione di dati digitali sempre più auspicata, le modalità di ricezione di informazioni comprendono ancora formati cartacei in

⁷¹ La presente elencazione risulta da un riadattamento di alcuni parametri previsti per il raggruppamento dei Paesi mondiali in cinque categorie, create sulla base dei differenti livelli di «economia tecnologica». Per maggiori info, si consiglia la consultazione del seguente portale: <http://www.informagiovani-italia.com>.

misura costante nel tempo, semplicemente «accompagnata» dai media digitali. Per quanto concerne la nostra trattazione, cercheremo di approfondire la tematica di *digital divide* riconducendola a dati statistici sufficientemente recenti da concedere un'idea generale di quanto differisca l'implementazione degli strumenti «aperti» a livello locale. Il grafico (**fig. 5**) sintetizza alcuni dati del Ministero per lo Sviluppo Economico, che a fine 2012 ha registrato una media nazionale per il *digital divide* italiano pari al 4,4%, intendendo con questo che circa 2,65 milioni di cittadini non avevano accesso alla banda larga fissa, né a quella mobile. Nello specifico, (**fig. 5**) rappresenta le aree regionali in cui si è più «disconnessi».

(Fig. 5) – Digital divide in Italia. Le zone più colpite.



Da quello che si evince dal grafico (**fig.5**), non sembra difficile intuire quanto in realtà la questione sul divario digitale, il comportamento dell'Amministrazione Pubblica, direttive, leggi e disegni di legge non siano un problema risolvibile, se

prima non consideriamo le differenze sostanziali tra enti territoriali così vicini tra loro geograficamente, ma così tanto distanti a livello concreto. Si prendano in considerazione lo «strapiombo» digitale tra le regioni Puglia e Molise. La regione Puglia (nonostante si situi in territorio «meridionale⁷²») si situa in cima in termini di digitalizzazione dei sistemi informativi, con un *digital divide* tra Rete fissa e mobile del solo 1,2%. Ai suoi antipodi, la regione Molise (nonostante vicina alla regione sopraccitata) registra uno sconvolgente divario fra Rete fissa e mobile addirittura del 20,6%. Questo ci dimostra che il percorso per un assottigliamento delle differenze di implementazione anche all'interno di una stessa comunità, quale quella statale italiana, è ancora molto lungo.

2.1.1. Tentativi di eliminazione del *digital divide*: il Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana.

Esistono dei modi per eludere il *digital divide*? Quanti se ne sono davvero preoccupati? E se è vero che risulta come problema prioritario nella programmazione di politiche pubbliche atte alla sua risoluzione, come mai alla fine dell'anno 2012 parliamo ancora di discrepanza tra Regioni in materia? Sicuramente, dalla fine degli anni '90 e a cavallo con il nuovo millennio, come tutte le materie che hanno usufruito a livello funzionale del progresso tecnologico, il fatto di essere a disposizione di una connessione permanente ha cominciato ad essere necessario, automatico, ed è entrato nella scala di priorità di ciascun individuo. Specularmente, il fatto di non essere in possesso di questo tipo di facoltà ha cominciato nello stesso momento ad essere avvertito come un problema. Per quello che abbiamo detto finora, se a livello sociale un problema viene sentito come collettivo, e ha il sostegno dei cosiddetti *policy subsystems* in sede di dibattito politico, allora ha serie possibilità di essere oggetto di politiche pubbliche e destinazione di risorse. Questo meccanismo si è attivato, nella nostra comunità, relativamente con lentezza e ritardo

⁷² Il fatto che si sia fatta allusione alle regioni meridionali è dettato da una sorta di volontà di dimostrare, durante la trattazione, che *paradossalmente* gli Enti territoriali italiani, almeno per quanto concerne questa materia, non si sono categorizzati come accade spesso, dividendo Nord, Centro e Sud. Questo per un motivo molto semplice, che sarà oggetto d'analisi (*infra*): le Regioni meridionali appaiono più reattive agli impulsi di partecipazione ampia e digitalizzata dei cittadini rispetto alle Regioni settentrionali o centrali.

per quanto concerne il divario digitale, ma non è rimasto del tutto dimenticato dalle autorità governative. Infatti, il Ministro per lo Sviluppo economico durante il governo Monti, Corrado Passera, è stato promotore di un'iniziativa organica in merito, e ha elaborato a proposito un primo atto ufficiale di infrastrutture ICT⁷³. La misura in questione si sarebbe stanziata in due macro progetti:

- PROGETTO STRATEGICO DI BANDA ULTRALARGA (concentrato nelle aree più remunerative e popolate del Paese, ove però il mercato dei privati stenta ad investire- creando le cosiddette *aree bianche o grigie*, favorendo l'integrazione tra la Rete fissa e quella mobile);
- REALIZZAZIONE DI DATA CENTER (per assicurare l'esecuzione delle applicazioni più importanti a livello privato- di industria- e di Pubbliche Amministrazioni in formato aperto)⁷⁴.

Gli strumenti sopra descritti si configurano in un contesto più ampio di apertura, che si desume facilmente dagli obiettivi riguardanti la relazione in questione. Disponibili sul documento ufficiale preso in considerazione, questi hanno riguardato soprattutto: l'elaborazione di una cornice unica di riferimento per i Pubblici Uffici che intendono investire in tecnologie di comunicazione; l'ottimizzazione di risorse pubbliche disponibili; l'interoperabilità permanente delle infrastrutture coordinate; gestione pubblica e trasparente delle risorse pubbliche. È pacifico, a questo punto, dedurre che un *attore* indispensabile all'implementazione della struttura *open* non può che essere il privato, che investe, monitora e controlla ex post il percorso delle risorse che egli stesso ha contribuito ad incrementare. Questa idea di partecipazione privata risolverebbe un'importante questione, che è quella che gravita attorno al ritardo tecnologico italiano e alla pigrizia delle Pubbliche Amministrazioni: il costo. Nelle *aree bianche o grigie* il problema sta nella popolazione esigua, per la quale si è restii a destinare risorse statali, il che porta di conseguenza a zone meno avanzate, che incidono sull'aumento del divario digitale.

⁷³Information & Communications Technology.

⁷⁴Ministero per lo Sviluppo economico, Dipartimento di Comunicazione, *Relazione- Progetto Strategico Agenda digitale italiana: implementare le infrastrutture di rete caratteristiche e modalità attuative*, 15 dicembre 2011.

3. Entrando nel merito delle Amministrazioni: il *data divide*.

Se le questioni affrontate fino a questo momento hanno riguardato la possibilità di accedere alle informazioni da parte dei cittadini, a prescindere dall'intervento delle Pubbliche Amministrazioni locali, è il caso adesso di interrogarsi se le stesse abbiano o meno responsabilità nei confronti del cosiddetto *data divide*, ossia nel fornire dati accessibili sui portali di riferimento, e quanto questa possibilità sia condivisa a livello capillare fra i cittadini. In altri termini, l'attività delle Amministrazioni influenza la disuguaglianza nella conoscenza e nello scambio delle informazioni? Seguendo l'analisi di Infografica⁷⁵, ad oggi⁷⁶, risulta che siano stati liberati in Italia più di 7.600 *datasets*. Questi, si ripartiscono in base alle loro caratteristiche, le quali costruiscono un modello di catalogazione su una scala di valori da 1 (una stella) a 5 (cinque stelle):

- ☆ **Una stella.** Indica un qualsiasi documento distribuito *online*, purché fornito con licenza aperta. Può essere in formato Microsoft Word, Adobe Pdf, o un qualsiasi *file* in formato grezzo;
- ☆ ☆ **Due stelle.** I dati accessibili forniti con questo numero di stelle presuppongono un *software* proprietario, che permette di convertirli in dati aperti, sebbene non lo siano di base (si pensi ai documenti in formato Microsoft Excel);
- ☆ ☆ ☆ **Tre stelle.** Rappresenta il formato più semplice di dati aperti. Sono strutturati e codificati, ma in formato non proprietario, che non necessita dunque di particolari *software* (come il formato *.csv* – *Comma Separated Values*). Sono addirittura 5.054 i dati accessibili in questo formato in Italia;
- ☆ ☆ ☆ ☆ **Quattro stelle.** Concerne lo stesso tipo di formato proprio dei dati accessibili a tre stelle, con la particolarità della dotazione di URI⁷⁷,

⁷⁵ A cura della redazione del portale www.dati.gov.it, Infografica riguarda dati statistici in merito allo stato dell'Open Data in Italia. Per ulteriori informazioni, si rimanda al portale sopraccitato.

⁷⁶ L'ultimo aggiornamento risale all'11/09/2013.

⁷⁷ *Uniform Resource Identifier* – un indirizzo di decodifica identico per tutti, che li rende in relazione come un vero e proprio sito web.

che li rende direttamente utilizzabili anche in rete. In Italia, si è arrivati alla condivisione di 1.890 dati in questo tipo di formato;

- ☆ ☆ ☆ ☆ ☆ **Cinque stelle.** Non rappresentano altro se non le stesse caratteristiche viste per il formato di cui sopra, con il passaggio in più che concerne l'interoperabilità, anche *online*, con altri *datasets* disponibili in rete. Ammontano a 365 i dati accessibili in questo formato in Italia al momento in cui si scrive^{78 79}.

3.1. Infografica e *data divide*: i numeri.

Proseguendo con l'analisi, Infografica approfondisce successivamente la questione che gravita attorno al confronto tra i dati che vengono resi aperti da ciascuna Amministrazione italiana. Trascurando la totalità dei dati accessibili di ciascun Ufficio⁸⁰, si registra l'Istat come Ente la cui Amministrazione fornisce più dati accessibili *online* (con 680 *datasets* rilasciati). All'opposto, la regione Campania risulta come fanalino di coda, con un solo *dataset* rilasciato, in merito al Geotag dei progetti per la regione Campania in seno al PO FESR 2007/2013⁸¹. Per il caso studio che si affronterà nelle prossime pagine, si prendono adesso in considerazione gli Enti territoriali oggetto d'indagine nella presente trattazione:

- Regione Puglia (12 *datasets* rilasciati);
- Regione Toscana (17 *datasets* rilasciati);
- Comune di Verona (34 *datasets* rilasciati);
- Regione Veneto (187 *datasets* rilasciati);
- Regione Piemonte (434 *datasets* rilasciati).

Per completare il mosaico del *data divide*, è opportuno aggiungere l'importante tassello che concerne la difficoltà diffusa di accedere con troppa semplicità ai dati

⁷⁸ La proposta di tale modello diviso in categorie è di Tim Berners Lee, ideatore del World Wide Web.

⁷⁹ Questa elencazione è un riadattamento del documento redatto dal Foromez PA, *Vademecum – Open Data*, Parte I – 2. Open Data.

⁸⁰ Per questi, si rimanda direttamente al portale di riferimento.

⁸¹ Per maggiori info: www.62.77.59.134/geotag/campania.

accessibili di ciascuna Amministrazione. Ciò che rileva è sicuramente un *digital divide* di base, che implica diversi livelli di informatizzazione cittadina, che a sua volta influenza l'utenza individuale. Johnatan Gosier(1981), imprenditore statunitense e filantropo, ha inteso questo concetto nell'affermazione «everyone has a big data problem», nel senso che non tutti sono capaci di convertire un formato strutturato Microsoft Excel in formato aperto, e non tutti hanno talmente tanta dimestichezza nell'utilizzo e condivisione di informazioni. In merito, l'imprenditore propone una sorta di «democratizzazione dell'informazione», che si tradurrebbe nel far prendere coscienza a ciascun cittadino di quali dati siano disponibili, e nell'insegnargli a manipolarli.

4. A che punto siamo oggi? Il caso studio: Open Data e Enti Locali.

Tutti i passaggi approfonditi fino a questo punto, sebbene entrino anche nel merito dell'effettiva ricezione delle direttive di indirizzo e nella concretezza delle attività delle Pubbliche Amministrazioni, resterebbero dati incompleti, se non fossero correlati dall'esperienza tangibile. Questa trattazione ha lo scopo non solo di spiegare cosa sia il modello Open Data e quali siano le modalità di attuazione dello stesso, ma altresì vuole verificare e far comprendere a che punto del percorso verso l'apertura ci troviamo, e se la strada che abbiamo alle spalle ha portato a risultati positivi o meno. Il tentativo di «toccare con mano» quanto il modello Open Data sia entrato nelle agende di ciascun ente territoriale ha portato ad un'idea generale che, ai fini della presente analisi, risulta interessante prendere in considerazione. Il caso studio che si sta andando ad affrontare si è sviluppato attorno ad un *questionario d'indagine*⁸² sottoposto all'attenzione dei Responsabili della Trasparenza di centododici Comuni presi a campione tra le Regioni settentrionali, centrali e meridionali italiane, i quali hanno dato risposte differenti e hanno fornito diversi dati riguardanti gradi di implementazione del modello Open Data, sebbene risulti

⁸² Il questionario inviato ai Responsabili della Trasparenza, in formato .excel, è disponibile nell'**Appendice** che segue la presente trattazione, preceduto dagli indirizzi PEC ai quali il questionario stesso è stato inviato.

ormai come modello obbligatorio a livello centrale e periferico. Subito di seguito sono elencate le macro aree di discussione presenti all'interno del *questionario*:

- INFORMAZIONI SUL PORTALE;
- INFORMAZIONI SULLA FORMAZIONE DEI RESPONSABILI;
- INFORMAZIONI SUL GRADO DI CONOSCENZA;
- INFORMAZIONI SULL'INTERAZIONE CON I CITTADINI;
- CONSIDERAZIONI E ASPETTATIVE (PERSONALI).

Si ravvisa fin da subito che, nonostante il campione a cui l'indagine è stata sottoposta possa risultare abbastanza numeroso da poter far immaginare un'ampia quantità di risposte, i dati riguarderanno solo una parte degli interrogati per mancanza di risposta (su centododici comuni presi in considerazione, è stato possibile interagire con solo cinque di loro). L'analisi dei dati pervenuti sarà divisa nella seguente modalità: si procederà per macro aree (elencate pocanzi) all'interno delle quali si disporranno le informazioni con conseguente commento.

4.1. Informazioni sul portale.

- a) Agli intervistati è stato chiesto di chiarire se esistesse un portale Open Data che comprenda l'attività dei Pubblici Uffici, e sulla totalità delle risposte pervenute risulta che 4 comuni su 5 di riferimento siano in disposizione di un portale. La metà di questi, però, non si trova in disposizione della sezione «Amministrazione trasparente», specificamente prevista in materia di Open Data. Il comune restante non è totalmente in disposizione di un portale Open Data, ma dichiara che sono stati avviati programmi di formulazione in merito;
- b) In tema di *dataset*, alla domanda che concerne la quantità disponibile sul portale degli stessi, quasi la totalità degli intervistati ha risposto che il quantitativo si stanziava in poche decine (il numero più alto risulta quello del comune di Barletta(BT), con 24 *dataset*), asserendo che i campi in cui risultano più utili sono quello elettorale, demografico e di bilancio;
- c) Per quanto riguarda gli accessi, tutti i comuni presi in considerazione che usufruiscono del portale Open Data ne dichiarano l'effettivo monitoraggio,

che ammonta a circa 3.000 accessi giornalieri per il solo comune di Barletta(BT), per tutti gli altri si aggira solamente intorno ai 240 accessi settimanali;

- d) Per concludere la questione che gravita attorno alle informazioni sul portale, si è chiesto ai Responsabili della Trasparenza di ciascun ente di chiarire se esistano effetti sensibili dell'ausilio del portale Open Data, e di specificare in quali settori. La maggior parte degli intervistati (3 comuni su 5) ha curiosamente asserito che non esistano effetti tangibili dell'utilizzo di tale strumento; i restanti hanno invece specificato come si sia registrato un aumento della facilitazione del disbrigo di pratiche in materia di prenotazioni, scarico di modulistica, consultazione di bandi di concorso, e infine della considerevole diminuzione di *front office*.

4.2. Informazione sulla formazione dei responsabili.

- a) Sulla questione concernente i soggetti di riferimento per la promozione del portale e le sue caratteristiche strutturali, si è chiesto a ciascun dirigente di definire se esistano dei corsi di specializzazione, o quanto meno una formazione propedeutica al raggiungimento degli obiettivi previsti per i Responsabili della Trasparenza, e di chiarirne le modalità. In merito, 4 comuni su 5 hanno risposto che esiste, in parte, una formazione particolare per i soggetti sopraccitati, che tendenzialmente si esplica in corsi esterni all'Amministrazione Pubblica, tenuti da privati e del tutto facoltativi;
- b) È stato altresì domandato, in termini di opinione personale piuttosto che di fornitura di dati oggettivi, dopo quanto tempo sia opportuno che i Responsabili si aggiornino. A questo proposito, le risposte sono state sensibilmente divergenti: 2 degli intervistati asserisce che non sia prevedibile un tempo di aggiornamento, altrettanti 2 ritengono che sia necessario attivare aggiornamenti pressoché quotidianamente, un solo intervistato ha invece sottolineato la necessità di inserimento di aggiornamenti semestrali (Responsabile per la Trasparenza del comune di Livorno).

4.3. Informazioni sul grado di conoscenza.

- a) In termini di conoscenza del portale (e del modello in generale) Open Data, alla domanda che chiarisca quanto i cittadini abbiano consapevolezza di questo strumento, 3 su 5 dei dirigenti ha affermato la completa disinformazione cittadina, e gli altri 2 hanno specificato che la parte della popolazione informata in materia ricopre solamente un contesto particolare di professionisti e dirigenti stessi della Pubblica Amministrazione. Per ovviare al problema, però, la maggior parte degli intervistati ha altresì fatto presente che esistano taluni progetti di corsi esplicativi, incontri e forum per la promozione dello strumento a livello locale (tra i quali, non compaiono però i cosiddetti *contest* – vere e proprie «gare» di privati che propongono migliorie allo strumento e alla sua implementazione);
- b) In collegamento diretto alla problematica sulla conoscenza, è stato chiesto agli intervistati di intervenire con un'opinione in merito alla possibilità di pensare alla reale utilità dell'Open Data come strumento indicatore di trasparenza. Questi, hanno asserito (tutti) che l'Open Data, «aprendo» le informazioni e consentendo la partecipazione al processo decisionale, risulti come uno strumento fondamentale per lo scambio e la condivisione di dati.

4.4. Informazione sull'interazione con i cittadini.

Riguardando un tema molto attuale, si è voluto accomunare il concetto di Open Data, inteso come strumento per la condivisione di informazioni, con il concetto molto più ampio di *social network*, e alla domanda fatta in merito (se esistano o meno modalità di interazione sul portale che abbiano una struttura simile a quella dei *social network*), la maggior parte degli intervistati ha garantito l'esistenza di tali modalità di interazione, specificando che queste siano coadiuvate da un Responsabile per la gestione delle informazioni raccolte. Queste ultime, risultano efficaci per la programmazione di nuovi servizi, miglioria dei servizi esistenti, e per la segnalazione di disfunzioni o negligenze. Per quanto concerne gli altri 2 dirigenti, essi dichiarano un livello embrionale di progettazione di tali modalità, da attuarsi

nel prossimo futuro, anche con l'ausilio di associazioni o agenzie per la promozione della trasparenza.

4.5. Considerazioni e aspettative.

Le considerazioni finali degli intervistati, le quali sono risultate utili per la comprensione organica della materia Open Data e di quanto sia effettivamente voluta e auspicata a livello locale, sono tra loro scindibili in tre sottocategorie:

- a) *Considerazioni sul modello*: alla domanda concernente l'utilità dello strumento Open Data per le Amministrazioni Pubbliche, tutti gli intervistati sembra essere favorevole all'utilizzo del modello e ne auspica la promozione, per quanto esista una divergenza di opinioni sulla questione se l'Open Data rallenti o meno le attività dei Pubblici Uffici. 4 su 5 di loro concorda nel dichiarare che tale strumento, perché inserito in un contesto di inerzia delle Amministrazioni e scarsa attenzione agli interessi presenti nella società attuale, possa configurarsi – adesso – come motivo di rallentamento delle attività, almeno fino a quando non si provvederà ad una revisione completa della struttura amministrativa (da *top down* – imposta dall'apice della piramide statale – a *bottom up* – voluta fortemente dai cittadini)⁸³;
- b) *Considerazioni sul processo*: è stato sottoposto all'attenzione degli intervistati il confronto fra le previsioni di principi contenuti nel Vademecum Open Data (*Ibidem*) e la realtà effettiva delle attività amministrative, ed è stato chiesto a ciascuno di loro se vi sono stati passi in avanti in merito alla questione. Tutti sostengono che, soprattutto in termini di informazione, il progresso è stato tangibile. Gli stessi, tuttavia, tengono a precisare che, rispetto alle migliorie auspiccate, si procede ancora molto a rilento, trovando il motivo di tale inerzia nel fatto che «non si possa innovare per legge»⁸⁴;
- c) *Considerazioni sugli ostacoli e modifiche per il perfezionamento*: alla domanda conclusiva, che ruota attorno agli ostacoli che localmente

⁸³ M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna(2003).

⁸⁴ Questa è un'affermazione riportata testualmente dalle parole del Dirigente per l'Informatica & l'eGovernment del comune di Verona.

caratterizzano ancora le politiche Open Data, 3 su 5 degli intervistati è concorde nell'indicare, come ostacolo maggiore, la difficoltà di reperire informazioni su una quantità molto vasta di materie (soprattutto in termini di costi di ricerca), e trova nell'Amministrazione centrale la possibile responsabile di reperimento di informazioni la soluzione più realistica. Per gli altri 2 dirigenti, il problema più grave concerne la scarsa attenzione da parte delle Amministrazioni nei confronti di un'*issue* che si fa sempre più spazio nelle agende locali. Le modifiche proposte, da apportare per la soluzione a questa negligenza, non risiederebbe che nei cittadini, e nel personale qualificato che diventi necessariamente promotore e punto di riferimento di un processo dinamico in evoluzione.

Conclusioni

Nel corso della trattazione si è cercato di spiegare i passaggi fondamentali che hanno interessato la *vita* dello strumento Open Data dalla sua nascita ai nostri giorni con l'ausilio dei molteplici campi d'attuazione in cui lo stesso si delinea in tutte le sue forme. Da un punto di vista sociologico, palesandosi come strumento per l'ampliamento della partecipazione dei cittadini al processo decisionale nel suo insieme, non può non essere considerato, l'Open Data, come tappa inevitabile di un processo che si trasforma sempre di più da statico a dinamico. Storicamente, nella definizione di *agenda*, l'apporto degli individui ha avuto la tendenza di esaurirsi nel sostegno delle *issues* che gli stessi avrebbero voluto che entrassero nelle politiche pubbliche che avessero come scopo l'erogazione di beni e servizi per la comunità. Adesso, con la possibilità di intervenire personalmente in ogni passaggio politico, attraverso forum, sondaggi aperti, portali atti al confronto di verità separate che, assieme, danno seguito ad un determinato ideale di *opinione pubblica*, i cittadini seguono le attività amministrative da un livello che potrebbe essere definito embrionale, fino alla loro valutazione posteriore. Con la valutazione della *performance* dei funzionari pubblici, gli individui fanno in modo che ciascuno di loro resti sempre «sull'attenti» e non si perda nell'inerzia di cui i Pubblici Uffici sono spesso tacciati. Passando al contesto tecnico, non si è rilevato che un livello maggiore degli effetti positivi che il modello Open Data ha portato con sé. In materia di Politica Economica, tale strumento è protagonista di rendimenti di scala sempre crescenti della produttività, in quanto incide direttamente sul progresso tecnologico (che tende all'infinito e non ha esternalità negative per gli abitanti di una stessa comunità); non solo, ciò che rileva ai fini dell'incontro fra le utilità di individui e funzionari *elettivi*, è che tale strumento risulti talmente utile ai fini di partecipazione alle *policies*, da rappresentare un motivo di cambiamento delle proprie preferenze in sede di tornata elettorale. In questo senso, permettendolo, il candidato politico si assicura una rendita dalla votazione futura, in cambio del vantaggio concesso al cittadino di monitorare i passaggi di ciascuna politica pubblica. A livello normativo, la spinta europea ha fatto sì che la *questio* attorno alla quale gravita l'Open Data diventasse prioritaria in ciascun ordinamento

dell'Unione. Per quanto concerne l'ordinamento italiano, non stupisce che questo abbia portato all'istituzione di un'*Agenzia per l'Italia Digitale*, o all'obbligo da parte di ciascun Ente locale di prevedere una sezione specifica per ciascun portale *online*, che favorisca l'utilizzo di tale strumento (Amministrazione trasparente). Quello che rende ancora, purtroppo, perplessi alla conclusione della trattazione è che, per quanto non si sia registrato che un *bilancio sociale* positivo in materia di Open Data, con pochissimi, o nessun costo di implementazione, la situazione attuale sia sensibilmente divergente da quella auspicata a livello normativo. Il caso studio, analizzato in questa sede, ha mostrato modalità differenti di attuazione del modello, assieme poi alla discrepanza tra Amministrazioni, anche limitrofe, su tale questione. Quello che resta è l'auspicio, la volontà, la speranza che ciò che «ci siamo detti» finora abbia un seguito; che la situazione che viviamo oggi sia un momento necessario per arrivare all'interoperabilità completa. Questa, non vuol certo essere un'esortazione retorica e priva di contenuto; anzi, per lo studio che è stato effettuato in tema, l'auspicio prende le mosse dalla consapevolezza di realistica di un modello Open Data nel nostro ordinamento. Con le parole di Chiara Facello⁸⁵ e Mario Quaranta⁸⁶: «la percezione da parte del cittadino di possedere le capacità per far sentire la propria voce e la convinzione che le istituzioni siano sensibili alle sue domande è cruciale in democrazia»⁸⁷.

⁸⁵ C. Facello è attualmente ricercatrice presso l'Università di Bologna.

⁸⁶ M. Quaranta, PhD Scienza Politica, è assegnista di ricerca presso la LUISS – Guido Carli di Roma.

⁸⁷ (a cura di) L. Morlino, D. Piana, F. Raniolo, *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna (2013).

Appendice

Qui di seguito, sono elencati i comuni oggetto di indagine, in ordine alfabetico, ai quali è stato inviato il Questionario per il caso studio affrontato nel Capitolo III.4 – *A che punto siamo oggi? Il caso studio: Open Data e Enti locali*, seguiti da una copia fac-simile dello stesso, in formato Microsoft Excel:

- 1) Comune di Agrigento;
- 2) Comune di Alessandria;
- 3) Comune di Ancona;
- 4) Comune di Aosta;
- 5) Comune di Arezzo;
- 6) Comune di Ascoli Piceno;
- 7) Comune di Asti;
- 8) Comune di Avellino;
- 9) Comune di Bari;
- 10) Comune di Barletta;
- 11) Comune di Belluno;
- 12) Comune di Benevento;
- 13) Comune di Bergamo;
- 14) Comune di Biella;
- 15) Comune di Bologna;
- 16) Comune di Bolzano;
- 17) Comune di Brescia;
- 18) Comune di Brindisi;
- 19) Comune di Cagliari;
- 20) Comune di Caltanissetta;
- 21) Comune di Campobasso;
- 22) Comune di Carbonia;
- 23) Comune di Caserta;
- 24) Comune di Catania;
- 25) Comune di Catanzaro;
- 26) Comune di Chieti;
- 27) Comune di Como;
- 28) Comune di Cosenza;

- 29) Comune di Cremona;
- 30) Comune di Crotone;
- 31) Comune di Cuneo;
- 32) Comune di Enna;
- 33) Comune di Fermo;
- 34) Comune di Ferrara;
- 35) Comune di Firenze;
- 36) Comune di Foggia;
- 37) Comune di Forlì;
- 38) Comune di Frosinone;
- 39) Comune di Genova;
- 40) Comune di Gorizia;
- 41) Comune di Grosseto;
- 42) Comune di Imperia;
- 43) Comune di Isernia;
- 44) Comune di La spezia;
- 45) Comune di L'aquila;
- 46) Comune di Latina;
- 47) Comune di Lecce;
- 48) Comune di Lecco;
- 49) Comune di Livorno;
- 50) Comune di Lodi;
- 51) Comune di Lucca;
- 52) Comune di Macerata;
- 53) Comune di Mantova;
- 54) Comune di Massa- Carrara;
- 55) Comune di Matera;
- 56) Comune di Medio campidano;
- 57) Comune di Messina;
- 58) Comune di Milano;
- 59) Comune di Modena;
- 60) Comune di Monza;

- 61) Comune di Napoli;
- 62) Comune di Novara;
- 63) Comune di Nuoro;
- 64) Comune di Ogliastra;
- 65) Comune di Olbia;
- 66) Comune di Oristano;
- 67) Comune di Padova;
- 68) Comune di Palermo;
- 69) Comune di Parma;
- 70) Comune di Pavia;
- 71) Comune di Perugia;
- 72) Comune di Pesaro;
- 73) Comune di Pescara;
- 74) Comune di Piacenza;
- 75) Comune di Pisa;
- 76) Comune di Pistoia;
- 77) Comune di Pordenone;
- 78) Comune di Potenza;
- 79) Comune di Prato;
- 80) Comune di Ragusa;
- 81) Comune di Ravenna;
- 82) Comune di Reggio Calabria;
- 83) Comune di Reggio Emilia;
- 84) Comune di Rieti;
- 85) Comune di Rimini;
- 86) Comune di Roma;
- 87) Comune di Rovigo;
- 88) Comune di Salerno;
- 89) Comune di Sassari;
- 90) Comune di Savona;
- 91) Comune di Siena;
- 92) Comune di Siracusa;

- 93) Comune di Sondrio;
- 94) Comune di Taranto;
- 95) Comune di Termoli;
- 96) Comune di Terni;
- 97) Comune di Trapani;
- 98) Comune di Trento;
- 99) Comune di Treviso;
- 100) Comune di Trieste;
- 101) Comune di Udine;
- 102) Comune di Urbino;
- 103) Comune di Varese;
- 104) Comune di Venezia;
- 105) Comune di Verbania;
- 106) Comune di Vercelli;
- 107) Comune di Verona;
- 108) Comune di Vibo Valentia;
- 109) Comune di Vicenza;
- 110) Comune di Viterbo;
- 111) Dipartimento della Funzione Pubblica (Roma);
- 112) Provincia di Barletta- Andria- Trani.

**QUESTIONARIO COMPILATO DA
QUALIFICA
INCARICO
N° DIPENDENTI**

parte da compilare nelle celle grigie (è possibile compilare una sola casella per ogni domanda)

				si	no	in parte	specificare
I INFORMAZIONI SUL PORTALE							
1.1: ESISTE UN PORTALE OPEN DATA?							
1.1.1: SE SI, INDICARE L'INDIRIZZO DI RIFERIMENTO							
1.1.2: SE NO, AVETE IN PROGRAMMA DI FORNIRNE?							
1.2: DI QUANTI DATASET DISPONETE?							
1.2.1: INDICARE QUALI DATASET S'IRITENGONO PIU' UTILI							
1.3: DISPONETE DI POSSIBILITA' DI MONITORAGGIO DEGLI ACCESSI DEGLI UTENTI SUL PORTALE?							
1.3.1 INDICARE UNA STIMA APPROSSIMATIVA DEGLI UTENTI CHE ACCEDONO PERIODICAMENTE AL PORTALE E NE SCARICANO I CONTENUTI							
1.4: ESISTONO EFFETTI SENSIBILI DELL'AUSILIO DEL PORTALE OPEN DATA?							
1.4.1: INDICARE IN QUALI SETTORIE PER QUALI SERVIZI							

1.5: L'OPEN DATA HA MIGLIORATO LE ATTIVITA' ED I SERVIZI NEL VOSTRO ENTE?					
1.5.1: SE SI/IN PARTE, INDICARE QUALE SETTORE NE HA GIOVATO MAGGIORMENTE					
2 SULLA FORMAZIONE DEI RESPONSABILI					
2.1 : ESISTE UNA FORMAZIONE PER I RESPONSABILI DEL PORTALE OPEN DATA?					
2.1.1: SE SI, INDICARE DI CHE TIPO DI FORMAZIONE SI TRATTA					
2.2: QUANTO TEMPO PENSA DEBBA PASSARE TRA UN AGGIORNAMENTO DEI RESPONSABILI E L'ALTRO?					
3 SUL GRADO DI CONOSCENZA					
3.1: PENSA CHE LA CONOSCENZA DEL PORTALE OPEN DATA SIA DIFFUSA TRA I CITTADINI?					
3.1.1: PROPONETE (O PENSATE DI PROPORRE) CORSI ESPLICATIVI, INCONTRI, ECC. PER PROMUOVERE LA CONOSCENZA A LIVELLO TERRITORIALE DI TALI TIPI DI PORTALI?					
3.1.2: QUALI SOGGETTI RISULTANO (O RISULTEREBBERO) COME DESTINATARI DI TALI TIPI DI PROMOZIONE?					
3.2: AVETE PROPOSTO (O PROPONETE) CONTEST PER IL CONFRONTO TRA INDIVIDUI O IMPRESE?					
3.2.1: SE SI, INDICARNE I SOGGETTI DESTINATARI					

4.2: COINVOLGETE ASSOCIAZIONI O AGENZIE PER LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA E DEGLI OPEN DATA?										
4.2.1: SE SI/IN PARTE, INDICARE QUALI										
5 CONSIDERAZIONI E ASPETTATIVE										
5.1: IN GENERALE, RITIENE CHE L'OPEN DATA SIA UNO STRUMENTO UTILE PER LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI?										
5.1.1: IN GENERALE, RITIENE CHE L'UTILIZZO DI OPEN DATA POSSA RALLENTARE LE ATTIVITA' ALL'INTERNO DELLA SUA AMMINISTRAZIONE?										
5.1.1.1: SE SI/IN PARTE, INDICARE IN CHE MODO										
5.2: IN GENERALE, CREDE CHE SIANO STATI EFFETTUATI PASSI IN AVANTI RISPETTO ALLA PREVISIONE DI "LINEE GUIDA PER I SITI WEB DELLE PA" (SEGUITE DAL VADEMECUM DI APPROFONDIMENTO), CONCEPITE AI SENSI DELL'ART. 4 DIRETTIVA DEL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE DEL 26 NOVEMBRE 2009, N°8?										
5.2.1: SE SI/IN PARTE, INDICARE IN QUALI SETTORI E PER QUALI SERVIZI										

5.3: IN GENERALE, PENSA CHE LA REALIZZAZIONE DELLE POLITICHE OPEN DATA PRESENTI			
ANCORA DEGLI OSTACOLI ALL'INTERNO DELLA VOSTRA AMMINISTRAZIONE?			
5.3.1: SE SI/IN PARTE, INDICARE CHE TIPO DI OSTACOLI			
5.3.2: INDICARE CHE TIPO DI MODIFICHE POTREBBE RISULTARE EFFICACE PER IL PERFEZIONAMENTO DELLE POLITICHE OPEN DATA NEL SUO ENTE			
5.3.3: INDICARE CHE TIPO DI RISORSE POTREBBE RISULTARE EFFICACE AI FINI DELLE MODIFICHE AUSPICATE			

Bibliografia

Monografie:

- Arlacchi, P., *Morte di un generale: l'assassinio di Carlo Alberto Dalla Chiesa, la Mafia, la droga, il potere politico*, Mondadori Editore (1982);
- De Mucci, R., *Micropolitica. Verso una teoria individualista dell'azione politica*, Catanzaro (1999);
- De Tocqueville, A., *De la Démocratie en Amérique*, s.l. (1835);
- Downs, A., *An economic Theory of Democracy*, s.l. (1957);
- Easton, D., *An Approach to the Analysis of Political Systems*, Englewoods Cliffs (1957);
- Formez PA, *Vademecum Open Data- Linee Guida nazionali*, s.l. (2011);
- Hobbes, T., *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil – Leviathan*, s.l. (1651);
- Howlett, M., Ramesh, M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna (2003);
- Locke, J., *Trattati del Governo Civile – Il Secondo Trattato sul Governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del Governo Civile*, s.l. (1689);
- (a cura di) Morlino, L., Piana, D., Raniolo, F., *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna (2013);
- (a cura di) Urbani, G., *La politica comparata*, Bologna (1973);
- Von Hayek, F., *Monetary Theory and the Trade Cycle*, s.l. (1929);
- Von Mises, L., *L'azione umana*, Torino (1959).

Riferimenti giuridici:

- Legge n°633/1941, *Legge a protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*;
- Legge n° 241/1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso agli atti amministrativi*;

- Legge Cost. n° 3/2001, *Riforma del Capo V, parte II della Costituzione della Repubblica italiana*;
- D. Lgs. n° 82/2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)*;
- D. Lgs. n° 36/2006, *Attuazione delle Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico*;
- D. Lgs. n° 150/2009, *Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle PA*;
- D. Lgs. n° 32/2010, *Attuazione della Direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)*;
- Legge n° 134/2012, *Istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale*;
- Legge n° 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*.

Sitografia:

- www.data.gov ;
- www.okfn.org ;
- www.openpolis.it ;
- www.urp.gov.it ;
- www.legambiente.it ;
- www.digitpa.gov.it ;
- www.inspire.jrc.ec.europa.eu ;
- www.blog.ernestobelisario.eu ;
- www.informagiovani-italia.com .