



**DOTTORATO DI RICERCA IN “SCIENZE POLITICHE”
XXIX CICLO**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali**

GIUSEPPE REALE

*Open Government Data. Dall’empowerment del cittadino
all’innovazione nella pubblica amministrazione:
il caso italiano in un’ottica comparata*

Coordinatore: prof. F. Sciacca

Tutor: prof. F. Mazzeo Rinaldi

A.A. 2015/2016

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1: *“Le trasformazioni in atto nel rapporto tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni”*

1.1 Verso il “governo aperto”: un’introduzione

1.2 La crisi del paradigma Stato-Nazione tra globalizzazione e nuovo localismo

1.3 Partecipazione e cittadinanza: digitalizzazione, disintermediazione, ibridazione

1.4 Il paradigma dell’Open Government

CAPITOLO 2: *“Open Data: definizioni, standard e criticità”*

2.1 Cosa non è open data

2.2 Open Data: definizioni istituzionali e confini

2.3 Gli standard di pubblicazione e rilascio dei dati aperti

2.4 *Public data disclosure*: la diffusione degli *open government data portal* tra amministrazione aperta e *digital economy*.

2.5 Criticità e limiti dei processi di *public data disclosure*

CAPITOLO 3: “*Open Governement Data in prospettiva comparata: un percorso di ricerca*”

3.1 Il metodo comparativo come strumento di comprensione nelle società globali e interconnesse

3.2 Obiettivi e metodo applicato per l’analisi dell’Open Government Data

3.3 L’analisi del contenuto dei National Action Plan

3.4 L’analisi comparativa dei dati dell’Open Data Barometer

3.5 Le peculiarità del caso italiano

3.6 Modelli di Open Government: una proposta interpretativa

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

Introduzione

La ricerca si propone di indagare empiricamente il fenomeno dell'Open Government e dei sistemi Open Data in un'ottica comparativa.

Il paradigma dell'Open Government si è recentemente imposto all'attenzione pubblica grazie al “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Trasparenza and Open Government” promosso nel 2009 dall'Amministrazione Obama. Da quel momento sia spinte *bottom up*, scaturenti da movimenti provenienti dalla società civile “istituente” (Magatti, 2005), sia iniziative *top down*, provenienti da organismi sovranazionali (es. OGP, UE, G8, ecc.), hanno portato numerosi altri paesi ad adottare provvedimenti normativi e piani strategici sul tema con lo scopo di perseguire obiettivi di trasparenza, partecipazione e di collaborazione tra P.A., cittadini, imprese e associazioni.

Secondo questo nuovo paradigma, il soggetto pubblico diventa una sorta di “piattaforma” di relazioni e interazioni collaborative tra tutti i suoi potenziali interlocutori, che non sono più semplici fruitori di servizi o destinatari di regole ma attori consapevoli, creativi e partecipi delle scelte intraprese. Si tratta quindi di adottare e mettere in pratica un nuovo modello di governance, a livello sia centrale che locale, che sfruttando al massimo le potenzialità delle nuove tecnologie informatiche, del web 2.0 e dei media digitali, sia capace di riconfigurare i rapporti di scambio e relazione tra istituzioni e cittadini.

L'analisi proposta si articola come segue:

– nel capitolo 1 si parte dall'analisi dei processi di trasformazione dello Stato che ne hanno ridefinito il ruolo e le pratiche in ambiti che tradizionalmente erano considerati di sua esclusiva pertinenza. Si inizia da una riflessione sistematica dell'onda lunga di quei processi che hanno costituito una preconditione alla nascita e allo sviluppo del modello del governo aperto. In particolare, si fa riferimento alla crisi del paradigma dello Stato-Nazione, a seguito dei processi di globalizzazione, e alla ridefinizione del ruolo dei cittadini e della partecipazione degli stessi all'interno di modelli di *governance* e *government* sempre più disintermediati e multilivello, evidenziati tanto dagli studi sociologici sul tema della società globale (Bauman, 2001; Beck, 1999; Giddens, 2000), sia dai contributi del *global administrative law* (Cassese, 2003), che dagli studi politologici e sociologici sulle nuove forme di partecipazione politica (Micheletti, 2003; Della Porta e Diani, 2006; Bennet e Segerberg, 2012). Tale trasformazione sarà altresì messa in connessione anche con i contributi della sociologia dei nuovi media che, a partire dall'analisi dei principi dell'*openness*, ha approfondito la riflessione sui nuovi modelli di relazione tra cittadino e amministrazione nell'era digitale (Castells, 1996; Paccagnella, 2010; Boccia Artieri, 2013; Lovari, 2013; O'Reilly, 2005).

Il più importante esempio di questi processi di trasformazione che vanno a modificare radicalmente i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino-utente è di fatto rappresentato dal fenomeno degli Open Data (OD), a cui è dedicato il capitolo 2. Gli

OD mirano a rendere accessibili i dati prodotti dalla pubblica amministrazione attraverso il rilascio di dataset in formato open e interoperabile. Gli Open Data diventano quindi uno snodo cruciale per mettere in atto i principi dell'Open Government e stimolare modelli collaborativi tra istituzioni e comunità locali finalizzati non solo al controllo dell'operato della P.A. ma anche allo sviluppo di nuovi servizi e applicazioni che integrino e potenzino quelli già offerti dalle istituzioni secondo la logica della co-production. Si partirà, pertanto, dalla questione meramente definitoria – distinguendo il concetto di OD da altri concetti liminari come: “trasparenza”, “open Government”, “e-democracy”, “e-gov” e “big data” – che dalla questione tecnico-normativa – facendo riferimento a documenti e linee guida nazionali e internazionali sul tema. Si analizzeranno nello specifico i principali standard internazionali di pubblicazione e rilascio di dati aperti mettendo, infine, in evidenza, anche attraverso l'analisi della letteratura sul tema, le opportunità e i rischi collegati ai processi di *data disclosure* del patrimonio informativo pubblico (PSI – Public Sector Information). Nell'analisi condotta si cercherà in particolare di far emergere le opportunità delle politiche di apertura dei dati delle PP.AA. (partecipazione e coproduzione tra cittadini e P.A., monitoraggio dei risultati, valutazione delle performance, meccanismi anticorruzione, innovazione tecnologica) senza tralasciare gli aspetti più controversi e critici (privacy, *digital divide* e diffusione della banda larga, resistenze interne e necessità di cambiamenti organizzativi e di

aggiornamento dei sistemi burocratici, riprogettazione dei modelli di comunicazione nella pubblica amministrazione);

– infine, nel terzo capitolo, si presenteranno i risultati di una ricerca che tenta di inquadrare le caratteristiche dei processi di rilascio di dati in formato aperto da parte della pubblica amministrazione italiana in un’ottica comparativa. L’analisi effettuata cerca di rispondere ai seguenti interrogativi euristici: come si colloca l’esperienza italiana all’interno del paradigma globale dell’Open Government? Quali sono le peculiarità e le specificità del caso in esame in relazione alla sua cultura giuridica (Nelken, 2004; Pennisi, 1997) e alle peculiarità del suo ambiente socio-istituzionale (Burroni, 2016; Ferrera, 2006)?

Nel rispondere ai seguenti interrogativi si è adottato il metodo comparato, tecnica di analisi che ha una lunga tradizione nella ricerca sociale (Weber, 1922; Sartori e Morlino, 1991; Marradi, 1980). Tale tecnica è stata ritenuta la più adatta alla specificità degli obiettivi di analisi presentati, ovvero valorizzare le peculiarità del caso studiato rispetto ad un fenomeno convergente a livello globale come quello dell’Open Government. In particolare, si è cercato di realizzare una *comparazione d’area (area study)*, selezionando all’interno del panorama globale alcuni casi omogenei rispetto ad specifici criteri geografici, socio-economici, politico-istituzionali o delle tradizioni storico-culturali. Nella sua applicazione si è fatto riferimento soprattutto alla tradizione di ricerca recente della *comparative political economy*. Tale prospettiva analitica, sviluppatasi nell’ambito della nuova sociologia economica a partire dagli anni settanta, è stata

centrale nell'analisi in ambito internazionale dei *welfare production regime* e dei sistemi dell'innovazione (Esping-Andersen, 1989; Goldthorpe, 1984; Hall e Soskice, 2001) e continua ad essere al centro delle più importanti tradizioni di ricerca sociologica di stampo comparativo. Pertanto nell'individuazione e nella caratterizzazione delle aree di analisi, richiamandoci proprio alla tradizione della *political economy comparata*, si è distinto tra: i paesi anglosassoni, i paesi scandinavi, i paesi mediterranei (Europa meridionale). A questi gruppi si è deciso di provare ad aggiungere anche l'area di paesi dell'ex-blocco sovietico che rappresentano un ambito di nuova esplorazione per la ricerca comparativa. In particolare, si è scelto di indagare l'area dei paesi baltici, per la loro posizione geografica peculiare che fa da ponte tra l'area nord europea e quella interna del continente.

Merita di essere evidenziato come lo studio presentato, per la prima volta, utilizza il metodo e le categorie concettuali elaborate nell'ambito di questa tradizione di ricerca mettendole a confronto con il tema della trasformazione della pubblica amministrazione. Le peculiarità localistiche dei *welfare production regime* e dei sistemi dell'innovazione e regolazione possono rappresentare delle variabili importanti nella comprensione di fenomeni come quello dell'Open Government. Si cercherà, pertanto, di applicare *all'Open Government Data* gli stessi modelli classificatori applicati per i *welfare production regime* o per la *varietà dei capitalismi*, cercando al contempo di testare se tali categorie analitiche sono adatte a

interpretare le differenze riscontrabili sul fenomeno nelle diverse aree analizzate.

Le finalità che ci si è proposti in questo percorso di ricerca innovativo sono prima di tutto di tipo esplorativo.

Un primo obiettivo è quello di sopperire ad un gap della letteratura attuale, cercando di inquadrare maggiormente l'analisi del fenomeno dell'amministrazione aperta e dei dati aperti in una prospettiva di riflessione tipica delle scienze sociali. Come si vedrà nelle pagine a seguire, buona parte della letteratura sul fenomeno *Open Government* e *Open Data* non è di tipo scientifico e men che mai di tipo sociologico. La maggior parte dei contributi accademici si sono sviluppati recentemente soprattutto all'interno delle scienze ingegneristiche, di quelle giuridiche e della *computer science*.

Da qui, discende anche un secondo obiettivo della ricerca che vuole testare anche una possibile proposta metodologica ed euristica sul fenomeno indagato adottando la prospettiva teorica della *comparative political economy*. Tale tradizione di ricerca, rappresentando una delle esperienze più importanti di analisi comparativa che ha confutato con più efficacia la teoria della convergenza globale, può rappresentare indubbe potenzialità per lo sviluppo anche di una futura agenda di studi sul tema dell'*Open Government Data*. La premessa essenziale è quella proprio di analizzare e confrontare contesti differenti cercando di far emergere come le peculiarità dell'ambiente socio-istituzionale, pur nel ridimensionamento del ruolo degli Stati Nazionali, continuino a

svolgere una funzione importante nel creare equilibri multipli di tipo adattivo tra omogeneizzazione e divergenza.

Infine, la ricerca si propone di fornire anche una specifica riflessione sul caso italiano, che potrebbe sollecitare ulteriormente l'azione sempre più solerte del legislatore su questi temi (come mostra il recente varo del FOIA e il tentativo di riforma della pubblica amministrazione). Nell'analisi si cercherà di mettere in evidenza proprio le peculiarità della nostra realtà nazionale in relazione anche alla frammentarietà ed eterogeneità delle diverse esperienze locali, ma similamente ad altri contesti dell'area mediterranea del continente, che molti analisti hanno da sempre individuato come un modello particolarmente divergente (Rhodes, 1996; Whitley, 1999; Amable, 2003; Ferrera, 2005).

Nell'analisi effettuata si sono presi in considerazione sia dati di natura quantitativa che qualitativa.

Una delle fonti principali di informazioni sono stati gli *action plan nazionali* (NAP) che rappresentano il documento strategico per l'implementazione dell'Open Government e dell'Open Data nei diversi paesi, definendo specifici obiettivi e impegni politici sul tema. L'analisi dei documenti strategici per la valutazione delle politiche pubbliche è una metodologia consolidata (Laver e Garry, 2000; Lowe et al., 2011) rispetto agli obiettivi proposti. Su questi documenti è stata effettuata un'analisi del contenuto (Losito, 2007) tramite il software T-LAB.

Una seconda fonte di dati è il *global ranking* "The Open Data Barometer" (ODB), elaborato dalla *World Wide Web Foundation*

insieme all'Open Data Institute (ODI), partendo dall'idea che le iniziative di open government data vanno valutate misurando ciò che si verifica in tre diversi ambiti: quello politico-amministrativo; quello del settore privato e quello della società civile. A tal fine, sono stati elaborati all'interno dell'ODB tre macro indicatori: *Readiness*, *Implementation* ed *Emerging Impact* cui si fa ampio riferimento nelle pagine che seguono.

Al tempo stesso si è cercato all'interno delle diverse aree esaminate di individuare le potenzialità e criticità dei modelli Open Government attraverso il richiamo a progetti e iniziative nel panorama europeo e internazionale che possono rappresentare delle best practices in tema di “apertura” delle istituzioni e dei dati della pubblica amministrazione in relazione ai tre “pilastri” dell'Open Government (trasparenza, partecipazione e collaborazione).

CAPITOLO

1

Le trasformazioni in atto nel rapporto tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni

Paragrafi:	1.1 – <i>Verso il “governo aperto”: un’introduzione</i> ; 1.2 – <i>La crisi del paradigma Stato-Nazione tra globalizzazione e nuovo localismo</i> ; 1.3 – <i>Partecipazione e cittadinanza: digitalizzazione, disintermediazione, ibridazione</i> ; 1.4 – <i>Il paradigma dell’Open Government</i> .
------------	--

1.1 Verso il “governo aperto”: un’introduzione

Il concetto di Open Government si fonda sul principio di base che l’attività dei governi e delle pubbliche amministrazioni deve essere aperta, garantendo la possibilità di controllo e collaborazione da parte dei cittadini. Tale assunto ha radici teoriche antiche rintracciabili nel dibattito pubblico sin dal periodo illuminista e, in particolare, sul diritto all’informazione come pre-condizione dei nuovi diritti di cittadinanza.

Prima di soffermarsi sulla definizione del nuovo paradigma del “governo aperto”, occorre inquadrare il fenomeno all’interno di una

prospettiva storico-processuale in cui l'Open Government è il risultato di una spinta, piuttosto rapida, verso una nuova “era dell'accesso” (Rifkin, 2001) in una società ipercomplessa e iperconnessa (Dominici, 2014), caratterizzata dall’“*openness*” e dalla rapida circolazione delle informazioni e della conoscenza (Pollock, 2006) nonché sulla richiesta di trasparenza della PA (Taylor & Kelsey, 2016), sempre più intesa come prerogativa fondante di un concreto esercizio della cittadinanza.

Analizzare come si è strutturato e sviluppato il paradigma dell'Open Government significa risalire l'onda lunga dei processi di trasformazione sociale che hanno avuto maggiore impatto sistemico. Ci si riferisce, in particolare, a due trasformazioni che saranno oggetto di approfondimento nelle pagine che seguono e che certamente hanno contribuito non poco a costruire sia le architetture regolative sia il discorso pubblico sul modello del “governo aperto”:

- la crisi dello Stato Nazione e l'emergere dei modelli di *multilevel governance*;
- la riconfigurazione degli spazi e dei modelli di partecipazione nelle cosiddette post-democrazie.

1.2 La crisi del paradigma Stato-Nazione tra globalizzazione e nuovo localismo

Lo Stato-nazione, secondo la prospettiva storico-giuridica, è un modello istituzionale che si sviluppa con la modernità e che ha

acquisito il valore di paradigma dell'organizzazione politico-sociale. La natura di questo modello nasce dalla sintesi dei due elementi che lo compongono: la Nazione, intesa come comunità che condivide e si indentifica con simboli suoi propri; e lo Stato, quale istituzione dedicata al governo di questa comunità e che deterrebbe il monopolio della forza e del diritto all'interno dei propri confini. Questo paradigma ha sostenuto i processi di trasformazione storica che hanno caratterizzato l'epoca moderna, dal punto di vista non solo giuridico (si pensi alla nascita delle prime carte costituzionali), ma anche dal punto di vista economico (dallo sviluppo industriale fino alla costruzione dei sistemi di welfare). Ciò porterebbe altresì ad una omogeneizzazione crescente delle norme capace di generare persino un *diritto amministrativo globale* (Cassese, 2003), inglobando pertanto un ambito di produzione giuridica che era stato storicamente prerogativa esclusiva dello Stato/Nazione.

La crisi di questo modello paradigmatico è stata attribuita ai mutamenti generati dalla globalizzazione anche da economisti e sociologi. La globalizzazione, secondo questa prospettiva, rappresenta una nuova fase storico-culturale, quella appunto della post-modernità, caratterizzata dalla decadenza e dall'instabilità di quei fattori che avevano contraddistinto l'epoca precedente in termini di stabilità valoriale, idealità, norme. Questa nuova fase determinerebbe anche una ridefinizione del funzionamento delle società moderne e delle istituzioni che ne avevano connotato il funzionamento, a partire dal ruolo del mercato come struttura sociale portante.

Il contributo degli economisti è infatti determinante nel dibattito in questione. Non solo perché lo stesso termine «global» si deve all'economista Levitt (1983), che con questo voleva indicare l'ampliarsi delle transazioni economiche oltre la logica nazionale, attraverso lo sviluppo delle telecomunicazioni e delle tecnologie informatiche e di trasporto, ma perché i processi di interdipendenza che generebbe contribuirebbero ad una radicale riconcettualizzazione di contributi classici come quello di Adam Smith (1776, trad. op. cit., 1976). Nel suo "La Ricchezza delle Nazioni", Smith affermava che la capacità di produrre benessere non può essere di fatto affidata al solo mercato, in quanto è lo Stato e la regolazione pubblica nazionale, che ha connotato l'epoca moderna, a garantire le condizioni e le premesse necessarie alla creazione del benessere comune: dalla gestione del conflitto, alla garanzia di giustizia e sicurezza, dalla produzione di capitale umano e dei beni collettivi, alla promozione di fiducia tra gli attori. Pertanto, affermare la crisi dello Stato-Nazione, significa sancire un processo di trasformazione e instabilità che attraversa tutte le sfere del vivere sociale, politico, culturale, e di cui il processo di integrazione e interdipendenza economica è solo il tratto più vistoso ed evidente. Non a caso, gli economisti (Bennet e Lemoine, 2014) definiscono il contesto in cui operano oggi gli attori socio-economici usando l'espressione "V.U.C.A." (p. 27) (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity): ovvero un ambiente costantemente mutevole, dove le condizioni di incertezza sono crescenti e incoraggiano la necessità di sviluppare nuovi approcci sistemici basati su schemi flessibili, sulla creazione di basi informative solide

per produrre decisioni a fenomenologie sempre più complesse, dove la catena delle connessioni causali non è sempre facilmente interpretabile, generando un alto rischio di errore nella previsione o comprensione del contesto.

In questa dimensione dell'incertezza e dell'ambiguità dei processi di cambiamento generati dalla crisi dello Stato-Nazione, che coinvolgono tutti gli attori sociali, non solo quelli economici, si stabilisce una profonda convergenza tra le conclusioni dell'analisi economica e di quella sociologica. Anche all'interno della sociologia la riflessione sulla post-modernità e sull'emergere delle conseguenze delle cosiddette società globali ha caratterizzato gli ultimi anni del secolo scorso. Alcuni di questi autori (Bauman, 2001; Beck, 1999; Giddens, 2000) hanno sottolineato la rilevanza della globalizzazione intesa come quel processo “in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chance di potere, dai loro orientamenti, identità e reti” (Beck, 1999, p. 24).

La crisi del paradigma dello Stato-Nazione si snoderebbe pertanto all'interno di altri tre processi macro (Baglioni, 2010, pp 125-126):

1) la transnazionalizzazione: il ruolo sempre più rilevante di organismi sovranazionali (UE, WTO, FMI, ONU, ecc.) che “intervengono sempre più di frequente in tutte le complesse questioni legate alla politica economica e monetaria, ai diritti del cittadino e della persona, alla legittimità delle leggi e dei regolamenti, alla difesa militare e alla lotta al crimine” (*ibidem*);

2) la devoluzione: l'intensificarsi di istanze autonomiste all'interno di entità sub-nazionali che rivendicano la propria capacità di autodeterminarsi rigettando o mettendo in discussione assetti istituzionali e normativi percepiti come non propri, promuovendo “*una nuova governance multilivello*”;

3) la privatizzazione: l'arretramento del ruolo dello Stato nella proprietà e gestione di settori strategici, tanto nel comparto industriale quanto nei servizi, nonché sul piano della promozione del *welfare*, limitando di fatto le proprie “capacità di attore che perciò vede diminuite le proprie possibilità di intervenire nelle crisi, di dedicare attenzione ai settori sensibili e di fornire una credibile tutela sociale”. Ne consegue che lo Stato si troverebbe al centro di una vera e propria strategia di accerchiamento (Bell, 1975; Harvey, 1993) rispetto ad altri attori istituzionali, in uno scenario in cui le pressioni verso la convergenza globale della dimensione spazio-tempo agirebbero non in maniera unidirezionale e gerarchica.

Il dibattito istituzionalista ha messo in evidenza come la globalizzazione spingerebbe all'abbattimento di quelle barriere giuridiche e culturali che hanno caratterizzato le politiche nazionali. I problemi stessi che i policy maker si trovano ad affrontare diventerebbero di per sé stessi di portata sovranazionale richiedendo modelli di *governance* e soluzioni che superino l'egoismo nazionale: ambiente, terrorismo, flussi migratori, ma anche l'estrema volatilità dei mercati e il loro potere di condizionamento sugli stati nazionali. Il transnazionalismo, quale via di mezzo tra il locale e il globale, è di fatto una soluzione basata sul coordinamento orizzontale delle

risposte alle tensioni provocate dalla globalizzazione, per controllarle e gestirle. Ciò ha impattato in particolar modo su uno dei pilastri fondamentali degli stati nazione nel XIX secolo, ovvero il welfare state e la sfera di quei diritti sociali, che erano storicamente le fondamenta delle identità culturali e della lealtà dei cittadini verso le istituzioni pubbliche (Ferrera, 2004). La globalizzazione colpendo un simile pilastro dell'azione statale mina la legittimazione sociale e il consenso su cui in parte si è sempre retto il modello della sovranità nazionale fino ad oggi. Da qui originerebbe un processo di *isomorfismo coercitivo* (Powell e Di Maggio, 1991) per cui le decisioni prese all'interno di organismi sovranazionali hanno limitato di fatto le prerogative statuali, in particolar modo nella sua capacità di spesa, arrivando persino a configurare una narrativa sociale e politica in cui l'autorità statale è vista come soggetto incapace di prendere decisioni se non autolesioniste, che devono essere evitate attraverso la costrizione sovranazionale delle sue prerogative e dei suoi poteri (*stratijacketing*) (Clifton, 2014). La ri-definizione dei confini territoriali e simbolici dello Stato-Nazionale implica un processo di de-strutturazione e la configurazione, nonché la stabilizzazione di nuove architetture post-statali che aprono la strada verso nuovi modelli di governo “aperto” e “multi-livello”. Ciò significa oggi anche ridisegnare gli spazi della partecipazione e della cittadinanza così come erano stati configurati nella modernità, a causa della crisi dei corpi intermedi (Streeck, 2013) e alle ulteriori spinte alla disintermediazione, generata dalle nuove tecnologie digitali che promuovono una inedita dilatazione della sfera pubblica e

un “collasso” delle sfere sociali che mettono in discussione la separazione netta tra azione pubblica e azione privata.

Un contributo importante sugli effetti della globalizzazione e la conseguente crisi degli Stati-Nazione è stata data anche dalla sociologia dei processi culturali. La riflessione teorica da questa prospettiva ha messo in evidenza come l'intensificazione delle relazioni/interazioni nel contesto globale, accelerate anche dalla crescita dei flussi migratori, incrementa forme di ibridazione o “creolizzazione” che agiscono nel complesso della sfera culturale degli Stati e dei governati. Possiamo dire che ne consegue come effetto una crisi delle identità del gruppo nazionale e dei caratteri che lo distinguono. In particolare, le innovazioni tecnologiche sarebbero state il principale acceleratore di questa trasformazione: è evidente che l'evoluzione dei sistemi medialti ha consentito la mutazione degli utenti in produttori e non solo fruitori di informazioni e contenuti. Si parla non a caso di *prosumer* (Toffler, 1970) o di *prou sage* (Bruns, 2008). Allo stesso tempo le tecnologie informatiche hanno permesso una più veloce e pervasiva trasmissione delle informazioni e delle conoscenze al di là dei limiti spazio-temporali. Questo avrebbe portato molti a usare il termine di “società dell'informazione” o “società della conoscenza” (Hassan, 2008; Webster, 1995; 2007) quale risultato di un crescente processo di mediatizzazione che, combinato alla crisi del potere statale, determinerebbe un nuovo *paradigma* (Castells, 1996) di coordinamento e controllo dei sistemi organizzati che si basa proprio sulla struttura reticolare dei nuovi media. Storicamente, informazione (intesa come materia prima) e

conoscenza (intesa come elaborazione culturale della prima) sono sempre state legate al potere e in alcuni regimi politici sono state gestite in maniera verticistica e riservata da parte del vertice politico-amministrativo. Nei regimi democratici si è poi affermato il diritto all'informazione che fa di questa una risorsa diffusa e necessaria all'esercizio dei propri diritti politici. Tuttavia, l'informazione e la conoscenza sono state comunque storicamente filtrate dal sistema mediatico come intermediario fondamentale. Il passaggio ad una tecnologia mediale *many to many*, o, come è stata definita da alcuni (Bennato, 2011), la transizione dal *broadcasting* al *socialcasting*, ha modificato i meccanismi di intermediazione, arrivando persino a concepire il web come sistema totalmente disintermediato e *user driven*. Ciò significa decretare un passaggio da una fase in cui l'intermediazione dell'autorità pubblica era centrale, a un sistema in cui tale intermediazione si liquefa ed assume nuove forme: dalla mediazione esercitata ad esempio dai motori di ricerca, a quella delle piattaforme social, fino a quelle di nodi fortemente connessi (i cosiddetti *influencer*). Questi nuovi intermediari, non sono più controllati dall'autorità pubblica, o quanto meno non in maniera prevalente, dato che le reti di conoscenza si "allungherebbero" ben oltre i confini nazionali, ma continuano, tuttavia, ad essere "socialmente situati" (Paccagnella, 2010, p. 169). Al tempo stesso l'ascesa delle nuove tecnologie comunicative hanno promosso nuove visioni e concezioni di produzione e diffusione del bene collettivo su cui si basa il concetto di "*openness*", dove ciò che è prodotto è anche elaborato, condiviso e migliorato tra i pari, in opposizione ai

contestuali processi tendenti alla chiusura, “privatizzazione” e *commodification* della conoscenza (Bollier, 2002).

I processi di dilatazione dello spazio di interazione attraverso reti medialiali globali non impediscono al contempo il rafforzamento della dimensione locale come spazio controllabile di difesa delle proprie specificità nazionali, in cui si concentrano i processi di resistenza ma anche di proposta. La dimensione nazionale, pertanto, intesa come unità giuridico-semanticale, si “riterritorializza” in qualche modo a partire dal sub-nazionale, rafforzando la spinta alla resilienza dei contesti locali. Non a caso Habermas (1999) parla infatti di *globalizzazioni*, al plurale, e Beck (1999) di *glocalismo* o di *universalismo contestuale*. Ne consegue che le realtà sub-locali acquisiscono persino un nuovo protagonismo, in particolar modo le aree urbane, divenendo sempre più il centro nevralgico di traiettorie politiche e di sviluppo (Bagnasco e Le Galès, 2000). Come osservato anche da Giddens (1994), la tensione tra mondiale e locale è pertanto dialettica in quanto se è vero che “eventi locali vengono modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa [...] questi eventi locali possono andare in direzione opposta alle relazioni distanziate che li modellano” (p.74). L’importanza dei fattori di specificità dei contesti e delle comunità locali ritorna quindi all’attenzione della ricerca sociale quale ambito elettivo di analisi già a partire dalla tradizione dei primi *studi di comunità*, sviluppatasi nel secondo dopoguerra e che oggi ritornano di grande attualità, in particolare focalizzandosi in ambito urbano. Questi studi hanno rappresentato storicamente il centro di un vero e

proprio laboratorio metodologico per la Scuola di Chicago (Dahl, 1961; Hunter, 1963) e un patrimonio che viene sempre più recuperato per leggere e analizzare le trasformazioni in atto. In particolar modo gli studi di comunità italiani, già a partire dal lavoro di De Martino negli anni '30, fino a includere il lavoro di Banfield (1958) in Lucania, rappresentano quanto mai oggi un modello sul come fare sociologia nelle società complesse, caratterizzate da modelli di governance e partecipazione multilivello, in quanto particolarmente focalizzate sulle dimensioni di originalità delle relazioni e del “clima” contestuale (Tosi e Vitale, 2016). In questi studi, infatti, si metteva in evidenza come le strutture sociali locali e i problemi di azione collettiva si combinavano con i problemi di governo del territorio in un’ottica che già andava “glocalizzandosi”. Inoltre, se il contesto in cui si affermano gli Studi di comunità europei si basava sulla comprensione degli effetti dei processi di modernizzazione, quelli italiani si svilupparono molto di più all’interno di “ricerche intervento”, nell’ambito di politiche che si proponevano di accompagnare la trasformazione moderna dei territori in un’ottica sub-nazionale.

1.3 Partecipazione e Cittadinanza: digitalizzazione, disintermediazione, ibridazione

Quando si parla di partecipazione ci riferiamo ad un concetto multidimensionale e polisemico, che può abbracciare diverse sfere

della vita sociale di un individuo: da quella politica, a quella religiosa, da quella sindacale a quella associativa.

“La partecipazione si configura come prender parte all’azione collettiva; essa non si manifesta né come adempimento né come influenzamento (in senso tecnico), ma come coinvolgimento nell’azione stessa” (Ceri, 1996 p.8). In generale, si può intendere per partecipazione qualsiasi sforzo individuale o collettivo teso al miglioramento della propria collocazione nella struttura sociale attraverso la definizione di nuove modalità dell’agire, modificandone i caratteri e le regole (Ceri, 2007).

Partecipare è qualcosa che attraversa, e va persino oltre, l’adempimento del proprio ruolo sociale. È il fine e la conseguenza delle diverse attività che, consapevolmente o inconsapevolmente, svolgiamo nella quotidianità. I gradi e i modi di questo coinvolgimento possono essere tanto dipendenti da fini utilitaristici che il soggetto si propone, che da condizioni ascritte (genere, nazionalità, ceto, età, ecc.).

Secondo il filosofo liberale John Rawls (1999) il perseguimento dell’interesse privato realizzerebbe il bene comune secondo il principio del mutuo disinteresse tra gli individui. Tuttavia, quando si parla di partecipazione si guarda alla dimensione collettiva dell’azione sociale, che pur non negando la rilevanza di condizioni ascritte e di fini individuali, si alimenta della necessità di travalicare le caratteristiche e le esigenze del singolo per promuovere il bene comune e contribuire ai processi decisionali socialmente vincolanti (De Nardis, 2013).

Come ricorda T.H. Marshall (2002), la cittadinanza è anche lo status conferito a coloro che sono membri di una comunità e che definisce la loro uguaglianza rispetto a reciproci diritti e doveri che ne derivano. Il cittadino sarebbe quindi un soggetto definito sia dal diritto a essere membro di una comunità attraverso “i privilegi” che gli sono conferiti (diritto di voto, diritto al lavoro, diritto all’istruzione, ecc.), sia dal dovere a contribuire al benessere generale attraverso obblighi necessari (come quello della tassazione o del rispetto delle norme vigenti, ecc.). La cittadinanza dunque si qualifica come condizione basata sullo sforzo partecipativo che lega i soggetti alla propria comunità politico-sociale (Crifò, 2005).

Già nell’analisi marshalliana la cittadinanza è anche essa uno status dinamico che si evolve nel tempo e traccia un’evoluzione che attraversa il diciannovesimo secolo: passa innanzitutto da una prima affermazione a partire dalla sfera “civile”, che guarda all’acquisizione di diritti fondamentali come la libertà di espressione o di proprietà; si evolve includendo ed espandendo la sfera “politica”, incarnata principalmente nel diritto di elettorato attivo e passivo; si espande infine alla sfera “sociale”, ovvero alle condizioni di benessere e sicurezza senza cui non può concretamente realizzarsi l’essere e il prendere parte concretamente alla vita sociale.

Come osserva Zolo (1999), il valore della prospettiva marshalliana al tema della cittadinanza risiede proprio nel suo rilevare come la partecipazione collettiva al bene comune si connette direttamente alla qualità del funzionamento della vita pubblica e delle istituzioni democratiche, perché non basta la titolarità di diritti (*entitlement*) ma

è necessario guardare al loro concreto attuarsi e al godimento effettivo (*endowment*), rifiutando il concetto che la dimensione stessa della rappresentanza garantisca di per sé il bene di tutti, connettendo in un'unica prospettiva interesse individuale e identità collettiva. La validità dell'impostazione marshalliana risiede anche nel fatto che egli guarda alla cittadinanza come fattore dinamico, e permette allo studioso inglese persino di cogliere non solo i rischi di uno sbilanciamento tra diritti e doveri legati alla partecipazione dei singoli, ma anche come all'allargarsi dei confini spaziali e statuali si rafforzino logiche di appartenenza sempre più ristrette e situate. Marshall (2002 pp.83-84) stesso scriveva infatti: "la comunità nazionale è troppo grande e remota per mobilitare fedeltà [...] la soluzione al nostro problema [sta] nello sviluppo di fedeltà più ristrette, verso la comunità locale".

La modernità del pensiero di Marshall permette di individuare connessioni con le tendenze al glocalismo precedentemente osservate, ricollegandoci al contributo di un altro grande autore come Habermas (1992) che, guardando alla crisi degli stati repubblicani, sottolinea come il concetto di cittadinanza si sia svincolato nel tempo dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata sulla base della discendenza, della tradizione o della lingua comune, ma piuttosto trovi ora fondamento soprattutto nella comunanza di interessi dei cittadini stessi, o su come esercitare il proprio diritto a partecipare. Di conseguenza cittadinanza e partecipazione si ridefiniscono all'interno di nuovi scenari in cui cambia lo Stato, ma

cambiano anche gli individui, gli strumenti e le pratiche a cui questi danno vita.

Parlare di partecipazione, soprattutto in ambito sociologico, ha spesso assunto valore con riferimento peculiare alla sfera politica abbracciando due dimensioni fondamentali (Ambrosini e Sciolla, 2015): il prendere “parte”, che non attiene solo ai processi di scelta dei propri rappresentanti ma anche a tutte quelle azioni che mirano a influenzare il decisore pubblico verso specifiche posizioni (es: firmando petizioni, partecipando ad uno sciopero, ecc.); l’“essere parte”, ovvero l’essere individuabili come soggetti abilitati a contribuire al benessere comune e alla vita della propria comunità. *Prendere parte* ed *essere parte* non sono dimensioni o prerogative solo degli stati moderni e contemporanei, ricorda Sen (2004), in quanto simili forme di partecipazione hanno attraversato la storia dell’uomo: dal caso della democrazia ateniese, alla Repubblica Romana o all’esperienza dei Comuni durante il Rinascimento. Tuttavia, i confini della partecipazione sarebbero di per sé ampi, dinamici e permeabili. Seppur in maniera decrescente, buona parte dei confini della partecipazione sarebbero in qualche modo circoscrivibili dallo status di cittadinanza. Come osserva giustamente Corradini (2004) la cittadinanza qualificandosi come “un bene posizionale” (p.41) indica l’appartenenza dei soggetti e i loro doveri (di cui l’*essere parte* precedentemente menzionato dipende) e i loro diritti e modalità di partecipazione (ovvero il *prendere parte*). Inoltre, il concetto di partecipazione non si esplica solo nella sfera dell’azione politica, seppur questa ne rappresenti in qualche modo lo

spazio elettivo, soprattutto nell'epoca globalizzata della crisi dello Stato-nazionale, in cui le forme cosiddette "convenzionali" di partecipazione (il voto, la militanza partitica o associativa) in qualche modo segnano il passo rispetto a forme definite "non convenzionali" (boicottaggi come nei casi recenti contro NIKE o CocaCola, o l'occupazione di luoghi simbolici come avvenuto durante il cosiddetto movimento *Occupy Wall Street* con l'avvento della recente crisi economico-finanziaria). Allo stesso modo si ridefiniscono anche i confini della partecipazione che, da una parte, sembrano allargarsi alla sfera globale (ad esempio la nascita del movimento no global, o quello ambientalista), dall'altro, si restringono alla dimensione locale o comunitaria (il caso delle *intentional communities*¹ o delle *social street*²).

L'arena della partecipazione istituzionalizzata, infatti, sembra sempre meno attraente per gli attori sociali: i tassi di astensionismo in alcuni paesi occidentali possono sfiorare il 50%, così come le iscrizioni a sindacati e partiti è in forte calo in quasi tutte le democrazie. Sempre più l'*essere parte* e il *prendere parte* si alimenta soprattutto di rinnovato impulso al movimentismo sociale. Ciò

¹ Intendiamo per *intentional communities* gruppi di attivisti locali che decidono di sperimentare in specifici quartieri o zone della città nuovi modelli di convivenza e solidarietà tra individui, sviluppando modelli partecipativi spesso basati su sistemi di microregolazione informale (dal co-housing, agli eco-villaggi, ecc.). Per maggiori approfondimenti sul tema si veda Hechter (1990) e Christian (2003).

² Le *social street* sono forme di attivazione di processi di socializzazione tra i vicini della propria strada di residenza al fine di instaurare un legame, condividere necessità, scambiarsi professionalità, conoscenze, portare avanti progetti collettivi di interesse comune e trarre quindi tutti i benefici derivanti da una maggiore interazione sociale.

metterebbe in crisi innanzitutto il valore della rappresentatività, da sempre alla base delle democrazie occidentali.

Un indicatore della crisi della partecipazione istituzionalizzata riguarda il ruolo dei corpi intermedi, che storicamente hanno svolto una funzione importante nell'incanalare le istanze partecipative e le domande di cambiamento all'interno del nostro sistema sociale. Non a caso Crouch (2003) parla di post-democrazia, mentre Streeck (2013) denuncia la crisi dei corpi intermedi come fattore determinante nella crescita di permeabilità e vischiosità delle istituzioni democratiche all'interesse particolaristico delle élite finanziarie, decretando la portata della crisi economico-sociale che stiamo vivendo.

La crisi delle grandi ideologie totalizzanti e delle utopie che ne scaturivano (e che hanno nel crollo del muro di Berlino la sua manifestazione storica più emblematica) decretano anche la fine di un modello partecipativo e di mobilitazione orientato alla realizzazione di grandi progetti globali. Le nuove modalità di organizzazione e mobilitazione degli interessi si fanno invece sempre più puntuali e contingenti, fluide e flessibili, dotate di strutture segmentate e reticolari, e con una leadership diffusa. Ad esempio, nella fase cosiddetta post-democratica, alla fine del periodo di alta densità morale che aveva animato gli anni settanta, la figura del lavoratore quale soggetto centrale su cui si concentravano rappresentazioni ed azioni del movimentismo del dopoguerra, diventa sempre meno il fulcro attorno al quale si delineano finalità e identità dell'azione collettiva, mentre si aprono nuove sfide che

appaiano assai più trasversali e difficilmente riconducibili ad una specifica appartenenza etnica, di genere o socio-professionale, investendo altri ruoli come quello di cittadino o di consumatore (Habermas, 1986). La caratteristica di questa nuova fase del movimentismo è proprio quella di coinvolgere le nuove classi medie, compresi soggetti al di fuori del mercato del lavoro (studenti, casalinghe, disoccupati) che si proponevano tanto finalità di tipo universalistico (per l'ambientalismo, il pacifismo, i diritti umani, ecc.), quanto azioni circoscritte in ambiti locali che non ricevevano impulso dai partiti o altre istituzioni esistenti, dando luogo a forme organizzative poco formalizzate e scarsamente istituzionalizzate. Come giustamente osservato da Touraine (1970; 1975), nelle società postindustriali, gli attori della mobilitazione collettiva non sono più le classi legate alla produzione in quanto “il campo principale dei rapporti e dei conflitti di classe è la cultura” (p.224), per cui gli attori del nuovo movimentismo sono gruppi sociali assai più eterogeni con interessi e orientamenti opposti sull'uso e sulla destinazione delle risorse cognitive e simboliche. I nuovi conflitti e le domande di cambiamento emergenti si concentrano proprio sulla produzione e distribuzione di risorse necessarie all'autorealizzazione e alla costruzione autonoma della propria identità, interessando sempre di più i modelli culturali e la quotidianità dei soggetti (Melucci, 1982). Si tratta di un processo che “allarga” i confini della sfera pubblica rivendicando un nuovo protagonismo della società civile proprio nell'accezione delineata da Habermas (1990). Queste nuove forme di attivazione e mobilitazione alimentano la costruzione di uno spazio

pubblico intermedio fra le istituzioni politiche e la società civile, in cui espressioni e istanze movimentiste non si istituzionalizzano, né si trasformano in partito o sindacato. Di conseguenza si dà spazio a nuove forme di partecipazione che seguono un nuovo intreccio tra sfera privata e sfera pubblica. L'area delle scelte individuali, come la sfera del consumo, diventa un nuovo spazio della partecipazione pubblica tanto è che Cohen (2001) parla di *citizen-consumer*. A lungo il concetto di cittadinanza e di consumo sono stati separati, sulla base dell'assunto che il mercato fosse regolato da logiche proprie estranee all'ambito della cittadinanza (Arcidiacono, 2013), relegando le scelte d'acquisto alla sola sfera dei bisogni individuali.

Come precedentemente osservato, la radicalizzazione del processo d'individualizzazione (Beck et al., 2001) ha determinato la ricerca di nuovi modi di esprimere i propri interessi e la propria identità oltre l'ambito lavorativo-professionale, trasformando anche la sfera dei consumi privati in un atto di partecipazione politica, al punto che Naisbitt (1984) parla di *bag shop power* e Becchetti (2012) conia l'espressione *voto con portafoglio*. Secondo questo modello di partecipazione basato su una sorta di sub-politica della quotidianità (Beck, 1997; Beck e Gernsheim, 2001), il consumatore si comporta come un elettore in una cabina elettorale: premia il prodotto ritenuto migliore e più affidabile, sanziona o conferma. Facendo ciò, questi promuove l'interesse e il benessere di una comunità ben più ampia di quella legata alla sua appartenenza geografica o sociale, ma che guarda ora alla comunità "globale" dei cittadini-consumatori. Inoltre, si tratta al tempo stesso di un modello partecipativo basato sul

riconoscimento valoriale dell'individualismo tipico delle società post-industriali, al punto che Micheletti (2003) parla di *azione collettiva individualizzata*.

Al tempo stesso non bisogna immaginare che questo modello partecipativo chiuda i soggetti nell'ambito del loro privato, ma, sulla base della rilevanza della loro quotidianità e soggettività, il cittadino rivendica anche un ruolo maggiormente protagonista nella gestione anche di spazi e risorse situate in ambito locale. È di fatto la soluzione prospettata dai teorici dei cosiddetti “beni comuni” (Hardin, 1968; Ostrom, 2002). I “beni comuni” infatti sono beni indispensabili alla vita di tutti, possono essere materiali (acqua, aria, paesaggio, beni culturali, ecc.) ma anche immateriali (legalità, salute, conoscenza, memoria, ecc.). La scelta della gestione per via pubblica e burocratica di simili “beni collettivi” non si è rivelata storicamente sempre la scelta ottimale, e di fatto non ha impedito l'appropriazione o l'estrazione di valore da tali beni da parte dei privati. L'idea della Ostrom di superare la dicotomia tra Stato e Mercato, suggerisce invece una terza via in cui spetterebbe direttamente alle comunità locali gestire in maniera efficiente tali beni, sulla base della conoscenza, della fiducia, della comunicazione tra i componenti e di consuetudini e regole sedimentate nel tempo. Come osservato da Arena e Iaione (2015), la questione dei beni comuni è diventata centrale quando si parla di partecipazione e cittadinanza, allo stesso modo di come nell'800 lo era stata la lotta di classe e il socialismo. Nel tempo tali risorse collettive sono state sempre più oggetto o di depauperamento (a causa del fallimento dello Stato) o di

appropriazione e privatizzazione, che hanno messo in pericolo la qualità della vita dei soggetti nei territori di riferimento e al tempo stesso la sopravvivenza globale del mondo in cui viviamo. La prospettiva dei beni comuni è dunque una prospettiva globale, che mette insieme istanze trasversali provenienti dal movimentismo No Global o New Global, partecipazione e attivazione a livello locale e di comunità territorialmente circoscritte.

L'esigenza di coinvolgimento e attivazione delle capacità del cittadino risponde anche a nuove esigenze di una pubblica amministrazione in profonda trasformazione e alla ricerca di nuovi paradigmi (Ranci, 2005): la necessità di programmare e gestire interventi e politiche sempre più specifiche anche in forma collaborativa e di co-costruzione con gli utenti stessi, la volontà di superare la logica stigmatizzante della dipendenza assistenziale e dell'autoreferenzialità con le logiche dell'attivazione, nonché la valorizzazione di reti e capitali sociali esistenti come risorsa necessaria a garantire efficacia e sostenibilità nel tempo di tali azioni, ma anche al fine di dare ai cittadini gli strumenti per lo svolgimento di un nuovo ruolo di garanzia, controllo e valutazione nella gestione della cosa pubblica. Si tratta quindi di un cittadino "produttore" ma anche di un cittadino "monitorante" (Keane, 2009; Ceccarini, 2015). Ciò significa anche immaginare un citizen-consumer che non è solo consumatore ma è anche produttore, ovvero partecipa alla costruzione e alla gestione dei beni di cui fruisce. Si parla appunto di «intelligenza collettiva» (Lévy, 2008, p.154) e di crowdsourcing (Howe, 2006), quali processi di esternalizzazione ai cittadini-clienti

di problemi più o meno complessi affidandosi alla capacità e alle competenze da questi possedute. La transizione dal *welfare state* alla *welfare community* ha legittimato questo processo di crescita del peso della società civile e di *empowerment* del cittadino (Paci, 2005).

In questo processo di coinvolgimento attivo e co-produttivo del cittadino si alimentano le spinte recenti verso le cosiddette forme di democrazia deliberativa, ovvero concrete sperimentazioni di “esternalizzazione” decisionale alla cittadinanza, prevalentemente in scala ridotta (provinciale o comunale) e che mirano ad associare e coordinare i diversi attori in gioco nella soluzione di problemi collettivi, mentre l’attore pubblico o gli organi rappresentativi arretrano e si rimettono alla considerazione di quanto deliberato dal confronto diretto tra i soggetti coinvolti (Bobbio, 2005; Pellizzoni, 2005; 2015).

In questa tensione tra pubblico e privato, individuale e collettivo, globale e locale, il tessuto connettivo delle nuove pratiche partecipative è rappresentato dal web 2.0 (Arcidiacono, 2013). Non a caso Bennett e Segerberg (2012) parlano di *azione connettiva* come superamento della tradizionale nozione di *azione collettiva*.

Non è difficile notare come la rete ha ampliato e potenziato gli “spazi” di aggregazione e discussione politica a disposizione della società civile (Higgott et al., 2000; Price, 2003; Fung e Wright, 2003) favorendo la formazione di organizzazioni fluide, spesso non gerarchiche e non autoritarie, che sviluppano nuovi “tessuti connettivi” tra virtuale e reale, tra distanza e prossimità. Se al tempo del web 1.0 la distinzione tra mondo reale e virtuale, come tra online

e offline, era quasi netta, nei tempi del social web interattivo e relazionale, e delle connessioni *always on* (tramite tecnologie wi-fi o dispositivi *mobile*) l'attore sociale è sempre connesso al punto da creare una crisi e una fusione tra le due sfere e "la partecipazione online sta divenendo il nostro modo normale di essere in Rete per questioni che non di rado si pongono fuori dalla Rete" (Cipolla, 2015, p. 213). La tecnologia digitale non modifica solo gli strumenti ma contribuisce anche a ridefinire repertori e pratiche dell'azione partecipativa dei cittadini. La crescita del Web e della comunicazione digitale ha rappresentato un'opportunità centrale per l'associazionismo e i movimenti sociali (Chadwick e Howard, 2009; Pavan, 2013), proprio nel momento in cui si ridimensiona e riconfigura il ruolo dell'autorità statale nello scenario globale. In particolare, O'Reilly (2005) ha parlato del Web 2.0 come nuova *architettura della partecipazione* in base al principio di *esternalità della rete*, per cui il valore di un bene/servizio (compresi i dati e le informazioni) aumenta con il numero di persone che lo usano, ma anche dell'artefatto tecnologico come *fatto politico* non neutrale in quanto incorpora relazioni sociali e strutture di potere. La nascita stessa del web è il frutto di visioni che si alimentavano dell'ideologia della deterrenza durante la fase della Guerra Fredda. In questo senso ha ragione McLuhan (1990) per cui il medium stesso rappresenta un messaggio e non si limita a veicolarlo. La sfera pubblica quale sistema comunicativo e conoscitivo accessibile, sempre più disintermediato e aperto al dialogo con le forze sociali in una logica *bottom up*, si nutrirebbe di nuovi "stati di connessione" che creano

“un ambiente mediatizzato della cultura il cui mutamento prevede una logica non dicotomica e di non contrapposizione” con nuove “forme di negoziazione” in “oscillazione continua fra i poli attivo/passivo, pubblico/privato” (Boccia Artieri, 2013, pp.12-13). All’interno di questi spazi sempre più mediatizzati in un’ottica *social* si alimenterebbero nuove forme di aggregazioni di individui che si allontanerebbero in parte da quella costruzione di a-priori forti (solidarietà, scopi e sfide comuni) (Tarrow, 1996; Della Porta e Diani, 2006) che hanno caratterizzato il movimentismo del ‘900, favorendo formazioni dai modelli organizzativi fluidi e con sistemi di solidarietà “intermittenti”, orientati su un duplice fronte: delineare un processo di resistenza che mira a ridefinirne finalità e repertori d’azione (una nuova globalizzazione o una nuova organizzazione dello stato e dell’amministrazione, ecc.) (Lang e Hines, 1993); oppure, orientarsi al rafforzamento delle spinte alla deregolazione in un’ottica secondo la quale è agli attori non statali, anche in forma organizzata, che spetta stabilire migliori condizioni per il benessere comune (Wolf, 2004), coerentemente ai principi della cosiddetta “società degli individui” (Livolsi, 2006) o secondo la prospettiva della “società civile istituyente” (Magatti, 2005).

Tuttavia, la ridefinizione dei confini della partecipazione e della cittadinanza sin qui presentati, non è esente da dubbi o da rischi.

Da una parte alcuni autori hanno evidenziato il rischio di cadere nello stilema di un “supercittadino” (Campus, 2005, p. 508) in cui prevarrebbe una certa concezione “partecipazionista” (Raniolo, 2011, p.58) che guarda all’uomo come soggetto che si realizza pienamente

nella “polis”, all’interno di una visione umanistica della società basata su fini condivisi e in cui la partecipazione riveste un carattere “governante” sui problemi della collettività.

Ancora più critica la visione di Saskia Sassen (2014) che mette in discussione il processo di *empowerment* dell’individuo e delle comunità. Delineando il percorso evolutivo della partecipazione e della cittadinanza, distingue tre periodi: il primo, della “voice collettiva”, basato sul clima di consenso del dopo guerra che aveva favorito la crescita del welfare e un processo di demercificazione che aveva portato ad una affermazione dell’importanza della voice e stimolato la partecipazione democratica anche ai fini di proteggere il cittadino dall’espandersi dell’influenza del mercato capitalistico; la seconda fase che è quella imperniata sull’individualismo e la deregolazione degli anni 80 che, enfatizzando la capacità di scelta individuale, trasformano il cittadino in un cliente/consumatore; fino ai giorni nostri, in cui sia la capacità di scelta individuale sia quella di voice collettiva sembrano assenti o fortemente ridimensionate. In questo scenario le nuove forme di partecipazione sembrerebbero impallidire di fronte alla crescita di agenti e istituzioni predatorie (*business elite, rating agencies*) che pur prive di ogni forma di legittimazione estraggono valore senza ridistribuire, aumentando le diseguaglianze e le capacità di scelta e azione dei soggetti, ovvero attaccando direttamente la sfera dell’*endowment*, ovvero del godimento effettivo della cittadinanza. Una concezione di valore perlopiù basata su cifre e numeri sembra essere diventata la nuova retorica dominante che alimenta un discorso pubblico in cui gli attori

politici tradizionali assumono le caratteristiche di spettri o meri simulacri, alimentando gli spazi per il nazionalismo e il populismo.

Il ruolo fondamentale di internet e di come questo modifica le democrazie occidentali è stato, infine, talvolta ammantato da una visione spesso ottimistica, creando una sorta di mito positivo della rete (come non pensare ad autori come Dewey, Lippman, Latour) che, promettendo di abbattere ogni tabù informativo rafforzerebbe un nuovo modello di democrazia diretta da parte dei cittadini. Tuttavia, simili speranze non considerano quanto il Web è e continuerà ad essere un caotico contenitore di dati di cui non sono sempre accertabili né la fonte né il livello di aggiornamento, in cui un utilizzo consapevole non può prescindere dal possesso di *skills* e *capabilities* capaci di disvelare le ambiguità e i rischi connessi al suo utilizzo. La capacità di governare e costruire il senso di questa mole informativa diviene centrale nell'attivismo e nella partecipazione in rete. La rete evidenzierebbe così la rilevanza di vecchie e nuove diseguaglianze o *cleavages* (vecchi/giovani; ricchi/poveri, centro/periferia) che incidono sulla nuova configurazione della cittadinanza e sul suo concreto *endowment*, fino a configurare quello che è più di un semplice *digital divide*, ma un vero e proprio *social divide*.

La rete, infatti, contribuirebbe ad alimentare persino il rischio di un *overload* informativo per i cittadini o il senso di isolamento degli stessi, il cosiddetto *networked individualism* di cui parla Castells (2012), che non elimina ma anzi rafforza il ruolo di soggetti “mediatori”, abilitati ad orientarne interpretazioni e azioni. Le nuove

tecnologie mediali, infatti, nonostante una retorica dell'autonomia e della libertà, renderebbero il soggetto ancora più controllabile e manipolabile (Morozov, 2011), come mostra anche il dibattito sulla *net neutrality* (Marsden, 2009). Lo stesso sviluppo della tecnologia digitale pone la questione della rilevanza della *governance* della rete (Santaniello, 2009), mentre il progresso del web semantico e dell'internet delle cose alimenta le cosiddette "spinte gentili" (Morozov, 2013), ossia degli "incentivi" che incoraggiano le persone verso determinate scelte di navigazione e decisioni. Vi è persino il rischio o lo sfruttamento di una "ciberbalcanizzazione" (Paccagnella 2010, p.164) della partecipazione on line, ovvero di frammentare al massimo il confronto politico-culturale in una pluralità indistinta di posizioni isolate tra loro, poiché "le promesse di partecipazione orizzontale e allargata del web 2.0, dei social network, dei blog e dei wiki si scontrano spesso con una realtà fatta di tanti monologhi, di tante narcisistiche narrazioni personali desolatamente prive di commenti" (ibidem, p. 165).

1.4 Il paradigma dell'Open Government

La questione del rapporto tra istituzioni e cittadini, tra rappresentanti e rappresentati, tra amministratori e amministrati, tra il palazzo e la piazza è un tema cruciale per i regimi democratici sia in termini di stabilità che di efficacia e qualità delle democrazie. Risulta in tal senso strategicamente rilevante costruire, implementare ed ampliare le possibilità di comunicazione e scambio di informazioni

tra *policy maker* e *stakeholder*, tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Garantire, quindi, ampie e reali possibilità di accesso ad atti, documenti, dati e informazioni prodotte da istituzioni, amministrazioni ed apparati pubblici diviene, in quest'ottica, la *condicio sine qua non* per garantire il consolidarsi di quei meccanismi di fiducia che sono indispensabili per stimolare pratiche virtuose di partecipazione, cooperazione e responsabilità; anticorpi necessari per fronteggiare problemi di cui tanto si discute: dalla corruzione alla cosiddetta anti-politica; dalla disaffezione verso le istituzioni democratiche alla difficoltà di formulare ed implementare politiche pubbliche adeguate a dare risposta alle esigenze dei cittadini. L'*ideal tipo* di un'amministrazione pubblica trasparente e aperta si scontra, tradizionalmente, con resistenze e opacità dietro cui si nasconde e conserva il potere (Castells, 2009; Habermas, 2002; Mazzoleni, 1992; Lippmann, 2004), *“la “chiusura” del potere rispetto alle richieste di “apertura” popolari è dunque una dinamica non nuova nei rapporti tra istituzioni e cittadini”* (Carloni, 2014, p. 11). Se i regimi totalitari si basano sulla cultura della segretezza, è la cultura dell'*openness* a doversi imporre nei regimi e nelle società democratiche in cui i cittadini devono poter accedere alle informazioni necessarie sull'operato delle pubbliche amministrazioni, sulle scelte che riguardano l'allocazione delle risorse, sui procedimenti amministrativi e concorsuali come sulle gare d'appalto, in modo da poterne valutare gli esiti ed effettuare un reale controllo democratico (Curtin e Meijers, 1995, p. 391).

“Oggi, quando si parla di diritto all’informazione, [...] si tende non soltanto a considerarlo nella sua triplice forma di diritto di informare, di informarsi e di essere informato, ma come una sorta di pre-condizione all’espressione del diritto di cittadinanza, inteso quale partecipazione consapevole e informata al processo decisionale pubblico” (Grandi, 2001, p.38).

Di Donato (2010 p. 31), chiarisce come le radici del dibattito pubblico e dell’elaborazione teorica di un diritto all’informazione dei cittadini vada ricollegato all’epoca dei lumi e in particolare al pensiero di Kant che in *“per la pace perpetua”* (1795) indica lo stretto legame tra diritto all’informazione e libertà politica, sostenendo che:

“La forma della pubblicità permette di controllare in modo indipendente dall'esperienza se un progetto politico che abbia a oggetto diritti altrui sia giusto o no. Questa forma, infatti, fa riferimento a una ideale collettività di esseri razionali - la società dei cittadini del mondo [...] se i progetti politici non fossero trasparenti - aperti alla conoscenza e al giudizio di ognuno - non sarebbe neppure possibile parlare di giustizia. Pubblicità, in questo senso, non significa propaganda politica o economica, bensì esposizione alla - virtuale - razionalità di tutti”. (Pievatolo, 2011)³.

³ Pievatolo M.C., (2011), *Annotazione della curatrice a Per la pace perpetua di Immanuel Kant (1795)*, in Bollettino telematico di filosofia politica. http://btfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s11.xhtml#appendicedue

Tav. 1.1 - Diffusione normative sull'accesso all'informazione

Anni	Paesi*	Numero di Paesi che hanno adottato una legge di accesso all'informazione fino a quel periodo	Totale Cumulativo
1766-1950	Sweden (1766)	1	1
1951-1960	Finland (1951)	1	2
1961-1970	United States (1966)	1	3
1971-1980	Denmark (1970), Norway (1970), France (1978), Netherlands (1978)	4	7
1981-1990	Australia (1982), Canada (1982), New Zealand (1982), Colombia (1985), Greece (1986), Austria (1987), Italy (1990)	7	14
1991-2000	Hungary (1992), Ukraine (1992), Portugal (1993), Belgium (1994), Belize (1994), Iceland (1996), Lithuania (1996), South Korea (1996), Ireland (1997), Thailand (1997), Israel (1997), Latvia (1998), Albania (1999), Czech Republic (1999), Georgia (1999), Japan (1999), Liechtenstein (1999), Trinidad & Tobago (1999), Bulgaria (2000), Estonia (2000), Moldova (2000), Slovakia (2000), South Africa (2000), United Kingdom (2000)	24	48
2001-2010	Bosnia & Herzegovina (2001), Poland (2001), Romania (2001), Jamaica (2002), Angola (2002), Mexico (2002), Pakistan (2002), Panama (2002), Peru (2002), Uzbekistan (2002), Tajikistan (2002), Zimbabwe (2002), Armenia (2003), Croatia (2003), Kosovo (2003), Slovenia (2003), Turkey (2003), St. Vincent & Grenadines (2003), Dominican Republic (2004), Ecuador (2004), Serbia (2004), Switzerland (2004), Antigua & Barbuda (2004), Azerbaijan (2005), Germany (2005), India (2005), Montenegro (2005), Taiwan (2005), Uganda (2005), Honduras (2006), Macedonia (2006), Jordan (2007), Kyrgyzstan (2007), Nepal (2007), Nicaragua (2007), China (2008), Chile (2008), Cook Islands (2008), Uruguay (2008), Indonesia (2010), Bangladesh (2009), Russia (2010)	42	80

Fonte: Access Info Europe & Open Knowledge Foundation (2011 p.61)⁴

⁴ *Beyond Access: Open Government Data and the Right to (Re)use Public Information*” by Access Info Europe and the Open Knowledge Foundation, 2011

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, questa concezione trae origine, in Europa, dall'art. 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (26 agosto 1789) e, oltre oceano, dal primo emendamento della costituzione americana (15 dicembre 1791), in entrambi i casi la libertà di informazione – da cui discende il diritto all'informazione – viene considerato “*il nucleo delle libertà civili e il presupposto per l'esercizio di ogni altra libertà costituzionalmente riconosciuta*” (Corasaniti, 1999). La tavola 1.1 mostra come il precedente storico più antico sia rappresentato dal caso svedese (1766) è però con il FOIA – Freedom of Information Act – americano (1966) che inizia una fase di contaminazione a livello globale in tema di riconoscimento del cosiddetto “*right to know*” dei cittadini-utenti nei confronti della Pubblica Amministrazione. Tali innovazioni normative, si ricollegano direttamente alla forte spinta odierna verso l'open government che rappresenta un'evoluzione ulteriore dei principi di trasparenza e diritto all'informazione dei cittadini già in parte sanciti – pur in maniera diversa e talvolta in modo assai limitato – in molti ordinamenti nazionali.

Il concetto di Open Government (traducibile come “governo aperto” o meglio “amministrazione aperta”) si fonda sul principio che l'attività dei governi e delle pubbliche amministrazioni deve essere aperta, garantendo la possibilità di controllo e collaborazione da parte dei cittadini. Nonostante le radici teoriche antiche richiamate sopra, l'Open Government si è recentemente imposto all'attenzione pubblica grazie al “*Memorandum for the Heads of Executive*

Departments and Agencies on Trasparency and Open Government”⁵ promosso, nel 2009, dall’Amministrazione Obama. Da quel momento, governi più attenti alla modernizzazione della macchina amministrativa e spinte bottom up scaturenti da movimenti provenienti dalla società civile hanno portato numerosi altri paesi ad adottare provvedimenti normativi e piani strategici sul tema, con lo scopo di perseguire obiettivi di trasparenza e di collaborazione tra P.A., cittadini, imprese e associazioni: il ruolo di questi soggetti non è più solo quello di semplici fruitori di servizi ma di attori consapevoli e partecipi delle scelte prese da governi e amministrazioni in base a tre direttrici principali (Fig. 1.1):

1) trasparenza: le informazioni e i dati delle PP.AA. devono essere aperti, facilmente reperibili, riutilizzabili. Ciò favorisce il controllo dei cittadini e promuove responsabilità e affidabilità della PA;

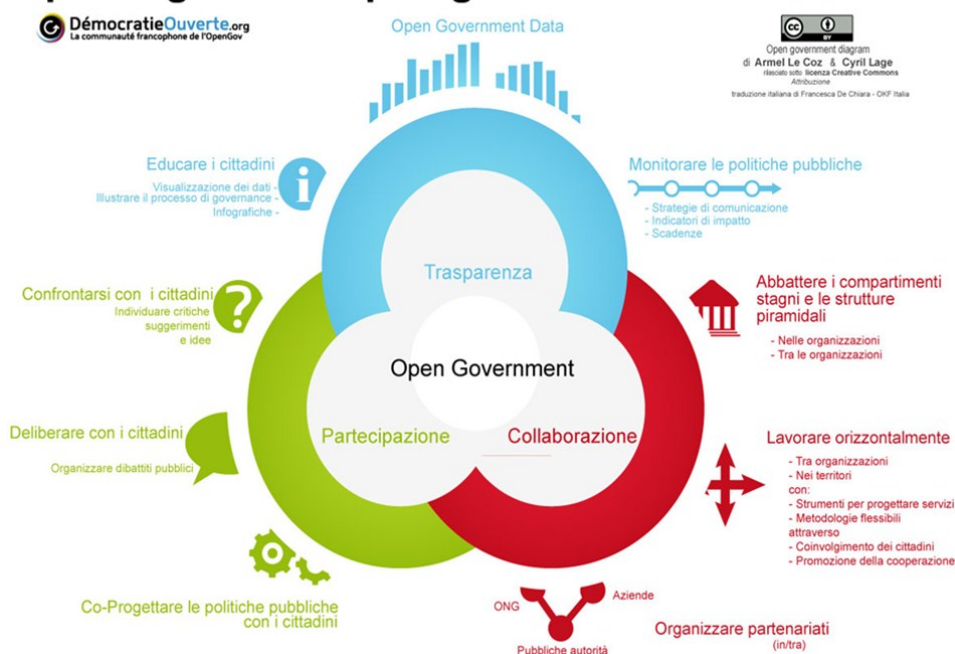
2) partecipazione: coinvolgimento dei cittadini, grazie alle nuove tecnologie di comunicazione, per favorire il monitoraggio dal basso dell’azione amministrativa e stimolare processi di *public feedback*;

3) collaborazione: singoli cittadini attivi, organizzazioni non-profit, possono sperimentare nuove opportunità di cooperazione e co-produzione di *smart services*.

⁵https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

Fig. 1.1 – I pilastri dell'Open Government

Il paradigma dell'open government



Fonte: Le Coz & Lage (traduzione italiana di De Chiara).

Si tratta quindi di adottare e mettere in pratica un nuovo modello di *governance*, a livello sia centrale che locale, che, sfruttando al massimo le potenzialità delle nuove tecnologie informatiche del web 2.0 e dei media digitali, sia capace di riconfigurare i rapporti di scambio e relazione tra istituzioni e cittadini.

Se quella richiamata sopra, che fa riferimento al Memorandum di Obama e ai tre pilastri: trasparenza, partecipazione e collaborazione, è la definizione più consolidata di Open Government, è necessario confrontarsi con altri tentativi di concettualizzazione e definizione che pongono l'accento su approcci e principi talvolta differenti.

Possiamo operare, seguendo la proposta del GovLab⁶, una prima distinzione tra definizioni nate in ambito accademico, definizioni elaborate da istituzioni nazionali o organismi internazionali che si trovano all'interno di documenti pubblici e atti amministrativi; definizioni elaborate da fondazioni private o società di consulenza.

Yu e Robinson (2012, p. 185) nella loro ricostruzione delle origini del concetto di Open Government individuano come primo caso di uso del termine l'articolo di Wallace Parks "*The Open Government principle: applying the right to know under the constitution*", del 1957, pubblicato sulla rivista "*The George Washington Law Review*". Parks affronta il tema della libertà d'informazione, aspetto particolarmente dibattuto in quel periodo negli USA, dibattito che porterà alcuni anni dopo, nel 1966, all'approvazione del noto *Freedom of Information Act* (FOIA)⁷. Parks, pur non definendo in maniera esplicita il concetto di Open Government lo ricollega alla questione dell'*accountability*.

"From the standpoint of the principles of good government under accepted American political ideas, there can be little question but that open government and information availability should be the general rule from which exceptions should be made only where there are substantial rights, interests, and considerations requiring secrecy or confidentiality and these are held by competent authority to

⁶ <http://thegovlab.org/open-government-whats-in-a-name/>

⁷ Il Presidente USA Lyndon B. Johnson all'atto della firma del FOIA così si esprimeva "*a deep sense of pride that the United States is an open society in which the people's right to know is cherished and guarded*" (Yu e Robinson 2012, p. 186).

overbalance the general public interest in openness and availability” (Parks, 1957 in Yu e Robinson, 2012, p. 186).

Negli anni successivi si intensifica l’uso del termine “Open Government” collegato al tema dell’accesso alle informazioni delle amministrazioni pubbliche, alla trasparenza e al diritto all’informazione dei cittadini.

Altra attestazione dell’utilizzo del termine in epoca pre-Obamiana risale al 1975 con l’articolo di Little e Tompkins “*Open Government Laws: an insider’s view*” che tratta i provvedimenti legislativi in tema di trasparenza amministrativa negli USA.

“Government in the Sunshine”⁸ laws enacted in most U.S. states during the two decade period preceding 1975 are intended to make the meetings of governmental bodies open to the public, with the objective of opening up governmental decision making to public view and participation. The presumption of openness means the existence of a legally enforceable right for members of the public to be present at the meetings of covered governmental bodies if no provision expressly concerning the particular kind of meeting exists” (Little & Tompkins, 1975, p.451).

In epoca più recente, sotto l’eco del memorandum di Obama del 2012, la definizione di Weinstein & Goldstein (2012) sottolinea da un lato lo stretto rapporto tra movimento open data e open government e mette in evidenza il ruolo della tecnologia come

⁸ Con il termine “*Sunshine laws*” – usando la metafora della luce del sole come “disinfettante” – si indicano, negli Stati Uniti, i provvedimenti normativi in tema di trasparenza (Carloni, 2014).

strumento per incrementare efficienza amministrativa e qualità della democrazia.

“Conceptual clarity about the distinct meanings of open data and open government will benefit everyone. But the power of a close partnership between these two movements is also becoming evident. The big tent is strengthening both movements and creating opportunities for progress in places where traditional reforms have stalled or failed to fulfill their promises. While clarity about distinct goals and policies is welcome, separation risks setting back an emerging, more unified movement that is bringing technology and innovation to the age-old task of making government work for people”. (Weinstein & Goldstein, 2012, p.48)

Harrison, Guerrero, et al. (2012) pongono, invece, l’accento sulle peculiarità della visione di Obama che pur puntando sull’innovazione tecnologica va ben oltre gli obiettivi delle precedenti iniziative di e-government messe in campo dalle amministrazioni Clinton e Bush che miravano a generare un impatto, più che altro, interno alla macchina amministrativa mentre la strategia di Obama imprime, con l’Open Government, una spinta inedita verso obiettivi esterni in termini di engagement, accesso alle informazioni, ampliamento degli spazi di collaborazione tra amministrazione e cittadini attuando, quindi, un significativo spostamento, rispetto alle precedenti politiche di informatizzazione e digitalizzazione del sistema amministrativo pubblico, dalla logica dell’e-gov a quella dell’e-democracy, dagli effetti economico-gestionali a quelli politico-sociali.

“The goal of the OG Initiative is to make information and decision making processes in federal agencies accessible to citizen examination and input, and in so doing create democratic structures that facilitate citizens’ social and political judgment about the outcomes of government work”. (Harrison, Guerrero, et al., 2012, p. 2)

Anche Chun e Luna-Reyes (2012) insistono sulla discontinuità rispetto al concetto tradizionale di open government legato quasi esclusivamente alla trasparenza vista come adempimento e strumento di accountability per sottolineare che la nuova visione Obamiana punta soprattutto sulla condivisione delle informazioni e sull’empowerment dei cittadini affidandosi a quello che Nath (2011, p. 19) definisce *“the generative power of transparency”*.

“There is an important difference between the traditional approach to open government and the current, renewed one. While the traditional approach emphasized transparency, current approaches also involve key elements of participation, collaboration and innovation. Governments are seeking to deliver information in more useful ways to the citizen, and also opening new channels for participation and new approaches to collaboration”. (Chun & Luna-Reyes 2012, p. 77)

Lathrop & Ruma (2010) ricollegano il concetto di Open Government alla matrice culturale e ai principi sviluppatisi all’interno del movimento open source. Non solo ampie possibilità di accesso alle *public sector information* (PSI) ma anche concrete

possibilità di dare un contributo fattivo alla macchina amministrativa in un'ottica collaborativa e co-produttiva.

“The concept of open government has been influenced— for the better — by the open source software movement, and taken on a greater focus for allowing participation in the procedures of government. Just as open source software allows users to change and contribute to the source code of their software, open government now means government where citizens not only have access to information, documents, and proceedings, but can also become participants in a meaningful way. Open government also means improved communication and operations within the various branches and levels of government. More sharing internally can lead to greater efficiency and accountability”. (Lathrop & Ruma, 2010, p. XIX).

La strategia di Obama, proposta nel 2009, va quindi ben oltre il mero obiettivo di incrementare i processi di *accountability* – non solo amministrazione aperta ma anche *amministrazione condivisa* (Arena 2008, p.41-42) – che si propone di stimolare processi di attivazione civica e generazione di valore economico e sociale puntando in particolare sul rilascio di Open Government Data (dati pubblici resi disponibili in formato aperto) non solo come strumento di trasparenza ma anche come importante risorsa pubblica che se rilasciata e condivisa può incentivare forme creative di riutilizzo capaci di generare impatti positivi anche in termini economici. Il binomio “open government” - “open data” proposto dalle politiche USA si impone, dal 2009 in poi, in diversi contesti nazionali anche

grazie all'*Open Government Partnership Initiative*⁹ (OGP) lanciata il 20 settembre del 2011 per promuovere a livello globale la diffusione e l'applicazione dei principi del governo aperto. Il richiamo ai dati aperti e al loro ruolo chiave all'interno delle attuali politiche di open government risulta evidente non solo nell'esperienza degli Stati Uniti ma anche in quella della maggior parte dei 70 paesi aderenti all'OGP che nelle loro strategie nazionali hanno inserito specifici *commitment* sul rilascio di open government data. La stretta connessione e il continuo richiamo reciproco tra i concetti di *open data* e *open government* appare anche evidente in altre iniziative internazionali promosse negli ultimi anni: dalla comunicazione della Commissione Europea del 2011 "*Open data, an engine for innovation, growth and transparent governance*", fino alla *Open Data Charter* approvata durante il G8 del 2013 tenutosi a Lough Erne.

Carloni (2014) evidenzia una serie di limiti e aspetti critici da tenere in considerazione quando si parla di open government e delle relative spinte verso forme di trasparenza totale, ampia e reale accessibilità alle informazioni e conoscenza diffusa.

Prima di tutto le forti resistenze sistemiche che evidenziano un problema di cultura interna alle burocrazie pubbliche che tendono tradizionalmente a concepirsi come sistema chiuso e autoreferenziale che mira all'autoconservazione e ad aumentare il proprio potere specialistico anche attraverso il monopolio delle informazioni e delle conoscenze tecniche. La scuola del *new public management* ha proposto, negli anni '90, un superamento del modello liberista e di

⁹ <http://www.opengovpartnership.org/>

quello interventista applicando il sistema e le logiche aziendalistico-imprenditoriali alla gestione delle risorse pubbliche. Si deve a tali politiche, nate nei paesi liberali e oggetto di un rapido processo di diffusione e convergenza a livello internazionale, l'introduzione nella P.A. di concetti chiave del modello di mercato, – richiamati anche all'interno del paradigma dell'Open Government – quali quelli di: customer satisfaction; partnership pubblico-privato; partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi, ai processi di programmazione e di decision making; trasparenza e responsabilità (Marra, 2006). Al tempo stesso è stato evidenziato in questo senso come le burocrazie pubbliche tendano ad intervenire sempre più nei processi decisionali mosse da interessi interni che mirano ad accrescere il loro potere e budget di spesa cercando di svincolarsi da meccanismi di controllo (Cotta, Della Porta, Morlino, 2001).

Taluni osservatori hanno inoltre obiettato che potrebbe esserci un pericoloso *trade off* tra efficienza e trasparenza, sia in termini di costi (economici e organizzativi) ma anche di rapidità dei processi di decision making. Contravvenendo così al principio del buon andamento della pubblica amministrazione e configurandosi quasi come un “lusso” o un “diritto per tempi tranquilli” difficilmente compatibile con situazioni critiche che investono la sfera economica, la coesione sociale o la sicurezza (Arena, 1991; Mattarella, 2005).

Ulteriore criticità potrebbe riguardare la spinta verso una non corretta e funzionale dinamica tra consenso e dissenso nei regimi democratici, tale da generare instabilità e aggravare ulteriormente la disaffezione verso le istituzioni democratiche, un'argomentazione

questa che rischia però di giustificare un eccessivo ricorso alla riservatezza e alla chiusura come elementi utili a mantenere in maniera “machiavellica” e artificiosa la stabilità di un sistema come quello democratico in cui, per definizione, la sovranità appartiene al popolo (Lessig, 2013; Carloni, 2014).

Un ultimo motivo di perplessità riguarda il fatto che di questo processo di *overload* informativo e di asserita apertura alla partecipazione possano avvantaggiarsi solo ristretti gruppi di cittadini, associazioni o organizzazioni private già ampiamente presenti nell’arena pubblica con posizioni dominanti e che potrebbero così accrescere il loro potere di influenza a vantaggio di specifici e particolari interessi non solo grazie alle accresciute capacità di accesso, partecipazione e mobilitazione ma anche in conseguenza di un indebolimento e di una sempre maggiore permeabilità dell’amministrazione pubblica.

CAPITOLO

2

Open Data: definizioni, standard e criticità

Paragrafi:	2.1 – <i>Cosa non è open data</i> ; 2.2 – <i>Cosa sono gli Open Data?</i> ; 2.3 – <i>Gli standard di pubblicazione e rilascio dei dati aperti</i> ; 2.4 – <i>Public data disclosure: nascita e diffusione degli open government data portal tra amministrazione aperta e digital economy</i> ; 2.5 – <i>Criticità e limiti dei processi di public data disclosure</i> .
------------	---

2.1 Cosa non è Open Data

Parlare di dati aperti significa innanzitutto premettere opportune distinzioni e chiarimenti rispetto ad altri termini in qualche modo liminari e spesso utilizzati erroneamente come sinonimi nel dibattito pubblico. Il concetto di Open Data tende solo parzialmente a sovrapporsi a concetti come quello di *Open Government*, *Big Data* o *trasparenza amministrativa*.

Con il concetto di Open Government (cfr. cap. 1), come precedentemente osservato, si intende quel “*processo gestionale, aperto e trasparente dell’amministrazione pubblica, locale e centrale [...] esso, infatti, comprende le procedure di e-government e anche quelle di e-governance: al tempo stesso, però, può essere solo in*

parte sovrapposto alle forme di e-democracy” (De Blasio, 2014, p. 45).

Con il concetto di *trasparenza amministrativa* ci si riferisce agli obblighi di legge relativi alla pubblicazione dei dati della pubblica amministrazione in modo che siano immediatamente conoscibili ai cittadini. Tale concetto si riferisce soprattutto a obblighi di *accountability* dell’azione pubblica.

Gli *Open Data* non coincidono necessariamente con i dati messi in trasparenza, ma rappresentano sia tutti quei dati pubblici – allora si parla di *Open Government Data* – sia privati (che provengono per esempio da grandi aziende¹⁰ che operano in settori di evidente interesse pubblico, come quello delle *utilities*, o dal basso per opera di associazioni o cittadini attivi¹¹, o ancora dal mondo della ricerca¹² fino ai dati generati automaticamente tramite dispositivi tecnologici –

¹⁰ Si consideri l’esempio di Enel, prima azienda italiana che ha aperto, già dal 2011, una sezione open data all’interno del suo sito web istituzionale per il rilascio di dati aperti sulle sue attività economico-finanziarie e sulla sostenibilità ambientale. (<http://data.enel.com/>)

¹¹ Si veda l’esempio di OpenStreetMap (OSM), progetto dedicato ai dati cartografici, prodotti dal basso in maniera collaborativa da una community di “mappatori”, e resi disponibili in maniera libera senza vincoli legali o tecnici. (<http://www.openstreetmap.org/>)

¹² Si pensi per esempio a quanto previsto all’interno del programma Horizon 2020 sul tema “*open research data*” (*findable; accesible; interoperable; reusable*) che, a partire dal 2017, ha introdotto il principio dell’*open by default* imponendo ai progetti un *data management plan* (DMP) che specifichino quali dati verranno resi disponibili. Pur prevedendo alcune eccezioni (privacy, brevetti, esigenze particolari del progetto), che vanno comunque motivate e specificate, tale previsione va ad aggiungersi all’obbligo di accesso libero (online) alle pubblicazioni scientifiche prodotte nell’ambito di un progetto finanziato dal programma (ec.europa.eu/research/openscience). Va precisato che in base alla Dichiarazione di Budapest (2002) e alla Dichiarazione di Berlino (2003) per “*open access*” si intende non solo la possibilità di scaricare, stampare e leggere, ma anche copiare, distribuire, linkare.. (De Robbio, 2007).

es. da sensori) in formato aperto, ovvero interoperabili e riutilizzabili, volti proprio alla costruzione di processi non solo di controllo e monitoraggio ma anche di co-produzione e co-generazione di nuovi prodotti/servizi.

Monino e Sedkaoui (2016) sottolineano infatti che con il termine “Open Data” non ci si riferisce solo ai dati della Pubblica Amministrazione. Poiché le PSI (*public sector information*) rappresentano solo una parte delle risorse informative che possono essere liberate, comprendendo anche quelle dei privati che spesso gestiscono servizi e risorse di pubblica utilità:

“Open data is private or public digital data. It is produced by collective bodies or (possibly outsourced) public services. It is disseminated in a manner structured according to a given method and with an open license that guarantees free access to it as well as the possibility for anyone to reuse it without technical, legal or financial restrictions.” (Monino e Sedkaoui, 2016, p. 24)

Tuttavia, ciò non fa sì che gli *Open data* coincidano con i *Big data*, l'enorme volume di informazioni generate dalle nostre navigazioni in rete e che possono essere oggetto di lettura, analisi ed elaborazione al fine di migliorare la comprensione di fenomeni sociali e supportare processi decisionali. Tali dati sono definiti spesso attraverso le 3V “*Volume, Velocity, Variety*” (Laney, 2001): non solo *big* per l'aspetto quantitativo legato alla mole di dati disponibili, ma anche per l'elevata velocità di trasmissione e analisi, nonché

l'estrema varietà e complessità di formati e fonti. A queste caratteristiche si aggiunge, più recentemente, anche una quarta V – *Value* – che indica le crescenti possibilità di generare valore economico e vantaggi competitivi da tali risorse.

Quello di *Open Data* è un concetto assai più ampio e complesso di quelli prima elencati che in qualche modo interseca a vari livelli. I dati liberati possono essere uno strumento dell'Open Government, e pertanto di *accountability* e di messa in trasparenza. Inoltre, il processo di liberazione delle informazioni, a cui tale concetto si richiama, riguarda potenzialmente tutti i tipi di dati, anche quelli oggi non già digitalizzati, imponendo uno sforzo degli attori interessati verso la loro trasformazione e apertura. La messa a disposizione di tali risorse informative come open data favorirebbe l'attivazione di forme di co-produzione collaborativa – “intelligenza collettiva” (Lévy, 2008, p.154) – che possono andare ben oltre la sfera politico-amministrativa, alimentando piuttosto quella economica delle cosiddette *start up* della *digital economy*.

Gurin (2014) mette in evidenza anche un'altra finalità dell'open data: non solo commercializzazione e produzione di servizi accessibili ma anche strumento di monitoraggio e valutazione che può supportare il decisore (pubblico e privato) nella soluzione di nuove sfide derivanti dalla crescente complessità delle società globali:

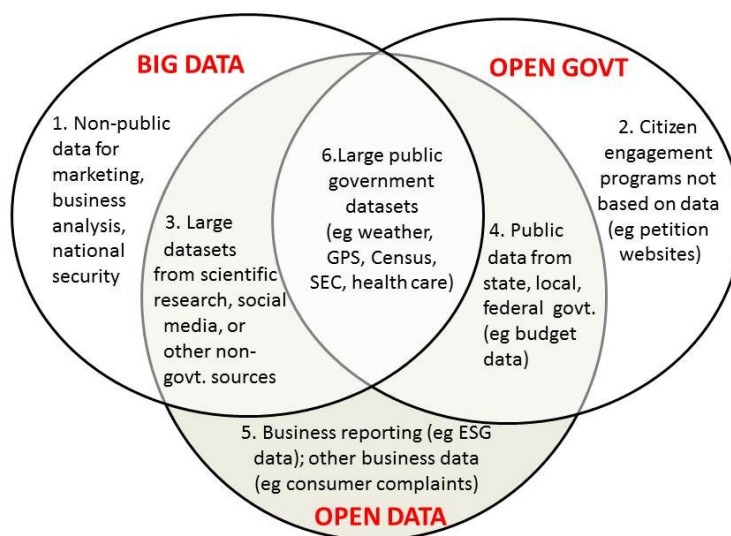
“Open Data is accessible public data we can use to launch new ventures, analyze trends, make data-driven decisions, and solve complex problems” (Gurin, 2014).

Nonostante le profonde distinzioni fin qui evidenziate, tra i concetti di “*Big Data*”; “*Open Data*” e “*Open Government*” è possibile comunque trovare spazi di convergenza semantica e ambiti di sovrapposizione. Su questo aspetto è possibile far riferimento al diagramma di Gurin (2014, pp. 30-33) che mostra come si può distinguere tra (si veda la figura 2.3):

1. *Big data* che non sono accessibili al pubblico, quindi non sono “*open*” ma “*close*” data, solitamente dati proprietari nelle disponibilità di grandi multinazionali che profilano le pratiche di consumo dei propri utenti (es. fidelity card; carte di credito); dati raccolti dai big player del web (es. motori di ricerca come Google) o grandi dataset di istituzioni pubbliche che per ragioni di privacy o sicurezza nazionale non possono essere rilasciati (es. alcuni dati sanitari; dati che riguardano il sistema di difesa militare, ecc.);

2. Iniziative di *Open Government* (amministrazione aperta) che non prevedono il rilascio di open data ma si concentrano esclusivamente su programmi che stimolano partecipazione, dialogo e coinvolgimento tra cittadini e pubbliche amministrazioni (es. consultazioni pubbliche, tavoli di confronto; piattaforme collaborative);

Fig. 2.3 – Relazioni tra i concetti di “*Big Data*”, “*Open Data*” e “*Open Government*”



1

Fonte: Gurin J., (2014), Open Data Now. <http://www.opendatanow.com/>

3. *Big Open Data* che però non sono dati di pubbliche amministrazioni e non hanno implicazioni dirette con il concetto di *Open Government* (per esempio grandi masse di dati provenienti dal mondo della ricerca scientifica o dai social media);
4. *Open Government Data* che non hanno le caratteristiche dei big data ma che provengono da amministrazioni pubbliche (locali, nazionali o internazionali) soggetti ad accesso pubblico secondo i principi dell'Open Data;
5. *Open Data*, non big e non government, e cioè *small data*, provenienti da privati ma rilasciati con le caratteristiche dei dati aperti;

6. *Big Open Government Data*, grandi dataset, con le caratteristiche dei *big data* ma provenienti da amministrazioni pubbliche e rilasciati in formato aperto (es. dati climatici, dati cartografici, dati statistici e censuari, dati sanitari).

Le maggiori ambiguità nel dibattito attuale permangono tra Open Data e “trasparenza amministrativa”. Nonostante risultino profondamente diversi, soprattutto nei discorsi pubblici vengono confusi, sovrapposti o trattati in maniera quasi intercambiabile. Sulla questione trasparenza troviamo una prevalenza di letteratura giuridico-amministrativa, mentre sull’Open Data sono le aree tecnico-scientifiche a mostrare maggiore interesse allo studio del fenomeno. Entrambi i concetti sono accomunati da forti implicazioni non solo sui processi di innovazione e digitalizzazione all’interno delle pubbliche amministrazioni, ma anche dalle implicazioni sulle nuove forme di partecipazione e di relazione tra istituzioni e cittadini. Tali aspetti sollecitano inevitabilmente l’attenzione dello scienziato sociale, soprattutto l’interesse di politologi, sociologi ed economisti. In realtà, pur riconoscendo la stretta vicinanza dei due processi, è possibile tracciare dei confini molto netti tra i due fenomeni. La *trasparenza* non implica automaticamente apertura, nel senso di rilascio di open data, riferendosi spesso alla sola pubblicazione di informazioni e documenti che non hanno le caratteristiche tecniche necessarie per essere considerati “open”: infatti, secondo i principi dell’*Open Data*, i dataset scaricabili devono essere rilasciati in formato modificabile e con licenze che consentano di combinarli e

integrarli con altri dati, in modo da consentire a tutti le più ampie possibilità di riutilizzo e redistribuzione, senza limitazioni o restrizioni rispetto ai fini, financo a scopi commerciali.

La “trasparenza amministrativa” (Ponti, 2011; Carloni, 2005) è l’obiettivo principale del movimento per l’accesso all’informazione pubblica (PSI – Public Sector Information)¹³, dunque la garanzia di un reale “*right to access*” e “*right to know*”, sempre più considerati elementi indispensabili per l’esercizio dei diritti di cittadinanza e per operare forme di controllo diffuso sulle istituzioni pubbliche. In questo caso, ci si concentra sul potenziamento dei diritti e delle concrete possibilità di accedere agli atti amministrativi sul modello del FOIA – *Freedom of Information Act* americano, citato spesso come esempio da seguire e mutuare anche all’interno di sistemi giuridico-amministrativi che fanno riferimento a contesti e tradizioni differenti come quello italiano. Sul tema della trasparenza infatti la cultura giuridica statunitense rappresenta ancora il sistema di riferimento, in quest’ambito, non solo per la lunga tradizione legata al FOIA – il primo Freedom of Information Act risale al 1966, – ma anche per la più recente azione dell’amministrazione Obama che ha imposto, a partire dal 2009, il tema dell’Open Government insieme a quelli della trasparenza amministrativa e degli open data all’interno dell’agenda politica internazionale. Gli Usa non rappresentano dunque solo il *first mover* in tema di open government, trasparenza e

¹³ “Public Sector Information (PSI) is the wide range of information that public sector bodies collect, produce, reproduce, and disseminate in many areas of activity while accomplishing their institutional tasks. PSI may include (among others) social, economic, geographical, cadastral, weather, tourist, and business information” (Carrara et al., 2016 – European Data Portal).

open data, ma il benchmark e il *paese guida* nel processo di apertura dei dati che ne detta l'agenda secondo le caratteristiche e le dimensioni presentate nei paragrafi precedenti.

La libertà e la facilità di accesso, sempre più correlata con la pubblicazione on-line e quindi inscindibile dall'utilizzo del web (Carloni, 2009) sarebbe un tratto comune ai due concetti. Tuttavia, nel caso della trasparenza, l'attenzione si concentra, prevalentemente, su documenti testuali e atti giuridico-amministrativi (che talvolta, ma non necessariamente, contengono anche dati strutturati) che sulle caratteristiche tecniche legate ai formati. Il concetto è, a livello globale (anche per effetto dei processi di digitalizzazione), in continua evoluzione ed estensione sia per quanto riguarda gli ambiti applicativi che le forme di riconoscimento giuridico ed esercizio concreto. Si consideri per esempio che, in Italia, la recente proposta di revisione costituzionale sottoposta a referendum aveva previsto l'inserimento di tale principio (art. 97 della proposta) accanto a quelli di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. Il concetto di trasparenza, inoltre, guarda con interesse al riutilizzo per finalità di controllo e partecipazione da parte dei cittadini, ma sembra del tutto ignorare finalità legate al riuso e allo sfruttamento economico dei dati.

Viceversa, i dati aperti, pur essendo talvolta considerati come il massimo grado di trasparenza possibile, diventano, in realtà, spesso criptici per l'utente comune, che non possiede particolari competenze tecniche legate soprattutto all'ambito informatico e/o statistico. Nonostante ciò, è evidente la spinta recente a declinare e normare gli

obblighi di trasparenza e pubblicazione sempre più in ragione dei principi e degli standard degli open data. Non vi è però dubbio che sia in atto un processo di ridefinizione e ampliamento del concetto di trasparenza, vista sempre più come processo “*web-driven*” e “*data-driven*”. Tali cambiamenti sono evidenti anche all’interno del sistema giuridico italiano a partire dalla riforma Brunetta del 2009 (total disclosure) e con i successivi interventi legislativi che hanno profondamente inciso sul sistema delle pubbliche amministrazioni italiane come: la legge 190/2012 in materia di anticorruzione e il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (che ha introdotto all’art. 5 lo strumento dell’accesso civico) fino al recente d.lgs.97/2016 (accesso civico generalizzato) che ampliano le possibilità di accesso rispetto alle “limitanti” previsioni ex art. 22 Legge 241/1990 e successive modifiche (Legge 15/2005) che subordinavano l’esercizio del diritto d’accesso all’esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale.

2.2 Open Data: definizioni istituzionali e confini

Analizzando le diverse fonti a disposizione è possibile rintracciare una pluralità di definizioni del concetto di “open data” che, come accade per molti termini tecnici, è un concetto dinamico e dai confini fluidi (Young e Verhulst, 2016).

Secondo l'*Open Data Handbook* dell'Open Knowledge Foundation¹⁴ (OKF, 2009), fondazione internazionale non profit che promuove la conoscenza aperta, con la nozione di dati aperti (open data) si fa riferimento a “*qualsiasi informazione, pubblica o no, resa accessibile e riutilizzabile da chiunque e per qualunque fine*”. Tale definizione è quella più rigorosamente legata all'esperienza di alcuni governi (come gli Stati Uniti d'America, il Regno Unito, il Canada e la Nuova Zelanda) che a partire dal 2009 hanno attivato nuove iniziative di *public data disclosure*, nonché quella maggiormente fedele ai documenti e alle normative prodotte a livello internazionale (Aliprandi 2014).

La definizione sopra citata fa riferimento alla definizione di “conoscenza aperta” (la cosiddetta *Open Definition*) elaborata sempre dall'OKF, seconda cui: “*Knowledge is open if anyone is free to access, use, modify, and share it — subject, at most, to measures that, preserve provenance and openness*”.¹⁵ L'elemento cardine di tale definizione è la libertà (*free*) di accedere (*access*), usare (*use*), modificare (*modify*) e condividere (*share*). Questi concetti sono a loro volta derivati dall'*open source definition*¹⁶ e dalle linee guida

¹⁴Fondazione internazionale, nata nel 2004 a Cambridge (UK), promuove e sostiene la condivisione della conoscenza (accesso ad informazioni, dati, testi, software, ecc.) come strumento per rafforzare il potere dei cittadini e la loro capacità di scelta e di azione. I principi e i valori su cui si basa risultano chiari in queste due frasi che si trovano ben evidenziate nel portale istituzionale dell'OKF: “*We want to see open knowledge being a mainstream concept, and as natural and important to our everyday lives and organisations as green is today.*” e ancora “*A world where knowledge create power to the many, not the few. This is the world we choose*”. (<https://okfn.org/>).

¹⁵ <http://opendefinition.org/od/2.1/en/>

¹⁶ <https://opensource.org/docs/osd>

Debian¹⁷ sul software libero: fra i primi sistemi linux realizzati con software libero, nel 1997, Bruce Perens propone tale guida sul free software, dalle cui modifiche si arriva alla elaborazione della Open Source Definition (www.debian.org/social_contract.it.html). Nello stesso anno Perens e Raymond propongono, a partire dal *debian social contract*, il concetto di Open Source (codice sorgente aperto) per superare l'ambiguità che circondava il concetto di free software e stimolare l'interesse delle aziende private. (Di Bona, Okman e Stone 1999).

Per il GovLab¹⁸, gli Open Data sarebbero essenzialmente:

“publicly available data that can be universally and readily accessed, used, and redistributed free of charge. It is structured for usability and computability” (Young e Verhulst, 2016, p.5).

Tuttavia, già nel 2014, lo stesso istituto aveva censito più di 10 differenti definizioni che valorizzano aspetti e caratteristiche, talvolta differenti, sui dati aperti (si veda la tabella 2.1).

La prima e più rilevante caratteristica rintracciabile in buona parte delle definizioni è quella del *free access*, nel senso generale di assenza di restrizioni alla disponibilità, accessibilità e riuso del dato liberato. Su questo aspetto, ad esempio, l'OKF chiarisce che:

¹⁷Debian, fra i primi sistemi linux realizzati con software libero, nel 1997. Bruce Perens propone la guida debian sul free software dalle cui modifiche si arrivò alla elaborazione della Open Source Definition (www.debian.org/social_contract.it.html).

¹⁸ Uno dei maggiori e più autorevoli centri di ricerca sul tema <http://www.thegovlab.org/>

“Open data is data that can be freely used, reused and redistributed by anyone – subject only, at most, to the requirement to attribute and sharealike” (OKF, 2009)¹⁹.

Tab. 2.1 – Comparazione tra le diverse definizioni del concetto di Open Data

	OKF - open definition	USA memorandum 2013	Data.gov.uk	DBpedia	ODI	LinkedGov	McKinsey	Open Data Now	Open Data Barometer	World Bank
Free	X	X		X	X		X			
Negligible cost							X			
Publicly available	X	X			X		X	X		
Re-usable	X		X		X					X
Can be Redistributed	X			X						X
Non-exclusive (No restrictions from copyright, patents, etc.)	X			X	X				X	X
Structured for Usability		X	X				X		X	X
Requires “Open” License			X		X	X			X	X
Non Personally Identifiable						X				
Produced during business operation						X				
Belong to the tax payer (when not in violation of laws/privacy)						X				
Accessible in Bulk									X	

Fonte: ns elaborazione su modello GovLab

Anche il memorandum USA “*Open Data Policy-Managing Information as an Asset*” del 9 maggio 2013 che si concentra sulla gestione dei dati amministrativi secondo i principi dell’*openness* e dell’interoperabilità:

“[Open Data are] *publicly available data structured in a way that enables the data to be fully discoverable and usable by end users*” (Memorandum USA del 9 maggio 2013)²⁰.

¹⁹ Open Data Handbook: <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

²⁰ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>

Pertanto nel documento sopra citato i dati aperti sono considerati “*un asset che consentirà di aumentare l’efficienza operativa, ridurre i costi e migliorare i servizi*” e insiste sulla questione del *free access* rispetto ai *government data*.

L’Open Data Institute (ODI)²¹, il primo e più accreditato istituto che si occupa di ricerca e formazione sul tema degli open data, *hub* di un network internazionale che conta attualmente 13 nodi (istituti partner) in altrettanti paesi, ribadisce questo aspetto:

“*Open data is data that anyone can access, use and share. Open data has to have a licence that says it is open data. Without a licence, the data can’t be reused. These principles for open data are described in detail in the Open Definition*” (ODI – Open Data Institute, 2014)²².

Dall’analisi di queste definizioni risulta sempre chiaro il riferimento ai principi dell’*Open Definition*: il libero accesso al dato in maniera il più possibile disintermediata attraverso la sua reperibilità direttamente online.

Un altro rilevante fattore presente in alcune definizioni è poi la possibilità di riutilizzo per la creazione di opere derivate (es.

²¹ Organizzazione senza scopo di lucro, con sede a Londra, creata nel 2012 con lo scopo di “*catalizzare l’evoluzione della cultura open data per creare valore economico, ambientale e sociale. Aiutare a sbloccare l’offerta generando domanda, creare e diffondere conoscenza per affrontare le questioni locali e globali*” (<http://theodi.org/>).

²² <http://theodi.org/guides/what-open-data>

applicazioni o *smart services*) basate anche sull'integrazione con altri dataset provenienti da altre fonti (cioè differenti produttori di dati, per esempio amministrazioni diverse). Ciò risulta possibile solo se i dati sono stati rilasciati con formati e licenze aperte, aspetto chiaramente specificato all'interno della definizione elaborata dalla World Bank riportata di seguito:

*“There are two dimensions of data openness: 1) the data must be **legally open**, which means they must be placed in the public domain or under liberal terms of use with minimal restrictions. 2) The data must be **technically open**, which means they must be published in electronic formats that are machine readable and preferably non-proprietary, so that anyone can access and use the data using common, freely available software tools. Data must also be publicly available and accessible on a public server, without password or firewall restrictions. To make Open Data easier to find, most organizations create and manage Open Data catalogs”* (World Bank, 2012)²³.

Il riutilizzo dei dati è pertanto un elemento fondamentale quando si parla di open data, che si lega sia all'aspetto strettamente tecnico, ovvero i formati dei file rilasciati, sia la struttura dei dataset, nonché la caratteristica di essere *machine readable*, direttamente eseguibili da un computer (automaticamente elaborabili). Infine, ciò comprende

²³The World Bank - Open Government data Toolkit:
<http://toolkit.dev.zognet.net/en/essentials.html>

anche l'aspetto legale, attraverso l'utilizzo di licenze aperte che non pongano restrizioni alla modifica del *dataset* rilasciato. Tali aspetti sono entrambi necessari per consentire un'altra caratteristica importante dei dati aperti quale è l'interoperabilità, ovvero la possibilità di combinare diverse basi dati come elemento indispensabile per la produzione di *smart services* o per generare nuova conoscenza, o per la possibilità di ridistribuire eventuali opere derivate (che a seconda delle licenze utilizzate può essere subordinata alla richiesta di citare la fonte o di applicare la medesima licenza).

Oltre alla caratteristica relevantissima dell'accessibilità e della *machine readability*, la definizione proposta da McKinsey introduce anche un importante riferimento agli eventuali costi che potrebbero essere previsti e applicati anche per il rilascio di open data:

“Machine-readable information, particularly government data, that’s made available to others. These open datasets share the following 4 characteristics: 1. Accessibility: A wide range of users is permitted to access the data. 2. Machine readability: The data can be processed automatically. 3. Cost: Data can be accessed free or at negligible cost. 4. Rights: Limitations on the use, transformation, and distribution of data are minimal” (McKinsey, 2013 p. 3)²⁴.

Oltre la rimozione degli ostacoli tecnologici e giuridici, infatti, non va sottovalutato l'aspetto dei costi, considerato esplicitamente

²⁴<http://www.mckinsey.com/business-functions/business-technology/our--insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>

dalla definizione proposta da McKinsey che parla di “*negligible cost*”, “costi irrisori”, ma affrontata anche all’interno della Direttiva Europea 2013/37/UE sul riutilizzo dell’informazione del settore pubblico così come nelle linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. Ad esempio, considerando l’Italia, l’Agenzia per l’Italia Digitale (AGID) specifica (2014 p. 14):

“i dataset sono rilasciati gratuitamente o a costi marginali di riproduzione/divulgazione ad eccezione dei casi identificati dall’Agenzia. [...]. Sulla base di esigenze manifestate dalle amministrazioni competenti, l’Agenzia individua un primo insieme di casi eccezionali di pubblicazione non gratuita dei dati, secondo quanto previsto dall’art. 52 del CAD”.

Pertanto, i dati, per essere veramente aperti secondo i principi teorici enunciati dall’*Open Knowledge Foundation*, devono poter essere accessibili e riutilizzabili senza alcun onere rilevante per i soggetti. In questo caso il concetto di libertà così come quello di apertura includerebbero implicitamente anche quello di gratuità. Risulta chiaro, però, che la questione dei costi, in alcuni casi previsti per il rilascio di dataset, è da un punto di vista logico-teorico, oltre che pratico, difficilmente conciliabile con il concetto di open data.

Sempre nelle linee guida elaborate dall’Agenzia per l’Italia Digitale (2014) si parla, infatti, di “eccezionalità” e comunque di “costo marginale”, così come nell’*Open Data Handbook* (2009) che riguardo all’aspetto della disponibilità d’accesso sostiene che:

“... i dati devono essere disponibili nel loro complesso, per un prezzo non superiore ad un ragionevole costo di riproduzione ...”.

Anche la questione delle licenze utilizzate per il rilascio dei dati, su cui si ritornerà nel paragrafo successivo, è estremamente importante perché si ricollega direttamente alle possibilità di generare valore economico dagli open data. Il riferimento a tale aspetto è presente nella definizione del portale open data britannico (data.gov.uk):

“Open data is data that is published in an open format, is machine readable and is published under a license that allows for free reuse.”
(Portale Open Data del Regno Unito)²⁵.

La questione delle licenze si ricollega direttamente alla possibilità di riutilizzo di open data, anche a fini commerciali, per la creazione di opere derivate, aspetto che risulta ampiamente tematizzato nei testi di riferimento (OKF, Open Data Handbook, 2009) così come nei report elaborati sul tema (McKinsey, 2013), nei documenti ufficiali, nazionali e internazionali (European Commission 2011 e Direttiva 2013/37/UE), e nelle strategie formulate anche a livello locale sui processi di *public data disclosure* (ad esempio, nelle linee guida che alcuni enti locali italiani hanno approvato propedeuticamente ai processi di apertura dei dati).

²⁵ Data.gov.uk

Nell'Open Data Handbook (2009) si esplicita anche il concetto di “partecipazione universale”, ovvero “tutti devono essere in grado di usare, riutilizzare e ridistribuire i dati. Non ci devono essere discriminazioni né di ambito di iniziativa né contro soggetti o gruppi. Ad esempio, la clausola sul ‘*non commercial use*’, che vieta l’uso a fini commerciali o restringe l’utilizzo solo per determinati scopi (es. quello educativo) non è ammessa”.

Guardando, infine, nello specifico alla categoria dell’Open Government Data, si possono richiamare le conclusioni del meedi Sebastopol, in cui diversi esperti ed attivisti sostenitori del processo di liberazione dei dati, hanno redatto otto principi²⁶ cardine che definiscono le caratteristiche essenziali degli OGD:

- 1) **completi**, tutti i dati pubblici per i quali non sussistono limitazioni particolari come quelle legate a questioni di privacy, sicurezza devono essere resi disponibili;
- 2) **primari**, dati rilasciati con il massimo livello possibile di granularità evitando quindi forme aggregate e rielaborate;
- 3) **tempestivi**, resi disponibili velocemente e in maniera aggiornata in modo da preservarne il valore di riutilizzo;
- 4) **accessibili**, disponibili online alla più ampia platea possibile di utenti e per i più svariati scopi;
- 5) **processabili da computer**, strutturati in maniera da consentirne l’elaborazione automatica;

²⁶ Nostra traduzione dall’inglese (https://public.resource.org/8_principles.html)

- 6) **non discriminatori**, disponibili a chiunque senza nessuna richiesta di identificazione o registrazione;
- 7) **non proprietari**, formati aperti leggibili attraverso software non proprietari;
- 8) **licenze aperte**, che non prevedano limitazioni d'uso (copyright o brevetti) anche per scopi commerciali.

Nel 2010, a questi otto principi se ne aggiungono altri due²⁷:

- 9) **permanenti**, tutte le caratteristiche precedenti devono essere presenti a partire dal momento del rilascio e mantenute nel tempo;
- 10) **costi di utilizzo**, talvolta le amministrazioni richiedono dei costi (minimi) per il rilascio o la produzione del dato. In generale, il ricorso a tali forme di tassazione – in alcuni casi previste – possono essere controproducenti e configurarsi come barriere che limitano l'interesse all'utilizzo del dato.

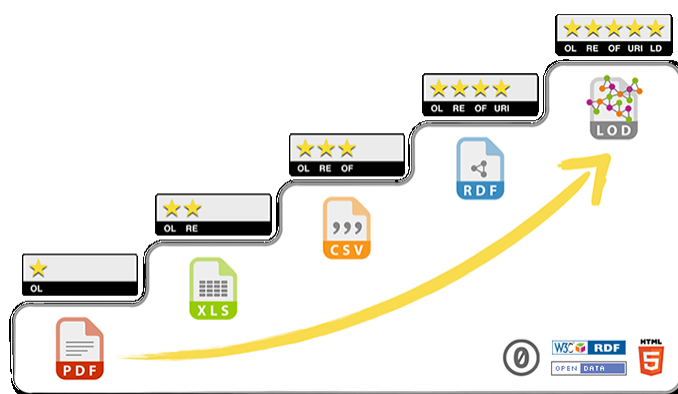
In qualche modo, si può concludere che l'Open Data è più di uno standard tecnico, o di un *tool* della già citata “*monitoring democracy*” (Keane, 2009), ma piuttosto “*modello o filosofia*” (Belisario, Cogo et al., 2011) generale che partendo dai principi dell'Open Access, e dai valori sviluppati dai movimenti che lo hanno promosso, propone un nuovo paradigma di gestione della conoscenza nella cosiddetta “società dell'Informazione” (Bell, 1973, p. 32).

²⁷ La nuova lista comprende i seguenti dieci principi: *completeness, primacy, timeliness, ease of physical and electronic access, machine readability, non-discrimination, use of commonly owned standards, licensing, permanence and usage costs* (Wonderlich, 2010 - <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>).

2.2 Gli standard di pubblicazione e rilascio dei dati aperti

Come già evidenziato, un aspetto cruciale dell'open data è la questione degli standard tecnici (i formati) e legali (le licenze) con cui vengono rilasciati e distribuiti. Tali elementi hanno implicazioni notevoli rispetto alle possibilità di generare effetti socio-economici rilevanti dai processi di *data disclosure* in quanto influenzano le possibilità di riuso, condivisione e sfruttamento commerciale dei dati liberati. Nella classificazione dei formati dei dati aperti il punto di riferimento principale è rappresentato dalla *scala di Tim Berners-Lee*²⁸ o *5-star deployment scheme* (2006), che distingue e ordina i tipi di *dati liberati* in base al loro grado di apertura dal punto di vista tecnico (fig. 2.1).

Fig. 2.1 – Scala di Tim Berners-Lee, formati e livelli di apertura dei file liberati



Fonte: Berners-Lee T., (2006), <http://5stardata.info/en/>

²⁸ Inventore del World Wide Web (WWW), nato da un progetto proposto già nel 1989 e sviluppato inizialmente come sistema per favorire lo scambio di informazioni, attraverso la pubblicazione di documenti interconnessi (ipertesto), fra i fisici che lavoravano presso i laboratori del CERN di Ginevra (Ciotti e Roncaglia 2000, p. 134).

Al gradino inferiore troviamo i file *ad una sola stella*, che rappresenta il livello più basso di apertura: si tratta sostanzialmente di dati che sono stati resi disponibili online con una licenza aperta (OL – *Open License*) a prescindere dal formato. Rientrano in questa categoria, per esempio, i dati presenti all'interno di un documento PDF, che risultano accessibili ma non direttamente eseguibili e modificabili, se non dopo un'azione di *scraping*²⁹, che richiederebbe operazioni talvolta complesse e tempi non indifferenti (Ubaldi, 2013).

Nel secondo gradino del diagramma troviamo i dati a due stelle, che oltre ad essere stati rilasciati con licenza aperta (OL) sono anche organizzati come file strutturati e direttamente eseguibili (RE – *Readable*): ci troviamo nel caso di dati strutturati su fogli di calcolo come excel che, essendo però un formato proprietario, prevede l'utilizzo di un software specifico come microsoft excel, che non è disponibile gratuitamente.

Nel gradino successivo troviamo i file a tre stelle che solitamente corrispondono a dati rilasciati utilizzando il formato CSV³⁰ che, oltre ad essere stati pubblicati con licenza aperta (OL) e come dataset direttamente leggibile e modificabile (RE), utilizzano anche un formato aperto e non proprietario (OF – *Open Format*) che può

²⁹ Il termine “*scraping*” viene usato per indicare l'attività di estrazione, solitamente attraverso software o estensioni per *web browser*, di dati presenti all'interno di documenti non rilasciati in formato aperto (es. PDF) o da pagine web. Tale attività non risulta però applicabile nel caso di file immagine, come i pdf generati dalla scansione di un documento.

³⁰ Il formato CSV – *Comma-Separated Values* (valori separati da virgole) è un file testuale in cui si trovano dati strutturati attraverso l'utilizzo di appositi separatori: linee di testo (per le righe) e campi divisi da virgola (per le colonne).

essere eseguito attraverso *free software*, senza la necessità di acquistare alcuna licenza. Il formato CSV è attualmente quello più diffuso per il rilascio di dati aperti, essendo un formato di facile utilizzo anche per i non esperti e possedendo le caratteristiche necessarie e sufficienti per poter parlare di open data. Tuttavia, i dati a tre stelle rappresentano soltanto il livello intermedio della scala proposta da Tim Berners-Lee.

I formati presenti nei due gradini più alti della scala³¹, ancora poco conosciuti e utilizzati, rappresentano, in realtà, la nuova frontiera dei dati aperti su cui si concentra l'interesse e l'attenzione degli sviluppatori. Per quanto riguarda gli open data classificati a quattro stelle, oltre alle tre caratteristiche già citate (OL; RE; OF) il dataset ha una sua URI (*Uniform Resource Identifier*), cioè una sorta di indirizzo che identifica in maniera univoca una risorsa in rete³², come accade per esempio con l'indirizzo di una pagina web. File di questo tipo sono per esempio quelli che utilizzano standard aperti del *World Wide Web Consortium* (W3C)³³ come RDF (*Resource Description*

³¹ Ai fini del presente lavoro non si approfondiranno ulteriormente gli aspetti prettamente tecnici degli open data a quattro e a cinque stelle (RDF e Linked Open Data). Per maggiori approfondimenti tecnici sul tema si veda il testo di Heath T. e Bizer C., (2011) *Linked Data: Evolving the Web into a Global Data Space* (1st edition). Synthesis Lectures on the Semantic Web: Theory and Technology, 1:1, 1-136. Morgan & Claypool.

³² “.. if data are “on” the Web, it does not have any links pointing to it, if a resource is “in” the Web, it has links from other resources to it ..” (Ubaldi, 2013 p. 26). Il primo caso (on the web) è quello di un qualsiasi file pubblicato e reso accessibile online come un CSV, nel secondo caso (in the web) rappresenta un dato che ha un suo specifico indirizzo che lo identifica univocamente nel web.

³³ Organizzazione non governativa fondata nel 1994 da Tim Berners-Lee presso il MIT. Si occupa di definire specifici standard tecnici e protocolli di comunicazione per il web. <https://www.w3.org/>

Framework) che consentono l'interoperabilità e favoriscono la condivisione e lo scambio online.

L'ultimo livello, che somma le caratteristiche dei precedenti quattro, è rappresentato dai Linked Open Data (LOD), ovvero dati che è possibile "*linkare*", collegare e integrare con altre risorse distribuite con le stesse caratteristiche. È proprio a questo livello che si esprimerebbero le piene potenzialità del dato aperto e il suo valore aggiunto, soprattutto in termini di riutilizzabilità e impatto economico, ovvero come strumento capace di moltiplicare il proprio potere informativo attraverso la sua capacità di "connettersi" con altre risorse simili. Heath e Bizer (2011) considerano i *linked open data* come dati strutturati pubblicati sul web ed interconnessi tra loro. L'idea alla base dei *linked open data* è di applicare l'architettura stessa del World Wide Web ai dati aperti. Ciò significa dare vita a uno spazio di condivisione di dati strutturati su scala globale (Heath e Bizer, 2011), realizzando compiutamente il passaggio al web semantico, ovvero "la trasformazione del World Wide Web da una rete di documenti a una rete di dati [...] inseriti in un contesto, e dunque arricchiti di semantica" (Di Donato 2010, p. 64). Parlare di Linked Open Data significa contribuire all'evoluzione stessa del Web da ambiente in cui le informazioni possono essere soltanto lette dai computer, a un contesto in cui i dati sono processabili e comprensibili direttamente dalle macchine, attraverso tecnologie semantiche e agenti intelligenti che associano dei metadati a dati e informazioni, permettendo ai computer di comprenderne e interpretarne il significato, facilitando l'interscambio e la

cooperazione tra macchine e esseri umani. Ne deriva che, secondo la scala proposta, un processo di liberazione dei dati appare tanto più capace di produrre valore quanto più contribuisce a sviluppare le stesse potenzialità e la natura intrinseca del web. Limitare, quindi, la potenzialità dei dati aperti al semplice processo di diffusione e trasparenza delle informazioni, come spesso accade nella narrazione pubblica attuale, significa adottare una prospettiva limitante che finisce per occultare il reale impatto che questi processi sottendono. Si tratta dunque di guardare ai dati aperti come la risorsa “materiale” fondante i processi di evoluzione e trasformazione tecnologica del futuro prossimo.

Le sorgenti di “linked” data aumentano costantemente, a dimostrazione di come questo processo di trasformazione della natura stessa delle informazioni fruibili on line sia già in uno stato più che embrionale. I dati provengono sia da *provider* pubblici sia da privati che operano in deversi settori economici o ambiti di attività (dalla sanità, alle notizie giornalistiche, ai wiki, ai dati cartografici, ai dati statistici, ecc.). Si è stimato (Di Donato, 2010) che, se a ottobre 2007 la “linked data cloud” consisteva di oltre due miliardi di elementi, che erano collegati tra loro da più di due milioni di link.; a maggio 2009 il numero di dati interconnessi aveva superato i quattro miliardi, e nel 2010 era arrivato già a sfiorare i 20 miliardi. La crescita di volume e di densità del dato libero e interconnesso svelerebbe come il valore di queste risorse informative dipenderebbe significativamente dal numero di *dataset* prodotti e pubblicati indipendentemente da soggetti diversi e poi liberamente incrociabili anche da soggetti terzi.

Come a dire che sviluppare l'interconnessione tra le informazioni esistenti rappresenterebbe il concreto valore del dato aperto. Un dataset disponibile e accessibile ma non linkato o linkabile con altre informazioni disponibili secondo questa concezione rappresenterebbe uno sforzo del tutto inutile.

Concludendo, parlare di open data come linked data permetterebbe di sfatare un altro mito legato agli open data come strumento diretto di *accountability* e trasparenza per il cittadino. Se parliamo, infatti, di dati massimamente aperti, utilizzando come parametro proprio la scala di Berners-Lee, le informazioni liberate sarebbero comprensibili più alle macchine che fruibili direttamente dagli esseri umani. Per fare sì che questi dati si trasformino in un valore direttamente apprezzabile per gli individui è necessario che questi siano trasformati in applicazioni o programmi che si “alimentano” dell'espansione del volume di interconnessioni tra le informazioni disponibili, generando externalità inattese e irriproducibili con il solo sforzo del soggetto/ente che ha promosso la liberazione dei suoi stessi dataset in formato “illeggibile” alla maggioranza degli utenti.

Le applicazioni basate sui “linked open data” possono essere classificate in tre categorie (Di Donato, 2010, pp. 74-45):

- 1) *browser linked data*: consentono di navigare tra sorgenti di dati tramite i link espressi in modo analogo a quanto avviene nel Web tradizionale con i documenti;

2) *motori di ricerca*: si dividono in due sottocategorie: i motori che funzionano in modo analogo ai motori di ricerca tradizionali (l'utente inserisce una o più parole-chiave e ottiene un elenco di risultati); e i motori di ricerca semantici che hanno il vantaggio di classificare e indicizzare le risorse basandosi su informazioni esplicite (e quindi non ambigue), invece di cercare di desumere tali informazioni da rappresentazioni in puro linguaggio naturale, come avviene per i motori di ricerca tradizionali;

3) *applicazioni per domini specifici*: si tratta di software sviluppati per offrire funzionalità specifiche e orientati a fornire servizi ad hoc, combinando dati che provengono da diverse fonti. Le applicazioni possono essere sviluppate da chiunque e rispondono alle esigenze più diverse.

Oltre i requisiti tecnici che riguardano i formati è a questo punto necessario approfondire l'aspetto giuridico e in particolare la questione del *copyright* e delle licenze utilizzate per il rilascio di open data.

Quando si parla di licenza aperta sono diverse le opzioni a disposizione di chi decide di rilasciare open data. Il concetto da cui partire è quello di *copyleft*, che si contrappone semanticamente e concettualmente a quello tradizionale di *copyright* (o diritto d'autore). In quest'ultimo caso l'autore di un'opera si riserva e mantiene il controllo di tutti i diritti (copia, riproduzione, riutilizzo). È evidente che un sistema di questo tipo, estremamente chiuso e

restrittivo, “nato in Inghilterra nel 1700, in seno alla rivoluzione industriale, e affermatosi nei due secoli successivi in gran parte dei paesi industrializzati” (Aliprandi, 2013, p. 9), non può essere compatibile con il rilascio di dati aperti e con le dinamiche produttive affermatesi nell’era di internet. Con il *copyleft* ci troviamo, invece, nell’ambito delle cosiddette *licenze aperte*, in cui l’autore di un’opera cede una serie di diritti (o concede specifici permessi) con lo scopo di favorire la circolazione, il riutilizzo e il miglioramento dell’opera attraverso l’adozione di apposite licenze, come ad esempio le *creative commons*³⁴. La fondazione Creative Commons, nata nel 2001, rende disponibili a partire dal 2002 una serie di licenze per la condivisione di prodotti culturali e creativi di varia natura – diversi dai software – sul modello della GNU General Public License proposta dalla Free Software Foundation.

Si tratta del processo che Lawrence Lessig (2003) ha efficacemente definito come “*technological inversion*” (p. 768). Le licenze *creative commons* sono le più utilizzate per il rilascio di open data, perché ribaltano il tradizionale sistema di tutela del diritto d’autore e consentono di superare il rigido ed asfittico modello “*all rights reserved*” per il più flessibile “*some rights reserved*”, senza adottare necessariamente l’estremo opposto di questo *continuum*, il “*public domain*”, ovvero nessun diritto riservato. Come ribadito dallo stesso autore (Lessig, 2008) si tratta di una fase nuova che ridefinisce

³⁴. Nate dopo (e per effetto del) la rivoluzione internettiana, per cercare di adattare la tutela legale del diritto d’autore alle nuove esigenze di condivisione e riproducibilità imposte dai processi di digitalizzazione. <https://creativecommons.org/>

i confini tra creatività e autorialità in ottica di vantaggio non individuale ma collettivo (p. 277):

“Movements like the Creative Commons were born to help people see the difference between somewhere and everywhere. Creative Commons gives authors free tools — legal tools (copyright licenses) and technical tools (metadata and simple marking technology) — to mark their creativity with the freedoms they intend it to carry”

Quanto appena detto risulta chiaro se consideriamo che non esiste un'unica licenza CC (*Creative Commons*) ma una serie di differenti opzioni, di volta in volta adattate alle diverse legislazioni nazionali e ai trattati internazionali in tema di diritto d'autore, che consentono di scegliere tra diverse clausole o condizioni di utilizzo (Belisario *et al.* 2011):

1. attribuzione (BY, *Attribution*) – indica che è necessario citare sempre la fonte dell'opera originaria attribuendone, la paternità all'autore (clausola sempre presente in questo tipo di licenze), consentendo però di copiare, distribuire, eseguire liberamente l'opera;

2. non commerciale (NC, *Non Commercial*) – si prevede l'impossibilità di riutilizzo per finalità commerciali;

3. non opere derivate (ND, *No Derivative Works*) – non viene consentita la modifica dell’opera che può essere condivisa purché non venga alterata la sua forma originaria;

4. condividi allo stesso modo (SA, *Share Alike*) – detta anche clausola “virale” o di “persistenza”, impone che la redistribuzione dell’opera derivata debba essere fatta alle medesime condizioni, quindi con la stessa licenza, dell’opera originaria.

Dal modo in cui le quattro clausole descritte vengono combinate tra loro è possibile avere differenti licenze CC³⁵ con specifiche caratteristiche che vanno di volta in volta adattate secondo le esigenze dell’autore e gli scopi di diffusione e apertura che si prefigge. Per quanto attiene agli open data, le clausole 2 (NC, *Non Commercial*) e 3 (ND, *No Derivative Works*) non soddisfacendo i requisiti posti dall’Open Definition non risultano applicabili. Se ne deduce che le licenze adatte al rilascio di dati aperti sono quelle che fanno riferimento alle due clausole rimanenti: 1 (CC BY, *Attribution*) e 4 (CC BY-SA, *Share Alike*). Questa seconda opzione prevede, oltre alla richiesta di citare la fonte, anche quella di condividere eventuali opere derivate con le medesime condizioni, quest’ultima previsione la rende di gran lunga preferibile da un punto di vista di principio e di diffusione della conoscenza ma, nel caso degli open data può, in realtà, frenare – rendendoli non più commercialmente attrattivi – i

³⁵ CC BY; CC BY-SA; CC BY-ND; CC BY-NC; CC BY-NC-SA; CC BY-NC-ND

processi di riutilizzo e di estrazione di valore economico (*business* sul dato aperto), che è spesso uno dei principali obiettivi a cui mirano molte delle politiche pubbliche e delle strategie nazionali e internazionali sul tema.

Il diagramma (fig. 2.2) elaborato da Aliprandi (2014, pp. 71-72) mostra una sintesi dei percorsi (e delle relative licenze) a disposizione di chi decide di rilasciare dati in formato aperto:

1. L'utilizzo di licenze che richiedono la richiesta di attribuzione e la necessità di condivisione allo stesso modo;
2. le licenze che richiedono soltanto l'attribuzione della paternità dell'opera originaria;
3. l'opzione più estrema che prevede la rinuncia a qualsiasi diritto sull'opera optando per il "*public domain*".

Quest'ultimo caso rappresenta, rispetto al principio dell'*openness*, l'opzione idealtipica, che mira ad affermare il grado massimo di libertà e di apertura, spingendo l'autore a rinunciare subito a tutti i suoi diritti sull'opera, bypassando i consueti termini legali (70 anni dalla morte dell'ultimo autore). Come sostenuto sempre da Aliprandi (2013, p. 39) è in realtà "*...una prassi abbastanza lontana dalla cultura giuridica dell'Europa continentale [...] e più vicina a quella degli ordinamenti anglo-americani [...] non è una licenza ma più che*

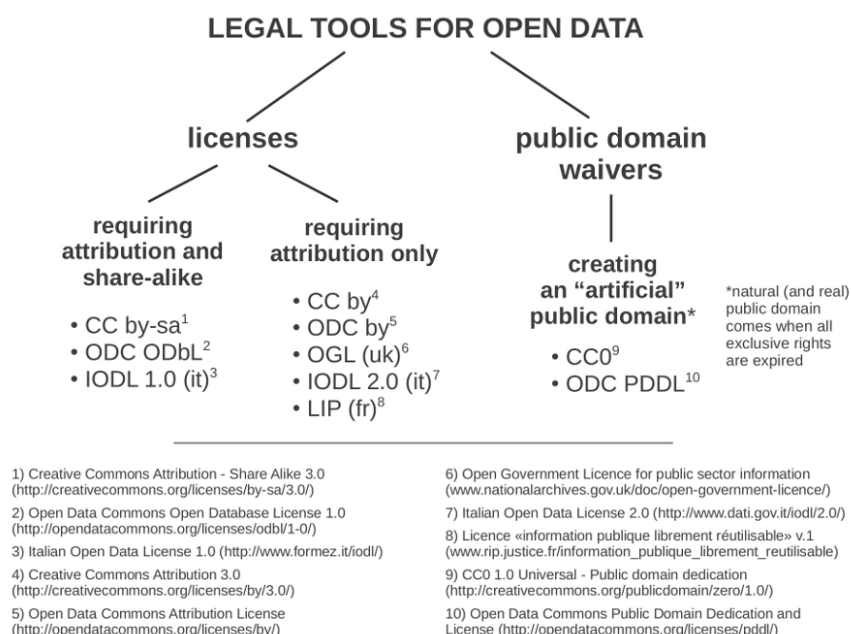
altro una liberatoria, un atto di rinuncia (waiver) e dunque non instaura un rapporto giuridico licenziante-licenziatario”.

Rientrano in questa categoria la *Creative Commons 0* (CC0) e l'*Open Data Commons Public Domain Dedication and License* (ODC PDDL).

Per quanto riguarda le opzioni 1 e 2, nella maggior parte dei casi, esistendo già delle licenze CC generiche³⁶ (dalle versioni 3.0 in poi) che soddisfano questi requisiti, nelle pratiche di rilascio di open data si è cercato di utilizzare queste in modo da evitare un effetto di “*license proliferation*”, nonostante questa tendenza generale, in alcuni casi, sono state create delle nuove e specifiche licenze per rispondere a particolari esigenze come il rilascio di database (ODC ODbI – *Open Data Commons Open Database License* sviluppata dall’OKF) o di dati delle pubbliche amministrazioni (es. l’italiana IODL – *Italian Open Data License*; la britannica OGL – *Open Government License for public sector information*; la francese LIP – *Licence Information Publique librement réutilisable*).

³⁶In verità non originariamente create per i database ma per altri prodotti come immagini, materiali audio-visivi o testuali.

Fig. 2.2 – Strumenti giuridici standardizzati per il rilascio di Open Data



Fonte: Aliprandi, 2014³⁷

Le diverse normative nazionali sul diritto d'autore possono talvolta configurare delle eccessive restrizioni e frenare le pratiche di riutilizzo e redistribuzione dei dati aperti. Per arginare tali problemi, sono stati avviati in diversi contesti nazionali dei processi di standardizzazione, anche attraverso l'introduzione di nuove e specifiche norme o la revisione di quelle vigenti.

In particolare, l'Unione Europea già dal 2003, con la direttiva 2003/98/EU³⁸ ha operato per uniformare e rendere omogenee le possibilità di accesso e riuso delle *public sector information* (PSI) negli stati membri (Di Donato 2010, p.48). Più recentemente,

³⁷http://ledibooks.com/opendata/wp-content/uploads/sites/4/2013/10/opendata_graph21.png

³⁸http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf.

l'Unione Europea ha introdotto delle significative innovazioni alla disciplina precedente con la nuova direttiva 2013/37/UE³⁹ che ha rivisto la direttiva del 2003 anche alla luce del dibattito attuale stimolata dai principi sanciti dall'Open Definition pur nel rispetto delle norme nazionali su obblighi di pubblicazione, privacy e diritto d'accesso alle informazioni (Zijlstra e Janssen, 2013). In particolare, come sostenuto nel 2013 dall'allora Vice Presidente della Commissione Europea, con delega all'Agenda Digitale, Neelie Kroes, le nuove disposizioni inserite nella direttiva del 2013 (recepite in Italia nel 2015⁴⁰, in maniera considerata restrittiva secondo alcuni esperti⁴¹) consentiranno di⁴²:

- prevedere un nuovo diritto al riuso delle informazioni pubbliche non previsto nella direttiva del 2003;
- espandere l'azione della direttiva includendo anche biblioteche, musei ed archivi (anche se con alcune limitazioni – come la richiesta di consenso per il riutilizzo – rispetto ad altri ambiti);

³⁹<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:IT:PDF>

⁴⁰ Modifiche al decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e al Codice dell'Amministrazione Digitale – D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (18 maggio 2015).

⁴¹ Si vedano in proposito i commenti di Morena Ragone, giurista ed esperta di informatica giuridica, open government e open data (15 giugno 2015) disponibili su:<http://www.mysolutionpost.it/blogs/socialmediamente/ragone/2015/06/riutilizzo-informazione-pubblica.aspx>

⁴² Commission welcomes Member States' endorsement of EU Open Data rules (Press Release - Brussels, 10 April 2013) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-316_en.htm nostra traduzione.

- prevedere che le pubbliche amministrazioni possano richiedere al massimo il costo marginale sostenuto per la riproduzione, la fornitura e la diffusione delle PSI;
- obbligare gli enti pubblici ad essere più trasparenti sulle regole per il ricarico dei costi;
- incoraggiare il rilascio di dati secondo formati aperti e *machine-readable*.

Come chiarito da Zijlstra e Janssen (2013), la nuova direttiva con riferimento al principio del riuso supera quanto previsto nel provvedimento del 2003, in cui si dava agli stati membri e alle loro amministrazioni ampia discrezionalità sui casi d'applicazione, stabilendo adesso che “tutti i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione [in base alla normativa nazionale] debbano essere considerati riutilizzabili anche per scopi commerciali”.

In relazione alla questione dei costi, che come precedentemente osservato rappresenta un elemento essenziale su cui sono state rese note anche le posizioni della Open Knowledge Foundation, le previsioni di legge introducono la possibilità di eccezioni al “costo marginale” purché il calcolo sia predeterminato e reso trasparente.

Inoltre sulle licenze mancherebbe una vera spinta verso l'adozione di specifici standard di pubblicazione e licenze aperte (Zijlstra and Janssen, 2013).

2.4 *Public data disclosure: la diffusione degli open government data portal tra amministrazione aperta e digital economy*

La nuova era degli *open government data* inizia nel 2007 con l'incontro di Sebastopol⁴³ (California), del 7-8 dicembre a cui partecipano trenta tra esperti e attivisti⁴⁴, tra cui esponenti di spicco del movimento per la conoscenza aperta come: Tim O'Reilly di O'Reilly Media; Carl Malamud – Public.Resource.Org; Lawrence Lessig – Università di Stanford; Aaron Swartz – Open Library; Greg Elin e Micah Sifry – Sunlight Foundation; Josh Tauberer – GovTrack.US; ecc.) per discutere di *open government*, democrazia e condivisione della conoscenza, partecipazione civica e valore della trasparenza e in particolare della possibilità di accesso e utilizzo di informazioni e dati prodotti dalle amministrazioni pubbliche.

Le iniziative governative di *public data disclosure* secondo i principi dell'*open government* e dell'*open data* sono alquanto recenti e vengono comunemente collegate alla nascita, il 20 maggio 2009, del primo *Open Government Data Portal*, l'americano *data.gov*, catalogo e *repository* dedicato al rilascio di *open government data* (dati sulla spesa pubblica, statistiche nazionali, dati geografici e mappe, file con la geolocalizzazione di servizi pubblici, dati ambientali e in tema di energia, dati sul sistema sanitario, dati sui trasporti e la mobilità ecc.) che rappresenta la messa in pratica dei principi (trasparenza, partecipazione e collaborazione) enunciati

⁴³ https://public.resource.org/8_principles.html

⁴⁴ https://public.resource.org/open_government_meeting.html

all'interno del noto memorandum del presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama del 21 gennaio 2009⁴⁵ su trasparenza e *open government* (Sifry, 2010, p.121). L'impegno dell'amministrazione americana in tal senso è evidente dalle stesse parole del suo presidente:

“My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government”. (USA Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Trasparenza and Open Government, 2009)

L'esperienza statunitense ha innescato un effetto imitativo tale da generare rapidamente un processo di convergenza a livello globale che ha, da subito, coinvolto i paesi di tradizione anglosassone per poi espandersi anche in altre realtà nazionali molto diverse tra loro. La prima piattaforma di questo tipo, realizzata nel continente europeo, è il portale *data.gov.uk* promosso dal governo inglese poco dopo l'avvio del portale USA (Lovari 2013).

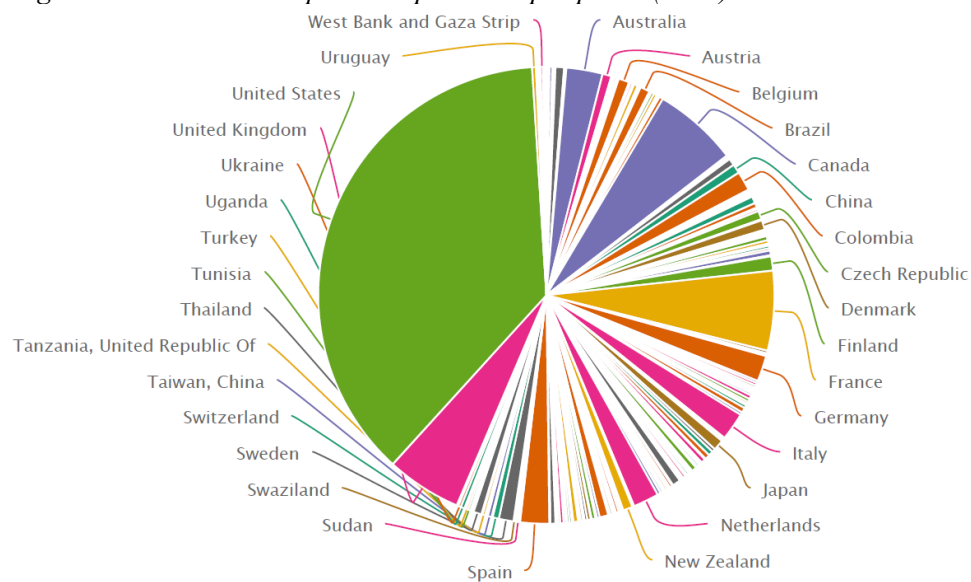
⁴⁵<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Fig. 2.4 – Mappa portali open data nel mondo (2015)



Fonte: Open data Inception <https://opendatainception.io/>

Fig. 2.5 – Distribuzione portali Open Data per paese (2015)



Fonte: nostra elaborazione su dati Open Data Inception

Nel novembre 2015, l'iniziativa *Open data inception*⁴⁶ ha censito e mappato 2.621 portali open data a livello globale (vedi figura 2.4), di questi 976 (37,2%) sono negli USA; 157 (6%) in Canada; 148 (5,6%) in Francia; 140 (5,3%) nel Regno Unito; 67 (2,6%) in Australia; 54 (2,1%) in Spagna e 52 (2%) in Italia (vedi figura 2.5).

Nella prospettiva dell'OGD, lo Stato può essere considerato come *“un sistema di informazioni e comunicazioni, è cioè un apparato che raccoglie, immagazzina, elabora e comunica dati”* (Predieri, 1974, in Bonomo, 2012, p. 25). Il nuovo paradigma spinge da un lato a definire nuovi e pressanti obblighi legislativi di pubblicazione delle PSI e contemporaneamente stimola governi e amministrazioni pubbliche ad agire proattivamente, stimolando - e talvolta anticipando - i processi di cambiamento in atto, per favorire l'accesso ai dati prodotti dalle PA nell'esercizio delle loro funzioni o raccolti e utilizzati all'interno dei procedimenti amministrativi, considerando che *“tanto più i dati possono essere utilizzati per fini diversi da quelli originari, tanto più si pongono esigenze di superamento di interessi conservativi e proprietari delle amministrazioni che hanno raccolto o comunque detengono i dati”* (Merloni, 2008, p. 154). Come poi sostenuto da Carloni (2014, p. 262) *“alla logica tradizionale, conservativa e proprietaria, oltre che cartaceo-documentale, si va sostituendo un nuovo approccio (ed un nuovo regime giuridico), volto a favorire la circolazione e condivisione, il riutilizzo, in un ambiente digitale, delle informazioni del settore pubblico”*.

⁴⁶ Iniziativa del gruppo francese Open Data Soft che ha censito i portali open data nel mondo, pubblici e non, realizzando una mappa interattiva e rilasciando come open data l'elenco creato. <https://opendatainception.io/>

Le implicazioni e le aspettative collegate agli Open Government Data sono diverse ed influenzano differenti ambiti con potenziali effetti in termini di innovazione economica; mutamento sociale; partecipazione politica; responsabilità e *accountability* delle P.A. (Young & Verhulst, 2016). Studi condotti recentemente, da note società internazionali di consulenza come McKinsey e fondazioni private come Omidyar Network, attribuiscono agli open data ampie ed entusiastiche possibilità di generare crescita e valore economico nei prossimi anni. In particolare, si stima che il potenziale valore economico globale dei dati aperti sia superiore ai tre trilioni di dollari l'anno (Manyika, Chui et al., 2013) e che i paesi del G20 potrebbero beneficiare di un aumento di produttività pari a 13 trilioni di dollari in 5 anni grazie agli open data (Gruen, Houghton e Tooth, 2014).

Ulteriori analisi in tal senso provengono dallo European Data Portal (Carrara et al., 2015; 2016) che ha stilato diversi report al fine di misurare il valore attuale e potenziale generato dagli Open Data nell'EU a 28. La Commissione ci dice che è certamente aumentata dal 2011 a questa parte la presenza di politiche open data con più del 70% dei paesi dell'Unione a 28 che ha varato una propria politica nazionale sugli open data, ma l'impatto è ancora limitato se lo si confronta con alcuni benchmark come Canada e Usa, anche perché il grado di apertura e riusabilità dei dati ai fini commerciali continua ad essere limitato relativamente al tipo di licenza usata o al grado di interoperabilità dei data set rilasciati. La dimensione del mercato diretto e indiretto attuale, secondo le stime UE, nel 2016 è di 55,3 miliardi di euro con un aumento prospettato del 36,9%, per il 2020.

In termini di impatto sui posti di lavoro (escludendo chi lavora nel pubblico istituti di statistica e altro governo amministrazioni), il numero totale previsto è 75.000 posti di lavoro creati intorno al sistema degli Open Data, che nel 2020 dovrebbero diventare 100.000. Ma quando parliamo di open data ci richiamiamo ad una sfida che non è solo nazionale, ma mette in gioco i territori e le città in particolare, secondo quella direttrice (cfr. Cap. 1, par. 2) di ridefinizione della *governance* e delle politiche di sviluppo che rimette al centro le amministrazioni locali e in particolar modo le grandi metropoli. Quando parliamo oggi sempre più di *smart cities* o di *sharing cities* stiamo parlando di modelli di città in cui i dati sono liberi, accessibili e riutilizzabili anche a fini commerciali. La questione degli Open data è una questione che ancora una volta rimette in gioco il rinnovato protagonismo delle città nella costruzione di percorsi di sviluppo che passano su due punti centrali: datificazione e liberazione del dato, ma anche *awareness* e *engagement* dei cittadini sul valore dei dati aperti. Il progetto “London Data Store”, nato nel 2010, ad esempio, si è posto come obiettivo strategico” di aumentare il numero di visitatori, che oggi sono circa 50.000 visitatori al mese, prevedendo una serie di blog e forum per la discussione sull’uso di Open Data tra tutti i cittadini interessati. Ovvero, non basta liberare i dati ma bisogna educare, formare, favorire lo scambio e l’interazione tra gli stakeholder. I portali Open data devono diventare degli *hub* della collaborazione. Il portale della città di Parigi, denominato DataCity, ha invitato e incoraggiato i cittadini e gli imprenditori a risolvere i diversi

problemi della città attraverso l'utilizzo degli Open Data pubblicati sul sito. Le soluzioni proposte dai candidati possono essere testate a Parigi che si trasformerebbe in una sorta laboratorio di un nuovo sperimentalismo democratico in ambito urbano. Tra i settori maggiormente investiti da queste processi c'è soprattutto quello della mobilità e del trasporto urbano, a partire da fenomeni come *Open street map*, che continuano a rappresentare una sorta di *benchmark* ma anche un riferimento simbolico per tutti coloro che promuovono il fenomeno dell'Open Data. Il campo delle applicazioni mobili costruite con Open Data si concentra sulla pianificazione di un viaggio con i trasporti pubblici, aiutare a navigare i turisti attraverso la città o permettere a cittadini di segnalare ed evitare incidenti: queste sono solo alcune tra le forme di riuso dei dati più utilizzate e che sperimentano maggiori benefici per i cittadini di queste città. Simili previsioni e tali esempi confermano ulteriormente la natura duplice del fenomeno dell'open data tra nuovo paradigma dell'amministrazione "aperta" e volano dell'economia digitale.

2.5 Criticità e limiti dei processi di *public data disclosure*

Come opportunamente evidenziato da Rob Kitchin (2014), se le aspettative e i presunti effetti positivi attribuiti agli *open government data* sono ampiamente presenti nei discorsi e nelle retoriche pubbliche che accompagnano sia le iniziative dal basso che le politiche top-down, è anche vero che sono recentemente emersi una

serie di potenziali criticità – a livello sia politico che economico – che riguardano non solo i processi in atto e le politiche elaborate sul tema ma anche il “movimento open data” che li sta promuovendo e sostenendo.

“These critiques do not suggest abandoning the move towards opening data, but contend that open data initiatives need to be much more mindful of how data are made available, how they are being used, and how they are being funded” (Kitchin, 2014, p. 83).

Innanzitutto c'è da valutare bene la questione delle risorse necessarie ad avviare e sostenere le politiche che riguardano gli *open government data*. Spesso si parla di processi a costo zero, ma più si decide di percorrere seriamente la via degli open data più ci si rende conto che non è così. La questione dei costi investe tanto il sostegno alle pubbliche amministrazioni (attori fondamentali nell'attuazione di questi radicali cambiamenti) in termini di supporto tecnico e di risorse umane qualificate e in possesso delle competenze necessarie, in molti casi – soprattutto per le realtà più piccole – scarsamente presenti all'interno dell'organico a disposizione. La questione attraversa anche i “divari” digitali (Norris, 2001; Sartori, 2006) sia in termini infrastrutturali (oggi sempre più in termini di linee telefoniche più avanzate a banda larga) che culturali (in termini di analfabetismo informatico degli utenti sull'uso del computer e di Internet). Queste ineguali capacità ingaggiano direttamente la competenza degli Stati, ma anche delle amministrazioni locali, a farvi fronte e comportano investimenti non indifferenti che risultano quanto mai complessi da avviare nelle fasi recessive attuali e in una

contrazione significativa del *deficit spending*, imposta ad esempio imperativamente in ambito europeo.

La questione dei costi non è, però, solo un problema interno agli enti pubblici, avendo spesso delle ripercussioni anche sui potenziali fruitori e utilizzatori dei dati liberati, cui viene in determinati casi richiesto – in particolare in alcuni contesti nazionali e per specifici dataset – un corrispettivo in denaro per il rilascio di “open” data. Non sono infatti pochi, nel panorama internazionale, i casi di agenzie governative che hanno come *mission* quella di ricavare *revenue* dai dati prodotti (per esempio nel contesto svedese o britannico)⁴⁷ e che per adattarsi al trend globale che spinge governi e amministrazioni pubbliche a rilasciare open data stanno optando per un modello economico *freemium*, basato sul rilascio gratuito di alcuni dataset ma prevedendo dei costi per altri forniti per esempio con una granularità (o risoluzione, nel caso di mappe) maggiore. Un’evidente contraddizione in termini, soprattutto secondo i puristi dell’Open Knowledge, che in molti casi, però, non è facilmente risolvibile se non intervenendo sui sistemi normativi e regolamentari preesistenti, frutto di concezioni ormai in evidente contrasto con il nuovo paradigma dell’*Openness*. La questione della gratuità ricorda per certi versi l’ambiguità, anche semantica, del termine inglese “*free*” con cui – tra gli anni ’80 e ’90 – si è misurato anche il movimento per il *free software*. In tal senso è da ricordare quanto sostenuto da Richard Stallman (1999, p. 56) che “*“free” refers to freedom, not to*

⁴⁷ In altri paesi come per esempio gli Stati Uniti esiste invece una lunga tradizione di rilascio gratuito di dati da parte delle pubbliche amministrazioni (Kitchin 2014, p.76)

price, there is no contradiction between selling copies and free software”, quindi libertà di modifica e distribuzione più che gratuità.

La privacy è un altro aspetto critico che emerge spesso, seppur in maniera talvolta strumentale, rappresentando una questione particolarmente rilevante quando ci si confronta con il concetto di open data e *digital government* (Spina, 2014). Se è evidente che diritto di accesso e diritto all’informazione trovano nel diritto alla privacy un importante e fondamentale argine e contrappeso. È anche vero che, nella maggior parte dei casi, gli open government data più richiesti ed interessanti, tanto per cittadini quanto per aziende interessate ad implementare modelli di business (mappe, dati sui trasporti, dati sull’ambiente o sui bilanci pubblici), non presentano dati sensibili con conseguenti profili di rischio tali da ledere il diritto alla privacy e alla tutela delle persone. L’appello alla privacy sembra essere anche un richiamo sentito dagli stessi amministratori locali che, applicando in maniera “burocratica” la normativa, possono considerare la liberazione del dato un processo lesivo degli interessi e dei diritti della cittadinanza. Ciò può giustificare processi di resistenza o resilienza al cambiamento che spesso hanno finito per rallentare o vanificare la “traslazione” in pratica delle riforme in atto (Gherardi e Lippi, 2000). È ovvio che in simili preoccupazioni ci sono solo barriere che attengono alla cultura organizzativa della pubblica amministrazione e degli attori di governo (ispirata al concetto altresì di riservatezza oltre che di discrezionalità delle proprie scelte, nonché delle risorse informative su cui sono basate), ma vi sarebbe anche il timore di essere “esposti” rispetto al proprio

operato e dunque lesi in qualche modo nella propria autonomia ad agire. L'idea che l'open data possa di fatto decretare una qualche forma di controllo diffuso ed eterodiretto, rispetto ai meccanismi di controllo interni, propri delle burocrazie moderne, rappresenta la sfida ma anche la maggiore preoccupazione che rischia di vanificare o rallentare i processi di implementazione delle politiche open data.

Un ulteriore rischio non indifferente è rappresentato dal paradosso che le istanze di democratizzazione, riappropriazione e redistribuzione di risorse informative, possano in realtà distogliere, in parte, da una serie di effetti critici ben sintetizzati dalla metafora di Gurstein (2011) di “*empowering the empowered*”, che mette in luce come ad avvantaggiarsi di tali risorse sarebbero in realtà una nicchia di professionisti *high skilled* che hanno sviluppato le competenze tecniche e le conoscenze necessarie ad estrarre valore dagli open data, piuttosto che per ampie fette della popolazione gravate da problemi come il *digital divide*, che invece risulterebbero tagliate fuori dai possibili effetti positivi, sia economici che sociali. Se spesso si fa riferimento all'accesso diretto, alla disintermediazione e al superamento di anacronistiche barriere burocratiche e procedurali che frenavano l'interazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, secondo McClean (2011) tale visione degli open government data, come un potente strumento di trasparenza e *accountability* capace di favorire processi di partecipazione e controllo è eccessivamente ottimistica, perché da per scontate le ricadute positive sui cittadini senza considerare che, in realtà, tanto più ci si spinge verso il rilascio di open government data di qualità elevata, in base agli standard

proposti, tanto meno risulterà facile e immediato per il comune cittadino ricavarne le informazioni in essi contenute. Un processo, quindi, che non farebbe altro che determinare nuove forme di intermediazione, spostando – pericolosamente – l’asse dal (monopolio) pubblico al (oligopolio) privato: dai funzionari ai professionisti, dalle pubbliche amministrazioni alle *corporations*, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero in termini di disuguaglianze, vantaggi, pari opportunità. In questo senso, la confusione e la sovrapposizione continua tra i concetti di “trasparenza amministrativa” e di “open data”, ampiamente presente nel dibattito pubblico, rende spesso difficile la messa a fuoco non solo dei potenziali effetti positivi ma anche delle possibili criticità presentate.

CAPITOLO

3

***Open Government Data* in prospettiva comparata: un percorso di ricerca**

Paragrafi:	3.1 – <i>Il metodo comparativo come strumento di comprensione nelle società globali e interconnesse</i> ; 3.2 – <i>Obiettivi e metodo applicato per l'analisi dell'Open Government Data</i> ; 3.3 – <i>L'analisi del contenuto dei National Action Plan</i> ; 3.4 – <i>L'analisi comparativa dei dati dell'Open Data Barometer</i> ; 3.5 – <i>Le peculiarità del caso italiano</i> ; 3.6 – <i>Modelli di Open Government: una proposta interpretativa</i> .
------------	---

3.1 Il metodo comparativo come strumento di comprensione nelle società globali e interconnesse

La comparazione è connaturata all'attività conoscitiva umana (Bateson, 1979) ma soprattutto essa ha rappresentato un fondamento essenziale della ricerca sociale, a partire dal contributo straordinario di Max Weber (1949). Il metodo comparato nelle scienze sociali si è infatti alimentato della prospettiva storicista in base alla quale si è definita la peculiarità stessa delle scienze sociali, e della sociologia comprendente in particolare. Weber distingueva la necessità per la

disciplina sociologica di basarsi sui dati storici superandone le dimensioni di unicità e irripetibilità (tipiche dell'analisi storica tradizionale) per dedurre costruzioni concettuali e interpretativo-causali sul funzionamento delle istituzioni sociali. Dalla scomposizione dell'individualità storica attraverso un processo di classificazione⁴⁸ si definisce ciò che è comparabile e rispetto a cosa si può comparare (Sartori e Morlino, 1991). Effettuare una comparazione significa confrontare *“due o più stati di una o più proprietà, enucleati in due o più oggetti in un momento preciso o in un arco di tempo più o meno ampio”* (Fideli, 1998 p.23).

Per Lijphart (1975), la comparazione è dunque *“metodo di controllo delle relazioni empiriche ipotizzate tra variabili, [...] nel quale i casi sono scelti in modo tale da massimizzare la varianza delle variabili indipendenti e da minimizzare quella delle variabili di controllo”* (Cotta, Della Porta, Morlino, 2001, p.62). Si tratta quindi di un approccio metodologico spesso necessario quando si analizzano eventi rari e non ricorrenti che devono considerare molte variabili ma si hanno a disposizione pochi casi che non consentono un'analisi di tipo statistico. Il metodo comparativo non è però solo un sostituto dell'analisi statistica quando non si ha un numero sufficiente di casi,

⁴⁸ Il *“processo secondo il quale i casi studiati vengono raggruppati in sottoinsiemi («classi») sulla base della loro similarità. Le classi così ottenute devono essere esaustive (tutti i casi devono trovare collocazione in una classe, nessuno può restare fuori dal processo di classificazione) e mutualmente esclusive (un caso può appartenere ad una ed una sola classe). [...] questo processo può essere condotto sulla base della somiglianza dei casi su una sola variabile (classificazione unidimensionale) o su più variabili (classificazione multidimensionale)”* (Corbetta, 1999, p. 529).

ma può considerarsi in qualche modo un surrogato dell'esperimento in quanto rappresenta una forma di controllo delle ipotesi che, a partire da risultati meno certi in assenza di possibilità manipolative sugli stati delle proprietà, si attua attraverso un processo logico-qualitativo di costruzione rigorosa del disegno della ricerca; dal tipo di fenomeno da spiegare, alle proprietà che lo connotano, alla scelta dei casi.

Lijphart classifica i diversi metodi di controllo delle ipotesi in base al presunto grado di affidabilità distinguendo tra: metodo sperimentale; metodo statistico; metodo comparato e lo studio di caso (Marradi, 1980, p. 115 - 116). In realtà, come sostenuto in maniera critica da Marradi, la comparazione è presente in tutti questi metodi ma *“per “metodo comparato”, Lijphart intende essenzialmente una comparazione fra due o più sistemi politici sulla base di proprietà «qualitative»” (ibidem),*

Si distinguono tradizionalmente due approcci alla comparazione:

- quello *“case based”*, ovvero basato sui casi e tradizionalmente legato proprio alle origini del metodo comparativo secondo l'ottica storicista weberiana prima esposta, ma anche basato sui criteri logici di somiglianza e differenza milliani (*most similar - most different design*) (Mill, 1843). Il principio della somiglianza/concordanza vuole che se due o più casi di un fenomeno hanno soltanto una circostanza in comune, questa circostanza è la causa o l'effetto del fenomeno dato; mentre per il criterio della differenza se un caso in cui il fenomeno si verifica e un caso in cui non si verifica hanno ogni circostanza in comune tranne una presente solo nel primo caso,

questa unica circostanza, per cui i due casi differiscono, è l'effetto, la causa o una parte indispensabile della causa del fenomeno dato".

- quello "*variable based*", ovvero basato sulle variabili, derivato dal principio delle variazioni concomitanti durkheimiano. (Przeworski e Teune, 1970). Secondo tale approccio i "nomi" delle nazioni sono in genere "sostituiti" da un set di variabili indipendenti con riferimento alle quali le variabili dipendenti - trasversali a livello nazionale - devono essere in qualche modo "contabilizzate" e studiate statisticamente, attraverso varie tecniche di analisi multivariata.

La prospettiva comparativa "*variable based*" vuole in qualche modo ribaltare la tradizione "storicista" della comparazione "*case based*", partendo proprio dall'unicità delle entità sociali come oggetti nel loro complesso scarsamente comparabili, o comunque, in entità che possono essere studiate olisticamente per cui la comparazione sarebbe impossibile *in re ipsa*, di fatto creando il paradosso per cui "solo ciò che è incomparabile diventa comparabile" (Zeiditch 1971, p. 278 in Goldthorpe, 1997). Tuttavia, all'approccio comparativo "*variable based*" si può obiettare che una tale analisi può dirci poco su quello che succede a livello dei processi sociali e di azioni che ne sono alla base. Pur conoscendo gli "*input*" e gli "*outcomes*", sono i processi che ci sfuggono e che rappresenterebbero una sorta di "scatola nera" all'interno del modello elaborato (Goldthorpe 1997).

In ogni caso il metodo comparativo comporta comunque due limiti principali per cui i contesti delle situazioni confrontate non saranno mai simili abbastanza da assicurare che le peculiarità di ciascun

ambiente abbiano influenza nulla, né il ricercatore potrà escludere con certezza che possa esserci un'influenza da parte di variabili non incluse nell'analisi.

All'interno dell'approccio comparativo ritroviamo tanto i confronti tra casi (*case-oriented approach*) quanto le ricerche "macro-comparate" di stampo quantitativo che utilizzando tecniche come la correlazione, la regressione, il grafico a dispersione e si distinguono, a seconda della logica spazio-temporale adottata, in: *time series analysis* – serie storiche – che si basano sull'analisi dei dati in ottica diacronica solitamente con riferimento ad una specifica unità territoriale; *le cross-section analysis* che analizzano invece diverse unità territoriali, in ottica sincronica, con riferimento ad uno specifico e limitato arco temporale (es. uno specifico anno); le *time-series-cross-section analysis* che combinano le due prospettive (Podestà, 2011).

Il metodo comparato, sulla scorta del lavoro di grandi autori come Smelser e Sartori, si è imposto divenendo l'approccio dominante nell'ambito della scienza politica. Tuttavia, gli stimoli a coniugare lo studio di variabili politiche e socio-economiche, secondo l'approccio della *political economy*, sostenuto da Mitchell, ha portato negli ultimi anni ad interessanti sviluppi per la comparazione in altre scienze sociali (Pasquino 1997). Ad oggi l'approccio della *comparative political economy* (Goldthorpe, 1984; Esping-Andersen, 1989) continua ad essere uno dei maggiori contributi all'analisi sociologica, in particolare quando si affrontano temi connessi in qualche modo ai sistemi produttivi e alla propensione all'innovazione, come

dimostrano i contributi all'analisi comparativa dei *welfare production regime* (Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001; Iversen, 2005) o nella differenziazione dei sistemi capitalistici rispetto alla loro capacità di innovazione (Hall e Soskice, 2001). In questi studi l'ambiente socio-istituzionale e gli assetti regolativi, formali e informali, svolgono un ruolo centrale nella differenziazione dei fenomeni comparati dimostrando come a livello nazionale un territorio o un raggruppamento sociale tenda a mantenere nel tempo i suoi elementi di specificità, nonostante i processi di convergenza globale, ma bensì strutturando percorsi di *path dependance* che influenzano e pluralizzano gli esiti delle trasformazioni globali a livello locale.

Se Magatti (1991) evidenziava negli anni '90 un netto declino della comparazione nelle scienze sociali, dopo il successo registrato negli anni '50 e '60 del secolo scorso, la sociologia comparata, in ambito internazionale e in particolare nel mondo anglosassone, ha continuato ad essere un approccio tradizionalmente molto utilizzato, soprattutto nell'analisi sul mutamento sociale, a differenza di quanto accaduto nel panorama italiano (De Nardis, 2011).

Anche il metodo comparato presuppone, all'interno del disegno di ricerca, un processo di parametrizzazione – mantenere costante un fattore in modo da poter osservare eventuali relazioni causa-effetto – che può essere assicurato mediante classificazione anche in presenza di un numero limitato di casi.

Tra le diverse strategie di ricerca comparata che è possibile seguire troviamo (Cotta, Della Porta, Morlino, 2001, p.63 – 64):

- la *comparazione binaria*: tra due casi scelti perché molto simili o particolarmente diversi;
- la *comparazione d'area (area study)*: alcuni casi analizzati all'interno di un'area omogenea rispetto ad alcuni criteri come ad esempio i seguenti: geografico, socio-economico; politico-istituzionale o delle tradizioni storico-culturali;
- la *comparazione multicasi* – in cui si analizzano un numero elevato di casi ricorrendo in particolare a classificazioni e tipologie e combinando talvolta informazioni qualitative e dati quantitativi.

Concludendo, il metodo comparativo rappresenta una delle modalità di analisi più rilevanti nella ricerca sociale e in particolare nella tradizione politologica e sociologica. Le caratteristiche di questa metodologia appaiono quanto mai adatte a interpretare come un fenomeno di portata globale si configura in un ambiente socio-istituzionale peculiare e quali equilibri si generano nei processi di adattamento e resilienza tra globale e locale.

Nonostante i campi applicativi dell'attività di comparazione siano molto ampi, nell'ambito del lavoro di ricerca presentato si farà riferimento alla prospettiva di Smelser (1976) secondo cui, quando gli oggetti da comparare sarebbero le società nazionali, si considerano come comparazioni “*le ricerche sociali che intendono giungere a spiegazioni causali ponendo a confronto gli stati di società nazionali su proprietà globali o aggregate*” (Podestà 2011, p. 14-15).

La scelta di ricorrere al metodo comparato appare quasi obbligata, non solo in base al riconoscimento della sua lunga tradizione e della straordinaria attualità nella ricerca sociale (Weber, 1922; Sartori e Morlino, 1991; Marradi, 1980), ma soprattutto per la specificità del tema in esame. Quando si sceglie di studiare fenomeni macropolitici e macrosociologici nuovi, spesso è necessario porre in essere un'analisi di caso che comunque si sviluppa in un'ottica comparativa rispetto ad una pluralità limitata di casi esaminati. Se da una parte questa scelta crea problemi nell'utilizzo di alcuni strumenti statistici, dall'altro favorisce l'applicazione della comparazione come tecnica necessaria all'interpretazione e allo sviluppo di conoscenza su fenomeni particolari. Tale analisi appare preliminare e necessaria per lo svelamento di questi meccanismi di causa-effetto che possono essere poi successivamente testati e modellizzati attraverso tecniche quantitative più sofisticate.

Lo stato di conoscenza, in particolar modo sociologica, sul tema dell'Open Government Data non ci permette allo stato attuale di poter svolgere immediatamente un'analisi così avanzata. Ci troviamo ancora in una fase esplorativa dell'analisi sul tema. Allo stesso modo concentrarsi semplicemente su un caso, ad esempio come quello Italiano, avrebbe significato rinunciare a valutare anche la dimensione storico evolutiva dell'Open Gov, come soluzione che ha origine all'interno dei contesti statunitensi ma trova in qualche modo legittimazione e diffusione nel Continente Europeo.

Pertanto, il primo passo necessario da cui partire è proprio provare a elaborare delle categorie concettuali e classificatorie capaci di dare

stimolo alla futura costruzione di modelli per il controllo di ipotesi. Per farlo, la logica della comparazione è necessaria e lo studio di ricerca presentato in queste pagine si concentrerà dunque solo sul confronto di alcune specifiche aree. Ci si propone di valutare, pertanto, quanto le differenze in termini di regolazione e istituzioni influenzano la diversa configurazione del fenomeno dell'Open Government Data. Il metodo comparativo così applicato appare l'unica tecnica in grado di cogliere e confrontare la sua connotazione "glocale", individuando specificità nazionali che poi possono essere testate in eventuali fasi successive della ricerca o essere utili anche nell'indirizzare scelte di policy mirate a livello territoriale.

Il forte legame del tema dell'Open Government Data con quello dell'innovazione ci porta inevitabilmente ancora nella direzione di applicazione del metodo comparato, in quanto ci richiama agli studi della nuova sociologia economica, e in particolare della *political economy comparata*. A partire da questa prospettiva storico-evolutiva, e data anche la rilevanza della tradizione di ricerca prima citata, l'attività comparativa che si porterà avanti, limitatamente ai fini esplorativi dell'analisi, sarà di tipo *case based*.

Il richiamo alla tradizione sociologica della *political economy comparata* appare altresì necessario in quanto tale approccio sostiene il ruolo centrale della domanda (proveniente dalla società) nella spiegazione del comportamento dei governi (offerta) nell'elaborazione delle scelte pubbliche. Ciò permetterebbe di superare alcune prospettive analitiche, come quella della scelta razionale dell'élite politica (teoria delle scelte pubbliche).

L'approccio della nuova sociologia economica, e nello specifico della political economy comparata, è assai più interessante se si vuole inquadrare il tema dell'OGD in una prospettiva più sociologica, in quanto parte dall'assunto della rilevanza della domanda di politiche pubbliche da parte dell'insieme degli interessi dei gruppi più o meno organizzati nella società e volti a stimolare delle risposte per il soddisfacimento dei propri bisogni. Questa azione e la conseguente capacità di risposta varierebbe così in base a fattori di natura culturale e in base alle caratteristiche del sistema di rappresentanza degli interessi.

Per maggiori dettagli su come si è deciso di applicare il metodo comparato al fenomeno in esame, rispetto agli obiettivi conoscitivi che ci si è fissati, si rimanda al paragrafo successivo sul disegno della ricerca.

3.2 Obiettivi e Metodo applicato per l'analisi dell'Open Government Data

La liberazione delle *Public Sector Information* (PSI) rappresenta uno snodo cruciale per mettere in atto i principi dell'Open Government e stimolare modelli collaborativi tra istituzioni e comunità locali finalizzate non solo al controllo dell'operato della P.A. ma anche allo sviluppo di nuovi servizi e applicazioni che integrino e potenzino quelli già offerti dalle istituzioni secondo la logica della *co-production*.

L'analisi che si presenta in queste pagine cerca di inquadrare le caratteristiche dei processi di rilascio di dati in formato aperto da parte delle pubbliche amministrazioni italiane in un'ottica comparativa.

Come si è già accennato nel paragrafo precedente, lo scopo dell'analisi è, *in primis*, di tipo esplorativo: come emerso dalla disamina del fenomeno Open Gov e Open Data, buona parte della letteratura attuale non è di tipo scientifico, e la maggior parte di quella di stampo accademico è prevalentemente o di natura tecnica o giuridico-economica. L'obiettivo, pertanto, della nostra ricerca è quello di sopperire ad un gap della pubblicistica attuale, cercando di inquadrare l'analisi del fenomeno del governo e dei dati aperti in una prospettiva più sociologica, seppur non rinunciando alla ricchezza degli elementi di ricerca o di analisi che provengono anche dalle altre discipline che si sono già più ampiamente confrontate con questa tematica.

Il secondo obiettivo della ricerca è quello di applicare all'analisi la prospettiva teorica della *comparative political economy*, che rappresenta una delle tradizioni di ricerca più importanti di studi comparativi che ha confutato con più efficacia la teoria della convergenza globale, valorizzando come le peculiarità dell'ambiente socio-istituzionale, pur nel ridimensionamento del ruolo degli Stati Nazione, continuano a svolgere un ruolo importante nel creare equilibri multipli di tipo adattivo tra omogeneizzazione e divergenza. Questo filone di studi tradizionalmente si è confrontato proprio con le peculiarità localistiche dei *welfare production regime* e dei sistemi

dell'innovazione (Esping-Andersen, 1984; Goldthorpe, 1989; Hall e Soskice, 1991) che possono rappresentare delle variabili importanti anche nella comprensione di processi come quello dell'Open Government. Si cercherà pertanto di applicare la proposta classificatoria e analitica elaborata all'interno di questa tradizione di ricerca, cercando di testarla nell'ambito di un fenomeno nuovo e sempre più rilevante. Nell'analisi si cercherà di mettere in evidenza proprio le peculiarità del caso italiano in relazione alla frammentarietà ed eterogeneità dei contesti locali nazionali presi in considerazione. In particolare, si cercherà di rispondere ai seguenti interrogativi di ricerca: possiamo applicare all'Open Government Data modelli classificatori simili a quelli applicati per i *welfare production regime* o per la *varietà dei capitalismi*? Queste categorie analitiche sono adatte a interpretare le differenze riscontrabili sul fenomeno nelle diverse aree analizzate? Come si colloca l'esperienza italiana all'interno del paradigma globale dell'Open Government? Quali sono le peculiarità e le specificità del caso in esame in relazione alla sua cultura giuridica (Nelken, 2004; Pennisi, 1997) e alle peculiarità del suo ambiente socio-istituzionale?

Nella ricerca che si presenta in queste pagine si cercherà di adottare la *comparazione d'area* (*area study*), cercando di selezionare all'interno del panorama globale alcuni casi omogenei rispetto ad alcuni criteri geografici, socio-economici, politico-istituzionali o delle tradizioni storico-culturali. Nell'individuazione e nella caratterizzazione delle aree ci appoggeremo, proprio come preannunciato, alla tradizione della *political economy comparata* che

tradizionalmente distingue i paesi liberali, i paesi scandinavi, i paesi dell'Europa centro-meridionale. Essendo la nostra analisi focalizzata sul caso italiano, seppur in una prospettiva comparata, si è scelto di concentrarsi in particolar modo sull'area mediterranea dell'area continentale, che molte analisi hanno individuato come modello divergente (Rhodes, 1996; Whitley, 1999; Amable, 2003; Ferrera, 2005). A questi gruppi si è deciso di provare ad aggiungere anche un cluster di paesi dell'ex-blocco sovietico, che rappresentano un'area di nuova esplorazione per la ricerca comparativa, soprattutto dopo la caduta del Muro di Berlino, su cui già alcuni analisti si stanno cimentando (Williams et al., 2015). In particolare, si è scelto di indagare l'area dei paesi baltici, per la loro posizione geografica peculiare che fa da ponte tra l'area nord europea e quella interna del continente.

Ricapitolando, le aree su cui si concentrerà la nostra analisi comparativa saranno:

- area dei Paesi Liberali, in cui la questione dell'Open Data ha avuto origine e si è subito sviluppata a partire dal 2009, includendo nel gruppo analizzato USA, UK e Canada;
- area dei Paesi Nordici, includendo nel gruppo analizzato Svezia, Norvegia e Danimarca, dove la convergenza globale al governo aperto è sostenuta dal forte corporativismo e da un welfare universalistico con un consolidato e storico rapporto fiduciario tra cittadini e amministrazione (Streeck e Kenworthy, 2005);
- area dei Paesi Mediterranei, fortemente burocratizzati e con un sistema di economia mista caratterizzato da una lunga tradizione di

Stato Gestore e con un più basso livello di cooperazione tra i diversi attori istituzionali (Andreotti et al., 2001; Amable, 2003; Della Sala, 2004), includendo nel gruppo analizzato Italia, Spagna e Grecia;

- area dei Paesi Baltici (Estonia, Lettonia, Lituania), ovvero stati che provengono da una tradizione post-comunista che ora sono attraversati da forti tensioni neoliberiste (Sommers e Woolfson, 2014).

La scelta dei paesi per ogni singola area è motivabile sia in relazione agli obiettivi di ricerca prima elencati, che alla letteratura disponibile su tali realtà, e alla reperibilità del materiale di ricerca necessario per il tipo di analisi proposta.

Le scarse analisi sul tema e le poche risorse informative attualmente disponibili, infatti, necessitano altresì di ricorrere alla triangolazione metodologica (Webb et al. 1966; Denzin, 1978; Parra Saiani, 2004) e all'adozione di un approccio misto, quali-quantitativo (Campbell e Fiske, 1959; Trobia, 2005; Amaturò e Punziano, 2016). Si cercherà, pertanto, di integrare informazioni documentali e dati secondari sul fenomeno. Una di queste fonti è il national *action plan* (NAP) che rappresenta il documento strategico per l'implementazione dell'Open Government e dell'Open Data nei diversi paesi, definendo specifici obiettivi e impegni politici sul tema. Nel NAP ogni paese stabilisce strategie e azioni da cui possiamo trarre importanti indicazioni sulle specificità nazionali nell'implementazione di un approccio globale tra convergenza e divergenza. L'analisi dei documenti strategici per la valutazione delle politiche pubbliche è una metodologia consolidata (Laver e Garry,

2000; Lowe et al., 2011) rispetto agli obiettivi proposti. Su questi documenti si è proceduto all'applicazione della tecnica dell'analisi del contenuto (Losito, 2007) tramite il software T-LAB. In particolare si è utilizzata la tecnica delle co-occorrenze testuali per costruire dei cluster in relazione alle parole più ricorrenti all'interno dei documenti strategici analizzati. Si è fatto ricorso ad un'analisi di tipo MDS (metodo Sammon), usata per rappresentare le relazioni tra unità lessicali o tra nuclei tematici (vedi Co-Word Analysis e Modellizzazione dei Temi Emergenti). I dati in analisi sono costituiti da matrici quadrate in cui sono riportati valori di prossimità (dissimilarità) derivati dal calcolo di un indice di associazione. I risultati ottenuti, analogamente a quelli dell'analisi delle corrispondenze, consentono di interpretare sia le relazioni tra gli "oggetti" (vicinanza/distanza), sia le dimensioni che organizzano lo spazio in cui essi sono rappresentati. La bontà dell'adattamento, cioè il grado di corrispondenza tra le distanze risultanti dalla mappa MDS e quelle della matrice input, è misurata dalla funzione di Stress. Minore è il valore di stress, maggiore è la bontà dell'adattamento.

La formula dello stress è la seguente:

$$S = \sum_{i \neq j} \frac{(d_{ij}^* - d_{ij})^2}{d_{ij}^*}$$

dove d_{ij}^* indica le distanze tra i punti (ij) nella matrice input e d_{ij} indica le distanze tra gli stessi punti nella mappa MDS. Si è proceduto altresì all'analisi dei contesti elementari: ovvero in ogni

corpus testuale sono stati individuati frasi, paragrafi o testi brevi caratterizzati dagli stessi pattern di parole chiave. Ogni corpus è descritto attraverso le unità lessicali (parole, lemmi o categorie) e le variabili (se presenti) che più caratterizzano i contesti elementari da cui è composto. Per molti versi, si può affermare che il risultato dell'analisi propone una mappatura delle isotopie (iso = uguale; topoi = luoghi) intese come temi "generalisti" o "specifici" (Rastier, 2002, p. 204) caratterizzati dalla co-occorrenza di tratti semantici. In effetti ogni cluster, caratterizzato da insiemi di unità lessicali che condividono gli stessi contesti di riferimento, consente di ricostruire "un filo" del discorso all'interno della trama complessiva costituita dal corpus o da un suo sottoinsieme. Tale analisi permetterebbe di rilevare le specificità delle "narrazioni" dell'Open Government Data nei diversi paesi analizzati.

Nella seconda parte dell'analisi si prenderanno in considerazione i dati dell'Open Data Barometer (ODB), indice elaborato da tre anni a questa parte dalla World Wide Web Foundation, associazione indipendente che agisce come piattaforma di *advocacy* e ricerca sul tema dell'innovazione digitale, agendo su tre dimensioni chiave:

- ampliare l'accesso al Web per il 60% del pianeta che non è ancora collegato;
- aumentare la capacità del web di servire le persone;
- innovare il modo di fare conoscenza e rendere i dati liberamente accessibili a tutti.

L'ODB ha lo scopo di evidenziare la reale prevalenza e l'impatto delle iniziative open data livello mondiale. Analizza le tendenze

globali, e fornisce dati comparativi sui paesi costruendo un indice complesso che combina dati di contesto, valutazioni tecniche e indicatori secondari. Sulla base dei valori dell'indice viene costruito un *ranking* che misura contemporaneamente tre sub-dimensioni:

- *readiness*, valuta come una nazione è in grado di approfittare del rilascio di open data al fine di creare effetti positivi a livello governativo/amministrativo, aziendale e della società civile, guardando anche ad aspetti infrastrutturali e regolativi;

- *implementation*: misura il livello di rilascio di dati considerati strategici e utili a sostenere l'economia digitale e l'innovazione (*innovation cluster*), la trasparenza e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche (*accountability cluster*), l'inclusione sociale e l'*empowerment* dei cittadini (*social policy cluster*);

- *emerging impacts*: mira a quantificare l'impatto positivo delle iniziative di apertura dei dati in settori politici, sociali ed economici (ad esempio: il guadagno in termini di efficienza amministrativa, il numero di nuove start-up basate sul riutilizzo dei dati aperti o la maggiore inclusione dei gruppi sociali emarginati).

L'ODB, in ogni sua subdimensione, è basato su tre tipi di dati:

- i risultati di un sondaggio ad esperti con una serie di domande sui contesti dei dati aperti, la politica, l'attuazione e l'impatto, toccando anche questioni come il grado di disponibilità dei dati, il formato, le licenze, la tempestività e la reperibilità;

- un'autovalutazione del governo, sotto forma di un sondaggio con la stessa gamma di domande riguardo l'attuazione e l'impatto;
- un set di dati secondari selezionati per integrare i precedenti, tratti dal World Economic Forum, dalla Banca Mondiale, dall'e-Government Survey delle Nazioni Unite e da Freedom House.

Il barometro dei dati aperti rappresenta una delle risorse più importanti per l'analisi sul tema ed è uno straordinario strumento quantitativo di comparazione analitica che ci permette di confrontare contemporaneamente il grado di maturità delle politiche open data nelle diverse aree e come queste interagiscono con alcune condizioni di partenza o modalità di azione dei governi. Va specificato altresì che in questa fase di analisi non è stato possibile includere tutti i paesi Baltici, ma solo l'Estonia, in quanto sia Lituania che Lettonia non vengono, ad oggi, incluse nell'analisi condotta dalla World Wide Web Foundation e dall'Open Data Institute.

Come già preannunciato, maggiore spazio verrà dato al caso italiano mettendo in evidenza gli specifici *commitment* nazionali in tema di Open Data ed effettuando un primo confronto con le strategie di altri paesi con diverse caratteristiche socio-istituzionali. Si analizzeranno brevemente le esperienze di *data disclosure* nelle diverse Regioni italiane evidenziando anche la quantità dei dataset rilasciati e la tematica prevalente su cui si concentrano le diverse strategie regionali.

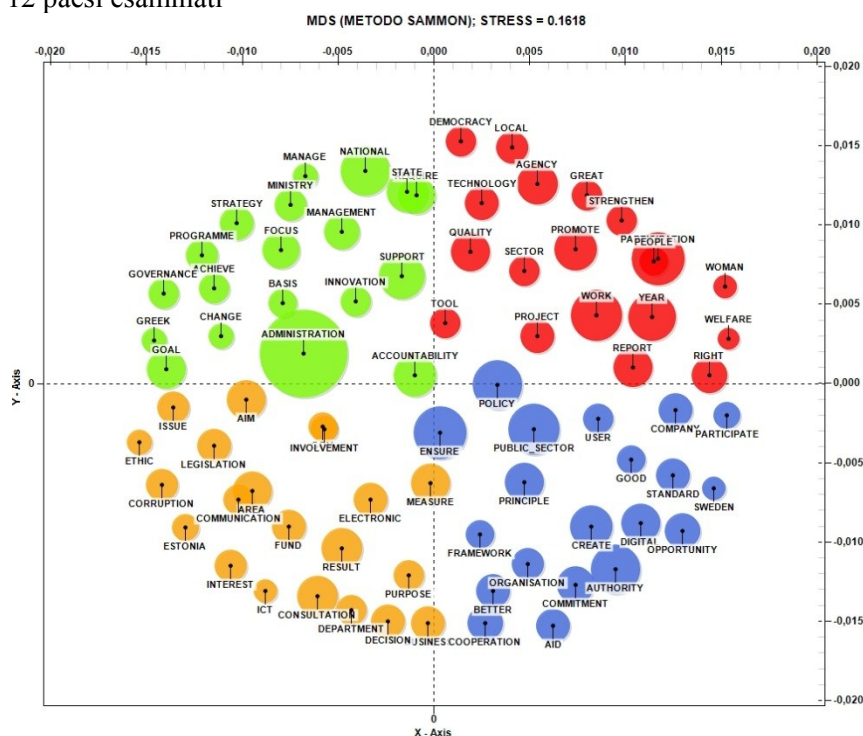
3.3 L'analisi del contenuto dei National Action Plan

Ad oggi ben 70 paesi partecipano all'*Open Government Partnership* e possono essere raggruppati in tre diverse coorti:

- i paesi che sono già al secondo (o in pochi casi al terzo) ciclo NAP;
- paesi che sono ancora al primo ciclo NAP;
- i paesi che stanno sviluppando un NAP;

Tutti i paesi considerati nella nostra analisi (tra cui l'Italia), appartengono alla prima coorte e pertanto sono quelli con un'esperienza più consolidata sull'OG anche grazie ad una serie di specifici impegni assunti sul tema.

Fig. 3.1 – Mappa Concettuale delle relazioni tra unità lessicali nel corpus dei NAP dei 12 paesi esaminati



Fonte: nostra elaborazione

Guardando la figura 3.1, si può osservare la mappa concettuale delle co-occorrenze derivanti dal corpus analizzato costituito dai dodici NAP considerati. La figura 1 mostra quattro aree tematiche divise in quattro diversi piani spaziali, graficamente distinti in base al differente colore. La dimensione dei singoli cerchi indica la frequenza di occorrenza di ciascun lemma rappresentato. Il primo gruppo di temi in rosso (1° quadrante), appare collegato con la partecipazione dei cittadini, uno dei più importanti pilastri del governo aperto e degli OD: partecipazione / partecipativa (110), democrazia / democratico (63), diritti (59), locale (53), persone (35), benessere (18) tra i lemmi più ricorrenti.

Dall'altro lato, il tema centrale (indicato da cerchi in verde, 2° quadrante) sembra riguardare principalmente gli aspetti relativi ai processi di innovazione e di efficientamento delle pubbliche amministrazioni con la ricorrenza di lemmi come: amministrazione / amministrativo (248), programma / programmi (81), governance (40), innovazione (38).

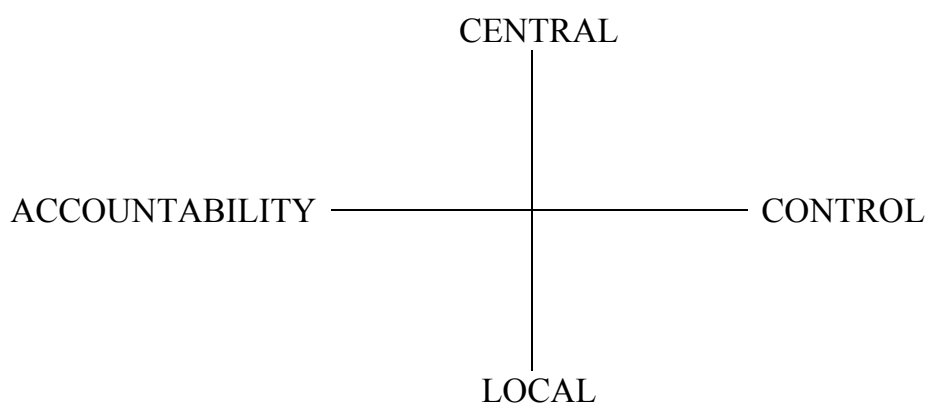
Osservando le due aree di seguito, possiamo trovare sul lato sinistro (i cerchi gialli nel 3° quadrante) altri gruppi tematici connessi con le amministrazioni pubbliche e i governi, ma in questo caso l'attenzione è rivolta a temi diversi come l'etica pubblica e la lotta alla corruzione, che sembrano semanticamente vicini al tema più ampio delle politiche di trasparenza e al loro possibile impatto sociale – ricorrono, ad esempio, lemmi come: corruzione (53) o etica (30). Infine, sul lato destro (in blu, 4° quadrante), è possibile riconoscere alcuni argomenti legati alla cooperazione e

collaborazione – con la ricorrenza di lemmi come cooperazione (62), partecipare (29), impegno (64) – che rappresenta una delle questioni più rilevanti nel dibattito sull’OG (Chun e Luna-Reyes, 2012).

I nuclei emergenti (Fig. 3.1) evidenziano l’importanza dei temi connessi con i tre pilastri dell’OG presentati nel paragrafo 3 del capitolo 1 (partecipazione, trasparenza, collaborazione). Tuttavia la mappa concettuale individua contenuti che sembrano andare ben oltre questi tre capisaldi, mostrando altresì la ricorrenza di unità lessicali come genere, benessere, donna, lavoro, ecc., che mettono in evidenza la rilevanza dell’impatto socio-economico di queste politiche.

L’analisi tematica dei contesti elementari ci permette di esplorare i rapporti tra le unità tematiche più significative, in parte emerse anche dall’analisi precedentemente svolta. Sulla base delle evidenze emerse esaminate in precedenza, possiamo ora considerare i temi principali del nostro corpus di NAP all’interno di uno spazio semantico (fig. 3.2), definito dall’intersezione di due dimensioni:

Fig. 3.2 –Lo spazio semantico dei NAP



Fonte: nostra elaborazione

- la dimensione spaziale delle politiche di Open Government (asse verticale) i cui due opposti poli semantici passano dalla dimensione “centrale” (nella parte superiore) a quella “locale” (in basso);

- la dimensione che fa riferimento alle finalità delle azioni contenute nei NAP (asse orizzontale), che possono essere classificate come azioni focalizzate su “accountability” e programmazione di politiche pubbliche (a sinistra) e le azioni incentrate sugli aspetti di “controllo” (a destra) e valutazione.

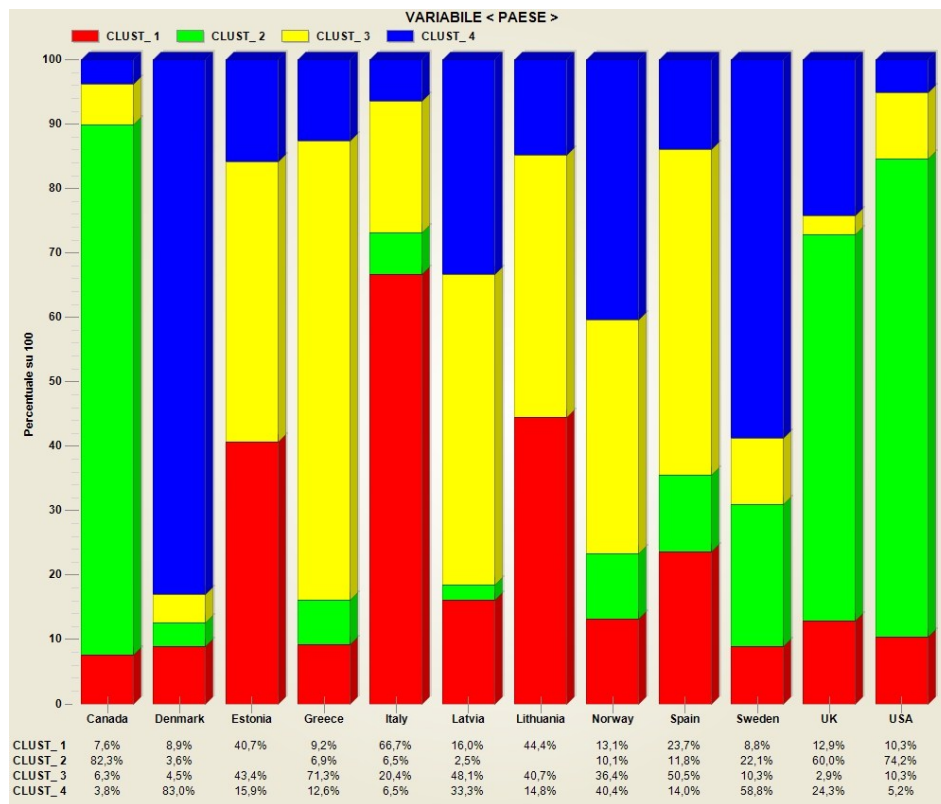
Sulla base delle configurazioni tematiche prima presentate si sono individuati quattro cluster⁴⁹.

Guardando i lemmi inclusi in ciascun cluster e considerando allo stesso tempo i concetti principali analizzati nel paragrafo precedente, si è proceduto applicando le seguenti etichette:

- CL_01 “Pianificazione e valutazione delle politiche” (21,9%);
- CL_02 “Open Government Data” (22,3%);
- CL_03 “Anti-corruzione” (29%);
- CL_04 “Local Welfare” (26,9%).

⁴⁹ La cluster analysis è un insieme di tecniche statistiche il cui scopo è quello di rilevare gruppi di oggetti con due caratteristiche complementari: A – alta omogeneità interna (all’interno del cluster); B – Alta eterogeneità esterna (tra cluster). Nel linguaggio statistico, le caratteristiche “A” e “B” corrispondono alla varianza rispettivamente all’interno e tra i cluster (Lancia, 2012).

Fig. 3.3 - Presenza cluster tematici nei NAP dei paesi in analisi

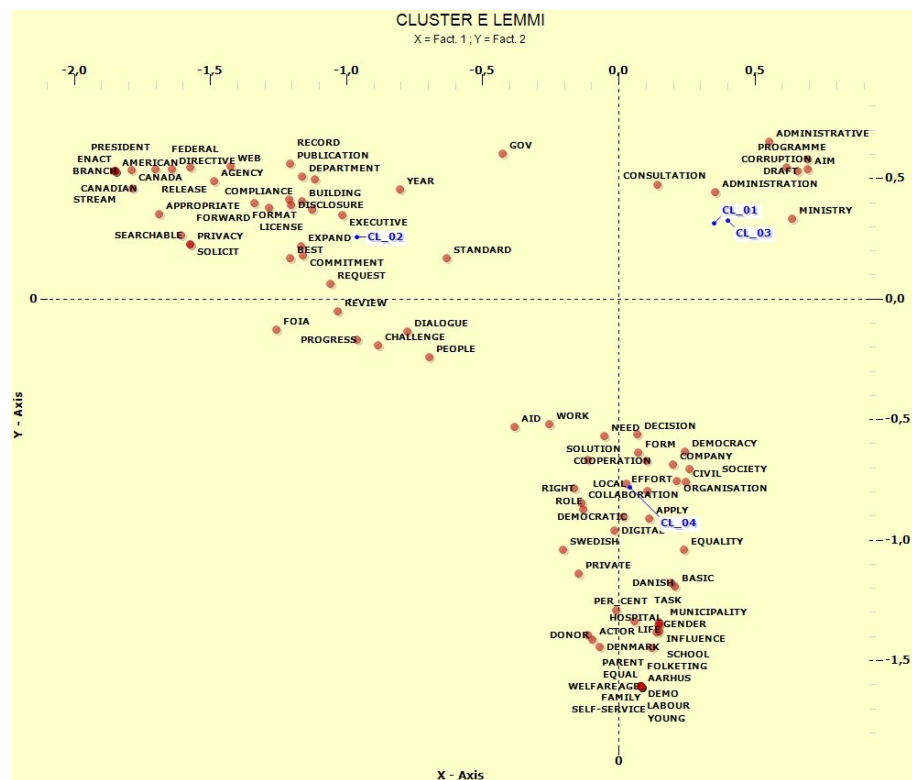


Fonte: nostra elaborazione

Osservando la rappresentazione grafica e la rispettiva posizione dei quattro gruppi tematici (vedi figure 3.3 e 3.4) è possibile notare la stretta relazione esistente tra il primo cluster “pianificazione e valutazione delle politiche” e il terzo “anti corruzione”, entrambi situati nel primo quadrante (in alto, a destra) e parzialmente sovrapposti. Per queste ragioni, si è deciso di attribuire a quel polo semantico del grafico l’etichetta “controllo” che è strettamente connessa con aspetti legati al tema della valutazione (*program control*) e della corruzione (*social control*). Il secondo gruppo “open government data” si trova, invece, all’interno del quadrante opposto (in

alto a sinistra). Questa parte del grafico sembra rappresentare l'area del policy-making e dell'implementazione, con particolare focus sugli OD. Si può definire questo polo tematico come “*accountability*”. L'asse verticale (y), invece, sembra interpretabile alla luce della contrapposizione tra la dimensione “locale” che caratterizza il quarto gruppo “welfare locale” (che contiene anche argomenti come *gender*, *municipality*, *work*, *education*) e la dimensione “centrale”, che aumenta nei quadranti superiori i cui cluster tematici, sopra descritti, sono certamente legati a questioni di natura amministrativa e semanticamente vicini ai processi regolativi e gestionali.

Fig. 3.4 – Cluster tematici e lemmi



Fonte: nostra elaborazione

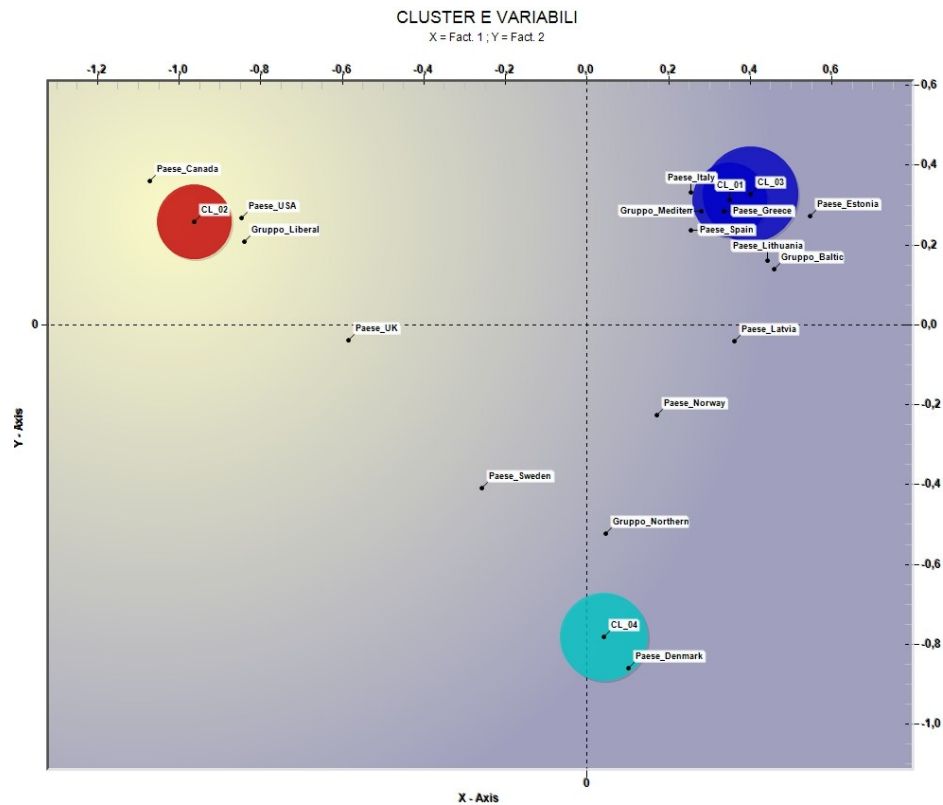
Avendo analizzato la composizione dei cluster e i loro rapporti con gli assi (X) e (Y) è ora possibile, inserendo le variabili utilizzate per codificare il corpus, osservare la distribuzione spaziale dei 12 paesi selezionati con particolare riferimento ai quattro gruppi (liberali, mediterranei, baltici e nordici) in cui sono stati divisi.

Osservando la figura 3.5, lo stretto legame tra il tema nel quadrante in alto a destra, 2° cluster “Open Government Data”, e i paesi liberali, USA (74,2%) e Canada (82,3%), in particolare, sembra chiaro, mentre il Regno Unito si stacca in parte, mostrando una minore presenza dei temi del cluster 2 (60%) e una maggiore presenza dei temi del cluster 4 “welfare locale” (24,3%) rispetto agli altri due paesi liberali (USA: 5,3% e Canada: 3,8%). Nel primo quadrante, in prossimità del 1° cluster “pianificazione e la valutazione delle politiche” e del 3° “Anti-Corruzione”, possiamo trovare sia i paesi mediterranei che il gruppo dei paesi baltici che condividono l’attenzione prevalente alle problematiche legate alla valutazione e alla corruzione delle amministrazioni pubbliche. Questo risultato rivela come in questi paesi l’obiettivo principale delle pratiche di “valutazione” sia il controllo delle amministrazioni pubbliche piuttosto che l’apprendimento e il miglioramento delle politiche pubbliche.

La Lettonia è l’unico paese che mostra una certa distanza dagli altri gruppi (Mediterranei e del Baltici) e sembra “attratto” dai temi del 4° cluster “Local Welfare”, dominato dalla presenza dei paesi Nordici che appaiono come il gruppo che è chiaramente posizionato nel quadrante inferiore attorno all’asse (Y). La presenza di tali paesi

in prossimità di questo cluster tematico non sorprende, considerando la loro forte e lunga tradizione all'insegna del welfare universalistico.

Fig. 3.5 – Comparazione tra cluster di contesti elementari e gruppi di paesi



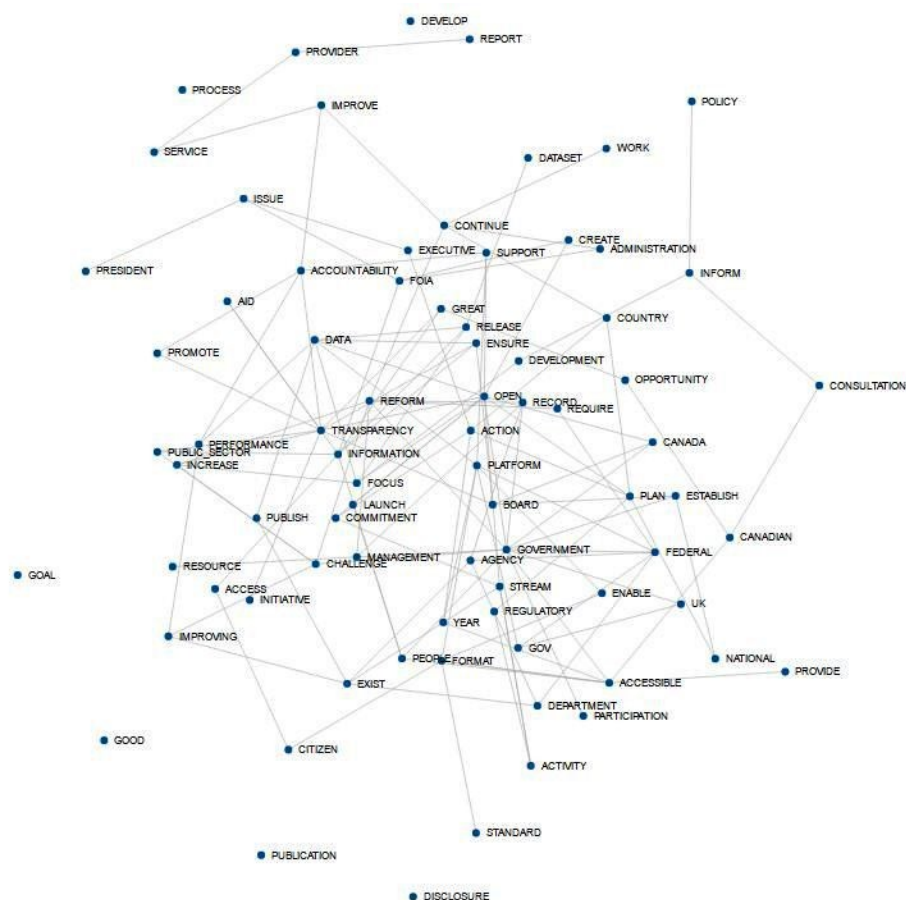
Fonte: nostra elaborazione

Procedendo con l'analisi delle specificità di ogni sub-corpus, per ciascuno dei quattro gruppi di paesi in esame è possibile evidenziare le unità lessicali caratterizzanti ciascun gruppo rispetto all'intero corpus. Questo tipo di analisi comparativa ci restituisce le specificità lessicali provenienti dai documenti di un singolo gruppo di paesi e, inoltre, ci permette di spiegare più a fondo le differenze intra-gruppo: i paesi liberali sembrano essere caratterizzati dal ricorrere di lemmi

come *pubblicare* (50%), *rilascio dei dati* (94%) o *divulgazione* (74%), ma anche da aspetti specifici che riguardano la gestione delle politiche di *data disclosure* (agency: 70%; Dipartimento: 72%; direttiva: 92%); I paesi mediterranei sono più concentrati sul tema del controllo delle procedure amministrative (60%), sia attraverso la partecipazione dei cittadini (bottom-up control 82%) che i sistemi di valutazione aperta dei programmi di governo (top-down control) (83%); nei paesi baltici, troviamo lemmi specifici che si riferiscono al tema della prevenzione e lotta alla corruzione (90%), corruzione (70%), etica (70%) nelle amministrazioni pubbliche, ma anche la rilevanza di nuovi modelli di interazione tra il settore pubblico e i cittadini attraverso le nuove possibilità offerte dalla rete (e-services: 90%). Infine, tra le specificità del gruppo di paesi nordici, è possibile notare la rilevanza della dimensione locale (locale: 60%; Comune: 89%) insieme con questioni relative alla partecipazione (democrazia: 81%; cooperazione: 57%; pari opportunità di genere: 94%; uguaglianza: 90%).

Dall'analisi delle co-occorrenze siamo in grado di costruire gli specifici network di parole che caratterizzano i NAP dei diversi gruppi di Paesi. Nei Paesi Liberali (fig. 3.6) il lemma *open* si trova al centro della rete e appare più collegato a termini come *information*, *transparency* e *government* che a loro volta sono però collegati rispettivamente con termini come *development*, *performance* e *management*. Termini, invece, come *citizen*, *consultation* e *policy* sono nodi assai isolati all'interno della rete.

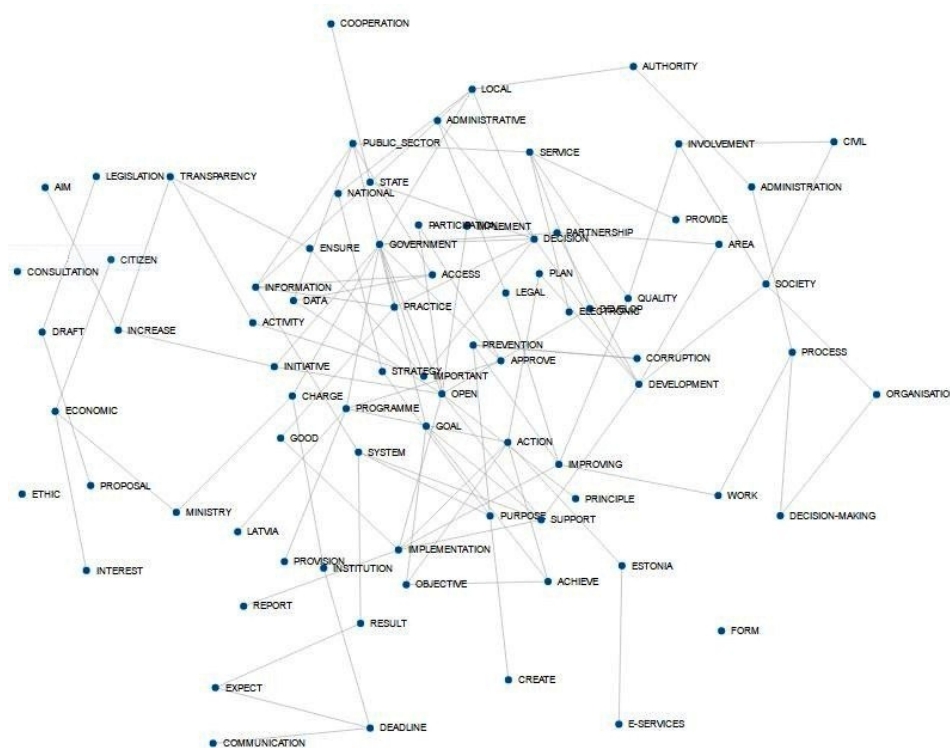
Fig.3.6 – Network co-occorrenze sub corpus NAP paesi liberali



Fonte: nostra elaborazione

Nel caso dei paesi mediterranei (figura 3.7), il termine *open* è per lo più legato a termini come *legal* e *framework*, ma ha anche legami con *ICT* e *participation*. Troviamo altresì lemmi non presenti nella rete dei liberali come *simplification* connesso con parole come *policy*, *measure* ma soprattutto con *participation*. Stavolta sono termini come *developement*, *implementation* e *committment* a essere marginali nella rete di parole.

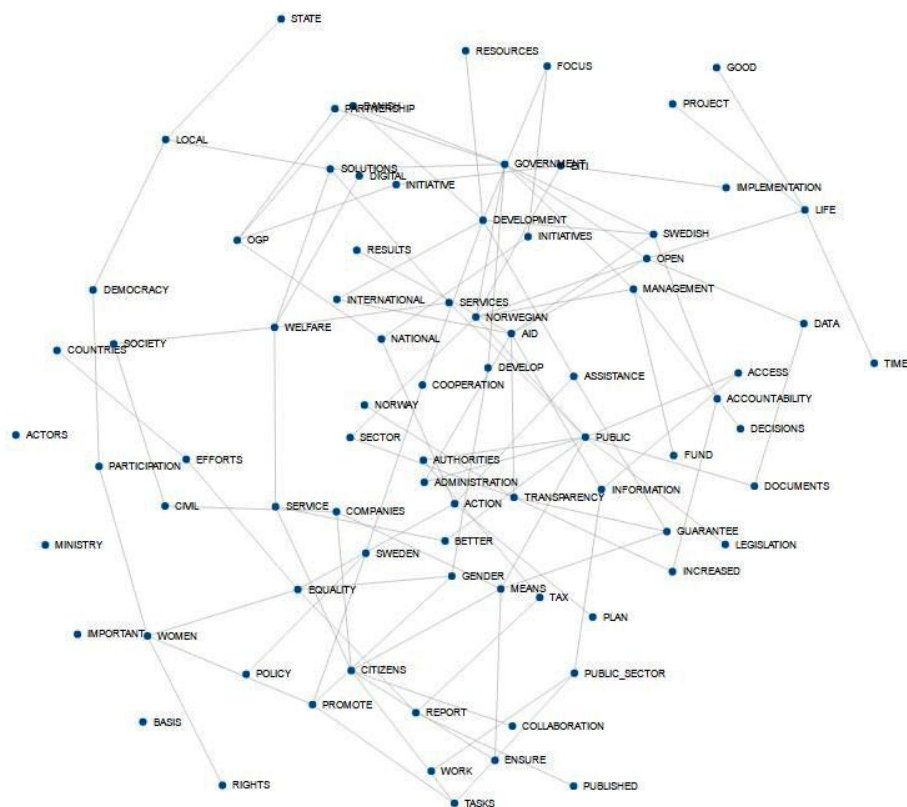
Fig 3.8. – Network co-occorrenze sub corpus NAP paesi baltici



Fonte: nostra elaborazione

Nella rete dei paesi nordici (figura 3.9) invece non è il termine *open* ad essere al centro o comunque fra i nodi con più legami con altre parole, ma il termine *government*, a sua volta in relazione con termini come *development*, *service*, *solution*, *welfare*.

Fig. 3.9 – Network co-occorrenze sub corpus NAP paesi nordici



Fonte: nostra elaborazione

3.4 L'analisi comparativa dei dati dell'Open Data Barometer

Completata l'analisi del testo – computer assistita – dei NAP (National Action Plan), risulta a questo punto evidente il fondamentale ruolo strategico attribuito agli Open Government Data (OGD) nell'implementazione di politiche di Open Government a livello globale, come emerge chiaramente sia dalla recente e rapida

diffusione dei portali per il rilascio di Open Government Data nel mondo (cfr., paragrafo 2.4) sia attraverso l'analisi empirica condotta sui documenti strategici pubblicati nell'ambito dell'OGP (cfr. paragrafo 3.2)

In questa fase della ricerca si è proceduto pertanto alla raccolta, elaborazione e analisi di dati secondari per approfondire la diffusione (e le differenze) delle iniziative di Open Data a livello internazionale sempre in ottica comparativa. L'analisi è stata condotta applicando la medesima logica e cioè quella del confronto tra gruppi di paesi classificati in modo tale da massimizzare sia le similarità delle caratteristiche – socio-economiche e politico-istituzionali – intra gruppo (*most similar design*) che le differenze intra gruppo (*most different design*).

La fonte di riferimento, come preannunciato, è il ranking “The Open Data Barometer” (ODB) – sviluppato recentemente ed arrivato attualmente alla sua terza edizione – elaborato dalla World Wide Web Foundation insieme all'Open Data Institute (ODI), partendo dall'idea che le iniziative di open government data vanno valutate a partire da ciò che si verifica in tre diversi contesti: quello politico-amministrativo; quello del settore privato e quello della società civile sono stati elaborati tre macro indicatori a loro volta creati a partire da un totale di 10 sub-indici: Readiness - su dati primari e secondari - (government policies; government action; entrepreneurs & business; citizen & civil society); Implementation – valutazione dataset

rilasciati – (⁵⁰accountability dataset cluster; ⁵¹innovation dataset cluster;⁵²social policy dataset cluster) e Emerging Impact – dati primari – (political; Economic; Social).

Questa base informativa ci consente di approfondire le differenze tra i 4 gruppi di paesi già presi in esame nel paragrafo precedente, con una differenza. Se, infatti, non ci sono state difficoltà a reperire i dati delle terne di paesi inseriti nei 3 seguenti gruppi: paesi liberali (UK, USA e Canada); paesi mediterranei (Italia; Spagna e Grecia); paesi scandinavi (Svezia, Norvegia e Danimarca), per il gruppo dei paesi baltici sarà possibile fare riferimento esclusivamente all'Estonia, poiché la situazione di Lituania e Lettonia non viene, ad oggi, censita dall'Open Data Barometer Global Report.

La tabella 3.1 riassume i valori e la posizione dei ranking raggiunta dai paesi analizzati nelle tre edizioni della rilevazione. I dati mostrano chiaramente la supremazia dei paesi liberali e, in particolare, della Gran Bretagna che si può considerare come il paese *benchmark* a livello internazionale raggiungendo i punteggi più alti per *readiness*, *implementation* e *impact*, oltre che il migliore valore complessivo dell'ODB.

⁵⁰ Dati che hanno un elevato valore in termini di accountability: dati sull'attività legislativa; dati elettorali; dati dettagliati su budget e spesa pubblica; registro delle imprese.

⁵¹ Dati particolarmente richiesti ed utilizzati dal settore privato perché potenzialmente valorizzabili in termini di sfruttamento economico: Mappe e dati geo-spaziali; dati sul trasporto pubblico; dati su criminalità e infrazioni; dati sul commercio internazionale.

⁵² Dati utili all'inclusione attiva e alla valutazione e al monitoraggio delle politiche sociali: dati di performance sulla sanità; dati sui sistemi educativi e formativi; dati sull'ambiente; dati censuari, dati catastali.

Tab. 3.1 – Ranking e Punteggi ODB nei paesi analizzati (2013-2015)

		UK	USA	Canada	Italia	Spagna	Grecia	Svezia	Danimarca	Norvegia	Estonia
2013	Rank	1	2	8	20	17	37	3	5	5	14
	Read	100	95	79	50	67	44	95	84	92	72
	Impl	100	87	64	43	49	28	83	70	71	49
	Imp	80	100	52	46	21	12	72	56	46	24
2014	Rank	1	2	7	22	13	31	3	9	7	13
	Read	98	96	90	55	78	60	100	94	88	84
	Impl	100	88	75	54	60	43	76	54	73	51
	Imp	100	100	58	36	42	16	88	95	64	64
2015	Rank	1	2	4	21	13	33	9	5	17	24
	Read	100	97	89	67	78	60	88	77	80	75
	Impl	100	76	84	52	57	38	60	77	58	52
	Imp	100	76	67	45	63	18	64	78	46	24
2013/2014 variazione	Rank	0	0	1	-2	4	6	0	-4	-2	1
	Read	-2	1	11	5	11	16	5	10	-4	12
	Impl	0	1	11	11	11	15	-7	-16	2	2
	Imp	20	0	6	-10	21	4	16	39	18	40
2013/2015 variazione	Rank	0	0	4	-1	4	4	-6	0	-12	-10
	Read	0	2	10	17	11	16	-7	-7	12	3
	Impl	0	-11	20	9	8	10	-23	7	-13	3
	Imp	20	-24	15	-1	42	6	-8	22	0	0

Fonte: ns elaborazione su dati ODB

Tale supremazia era già evidente nella prima edizione dell'analisi e si è andata consolidando nelle due edizioni successive. La

leadership dei paesi liberali, soprattutto USA e UK, è in qualche modo giustificata dall'essere i *first comer* di questo processo di innovazione. Mentre UK e USA registrano una situazione di stabilità, nel triennio 2013 – 2015, per quanto riguarda la posizione nel ranking ODB (rispettivamente in prima e seconda posizione), il Canada, che partiva in ottava posizione nel 2013, si attesta nel 2015 al quarto posto della classifica ODB (cfr. tabella 3.1).

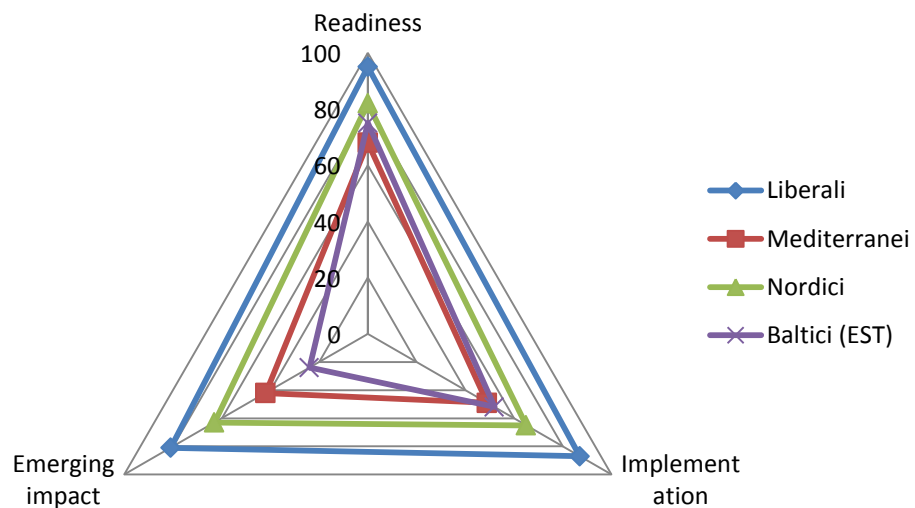
I paesi nordici rappresentano gli sfidanti o *follower*, seppure la forza della loro capacità di contendere il primato ai paesi liberali sembra essersi ridimensionata negli anni. Mediterranei e Baltici, invece, sembrano essere ancora indietro soprattutto per quanto riguarda i livelli di implementazione delle politiche di *public data disclosure*.

I dati ODB confermano come il fenomeno sia in piena evoluzione rispetto ai dati emersi dall'analisi OECD del 2013 che già sancivano la rapida diffusione delle strategie Open Data e la loro crescente implementazione a livello Globale. Già nel 2013 ben il 56% dei paesi OECD aveva definito una strategia nazionale sugli *Open data*, a cui si associava un 42% che aveva adottato politiche congruenti seppure solo in alcuni settori dell'azione ministeriale (OECD, 2013).

La figura 3.10 mostra un primo confronto dei gruppi di paesi considerati rispetto ai livelli medi di *readiness*; *implementation* e *impact*, raggiunti nel 2015 (ultima rilevazione al momento disponibile). Si nota chiaramente che il gruppo che totalizza i risultati migliori con livelli molto elevati nei tre ambiti è quello dei paesi liberali (Readiness media 95/100; implementation media 87/100;

impact medio 81/100). Segue il gruppo dei paesi nordici (Readiness media 82/100; implementation media 65/100; impact medio 63/100) che pur avendo delle performance significative mostra qualche difficoltà in termini di implementazione e generazione di impatti positivi collegabili ai processi di *public data disclosure*.

Fig. 3.10- Confronto macro indici ODB per Gruppi di Paesi (valori medi)

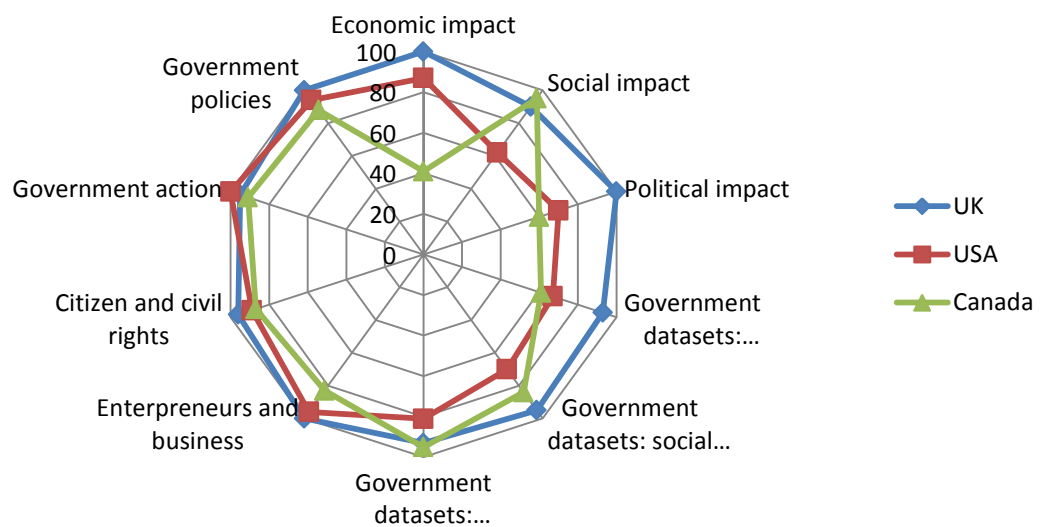


Fonte: ns elaborazione dati ODB

Il gruppo dei paesi mediterranei (Readiness media 68/100; implementation media 49/100; impact medio 42/100) presentano ancora ampi margini di miglioramento considerando che, in

particolare, in termini di implementazione e di impatto registrano punteggi poco superiori alla metà dei valori raggiunti dal gruppo *leader* dei paesi liberali. L'Estonia – per i baltici – (Readiness 75/100; implementation 52/100; impact 24/100) mostra livelli di score vicini a quelli medi dei paesi mediterranei per quanto attiene alla *readiness* e al rilascio di open data pur avendo, in questa fase, grosse difficoltà a generare impatti positivi in termini politici, sociali ed economici attraverso l'utilizzo di dati aperti.

Fig.3.11 – Comparazione valori 10 sub-indicatori ODB-Paesi Liberali (ed. 2015)



Fonte: ns elaborazione dati ODB

Passando all'analisi delle performance infra gruppo, si è cercato di mettere in evidenza da un lato le differenze interne ai cluster

considerati anche allo scopo di individuare il paese con le migliori performance in modo da effettuare una comparazione rispetto al *benchmark* di riferimento. In questa fase si è scelto di scomporre i tre macro indici nei 10 sub-indici che li compongono.

Partendo dal gruppo dei paesi liberali che ha registrato i risultati migliori nel precedente confronto, il grafico 11 mostra chiaramente che, nel 2015, è il Regno Unito (Economic impact 100; Social impact 90; Political impact 100; Government datasets: accountability cluster 93; Government datasets: social policy cluster 95; Government datasets: innovation cluster 93; Entrepreneurs and business 100; Citizen and civil rights 96; Government action 95; Government policies 100), il paese *leader* e il *benchmark* di riferimento sia rispetto al gruppo analizzato che in generale. Tra i tre paesi liberali, il Canada, appare quello più attento alla dimensione sociale degli open data, non solo per il risultato ottenuto sul “*social impact*” (95/100, superiore alla media dell’area geografica nord americana che è di 79/100 e al dato USA 62/100 e UK 90/100) ma anche per i punteggi ottenuti in termini di implementazione e rilascio di *dataset* ritenuti ad alto valore sociale (*social policy cluster* 84/100 superiore rispetto al 70/100 USA ma ancora lontano dal 95/100 UK) e di innovazione (*innovation cluster* 95/100 rispetto a 81/100 USA e 93/100 UK). Punti deboli del Canada, che penalizzerebbero la sua posizione nel *ranking* rispetto agli altri paesi liberali, sarebbero i risultati generati in termini politici ed economici. È soprattutto quest’ultimo a far registrare il peggior valore all’interno del cluster (41/100 contro 87/100 USA e

100/100 UK). Sebbene, quindi, la spinta verso il rilascio di open data sia fortemente collegata all'area nord americana e, in particolare, alle politiche implementate negli USA (cfr. cap. 2) confermato anche dal valore 100/100 riportato nel sub-indicatore “*government action*” su cui mantiene il primato, dal 2009 – anno di creazione dell'americano data.gov, primo portale open data nazionale – ad oggi il baricentro sembra spostarsi nel Regno Unito che ha impresso, da subito, una forte accelerazione alle politiche open data. Il portale britannico data.gov.uk viene creato pochi mesi dopo quello americano e, il governo britannico in fase di lancio dell'iniziativa, con un comunicato del primo ottobre 2009, pone tra i suoi obiettivi – oltre alla trasparenza, all'*empowerment* dei cittadini e alla creazione di valore sociale ed economico – quello di “porre il Regno Unito in prima fila nel campo dello sviluppo del web-semantico” (Davies, 2010). Le ragioni del successo e del crescente interesse britannico per gli open data sembrerebbero collegabili, quindi, alle nuove frontiere dello sviluppo tecnologico della rete internet che si alimenta anche grazie alla diffusione di open data e LOD – Linked Open Data (cfr. cap. 2). Non è un caso che, proprio a Londra, sia nato nel 2012 l'Open Data Institute (ODI)⁵³, punto di riferimento internazionale per la promozione e la formazione in campo open data e *hub* di una rete di centri (nodi) in diverse aree del globo. Teem Berners-Lee, inventore, nel 1989, del World Wide Web e figura autorevole anche nel mondo open data (cfr. cap. 2) è tra i promotori dell'ODI (2012) oltre ad essere il

⁵³ <http://theodi.org/>

fondatore della Web Foundation⁵⁴ (2009), organizzazione coinvolta attivamente nell'elaborazione e nello studio dei processi di innovazione e trasformazione dell'attuale struttura del web. Non va, infine, trascurata l'importanza del forte *commitment* manifestato dal governo britannico di Gordon Brown (che è stato tra i membri del board della web foundation poco dopo la conclusione dell'esperienza di governo)⁵⁵ prima, e David Cameron poi. L'esperienza inglese si distingue anche per la creazione del TDE – Transparency and Digital Engagement team – “*parte del Cabinet Office, un vero e proprio ufficio responsabile della trasparenza e della cura del sito <http://data.gov.uk/>*” (Belisario, Cogo, et al., 2011, p. 18).

Passiamo ora ad analizzare i tre paesi inclusi nel cluster dei nordici (figura 3.12), non solo tra loro ma anche rispetto al Regno Unito che è il nostro *benchmark* di riferimento. Per quanto riguarda i valori di *ranking* (cfr tab. 3.1), se nel 2013 la Svezia si trovava in terza posizione nel *ranking* ODB e Danimarca e Norvegia erano entrambe al quinto posto, nel 2015 si registra una perdita di posizioni per la Svezia che passa in nona posizione (- 6) e soprattutto per la Norvegia diciassettesima (- 12) mentre la Danimarca dopo una flessione nel 2014 (nona nel *ranking*) recupera nel 2015 riconfermando la posizione da cui partiva nel 2013. Questo primo dato sembra indicare un rallentamento del gruppo dei paesi nordici sul tema degli open data. Pur mantenendo nel

⁵⁴ <http://webfoundation.org/>

⁵⁵ <http://webfoundation.org/2010/09/gordon-brown-joins-world-wide-web-foundation-board/>

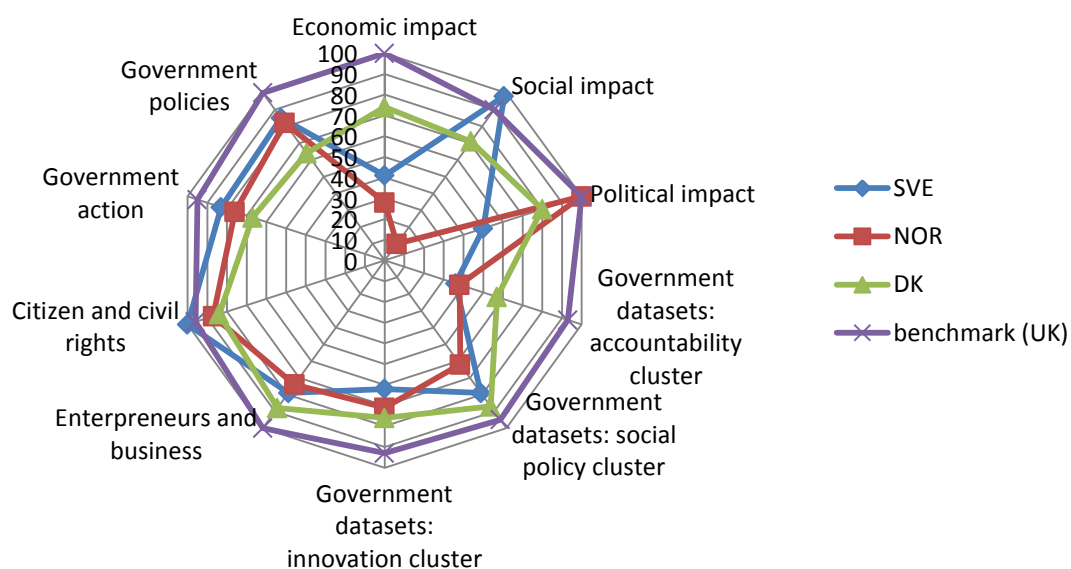
complesso dei buoni risultati la loro posizione di *follower* rispetto ai paesi liberali sembra recentemente indebolirsi anche se, permane sempre un vantaggio notevole rispetto ad altri gruppi di paesi come i mediterranei. Se per quanto riguarda la *readiness* i tre paesi scandinavi mostrano livelli aggregati elevati (Svezia 88/100; Danimarca 77/100 e Norvegia 80/100), andando a scomporre l'indice si nota che la Svezia è *leader* ODB per quanto riguarda il sub indicatore “*citizen and civil rights*” (100/100 contro i valori di 96 UK; 87 Norvegia e 84 Danimarca), un dato che risente sicuramente dell'antica tradizione e della particolare cultura giuridica svedese che, come ricordato nel cap. 2, è il paese che per primo, già nel 1766, ha riconosciuto ai suoi cittadini il diritto all'accesso alle informazioni e ai documenti amministrativi grazie al “*the Freedom of the Press Act*”⁵⁶ che è una delle quattro leggi fondamentali che compongono la costituzione svedese (Bonomo 2012; Solazzo 2012). Analizzando gli impatti generati, sempre nel *cluster* dei paesi nordici troviamo anche un *leader* in termini di “*political impact*”, la Norvegia che con il punteggio di 100/100 (contro 80 della Danimarca e solo 50 della Svezia) eguaglia il risultato del nostro benchmark (UK). La Norvegia rappresenta un caso particolare, è uno degli 8 paesi fondatori dell'OGP (aderisce nel 2010, prima ancora del lancio dell'iniziativa che avverrà nel 2011) ed è al momento al terzo ciclo di *action plan*, a differenza degli altri paesi scandinavi che stanno ancora implementando il

⁵⁶ The Swedish Freedom of the Press Act, chap. 2 art. 1 “*Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information*”.

secondo, ma pur avendo dei livelli di *readiness* elevati ha recentemente perso diverse posizioni nel *renking* ODB (- 12 nel triennio 2013/2015). Nonostante ciò il valore dell'impatto politico (in termini di efficienza e *accountability*) sarebbe massimo. Sembrerebbe quasi che si stiano sperimentando delle politiche di open government non strettamente dipendenti dalla spinta al rilascio di open government data come avviene nei paesi liberali e, più recentemente, nell'area europea. Questa progressiva divergenza potrebbe anche essere collegata al fatto che la Norvegia, non essendo parte dell'Unione Europea, non è soggetta alle forti spinte alla convergenza dovute alle recenti direttive UE in materia di PSI – *Public Sector Information*.

Guardando il sub indice “*social impact*” la situazione si ribalta, la Svezia, che mostrava la performance peggiore all'interno del cluster, è in questo caso il paese di riferimento con il valore di 98/100 supera anche il risultato britannico (UK: 90/100) mentre particolarmente grave appare il ritardo della Norvegia (solo 10/100). Rispetto all'impatto economico si nota per tutti e tre i paesi nordici e in particolare per Norvegia (28/100) e Svezia (41/100), in maniera decisamente meno accentuata per la Danimarca (74/100), un gap rispetto al paese leader. Rispetto ai sub indici che misurano i livelli di “*implementation*” e cioè il rilascio di particolari *dataset* pubblici, i tre paesi nordici mostrano una notevole distanza dal *benchmark* britannico nel rilascio di dati che riguardano l'*accountability* (Svezia 36/100; Norvegia 38/100; Danimarca 57/100; UK 93/100).

Fig. 3.12 Comparazione sui valori dei 10 sub-indicatori ODB-Paesi Nordici rispetto al benchmark (ed. 2015)



Fonte: ns elaborazione dati ODB

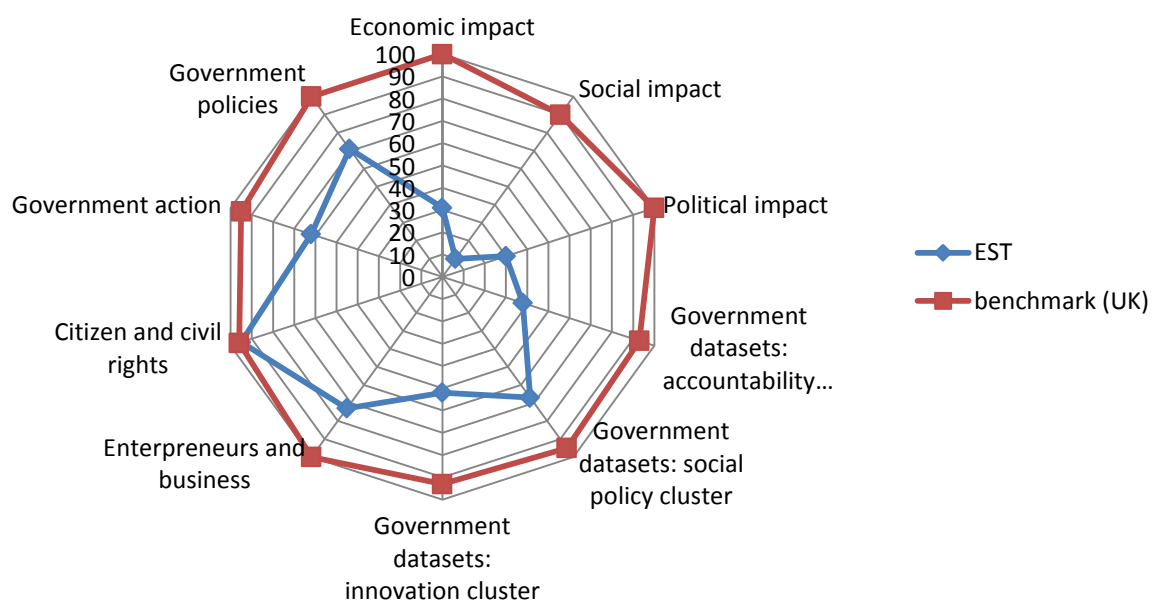
Per i paesi Baltici possiamo effettuare solo un confronto tra l'Estonia e il Regno Unito (figura 3.13) già individuato come paese *benchmark* all'interno dell'ODB. Qui è interessante notare il significativo livello del sub indice “*citizen and civil rights*” che totalizza un punteggio di 95/100, solo un punto sotto il livello britannico. La performance in termini di diritti civili e libertà politiche è evidente anche osservando gli *scores* riportati dall'Estonia su “*freedom in the world*” di Freedom

House⁵⁷, infatti, oltre ad essere uno dei paesi più cablati e tecnologicamente avanzati (Kelly e Cook, 2011) ha riconosciuto, già dal 2000, il diritto di accesso ad internet (Bisi, 2012) e grazie anche all'elevata penetrazione della banda larga è stato il primo paese a sperimentare il voto elettronico su scala nazionale (Bellioti, 2006). I livelli di *readiness* sono complessivamente il risultato migliore per il paese (*Entrepreneurs and business* 73/100; *Government action* 62/100; *Government policies* 71/100). Gli impatti generati sono, invece, ancora particolarmente bassi (impatto politico 30/100; economico 31/100; sociale 10/100). Il rilascio di *dataset* sembra invece concentrarsi più sul *social policy cluster* (67/100) che su *innovation cluster* (52/100) e *accountability* (38/100). Anche l'OECD (2015) classifica l'Estonia sotto la media dei paesi OECD per quanto riguarda sia disponibilità e accessibilità dei dati sul portale nazionale che gli incentivi al riutilizzo. Sempre secondo l'OECD il governo estone ha però recentemente intrapreso una serie di iniziative per compensare l'attuale gap come: l'aggiornamento del portale nazionale dedicato agli open government data; l'adozione di un'agenda nazionale per lo sviluppo della società dell'informazione con una serie di iniziative, da realizzare entro il 2020, che mirano a potenziare i servizi digitali grazie anche ad un consistente investimento su ICT e banda larga⁵⁸.

⁵⁷ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/estonia>

⁵⁸ Si veda in tal senso il documento “*Development vision of next-generation broadband network in Estonia*” (2009) disponibile sul portale europeo dedicato al *digital single market – digital economy and society*: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/development-vision-next-generation-broadband-network-estonia>

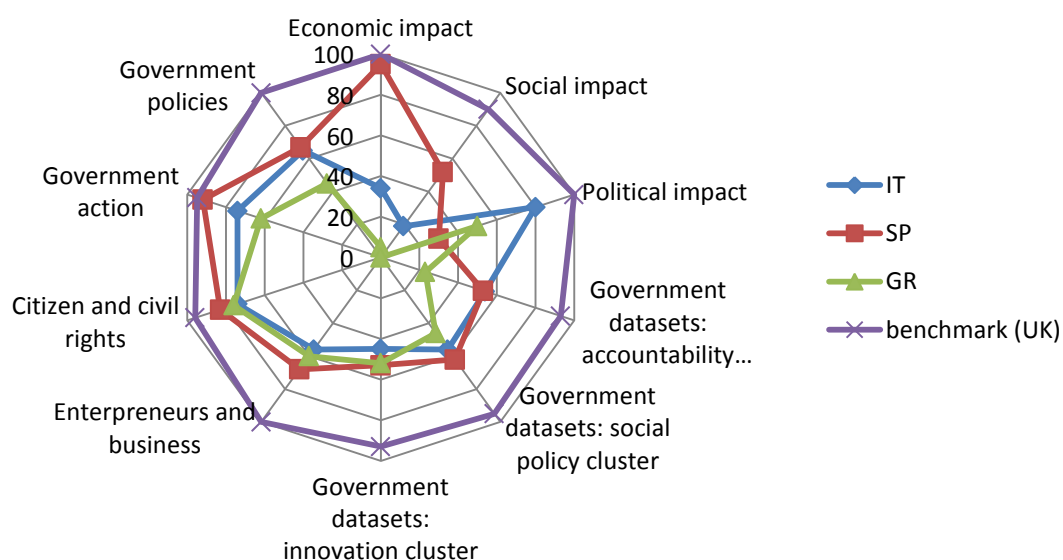
Fig. – 3.13 Comparazione valori sui 10 sub-indicatori ODB-Estonia rispetto a benchmark (ed. 2015)



Fonte: ns elaborazione dati ODB

Il gruppo dei paesi mediterranei nel triennio 2013 – 2015 (vedi tabella 3.1 e figura 3.14) ha visto un miglioramento del posizionamento di Spagna (dalla diciassettesima alla tredicesima posizione) e Grecia (dal trentasettesimo al trentatreesimo posto), l'Italia invece perde una posizione passando dal ventesimo posto al ventunesimo.

Fig. 3.14 – Comparazione valori sui 10 sub-indicatori ODB-Paesi Mediterranei rispetto a benchmark (ed. 2015)



Fonte: ns elaborazione dati ODB

Rispetto ai paesi liberali, pionieri nella “liberazione dei dati”, i paesi mediterranei, tra cui l’Italia, non solo arriverebbero più tardi⁵⁹ ma sarebbero caratterizzati anche da una maggiore propensione delle amministrazioni alla “chiusura” delle informazioni (al 2014, solo 10.511 dataset sono stati liberati, di cui solo una minima parte in formato pienamente aperto, contro i quasi 200.000 dataset di Paesi come il Canada (Reale, 2014)). La Spagna si conferma, anche nel 2015, come il paese mediterraneo con le performance migliori nel

⁵⁹Il primo portale centrale sui dati aperti risale al 2011, nonostante l’esperienza pionieristica della regione Piemonte risalga già alla fine del 2010.

settore open data che riguardano sia i livelli di *readiness* (Spagna 78/100; Italia 67/100; Grecia 60/100) che quelli di *implementation* (Spagna 57/100; Italia 52/100; Grecia 38/100) che di *impact* (Spagna 63/100; Italia 45/100; Grecia 18/100) in cui si registrano scostamenti più accentuati tra i tre paesi. In Spagna, per esempio, già da diversi anni i dati del catasto sono online e accessibili ai cittadini in maniera diretta⁶⁰, inoltre secondo il report *government at a glance* (2015) dell'OECD, la Spagna rientra fra i paesi che stanno sviluppando buone pratiche sugli open data insieme a UK, Canada ecc. (OECD, 2015, p.15).

La Grecia, pur se in fase di recupero rispetto al 2013, risulta comunque il paese con i livelli più bassi per i tre macro indici ODB.

Osservando il grafico radar costruito utilizzando i valori dei sub indici si nota che la prevalenza della Spagna sugli altri paesi mediterranei riguarda quasi tutti gli aspetti, meno uno: l'impatto politico (Spagna 30/100; Grecia 50/100; Italia 80/100). Gli altri due sub indici che misurano l'impatto premiano, invece, significativamente la Spagna sia per il *social impact* (Spagna 52/100; Italia 19/100; Grecia 0/100) che, soprattutto, per l'*economic impact* (Spagna 95/100; Italia 34/100; Grecia 5/100). Rispetto alla *readiness* è significativo il picco positivo della Spagna in termini di *government action* (Spagna 92/100; Italia 74/100; Grecia 62/100 e UK 95/100). Anche sul rilascio di open data, si conferma ancora una volta il livello superiore della Spagna mentre la Grecia con un

⁶⁰ Il Sole 24Ore, Nova 24 Tech, 23 giugno 2013, http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2013-06-21/open-data-potere-cittadini-212525.shtml?uuid=AbRXYM7H&refresh_ce=1

punteggio di 23/100 (contro Spagna 53/100 e Italia 54/100) per l'*accountability* cluster sembra essere ancora indietro nel rilascio dei *dataset* ritenuti rilevanti in termini di trasparenza e in parte anche per quelli del *cluster social policy* (Spagna 62/100; Italia 56/100 e Grecia 46/100). L'Italia, invece, dal confronto con il paese con i risultati peggiori del gruppo, la Grecia, mostra di dover recuperare terreno sia nel rilascio di *dataset* ad alto valore economico di riutilizzo per quanto attiene all'*implementation* che, in termini di *readiness* per i sub indici "*citizen and civil rights*" (Spagna 83/100; Italia 74/100 e Grecia 76/100) e "*Entrepreneurs and business*" (Spagna 68/100; Italia 56/100 e Grecia 60/100).

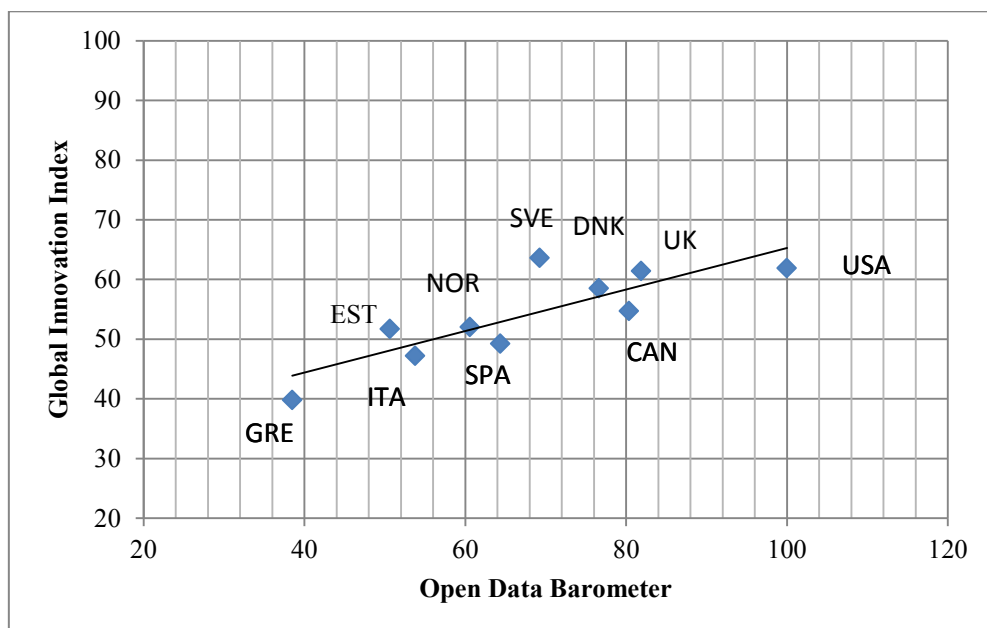
In base alle peculiarità emerse nell'analisi dei NAP e dei dati dell'Open Data Barometer (ODB), si è voluto provare a mettere in correlazione il fenomeno dell'Open Data con quello dell'Innovazione, incrociando i dati ODB, dei paesi oggetto della nostra analisi, con gli analoghi valori del *Global Innovation Index* (GII) che mira a catturare le sfaccettature multidimensionali dell'innovazione⁶¹.

Il Global Innovation Index 2016 (GII), giunto alla sua nona edizione, è co-pubblicato da Cornell University, INSEAD, e Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI, un'agenzia delle Nazioni Unite). Il nucleo del rapporto GII è costituito da una classifica delle capacità e dei risultati dell'innovazione delle economie mondiali ed è considerato un punto

⁶¹ Tale scelta è stata ponderata anche alla luce del necessario controllo che non esista alcuna collinearità tra i due indici, per cui pur essendo assai complessi e multidimensionali non prendono in considerazione gli stessi indicatori nella loro costruzione.

di riferimento importante, per misurare l'innovazione, rispetto ad indicatori più tradizionali come il livello di investimento in ricerca e sviluppo. Il GII si basa su due sottoindici - Input Innovazione Sub-Index e di Output Innovazione Sub-Index – ciascuno costruito intorno a cinque pilastri fondamentali: (1) istituzioni, (2) capitale umano e ricerca, (3) infrastrutture, (4) sofisticazione del mercato, e (5) sofisticazione del business. A questi si aggiungono altri due pilastri nel sub-indice output: (6) conoscenze e tecnologie e (7) output creativi. In tutto l'indice è composto di 82 indicatori.

Fig. 3.15 – Grafico di Dispersione Global Innovation Index e Open Data Barometer



Fonte: ns elaborazione dati ODB e GII

Rappresentando graficamente i due indici su uno spazio cartesiano otteniamo in un grafico di dispersione (*scatter plot* o *scatter graph*). I dati così visualizzati permettono di avere un'efficace

rappresentazione del tipo di correlazione tra le due misure, verificando altresì se sussista tra loro una dipendenza di tipo lineare. Il grafico (figura 3.15) confermerebbe l'esistenza di una relazione lineare positiva tra le due variabili. All'aumentare del valore dell'ODB si registrerebbe un valore altrettanto elevato dell'GII, per cui i Paesi maggiormente leader dell'Innovazione lo sono anche negli Open Data. Pertanto, i Liberali e Nordici, sveltano e distaccano di gran lunga sia Baltici che Mediterranei su entrambi gli Indici.

Tab. 3.2 – Matrice di Correlazione di Pearson - Open Data Barometer Index e Global Innovation Index

		Opendatabarometer	Innovation Index
Opendatabarometer	Pearson Correlation	1	,732**
	Sig. (2-tailed)		,000
	Sum of Squares and Cross-products	5781,495	1821,072
	Covariance	304,289	95,846
	N	20	20
Innovation Index	Pearson Correlation	,732**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	Sum of Squares and Cross-products	1821,072	1071,782
	Covariance	95,846	56,410
	N	20	20

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Alla luce di una così forte relazione di tipo lineare confermata dal grafico appena descritto si è proceduto al calcolo dell'indice di correlazione di Pearson⁶². Tale indice è uno strumento di analisi bivariata capace di misurare la forza della relazione tra due variabili indicando anche la direzione della relazione in quanto può assumere un valore compreso tra -1 e +1. Il coefficiente esprime la quantità di co-varianza dei dati e, in relazione alla rappresentazione grafica precedente, ci dice quanto i dati sono dispersi attorno ad un'ipotetica retta di relazione lineare.

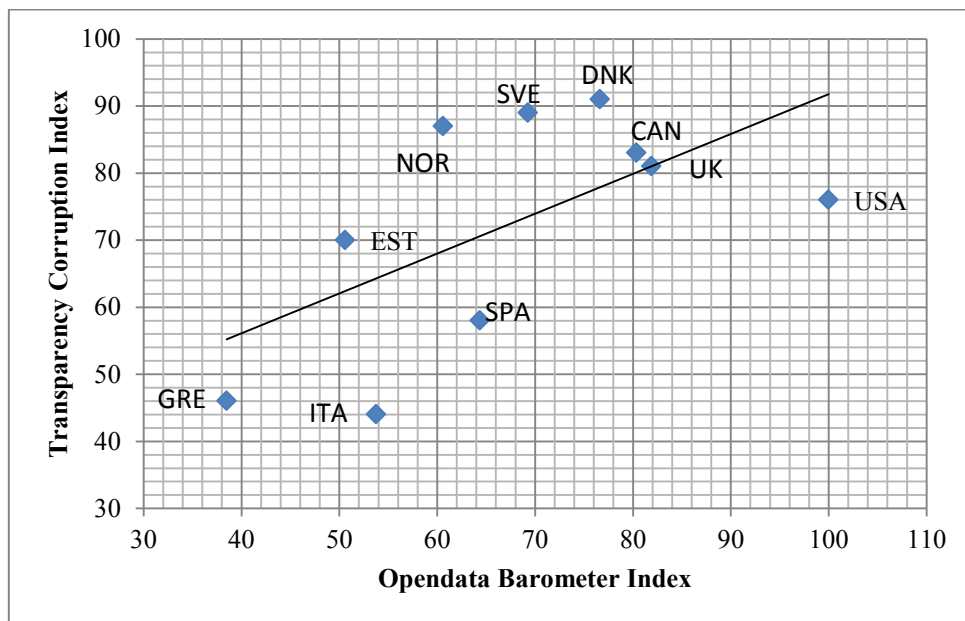
Il calcolo dell'indice di correlazione di Pearson (vedi tabella 3.2) conferma infatti che tra le due misure esiste una forte correlazione positiva e con un elevato livello di significatività.

Allo stesso modo, vista la rilevanza emersa nell'analisi del contenuto in relazione al tema della trasparenza e della corruzione, in particolare rispetto ai paesi Baltici e Mediterranei, si è voluto altresì mettere in correlazione i valori dell'ODB anche con quelli del *Transparency International Index*. Questo indice rappresenta una delle misure più accreditate, a livello internazionale, sul grado di corruzione percepita nel settore pubblico ed è elaborato a partire da una *survey* rivolta ad un campione mondiale di esperti. Il valore dell'indice è espresso attraverso un punteggio da 0 a 100, in cui zero è il massimo di corruzione percepita, e cento rappresenta invece il massimo di trasparenza e legalità percepita all'interno dell'apparato pubblico di un singolo Stato esaminato.

⁶² Al fine di garantire le condizioni di calcolo dell'indice in questione la misura dello stesso non è stata approntata sui soli paesi dell'analisi ma su tutti i paesi comuni alle due analisi.

Anche in questo caso si è proceduto inizialmente a rappresentare i due indici su uno spazio cartesiano con un grafico a dispersione (vedi figura 3.16). Nonostante la linearità della relazione tra i due indici appare assai meno accentuata rispetto al grafico precedente e alla relazione tra innovazione e open data, emergerebbe comunque una qualche connotazione comune nel come i diversi paesi si collocano all'interno dello spazio generato dai due indici. Questa volta sono i paesi Nordici a primeggiare su tutti, seguiti da quelli liberali, e, come nel grafico precedente, paesi Baltici e Mediterranei sono “fanalino di coda” in entrambi gli indici, con valori ancora una volta molto simili tra loro.

Fig. 3.16 – Grafico di Dispersione Transparency International Index e Open Data Barometer



Fonte: ns elaborazione dati ODB e TII

L'esistenza di una relazione tra le due variabili viene confermata ancora una volta anche dal calcolo dell'indice di correlazione di Pearson (vedi Tabella 3.3), seppure il valore del coefficiente risulta più basso rispetto a quello misurato per Innovazione e Open Data.

Tab.3.3 –Matrice di Correlazione di Pearson - Open Data Barometer Index e Transparency Index

		Opendatabarometer	Transparency Index
Opendatabarometer	Pearson Correlation	1	,617**
	Sig. (2-tailed)		,004
	Sum of Squares and Cross-products	5781,495	3438,018
	Covariance	304,289	180,948
	N	20	20
Transparency Index	Pearson Correlation	,617**	1
	Sig. (2-tailed)	,004	
	Sum of Squares and Cross-products	3438,018	5364,950
	Covariance	180,948	282,366
	N	20	20

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

3.5 Le peculiarità del caso italiano

Nel panorama italiano, la messa online del portale nazionale dati.gov.it avviene il 18 ottobre 2011. Non si tratta però del primo portale italiano dedicato al rilascio di *open government data* in quanto l'esperienza nazionale era stata preceduta da due portali regionali: il portale dati.piemonte.it, creato già nel 2010, primissimo esempio di portale open data italiano, e il portale dati.emilia-romagna.it, messo online ad ottobre 2011 alcuni giorni prima di quello nazionale.

Il 2011 (5 settembre) è anche il momento in cui l'Italia formalizza la sua adesione all'*Open Government Partnership* (OGP), mentre il primo *action plan* italiano (elaborato dal dipartimento per la funzione pubblica insieme al dipartimento per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, il MIUR, il Ministero per la Coesione Territoriale, la CIVIT e il FORMEZ) viene presentato ufficialmente nell'aprile del 2012 dopo una consultazione pubblica lanciata attraverso il portale lineaamica.gov.it. Un anno dopo, a settembre 2013, viene pubblicato il primo report di autovalutazione delle pubbliche amministrazioni italiane rispetto agli impegni presi. Nel febbraio 2014 l'OGP ha verificato il livello di attuazione del piano nazionale attraverso l'*Independent Report Mechanism*. Il secondo action plan 2014–2016 è stato curato sempre dal dipartimento per la funzione pubblica insieme all'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) e all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) tenendo conto del contributo degli *stakeholder*

provenienti dalla società civile mediante *focus group*, consultazioni online e *conference call*. Seppur i temi della trasparenza e dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni risultano centrali nei due *action plan* italiani, piuttosto ampio è anche lo spazio dato al tema degli open data e ai processi di informatizzazione e digitalizzazione della P.A. (tabella 3.4).

Tab. 3.4 – Il tema degli Open Data nei due NAP (National Action Plan) italiani

1° Action Plan Italiano (2011 – 2013)	2° Action Plan Italiano (2014 – 2016)
“Open Data e applicazioni” come uno dei tre principali assi del NAP.	“Sviluppare le competenze e la cultura di PA e cittadini in modo da gestire e intervenire nei processi di partecipazione, anche attraverso l’uso degli open data”
Lancio del portale dati.gov.it con catalogo di dati rilasciati e app sviluppate.	Potenziamento del portale nazionale dei dati aperti dati.gov.it
Linee Guida su aspetti tecnici e normativi sugli open data.	Rilascio di tutti i dati indicati nell’Agenda Nazionale 2014 per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico in base alle Linee guida AGID (2014).
Introduzione della licenza IODL (Italian Open Data License).	Consultazione pubblica aperta a cittadini e imprese per l’individuazione delle ulteriori informazioni da rilasciare rispetto a quelle già previste dall’Agenda Nazionale
Apps4Italy, contest per stimolare il riuso dei dati aperti.	Contest/hackathon per il riutilizzo dei dati destinati a particolari categorie (studenti, associazioni, startup) o tematici (dati relativi all’alimentazione, al traffico, alla spesa pubblica)
Open Data come uno degli obiettivi dell’agenda digitale italiana	L’Agenzia per l’Italia Digitale adotterà tutti gli atti necessari a fornire gli standard omogenei per la creazione di open data di qualità da parte di tutte le PA italiane.
Open Data etica e trasparenza (portale CIVIT)	Portale open data SoldiPubblici: per monitorare e analizzare le informazioni finanziarie provenienti dagli enti pubblici, tra i quali i bilanci, le spese e gli appalti.
Definizione di standard per la pubblicazione di open data in ottica pan-europea	Metadattazione, classificazione qualità dei dati e monitoraggio dell’aggiornamento dei dataset (esigenze emerse dal focus group)

Già nel primo Action Plan italiano si fa riferimento all'importanza del variegato panorama di iniziative locali in tema di open data nel territorio italiano *“In Italy, the definition of a unitary National strategy on Open Government benefited from many good practices previously carried out at regional and local level”* [...] *“The disclosure of Public Sector Information (PSI) is a dynamic and sustained process benefiting from a pool of national, regional and local initiatives”*. L'assetto istituzionale promosso dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha di fatto allargato le competenze regionali in molti degli ambiti rilevanti di azione della PA che sono ora al centro dei processi di apertura delle PSI. Tuttavia, anche come accaduto in passato rispetto ad altri processi di cambiamento istituzionale e regolativo (si pensi a quello sul tema della formazione o della distribuzione commerciale, solo per fare qualche esempio), gli esiti del processo di *devolution* non hanno portato ai benefici sperati, bensì avrebbero incentivato la conflittualità centro-periferia, la frammentazione e l'incertezza regolativa, nonché la vischiosità e l'opacità dei processi decisionali a livello locale. Ne consegue che la situazione istituzionale e il regionalismo italiano complessificano l'implementazione di una strategia nazionale sul rilascio degli Open Government Data, rendendo al tempo stesso la collaborazione e il supporto a livello locale quanto mai necessari per l'efficacia di quanto programmato.

Le maggiori differenze tra il primo e il secondo *action plan*, pertanto, risiedono soprattutto nel diverso grado di

coinvolgimento degli stakeholder, in particolar modo a livello locale. Se il primo si concentra su soluzioni implementative di tipo *top down*, il secondo, invece, si qualifica soprattutto per la creazione di diversi momenti di apertura e condivisione operativa con differenti attori della società civile, non solo attraverso il potenziamento di canali di *voice* e di ascolto, ma anche attraverso lo stimolo alla co-creazione e allo sviluppo di forme di utilizzo e trasformazione dei dati rilasciati. Si tratta, pertanto, di una transizione importante nella concezione del dato aperto da strumento di *governance* a leva di sviluppo e *co-design* di nuovi *smart services* all'interno di piattaforme partecipative e inclusive, secondo quello che O'Reilly (2010) ha definito con il termine “*government as a platform*”.

Rispetto ai tre indici elaborati dall'ODB (tabella 3.5), si nota, in Italia, un andamento crescente del livello di *readiness* (+ 17 punti nel triennio) mentre l'implementazione delle politiche e delle strategie di rilascio di dati aperti dopo una forte crescita tra il 2013 e il 2014 mostrano una flessione nel 2015. La distanza più ampia rispetto al *benchmark* del Regno Unito si riscontra nel livello di impatto dei processi di liberazione dei dati delle pubbliche amministrazioni italiane (45 punti su 100), valore che, pur mostrando un significativo recupero rispetto all'anno precedente, non riesce a superare la soglia registrata nel 2013. È interessante notare che la performance negativa in termini di impatto è dovuta alla evidente difficoltà di generare effetti positivi a livello sociale (19 IT; 27 Eur. & central Asia; 90 UK)

ed economico (34 IT; 36 Eur. & central Asia; 100 UK) con valori sotto la media dell'area geografica di appartenenza. Diverso è il caso del terzo indicatore che misura l'impatto politico (miglioramento dei livelli di trasparenza, *accountability* ed efficienza della macchina burocratica) che premia l'Italia rispetto alla media d'area (80 IT; 41 Eur. & central Asia; 100 UK) rappresentando il risultato migliore, e più vicino al *benchmark* del Regno Unito, rispetto ai dieci indicatori considerati. I Dati dell'Open Data Barometer confermano che il gruppo dei paesi Mediterranei è caratterizzato da un forte divario rispetto ai paesi liberali, come il Regno Unito, o rispetto ai paesi nordici, come Svezia, Danimarca, Finlandia e Norvegia. La Grecia, ad esempio, ha i livelli di barometro più bassi nelle tre dimensioni che compongono l'indice, mentre l'Italia, seppure in una posizione leggermente più alta (22esima) mostra tuttavia gli stessi limiti e ritardi. Nel tempo le distanze del nostro Paese con i paesi liberali e i paesi nordici si sono leggermente attenuate con un tasso crescente dell'indice di *readiness*, generato dall'impatto della normativa nazionale ed europea, e dal manifestarsi anche di pressioni di tipo mimetico tra le diverse amministrazioni locali (vedi paragrafo seguente), ma anche grazie al crescente ruolo giocato da nuove forze politiche (e leader emergenti) che hanno posto grande enfasi sul tema della democrazia digitale, come il Movimento 5 Stelle, ma anche al nuovo impulso al tema della digitalizzazione della PA promosso dal governo Renzi. Analizzando i valori delle singole variabili che compongono

l'indice Readiness si nota che vi è un solo valore che premia l'Italia rispetto al caso *benchmark* del Regno Unito e riguarda la qualità della normativa sulla protezione dei dati personali. Un comunque importante elemento che garantisce la qualità dei processi di *public data disclosure* in atto nel nostro Paese. Tuttavia, nelle narrative pubbliche nazionali sul tema dell'open government e della trasparenza quello della privacy è utilizzato più come un generico alibi, soprattutto presso la dirigenza e gli operatori della PA, piuttosto che come un giusto argine alle politiche di open data, in particolare se consideriamo che i dataset più richiesti e riutilizzati sono quelli sui trasporti pubblici, i beni culturali, l'ambiente o la localizzazione di servizi pubblici che non contengono dati personali soggetti a vincoli di non pubblicazione.

Certamente, la scarsa *readiness* dell'Italia, anche rispetto al resto dei paesi europei, sembra scontare anche alcuni deficit strutturali e la scarsità di investimenti infrastrutturali e culturali, come si vede in dettaglio guardando alla tabella 3.6: il nostro Paese, infatti, appare assai indietro nella digitalizzazione delle PA e delle sue funzioni, come confermato dal *World Economic Forum Global Information Technology Report* o dal *Government on line Index*, ma anche da altre rilevazioni come quelle della Banca Mondiale.

Tab. 3.5 – Confronto Italia e UK nell'Open Data Barometer (2013 – 2015)

Anni	Index	UK	Italia	Gap Italia - UK
2013	Score	100	45,3	-54,7
	Readiness	100	50	-50
	Implementation	100	43	-57
	Impact	80	46	-34
2014	Score	100	50,58	-49,42
	Readiness	98	55	-43
	Implementation	100	54	-46
	Impact	100	36	-64
2015	Score	100	53,78	-46,22
	Readiness	100	67	-33
	Implementation	100	52	-48
	Impact	100	45	-55

Fonte: ns elaborazione dati ODB

Tab. 3.6 – Confronto Italia – UK rispetto alle variabili utilizzate dal readiness index (ODB, 2015)

Macro Area	Variabili utilizzate	United Kingdom	Italy
Government Polices	Open Data Policy & Strategy	9.00	7.00
	Gestione e pubblicazione	8.00	7.00
	*Rilevanza ICT nella visione del governo (World Economic Forum Global Information technology report)	4.56	2.85
Government Action	Iniziative di Open Government Data	9.00	6.00
	*Government Online Services Index	0.90	0.75
	Iniziative Locali di OGD	8.00	7.00
Citizen and Civil Society	Normativa su diritto all'informazione dei cittadini	8.00	4.00
	Normativa sulla protezione dei dati personali	7.00	8.00
	*Freedom House Political Freedoms and Civil liberties index	97.00	89.00
	Partecipazione professionisti ICT e società civile	9.00	6.00
Entrepreneurs and Businesses	Formazione per sviluppare le skills necessarie	9.00	6.00
	Supporto all'innovazione da parte del governo	9.00	5.00
	*Firm-level technology absorption (World Economic Forum Global Competitiveness Index)	5.72	4.15
	*Internet users (per 100 persone) World bank Indicator	91.61	61.96

*dati provenienti da fonti diverse dall'ODB survey.

Tab. 3.7 – Dataset analizzati e relativi punteggi implementation index (ODB, 2015)

	United Kingdom		Italy	
Dataset	Quality score	open	Quality score	open
Sanità	95	SI	80	NO
Criminalità	95	SI	15	NO
Government Budget	90	SI	90	SI
Registro Imprese	85	NO	15	NO
Mappe	100	SI	65	NO
Istruzione	95	SI	15	NO
Elezioni	95	SI	80	NO
Ambiente	95	SI	95	SI
Commercio Internazionale	95	SI	80	NO
Censimento	90	SI	85	NO
Trasporti	95	SI	0	NO
Legislazione	100	SI	80	NO
Spesa Pubblica	95	SI	5	NO
Contratti Pubblici	80	NO	65	NO
Dati Catastali	100	SI	5	NO

Solo recentemente, anche grazie all’impulso dato da alcuni elementi introdotti dal decreto Cresci Italia, per passare alla recente riforma della pubblica amministrazione e al varo italiano di un

Freedom of Information Act nazionale si registrano i segnali più importanti di un cambio di tendenza del governo, che mostra, anche attraverso l'ipertrofia comunicativa dell'attuale Primo Ministro, una crescente attenzione al tema del digitale e dell'ICT tanto nella PA quanto nella strategia di sviluppo del paese. Tuttavia, Il paese risulta ancora una volta in ritardo nell'implementazione dell'Agenda Digitale a livello europeo, non solo sul piano normativo ma anche sul piano tecnico. Secondo i dati disponibili (UE, 2014), la copertura delle reti a banda larga di nuova generazione (NGA-Next Generation Access Networks) rimane ad oggi limitata al 21% contro il 62% dell'UE28, la percentuale di utenti che ha una connessione superveloce a 30Mbps è dell'1% contro il 21% europeo, per non parlare dell'inesistente sviluppo di collegamenti a 100Mbps e della ancora limitata copertura delle reti mobili 4G LTE che, tuttavia, sono passate dalla disponibilità per il 10% dei cittadini del 2012 al 39% del 2014, seppure con un divario di 20 punti percentuali rispetto alla media europea. Inoltre, i lavori previsti dal Piano Nazionale sulla Banda Larga devono essere ancora ultimati in cinque regioni (Toscana, Abruzzo, Basilicata, Puglia, Sicilia). Il recente impegno del governo nella promozione del servizio di Banda Larga anche attraverso il coinvolgimento di operatori come Enel è certamente un segnale che sembra far ben sperare per lo sviluppo di una infrastruttura così cruciale. Tuttavia, il paese si conferma ancora indietro sul piano dei livelli di alfabetizzazione informatica, come mostra l'indicatore sugli Internet User. Se guardiamo specificamente al caso europeo, anche grazie ai recenti dati Eurostat sull'uso del web

per la partecipazione politica, per esempio in consultazioni o forme di voto online, queste forme sono ancora poco utilizzate nella maggior parte del continente, dove i paesi europei hanno percentuali inferiori alla media OECD (2013). Nei paesi mediterranei come Italia, Spagna e Grecia, la percentuale di cittadini che ha partecipato ad una consultazione o voto on-line è pari alla metà di quanto osservato in paesi come la Germania, la Norvegia e la Finlandia: quasi il 6%. Tuttavia, questo risultato sembra mettere in evidenza una società civile europea meno preparata alle politiche OD e al nuovo rapporto con la pubblica amministrazione 2.0, con un gap assai più ampio proprio per i paesi mediterranei. Il tema dello sviluppo di forme partecipative o deliberative on line nel nostro paese sembra essere stato introdotto soprattutto dal neo-nato movimento 5 stelle, mentre l'apertura a forme di comunicazione diretta on line con cittadini sono oggi visibili anche in iniziative come quella del "Matteo Risponde" su Twitter. Appare ancora carente lo sviluppo di servizi on line, a partire anche dall'e-commerce in cui, secondo E-Commerce Foundation, l'Italia è penultima per livello di market share in Europa, solo dopo la Turchia. Ciò si abbina anche ad uno scarso livello di digitalizzazione delle PMI italiane, come mostrano anche i dati del report sul *Social Recruiting* e il *World Economic Forum Global Competitiveness Index*, anche perché per buona parte opererebbero in settori tradizionali o comunque a bassa o media tecnologia, collocando il paese come un moderato innovatore all'interno della *European Innovation Scoreboard*.

Questi ritardi e deficit strutturali si ripercuotono pesantemente non tanto sul numero di dataset liberati ma soprattutto sulla qualità e il grado di apertura degli stessi (come mostra la tabella 3.7) anche per una sorta di profonda confusione strategica tra trasparenza e open data, in parte generata dalle priorità attribuite agli OD che in contesti come quello italiano vengono visti più come strumento di controllo e anti-corruttivo piuttosto che come strumento di creazione di valore e di promozione dello sviluppo digitale nel Paese, come confermato dalla precedente analisi comparativa sui NAP. Infatti, anche nelle dimensioni di impatto dell'OD (vedi tabella 3.5) gli scostamenti più significativi rispetto al paese *benchmark* come la Gran Bretagna non si registrano su dimensioni come l'efficienza e l'*accountability* della PA ma soprattutto sul piano economico-sociale, dalla sostenibilità, all'inclusione sociale, sino allo sviluppo economico e imprenditoriale.

La figura 16 mostra l'evoluzione del processo di rilascio di dati in formato aperto da parte delle amministrazioni pubbliche italiane sia da un punto di vista diacronico, dal 2012 al 2014, sia da un punto di vista geografico. Risulta evidente, da un lato l'attenzione crescente e l'effetto di isomorfismo mimetico e, solo in parte, coercitivo⁶³ che sta spingendo sempre più enti pubblici e amministrazioni locali ad avviare processi di rilascio di open data. Altrettanto evidente dalla figura 3.17 è la notevole differenza tra il nord e il sud del paese, che è tale da far ipotizzare l'emergere di un nuovo divario (*data divide*) che

⁶³ Si consideri che l'evoluzione della normativa nazionale (ed europea) pur contribuendo a spingere le amministrazioni al rilascio di dati aperti attraverso l'elaborazione di indicazioni, raccomandazioni e standard tecnici non prevede ancora veri e propri obblighi stringenti come invece accade per la questione della trasparenza dopo il d. Lgs. 33/2013.

rischia di penalizzare ulteriormente le aree del Mezzogiorno che, tra resistenze al cambiamento dovute al persistere di logiche amministrative chiuse e a difficoltà organizzative, si vedono private di importanti risorse informative a cui dovrebbe essere attribuito un maggiore valore sia in termini economici che sociali.

Il divario territoriale tra Nord e Sud del paese continua a rappresentare la “cartina di tornasole” anche sul tema dei dati aperti. Il fatto che le regioni che mancano di un portale open data (Tabella 3.8) siano prevalentemente del Sud della penisola e che alcune di queste stentino comunque a liberare i dati è certamente un elemento significativo di come alcune burocrazie meridionali non siano capaci di intercettare i segnali di innovazione e cambiamento che arrivano dall'esterno, sia in ambito nazionale che internazionale.

Fig. 3.17 – Mappa dei dati rilasciati sul territorio italiano (confronto 2012 – 2014)



Fonte: dati.gov.it

Tab. 3.8 – Analisi Portali Open Data delle Regioni Italiane (2016)

Regione		Portale Opendata Ufficiale	Dataset rilasciati	Tema prevalente	N. dataset nel tema prevalente
Abruzzo		SI (aggregatore)	155	Protezione Civile	22
Basilicata		SI (aggregatore)	306	Demografia e Popolazione	101
Calabria		NO	-	-	-
Campania		NO	-	-	-
Emilia Romagna		SI (aggregatore)	366	Demografia e Popolazione	48
Friuli Venezia Giulia		SI (produttore)	254	Bilancio	145
Lazio		SI (produttore)	236	Territorio	40
Liguria		SI (produttore)	480	Territorio	123
Lombardia		SI (produttore)	556	Ambiente	35
Marche		SI (produttore)	12	Turismo e Cultura	4
Molise		NO	-	-	-
Piemonte		SI (aggregatore)	804	Turismo e Cultura	61
Puglia		SI (produttore)	86	Statistiche Varie	18
Sardegna		SI (produttore)	561	Territorio	467
Sicilia		NO	-	-	-
Toscana		SI (aggregatore)	396	Statistiche varie	69
Trentino Alto Adige	Prov. Autonoma di Trento	SI (aggregatore)	1.505	Territorio	247
	Prov. Autonoma di Bolzano	SI (aggregatore)	249	Territorio	93
Umbria		SI (produttore)	264	Ambiente	90
Valle d'Aosta		N.V.	-	-	-
Veneto		SI (aggregatore)	158	Statistiche varie	39

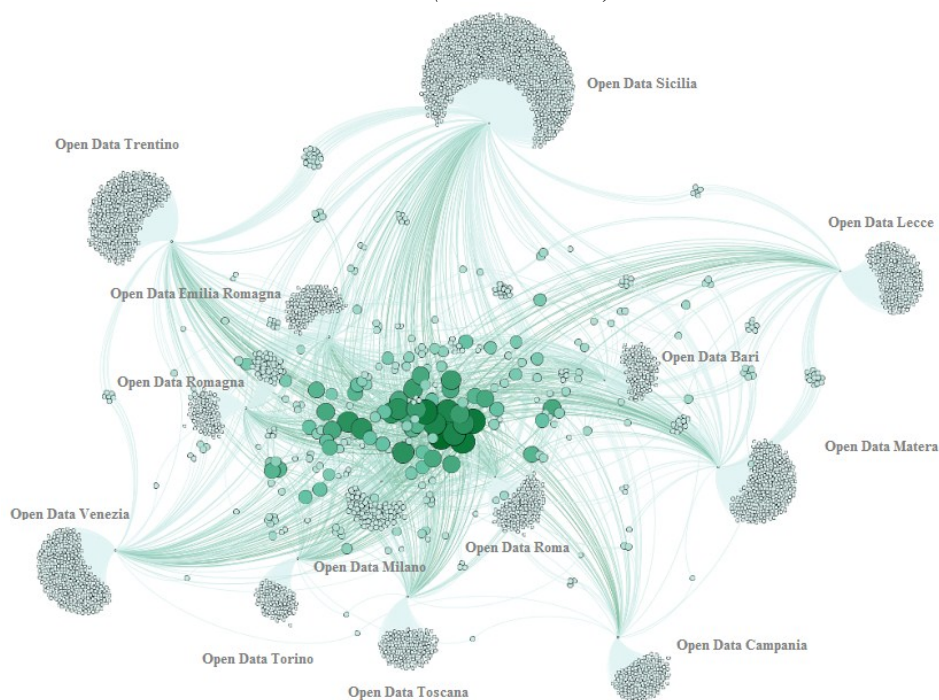
Fonte: nostra elaborazione su open data Lynx

A compensare, tuttavia, il lassismo di queste amministrazioni pubbliche sembra emergere nel paese un fenomeno assai interessante, ovvero quello di movimenti collettivi di cittadini che promuovono l'open data a livello territoriale. Il movimento Open Data (Arcidiacono e Reale, 2016) si qualifica non solo come promotore dell'azione pubblica e privata in tema di liberazione dei dati ma come vero e proprio costruttore di senso e indirizzo dei dati liberati, sia perché le informazioni in formato "aperto" non sono direttamente fruibili e interpretabili dai cittadini, sia perché lo stesso attore pubblico non è sempre in grado di comprendere da solo la piena potenzialità del dato aperto. Queste forme di aggregazione e mobilitazione di cittadini sfruttano le dinamiche "virali" della rete per avere maggiore visibilità, anche se agiscono all'interno di ambiti territoriali ben definiti (Comuni, Province, Regioni) in quanto la battaglia dei dati aperti è sempre più una sfida che mobilita le comunità locali. I movimenti open data a livello locale possono più concretamente ingaggiare un confronto e uno stimolo ravvicinato con le municipalità e le amministrazioni meno sensibili al tema. Questi movimenti collettivi *single issue* si basano sulla costituzione di vitali *community online* che utilizzano soprattutto i media digitali come strumento di coordinamento interno e di comunicazione esterna. Uno dei social media più utilizzati è proprio Facebook (tabella 3.9 e figura 3.17). Come si può vedere dalla tabella 3.9 tali gruppi sono presenti in molti ambiti territoriali, ma certamente la maggior parte di questi, anche a carattere comunale o regionale, si concentrano nelle realtà in cui le *open data policies* sono più deboli.

Tab. 3.9 – Gruppi Open Data attivi su Facebook Italia (ottobre 2016)

Gruppi Open Data	Numero Iscritti
Open Data Sicilia	1197
Open Data Venezia	444
Open Data Torino	168
Open Data Emilia Romagna	305
Open Data Bari	219
Open Data Romagna	211
Open Data Lecce	311
Open Data Milano	379
Open Data Trentino	537
Open Data Matera	438
Open Data Campania	215
Open Data Roma	257
Open Data Toscana	242

Fig 3.17 - le connessioni tra i membri dei principali gruppi open data locali attivi su Facebook in Italia (ottobre 2016)⁶⁴



⁶⁴ Grafo su dati ODS estratti da FB. Utenti unici 4.081 (32% donne; 68% uomini).
Fonte: Taibi, 05/10/16, <http://dev.opendatasicilia.it/graf/>

Non è un caso, infatti, che il gruppo più numeroso e attivo sia quello siciliano, proprio in ragione del fatto che la regione Sicilia appare assai indietro nelle politiche open data. Il movimento “Open data Sicilia” ha sviluppato il cosiddetto “*Non portale Open Data*” della Regione Siciliana, al fine di rispondere all’assenza di un portale regionale pubblico, creando un unico punto di accesso ai dati amministrativi – reperibili online – per tutti gli utenti interessati alla loro consultazione (professionisti, giornalisti, ricercatori o semplici cittadini) sia per scopi professionali che per sviluppare forme di “*monitoring democracy*” (Ceccarini, 2015). La dimensione interessante di questa iniziativa è che non solo questa mancanza è stata supplita dai professionisti del movimento, ma anche da diversi dipendenti delle amministrazioni pubbliche locali che si sono attivati per alimentare ulteriormente le basi dati raccolte in quel contenitore “non istituzionale”. Inoltre, questa esperienza, sfruttando il legame tra i diversi movimenti open data attivi sul web (figura 3.17), oltre ad aver avuto un eco notevole sui media locali e nazionali, ha stimolato altre *community* a portare avanti iniziative simili in alcune delle regioni che attualmente mancano di un portale open data come Campania e Molise.

3.5 Modelli di Open Government: una proposta interpretativa

A partire dall’analisi testuale dei NAP e dall’analisi dei dati ODB, così come dalle *best practices* individuate nelle quattro aree di analisi

comparativa si è tentato di classificare le varietà caratterizzanti delle strategie nazionali sull'Open Government Data (Tab. 3.10).

Tab. 3.10 – Il ruolo dell'OD nelle strategie Open Government

	Liberali	Mediterranei	Baltici	Nordici
Obiettivo	Migliorare performance	Anti-Corruzione		Community Welfare
Focus	OGD	Trasparenza		Conoscenza Aperta; condivisione
Logica	Mercato	Regolativa		Bene Comune
Ruolo attribuito al Cittadino	Utente-Consumatore (Scelta)	Watch dog		Co-creatore di Valore
Modello	Business Intelligence	Burocratico Procedurale		Intelligenza Collettiva

L'analisi del contenuto effettuata confermerebbe in buona parte simili considerazioni in relazione alla differenziazione del rapporto tra Open Data contesto socio-istituzionale e culture giuridico-amministrative quali variabili indipendenti capaci di spiegare le profonde differenze in termini di configurazione e implementazione dei processi di Open Government Data nei paesi esaminati. Provando a sintetizzare alcune delle considerazioni emerse dall'analisi dei dati nei paragrafi precedenti, si è tentato di cimentarsi in un sforzo classificatorio che parte dall'individuazione delle due narrative

principali sull'OD: da una parte il tema del *civic engagement*, della partecipazione e del controllo dei cittadini: dall'altro quello della generazione di valore e di co-produzione di addizionalità di servizio attraverso i dati.

Nei paesi Liberali, infatti, l'Open Data sembra prevalentemente tematizzato come strumento di valutazione delle *performance* della pubblica amministrazione, funzionale da una parte all'efficientamento della spesa, dall'altro a potenziare le possibilità di scelta nel mercato. Infatti, ad oggi, l'Open Data in questi contesti è concepito come strumento di *business intelligence* volto a potenziare la dimensione performativa della PA in una logica di mercato. In questi paesi si trova anche maggiore riferimento agli Open Data come strumento di sviluppo dell'economia digitale e per la costruzione di *smart services* attraverso il ruolo dei privati. Ad esempio nel NAP statunitense si può leggere:

“We will identify best practices for public participation in government and suggest metrics that will allow agencies to assess progress toward the goal of becoming more participatory. This effort will highlight those agencies that have incorporated the most useful and robust forms of public participation in order to encourage other agencies to learn from their examples” (Action Plan 2012/2013 – USA).

L'analisi degli Action Plan e dai dati ODB di questa area sembra convergere verso una simile rappresentazione che si può legare

proprio alle tradizioni socio-culturali e istituzionali di questi paesi: da una parte si tratta di paesi di *common law* che da sempre promuovono un modello di *governance* e di *government* improntata ai principi liberisti dello “Stato Minimo” o “Stato Leggero”, ma al contempo caratterizzati da un sistema giuridico adattabile e dinamico, capace di intercettare con maggiore rapidità cambiamenti e riorientamenti sistemici. Non stupisce pertanto il ruolo pioneristico giocato dagli USA all’interno dei processi osservati, dato anche il peso sostanziale che le policy pubbliche e lo Stato hanno svolto nel sistema americano rispetto anche al tema dell’innovazione (Mazzucato, 2014) o a quello dell’approccio manageriale alla gestione della cosa pubblica, insita nei principi del *new public management* (Marra, 2006). Il tema dell’Open Data in queste realtà si lega poi alla crescente rilevanza economica del settore ICT nel loro modello di sviluppo. I processi di terziarizzazione e di crisi dell’industria pensante che ne avevano garantito lo sviluppo nei secoli scorsi si è fortemente riorientato sull’economia dei servizi e in particolar modo sulla *digital economy* (si pensi alla cosiddetta transizione dal Frost Belt al Sun Belt dell’economia americana). Per questa economia il tema dell’Open Data è strategico e non stupisce in questo senso che il democratico Obama, sostenuto proprio dai paesi del Sun Belt americano e dalla lobby delle imprese ICT della Silicon Valley, si sia fatto portavoce e promotore di questo interesse che l’attuale amministrazione Trump, più vicina agli interessi produttivi della vecchia costa orientale degli Usa, rischia di mettere a rischio o di far scivolare in un profondo ripensamento.

Non sorprende, pertanto, alla luce di quanto precedentemente osservato, come nel caso anglosassone la maggior parte dei *dataset* aperti siano stati utilizzati prevalentemente nel settore consulenziale o per giustificare processi di liberalizzazione e marketizzazione di servizi pubblici (Bates, 2012), contrariamente a quell'idea di conoscenza come bene comune che spesso si ritrova nel dibattito su Open Data e Open Gov (Hess et al., 2009).

Nei paesi Nordici, invece, maggiore enfasi viene data al tema del benessere e della cittadinanza attiva, alla dimensione della condivisione e della comunità cercando di sviluppare strategie di co-creazione di valore in cui cittadini e pubbliche amministrazioni collaborano nella logica di contribuire al bene comune. Una simile connotazione del tema dell'OGD non può che legarsi proprio a quella tradizione neocorporativa (Trigilia, 1998), caratterizzata dal monopolio/oligopolio del sistema di rappresentanza in cui le organizzazioni sono più centralizzate al proprio interno e coordinate all'esterno con le altre associazioni. Il processo di decisione politica in questi Paesi si basa sulla concertazione più che sulla lobby di interessi, come nel modello pluralista anglosassone. Le rappresentanze e il governo qui storicamente interagiscono nella definizione e nella implementazione delle politiche pubbliche. Siamo altresì nei paesi del welfare universalistico, in cui il ruolo dello stato nella promozione del benessere comune e delle pari opportunità assurge quasi a elemento paradigmatico. Ma parliamo anche in questo caso di paesi leader nell'innovazione tecnologica che hanno dato i natali ad aziende fortemente protagoniste della rivoluzione

digitale come Nokia o Ericsson. Questi fattori contribuiscono non poco a spigare la connotazione dell'OGD in quest'area e come modello contendente la *leadership* ai paesi pionieri di matrice liberale. Anche nei paesi nordici, infatti, il fenomeno assume caratteristiche di assoluta eccellenza, come mostrano i dati ODB, ma lo connotano maggiormente in senso welfaristico e concertativo, secondo la logica dell'amministrazione partecipata e condivisa con i cittadini, che diventano i principali destinatari ultimi dei benefici del governo e dei dati aperti. La scelta di prevedere agenzie pubbliche per il finanziamento e supporto di questi processi come Vinnova in Svezia, o l'esperienza di alcuni portali open data, come quello di Stoccolma o Copenaghen, che si promuovono come veri e propri HUB dell'interazione e partecipazione dei cittadini alla soluzione dei problemi, rappresentano proprio la connotazione peculiare del modello nordico come sistema di "intelligenza collettiva", orientato al bene comune e alla co-creazione di valore tra pubblico e privato.

Ad esempio nell'Action Plan danese si riporta:

"This makes it possible to assess the need for welfare services more precisely, and citizens may experience greater ownership and influence on their own situation. Example: "From Patient to Citizen" in Central Denmark Region, work is in progress on an experimental approach to user and citizen involvement" (Action Plan 2012/2013 – Danimarca).

Nei paesi baltici e mediterranei, invece, l'Open Data è tematizzato maggiormente come strumento anti-corruzione orientato a potenziare la trasparenza dell'azione amministrativa e la capacità di controllo esterno da parte dei cittadini. Lo sforzo implementativo si concentra maggiormente sull'aspetto regolativo in una logica tradizionalmente burocratico-funzionale della pubblica amministrazione:

“The Portal will also contain the full texts of the three year Programmes for transparency and integrity. As for these Programmes, the Portal will display data which could prove to be useful to assess completion rates in terms of publication of mandatory data and information, together with an analysis of deviation from standards set forth by the Programmes themselves” (Action Plan 2012/2013 - Italia);

“place relevant administrative mechanisms for achieving the objectives and monitoring that. The work towards achieving the objectives of the action plan will be done in a close connection with the National Development Plan (2014 – 2020), the Government Action Plan, the Guidelines on National Identity, Civil Society and Integration Policy” (Action Plan 2012/2013 - Lettonia).

L'area mediterranea e quella baltica condividerebbero una cultura amministrativa e giuridica di Stato burocratizzato e chiuso in cui l'informazione pubblica va considerata patrimonio esclusivo dell'amministrazione e non come bene pubblico e aperto ai cittadini.

La pesantezza dell'apparato giuridico regolativo, unita all'esperienza storica anche di regimi autoritari (come quella fascista o sovietica) ha contribuito non poco all'assunzione di certe connotazioni rigide, e in qualche modo disfunzionali, dell'apparato pubblico in questi contesti, con una deriva poi clientelare e particolaristica che l'ipertrofia regolativa che li caratterizza non ha saputo arginare. Sui paesi mediterranei pesa anche quello che è stato definito un "neocorporativismo instabile" (Burroni, 2016), ovvero una ridotta capacità di mobilitazione e coordinamento degli interessi in maniera formalizzata ed un'incapacità dello Stato di farsi pienamente arbitro e abilitatore di questi processi. Va altresì considerata anche la debolezza del settore ICT e dell'economia digitale in questi paesi, che ha invece mobilitato gli interessi e l'interlocuzione tra PA e *stakeholder* nelle esperienze anglosassoni e nordiche. Si tratta ancora di paesi con un apparato produttivo tradizionale, con una lunga tradizione di economia pubblica, e un ruolo ridimensionato sul piano dell'innovazione tecnologica, seppure alcuni sforzi degli ultimi anni in Estonia, come in Spagna e Italia, stiano facendo pensare ad un ri-orientamento delle scelte di politica economica in tale senso. Tuttavia il modello di sviluppo di questi paesi è basato su una via bassa alla competitività, incentrata sul costo del lavoro e la deregolazione, più che sul miglioramento tecnologico. L'economia digitale italiana, ad esempio, è costellata da realtà micro-imprenditoriali (le cosiddette start-up innovative) che hanno alti tassi di mortalità e forti problemi di scalabilità. Ne consegue una *voice* frammentata e inefficace con l'attore pubblico che si riflette di fatto nella debolezza del tema del

riuso dei dati aperti. Le analisi sui NAP in un'ottica comparativa tenderebbero infatti a dimostrare come in paesi come l'Italia le strategie e le politiche nazionali sugli Open Data siano assai meno concentrate sulla dimensione del riutilizzo e della co-produzione di servizi, come abbiamo visto nel caso anglosassone o nordico, seppure con le dovute differenze. Le politiche OGD italiane si sono soprattutto declinate in chiave di controllo e stimolo al monitoraggio *bottom up* o come strumento anti-corruzione della pubblica amministrazione. Certamente il caso italiano, comunemente ai Paesi Mediterranei e Baltici (basti pensare anche ai casi di frode e corruzione greci che hanno portato al suo commissariamento all'interno dell'UE ma anche alla correlazione tra ODB e indici di corruzione a livello internazionale), dimostrano una crisi di affidabilità che in qualche modo passa anche dai dati aperti come strumento di riabilitazione dell'operato pubblico, sia con i partner europei, sia con la propria cittadinanza. La crescita dei populismi in queste aree ha messo ulteriormente in crisi la reputazione della PA. Sono in parte proprio i governi in carica a cercare di recuperare terreno su questo fronte attraverso le politiche di Open Government Data. Il caso italiano in questo senso è emblematico. La scelta del precedente governo Renzi di accelerare sull'Autorità Anti-Corruzione, sul FOIA italiano e sulla riforma della PA rispondono all'esigenza – sempre più pressante – di riabilitare e innovare la PA, cercando al contempo di sterilizzare il crescente consenso del Movimento 5 Stelle e il costellarsi di scandali che riguardano pubblici impiegati o amministratori infedeli.

Sul caso italiano pesano altresì le profonde differenze regionali in termini di competenze e culture civiche di partecipazione. Senza rispolverare le analisi di Putman sulla *civicness*, anche analisi recenti (Biorcio e Vitale, 2016) evidenziano, ancora una volta, il deficit di partecipazione e di fiducia nell'amministrazione pubblica che incide su modelli assai diversificati territorialmente di inclusione e co-partecipazione alla gestione del bene comune. Una cosa infatti è guardare ai processi di *engagement* e collaborazione tra PA e cittadini in comuni come Bologna, altra cosa è guardare a realtà come Napoli e Catania. A questo regionalismo che frammenta e rende ancor più complesso il tema dell'OGD in Italia (anche in ragione delle sfide che pone all'attuale sistema di distribuzione delle competenze tra periferia e centro, a partire dalla riforma del Titolo V per cui molti degli ambiti di applicazione dell'OGD riguardano più le amministrazioni locali che il governo centrale), corrisponde anche una mobilitazione spontanea e pulviscolare dal basso di community di cittadini attivi e giovani *professional* dell'ICT che provano a rivendicare una serie politiche di *public data disclosure* proprio a partire da processi di attivazione all'interno delle realtà urbane e locali.

Conclusioni

L'analisi sul tema dell'Open Government Data mostra come le trasformazioni in atto stanno profondamente cambiando spazi e repertori della partecipazione pubblica e della relazione tra pubblico e privato, tra PA e cittadini. Il web rappresenta, sempre più, un nuovo tessuto connettivo che riunisce le diverse dimensioni dell'azione pubblica (individuale e collettivo, globale e locale, virtuale e reale), e che fa sì che si sviluppi un processo di empowerment della cittadinanza che si esplica in due ruoli prevalenti:

- quello di *watchdog* (Mazzoleni, 2004), guardiano del sistema della pubblica amministrazione attraverso, il controllo e la ricerca/condivisione di informazioni, azioni di denuncia e azioni di advocacy in rete, o ancora attraverso comportamenti di scelta concreti;

- co-autore del processo produttivo pubblico secondo una logica d'interscambio collaborativo che ridefinisce e supera il ruolo tradizionale di utente-suddito.

Un simile cambiamento passa dal superamento dell'idea atomistica di pubblica amministrazione come sistema chiuso e auto-referenziale per configurarsi come «sistema aperto» (Freeman, 1984), in continuo rapporto d'interscambio con l'ambiente esterno. Ciò significa ridefinire i confini tra pubblico e privato tanto nella costruzione e definizione del benessere collettivo (si pensi ad esempio al concetto di Welfare Community), ma anche interiorizzare nella PA le logiche produttive del modello open source, basato sulla

condivisione delle informazioni e la partecipazione di tutti i portatori di interesse.

Tuttavia, ogni processo di cambiamento e d'innovazione è di per sé relazionale, ovvero passa attraverso la mediazione e l'accettazione dei soggetti coinvolti (Rogers, 2003; Ramella, 2013). Pertanto, l'innovazione degli open data system e dell'open gov si confrontano con processi di resistenza al cambiamento (Ogburn, 1966) e con le caratteristiche dei sistemi socio-istituzionali in cui la rivoluzione dell'Open Government Data si va sviluppando. Come suggerito anche da alcuni studiosi, la questione dei dati liberati non è “politicamente neutrale” (Kitchin, 2014) e da questa considerazione possiamo trarre la necessità di uno studio come quello presentato in queste pagine, che cerca di mettere in evidenza le specificità contestuali di un fenomeno di convergenza a livello globale come quello dell'OGD.

L'analisi proposta ha certamente dei limiti che risiedono nel carattere prevalentemente esplorativo dello studio che necessita di ulteriori approfondimenti al fine di testare possibili ipotesi di nessi causali tra variabili socio-economiche nei singoli paesi e indicatori di implementazione e di impatto sull'OGD. Un percorso ulteriore di ricerca potrebbe sviluppare un'analisi diacronica del fenomeno, in quanto molti paesi sono già al terzo Action Plan, nonché valutare l'espansione dei gruppi esaminati introducendo anche nuovi paesi, come l'America Latina o il Sud-Est Asiatico, al fine di testare l'ipotesi su una pluralità ancora più vasta di contesti socio-culturali.

Tuttavia, è possibile riconoscere al contempo alcune interessanti conclusioni dello studio proposto che meritano di essere messe in evidenza.

L'analisi testuale dei NAP e l'analisi comparativa dei dati ODB, così come dalla best practices individuate nelle quattro aree di analisi, hanno permesso la costruzione di una classificazione utile a cogliere le varietà caratterizzanti delle diverse strategie nazionali sull'Open Government Data, individuando tre modelli fortemente ancorati alle dimensioni politiche e socio-istituzionali caratterizzanti di questi gruppi di paesi:

- il modello *business intelligence*: tipico dei Paesi Liberali dove l'Open Data viene tematizzato come strumento di valutazione delle performance della pubblica amministrazione volto da una parte all'efficientamento della spesa, dall'altro a potenziare le possibilità di scelta nel mercato. L'Open Data in questo senso è utilizzato come strumento per incrementare la dimensione performativa della PA in una logica di mercato. In questi paesi si trova anche maggiore riferimento agli Open Data come strumento di sviluppo dell'economia digitale e per la costruzione di smart services attraverso il ruolo dei privati;

- il modello *dell'intelligenza collettiva*: tipico dei paesi Nordici, dove maggiore enfasi viene data al tema del benessere e della cittadinanza attiva, alla dimensione della condivisione e della comunità, cercando di sviluppare strategie di co-creazione di valore in cui cittadini e amministrazione collaborano nella logica di contribuire al bene comune;

- il *modello burocratico procedurale*: tipico dei paesi mediterranei e baltici dove invece l'Open Data è tematizzato maggiormente come strumento anti-corruzione, orientato a potenziare la trasparenza dell'azione amministrativa e la capacità di controllo esterno da parte dei cittadini. Lo sforzo implementativo si concentra maggiormente sull'aspetto regolativo in una logica tradizionalmente burocratico funzionale della pubblica amministrazione.

La costruzione della classificazione proposta può rappresentare una forma idealtipica di strategie di Open Government Data utile a comprendere la differenziazione del fenomeno in ambito locale e i processi di resilienza e divergenza rispetto alle spinte globali, confermando così la prima ipotesi di partenza del nostro studio. Ovvero, le categorie analitiche sviluppate all'interno delle political economy comparata mostrano una qualche utilità anche rispetto all'analisi del fenomeno in esame, evidenziando precisi pattern storico-evolutivi che sono in qualche modo coerenti con le caratteristiche storiche e socio-istituzionali dei gruppi di paesi analizzati. Ne consegue, pertanto, la conferma della potenzialità dell'approccio proposto che suggerisce l'adozione di percorsi di ricerca che sappiano valorizzare e approfondire queste differenze, valutando in maniera peculiare l'implementazione e l'impatto delle politiche di Open Gov. I dati forniti dall'Open Data Barometer (attraverso la logica del ranking) certamente rappresentano un'utile misura sintetica nella comparazione del fenomeno indagato ma, evidentemente, mostrano dei limiti nella propria capacità euristica di dare conto delle differenze che rilevano, in quanto ignorano buona

parte dei modelli generativi e implementativi dell'Open Gov a partire proprio dalle peculiarità socio-istituzionali di ciascun paese. Questo limite, nello studio effettuato è stato proprio compensato dalla strategia di triangolazione adottata che mixa gli elementi quantitativi dell'analisi ODB con quelli qualitativi dell'analisi di contenuto dei National Action Plan.

La classificazione proposta risponde anche alla seconda ipotesi del nostro studio, ovvero il peculiare posizionamento del caso italiano rispetto al fenomeno dell'Open Government Data, su cui è possibile evidenziare alcuni elementi caratterizzanti:

- lo sviluppo del tema in Italia scontrerebbe un atavico ritardo in termini di informatizzazione della pubblica amministrazione (ma anche di sviluppo di infrastrutture digitali in genere) che, dopo aver languito negli anni precedenti, torna prepotentemente alla ribalta attraverso l'emersione in ambito internazionale ed europeo del tema dell'OGD, rilanciando un processo di innovazione della PA a lungo stagnante;

- il tema del riuso dei dati aperti per la produzione di smart service, assai presente in ambito europeo, nel dibattito e nelle scelte implementative italiane viene sacrificato (o confuso) con quello della trasparenza, con evidenti conseguenze in termini di un basso grado di apertura dei formati disponibili e assenza di uno standard che di fatto impediscono la costruzione di una seria filiera del dato e il suo riutilizzo per la co-produzione di nuovi servizi. Ciò ha come diretta conseguenza la limitazione delle politiche italiane sull'OGD al solo impatto politico, rispetto a quello economico, in termini

occupazionali, di imprenditorialità, di innovazione o di efficientamento dei servizi esistenti;

- la rilevanza di una strategia di “open data washing”, ovvero di strumentalizzazione di fatto del tema del dato aperto, visibile nella discrasia tra una retorica pubblica, incentrata sul potere riabilitante del processo di apertura rispetto alla correttezza e all’efficacia dell’azione della PA e del suo rapporto con i cittadini, e il basso livello di implementazione e di impatto concreto di queste scelte;

- l’eterogeneità dei modelli implementativi a livello regionale e locale, riconducibili all’attuale sistema di competenze concorrenti tra centro e periferia nel nostro paese, ma anche alle diverse culture di *civicness* e di collaborazione tra PA e cittadini che lo caratterizzano. Tale pluralità, rivela anche la presenza di conflittualità interne ai diversi livelli di governo di questi processi innovativi, ma conferma anche la forte penalizzazione delle realtà meridionali rispetto alle regioni del Nord attestando la presenza di un *regional divide* sul tema dei dati aperti che si confronta con strategie implementative nelle diverse realtà locali a diversa velocità. L’OGD diviene un ulteriore riflesso di un irrisolto dualismo territoriale sul tema dell’innovazione e dei modelli di sviluppo nel nostro Paese;

- alla letargia delle amministrazioni locali in genere, e in particolar modo delle realtà meridionali, corrisponde anche una crescente attivazione delle community di cittadini e professional interessati al tema dell’Open Data che reclamano una qualche forma di engagement nel processo e stimolano l’azione implementativa della PA. In qualche modo questo dato sembrerebbe mettere in discussione

la questione della *civicness*, ma di fatto tende a confermarla in quanto parliamo comunque di azioni partecipative “non convenzionali” e non codificate che si aggregano e si generano soprattutto on line, richiamandosi al modello valoriale dell’openness e dell’“etica hacker” (Paccagnella, 2010; Di Corinto & Tozzi, 2002).

Dalle conclusioni di una simile analisi possiamo altresì dedurre possibili indicazioni di policy per il legislatore nazionale. “Liberare” le cosiddette Public Sector Information (PSI), significa superare la pretesa auto-referenzialità della pubblica amministrazione rispetto ai suoi processi interni e l’ingiustificato principio di “riservatezza” che continua a circondare le sue scelte allocative, strategiche ed operative. Per non parlare dell’importanza che rivestono in questo senso gli investimenti nella banda larga, nell’informatizzazione e digitalizzazione dei processi interni alla macchina burocratica, oltre che l’improcrastinabile attuazione di politiche volte alla riduzione del *digital divide* e al potenziamento dell’alfabetizzazione informatica nel paese (Porta e Scazzieri 1997; Di Donato 2010; Mancosu 2012). Ma implementare le politiche Open Data significa anche rivalutare la dimensione del riuso dei dati aperti, anche attraverso la collaborazione con le community Open Data locali, che possono svolgere un ruolo strategico in termini di consapevolezza, proposta e trasferimento di competenze utili nei confronti della PA. Il loro ruolo appare altresì indispensabile anche nel provare a sanare, in parte, il divide territoriale delle politiche implementative che caratterizzerebbe il caso Italia.

BIBLIOGRAFIA

Access Info Europe & Open Knowledge Foundation, (2011), “*Beyond Access: Open Government Data and the Right to (Re)use Public Information*” disponibile al seguente link: http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Beyond_Access_7Jan2011_final.doc

AGID, (2014), *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/patrimoniopubblicolg2014_v0.7finale.pdf

Aliprandi S., (2013), *Creative Commons: Manuale Operativo*, Sum Edizioni, Lecce.

Aliprandi S., (2014), (a cura di), *Il fenomeno Open Data – indicazioni e norme*, Ledizioni – Milano.

Amable, B., (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

Amaturo E., Punziano G., (2016), *I «Mixed Methods» nella ricerca sociale*, Carocci.

Ambrosini M., Sciolla L., (2015), *Sociologia*, Mondadori, Milano.

- Andreotti A., Marisol Garcia S., Gomez A., Hespanha P., Kazepof Y., Mingione E., (2001), *Does a Southern European Model Exist?*, Journal of European Area Studies, n. 1, pp. 43-62.
- Arcidiacono D., (2013), *Consumatori Attivi. Scelte d'acquisto e partecipazione per una nuova etica economica*, Milano: Franco Angeli.
- Arcidiacono D., Reale G., (2016), *The Open Data Movement: Young Activists between Data Disclosure and Digital Reputation*, PaCo – Partecipazione e Conflitto – Vol 9, N. 3/2016, pp. 918-948.
- Arena G., (1991), (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino: Bologna.
- Arena G., (2008), *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. Merloni, (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè.
- Arena G., Iaione C., (2015), (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma.
- Baglioni L., (2010), *Stato-nazione, binomio in crisi?*, in “Società mutamento politica”, vol. 1, n. 2, pp. 123-135.
- Bagnasco A., Le Galés P., (2000), (eds.), *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Banfield, E., (1958), *Una comunità del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.

- Bates J., (2012), *This is what modern deregulation looks like”: co-optation and contestation in the shaping of the UK’s Open Government Data Initiative*, The Journal of Community Informatics, 8(2).
- Bateson, G., (1979), *Mind and Nature. A Necessary Unity*, Glasgow, Collins.
- Bauman Z., (2001), *Globalization. The Human Consequences*, 1998, trad. it. Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone, Laterza, Roma-Bari, p. 77.
- Becchetti L., (2012), *Il mercato siamo noi*, Bruno Mondadori, Milano.
- Beck U., (1999), *La società del rischio*, Carocci, Roma.
- Beck U., (1997), *Was ist Globalisierung?*, (trad. it.) Che cos’è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria, Carocci, Roma 1999.
- Beck U., Gernsheim E., (2001), *Individualisation*, Sage, Londra.
- Belisario E., Cogo G., Epifani S. e Forghieri C., (2011), *Come si fa Open data?*, Maggioli Editore.
- Bell D., (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York.
- Bell D., (1975), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York.

- Belliotti G., (2006), *La comunicazione telematica delle polizie di stato. Analisi delle strategie adottate nei paesi aderenti all'Unione Europea*, FrancoAngeli: Milano.
- Bennato D., (2011), *Sociologia dei media digitali*, Laterza, Roma-Bari.
- Bennet N., Lemoine J., (2014), *What VUCA Really Means for You*, in Harvard Business Review, 92(1/2), 27.
- Bennett L., Segerberg A., (2012), *The Logic of Connective Action*, Information, Communication & Society, 15 (5): 739-768.
- Berners-Lee T., (2006), *5 Star Deployment Scheme for Open Data*. su <http://5stardata.info/en/>. Data di accesso 18 agosto 2016
- Biorcio R., Vitale T., (2016), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli.
- Bisi S., (2012), *Internet e anonimato: riflessioni in tema di libertà e controllo*, Silvia Bisi.
- Bobbio L., (2005), *Le democrazie deliberative nella pratica*, in “Stato e Mercato, 73: 67-88.
- Boccia-Artieri G., (2013), *Stati di connessione. Pubblici, cittadini e consumatori nella (Social) Network Society*, Milan: Franco Angeli.
- Bollier D., (2002), *Silent Theft. The private Plunder of Our Common Wealth*, Taylor and Francis, Londra.

- Bonomo A., (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci Editore, Bari.
- Bottazzi G., (2009), *Sociologia dello Sviluppo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bruns A., (2008), *Blogs, Wikipedia, Second Life and Beyond: from Production to Produsage*, Lang Publishing, New York.
- Burroni L., (2016), *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, Il Mulino: Bologna.
- Campbell D. T., & Fiske D. W., (1959), *Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix*. Psychological bulletin, 56(2), 81.
- Campus D., (2005), *Informazione e accountability nelle democrazie contemporanee*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 3, 501-528.
- Carloni E., (2005), *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in "Diritto pubblico", 2005, n. 2, p. 579
- Carloni E., (2009), *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in "Diritto pubblico", 2009, n. 3, pp. 779-812
- Carloni E., (2014), *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'Open Government*, Maggioli Editore.

- Carrara W., Engbers W., Nieuwenhuis E., Van Steenbergen E., (2016), *Open Data in Cities*, EU Commission. European Data Portal Analytical Report 4, Bruxelles.
- Carrara W., Oudkerk F., Van Steenbergen E., Tinholt D., (2015), *Open Data Goldbook for Data Manager and Data Holders*, European Union & Capgemini Consulting - European Data Portal. <http://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/goldbook.pdf>
- Carrara W., San Chan W., Fischer S., Van Steenbergen E., (2015) *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources* - EU Commission. European Data Portal, Bruxelles.
- Cassese S., (2003), *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza.
- Castells M., (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- Castells M., (2009), *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore.
- Castells M., (2012), *Networks of Outrage and Hope*, Polity Press Ltd., Cambridge, UK.
- Ceccarini L., (2015), *La cittadinanza On line*, Bologna: Il Mulino.
- Ceri P., (2007), *Sociologia. I soggetti, le strutture, i contesti*, Editori Laterza, Roma-Bari.

- Ceri P., (1996), *Partecipazione sociale (voce)*, in Enciclopedia della Scienze Sociali VOL. VI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma.
- Chadwick A., Howards P.N., (2009), *Introduction: New Directions in Internet Politics Research*, in Chadwick A. Howards P. N. (eds.), The Routledge Handbook on Internet Politics, New York: Routledge.
- Christian D. L., (2003), *Creating a Life Together: Practical Tools to Grow Ecovillages and Intentional communities*, New Society Publisher, Gabriola Island.
- Chun S.A., Luna-Reyes L.F., (2012), *Open Government and Public Participation: Issues and Challenges in Creating Public Value*, Information Polity, Vol. 17 Issue 2, April 2012: 77-81
- Ciotti F., Roncaglia G., (2000), *Il mondo digitale*, Laterza, Roma.
- Cipolla C., (2015), *Dalla relazione alla connessione nella web society*, FrancoAngeli, Milano.
- Clifton J., (2014), *Beyond Hollowing Out: Straitjacketing the State*, The Political Quarterly, Volume 85, Issue 4, Pages 437–444.
- Cohen E., (2001), *Citizen and consumers in the United States in the century of Mass Consumption*, in Dauntton M., Hilton M. (eds.), The politics of consumption: material culture and citizenship in Europe and America, Berg, New York.
- Corasaniti G., (1999), *Diritto dell'Informazione*, Cedam.

- Corbetta P., (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino.
- Corradini L., (2004), *Dall'educazione civica alla convivenza civile*, in "Il Nodo. Scuole in rete", 25, pp. 41-42.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L., (2001), *Scienza Politica*, Il Mulino: Bologna.
- Crifò G., (2005), *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Crouch C., (2003), *Post.-democrazia*, Roma-Bari: Laterza.
- Curtin D., Meijers H., (1995), *The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic retrogression?*, Common Market Law Review, Vol. 32, Issue 2, pp. 391 – 442.
- Dahl, R., (1961), *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Davies T., (2010), *Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data.gov.uk*, Oxford University.
www.opendataimpacts.net/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf
- De Blasio E., (2014), *La democrazia digitale nella sfera pubblica globale*, in "Sociologia e Politiche Sociali" n.2.

- De Nardis F., (2011), *Sociologia Comparata. Appunti sulle strutture logiche della ricerca sociopolitica*, FrancoAngeli: Milano.
- De Nardis F., (2013), *Sociologia politica, Per comprendere i fenomeni politici contemporanei*, McGraw Hill, Milano.
- Denzin, N. K., (1978), *The research act: A theoretical orientation to sociological methods*, McGraw-Hill, New York. - 2012, *Triangulation*, 2, 80-88.
- De Robbio A., (2007), *Archivi aperti e comunicazione scientifica*, ClioPress: Napoli.
- Della Porta D., Diani M., (2006), *Social Movements. An introduction*, Blackwell, Oxford.
- Della Sala V., (2004), *The Italian model of capitalism: On the road between globalization and Europeanization?* in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, pp. 1041-1057.
- Di Bona C., Ockman S., Stone M., (1999), (edited by), *Open Sources. Voices from the revolution*, O'Reilly Media.
- Di Corinto A., Tozzi T., (2002), *Hacktivism. La libertà nelle maglie della rete*, Roma: Mani-festoLibri.
- Di Donato F., (2010), *Lo stato trasparente*, Edizioni ETS, Pisa.

- Dominici P., (2014), *Dentro la società interconnessa. Prospettive etiche per un nuovo ecosistema della comunicazione*, FrancoAngeli – Milano.
- Donolo C., (2000), *I beni comuni presi sul serio*, www.labus.org
- Esping Andersen, G., (1989), *The three political economies of the welfare state*. Canadian Review of Sociology, 26, 10–36.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D., (2001), *Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state*. In Hall P.A., Soskice D., (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- European Commission, (2011), *Open data: an engine for innovation, growth and transparent governance*, COM(2011) 882 final.
- Ferrera M., (2004), *Verso una cittadinanza sociale “aperta”. I nuovi confini del Welfare nell’Unione Europea*, Working Papers Series, Università degli Studi di Milano, n.8, pp.1-37.
- Ferrera M., (2005), *Welfare State reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, London: Routledge.
- Ferrera M., (2006), *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*. Il Mulino: Bologna.
- Fideli R., (1998), *La comparazione*, FrancoAngeli: Milano.

- Freeman E. R. (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Marshfield.
- Fung A., Wright E. O., (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participative Governance*, London: Verso.
- Gherardi S., Lippi A., (2000), (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Giddens A., (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
- Giddens A., (1999), *Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives*, trad. it. Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita, Il Mulino, Bologna 2000.
- Goldthorpe J. H., (1997), *Current Issues in Comparative Macrosociology: a debate on methodological issues*, in “Comparative Social Research”, Volume 16, p. 1-26.
- Goldthorpe J. H., (1984), (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford University Press, New York.
- Grandi R., (2001), *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci.

- Gruen N., Houghton J., and Tooth R., (2014), *Open for Business: How Open Data Can Help Achieve the G20 Growth Target*, Omidyar Network.
- Gurin J., (2014), *Open Data Now*, McGraw-Hill Education.
- Gurstein M., (2011), *Open data: empowering the empowered or effective data use for everyone*, First Monday , 16(2).
- Habermas J, (1990), *La rivoluzione in corso*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J., (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*. Bologna: Il Mulino.
- Habermas J., (1992), *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino.
- Habermas J., (2002), *Storia e Critica dell'Opinione Pubblica*, Laterza.
- Hall P.A., Soskice D., (2001), (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hardin G., (1968), *The Tragedy of the Commons*, Science 13 December 1968: Vol. 162 no. 3859 pp. 1243-1248.
- Harrison M.T., Guerrero S., et al., (2012), *Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective*, Information Polity 17, no. 2 (2012): 83-97.

- Harvey D., (1990), *The Condition of Postmodernity*, tad. it. La crisi della modernità, il Saggiatore, Milano 1993.
- Hassan R., (2008), *The Information Society*, Polity Press, Cambridge.
- Heath T. e Bizer C., (2011) *Linked Data: Evolving the Web into a Global Data Space* (1st edition). Synthesis Lectures on the Semantic Web: Theory and Technology, 1:1, 1-136. Morgan & Claypool.
- Hechter M., (1990), *The Attainment of Solidarity in Intentional Communities*, in *Rationality and Society*, April vol. 2 no. 2 142-155.
- Hess C., Ostrom E., Ferri P., (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Higgott R. A., Geoffrey R., Underhill D., Bieler A., (2000), (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*. Routledge, New York.
- Howe J. (2006), *The rise of crowdsourcing*, «Wired Magazine», 14, pp.1-5.
- Hunter, F. (1963), *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, democracy, and welfare*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lijphart, A., (1975), *The comparable-cases strategy in comparative research*, *Comparative political studies*, 8(2), 158-177.

- Keane J., (2009), *Monitory Democracy and Media-saturated Societies*, Griffith REVIEW, 24, pp. 47-69.
- Kelly S., Cook S., (2011), *Freedom on the Net 2011. A Global Assessment of Internet*, Freedom House.
- Kitchin R., (2014), *The Data Revolution. Big data, open data, data infrastructures & their consequences*, Sage.
- Lancia F., (2012), *T-LAB Pathways to Thematic Analysis*. Retrieved on October, 26, 2012. <http://www.tlab.it/en/tpathways.php>.
- Laney D., (2001), *3D data management: Controlling data volume, velocity and variety* (META Group Research Note). <http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>
- Lang, T., Hines C., (1993), *The New Protectionism: Protecting the Future Against Free Trade*, New Press, New York.
- Lathrop D., Ruma L., (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Laver M., Garry J., (2000), *Estimating policy positions from political texts*, Am J Pol Sci 44: 619-634.
- Lessig L., (2003), *The Creative Commons*, Florida Law Review, Fla. L. Rev. 763.

- Lessig L., (2008), *Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*, Penguin Press.
- Lessig L., (2013), *La trasparenza della rete*, Egea: Milano.
- Levitt T., (1983), *The Globalization of Markets*, *Harvard Business Review*, 64 (3), 92-102.
- Lévy P., (2008), *A metalanguage for computer augmented collective intelligence*, in Tovey M. (eds.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, EIN, Oakotn.
- Lippmann W., (2004), *L'opinione pubblica*, Donzelli, Roma-Bari.
- Little J. W., & Tompkins T., (1975), *Open Government Laws: An Insider's View*, *North Carolina Law Review*, vol. 53 n. 3, 451-489.
- Livolsi M., (2006), *La società degli individui. Globalizzazione e Mass Media in Italia*, Carocci, Roma.
- Losito G., (2007), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Lovari A., (2013), *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Franco Angeli: Milano.
- Lowe W., Benoit K., Mikhaylov S., Laver M., (2011), *Scaling policy preferences from coded political texts*, *Legislat Stud Quarter* 36: 123-155.

- Magatti M., (1991), *Forme della comparazione e teoria sociale*, in Studi di Sociologia, Anno 29, Fasc. 2 (aprile-giugno 1991), pp. 143-158.
- Magatti M., (2005), *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari.
- Mancosu G., (2012), *Trasparenza amministrativa e Open Data un binomio in fase di rodaggio*, in “Federalismi.it”, n. 17.
- Manyika, J., Chui M., Farrell D., Van Kuiken S., Groves P., and Doshi E., (2013), *Open Data: Unlocking Innovation and Performance with Liquid Innovation*, McKinsey Global Institute.
- Marra M., (2006), *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci.
- Marradi A., (1980), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina.
- Marsden C. T., (2009), *Net Neutrality “Lite”: Regulatory Responses to Broadband Internet Discrimination*, University of Essex, Colchester.
- Marshall T H, (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Marshall T.H., (1950), *Class, citizenship and Social Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Mattarella B.G., (2005), *L'informazione amministrativa: profili generali*, in Manganaro F. e Romano Tassone A., (a cura di), I nuovi diritti di cittadinanza. Il diritto all'informazione, Torino, Giappichelli.
- Mazzoleni G., (1992), *Comunicazione e potere*, Liguori, Napoli.
- Mazzoleni G., (2004), *La comunicazione politica*, Il Mulino: Bologna.
- Mazzucato, M. (2014), *Lo stato innovatore*, Laterza.
- McClean T., (2011), *Not with a Bang but a Whimper: the Politics of Accountability and Open Data in the UK*, APSA 2011 annual meeting paper.
- McLuhan M., (1990), *Gli strumenti del comunicare*, Il saggiatore, Milano.
- Melucci, A., (1982), *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, Bologna, Il Mulino,
- Merloni F., (2008), *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in Ponti B., a cura di, (2008), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee ed ordinamento nazionale*. Maggioli.
- Micheletti M., (2003), *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism and Col-lective Action*, London: Palgrave.
- Mill, J. S., (1975), *A System of Logic*, 1843.
- Monino J.L. and Sedkaoui S, (2016), *Big Data, Open Data and Data Development*, ISTE Ltd and Wiley.

- Morozov E., (2011), *The net delusion. The Dark Side of Internet freedom*, PublicAffairs, New York.
- Morozov E., (2013), *To save everything, click here. The folly of technological solutionism*, PublicAffairs, New York.
- Naisbitt J., (1984), *Megatrends*, Sperling e Kupfer, Milano.
- Nath J., (2011), *Reimagining government in the digital age*, National Civic Review, vol. 100, n. 3, pp. 19–23.
- Nelken D., (2004), *Using The Concept of Legal Culture*, Australian Journal of Legal Philosophy, 29 Austl. J. Leg. Phil. 1 2004.
- Norris P., (2001), *Digital Divide. Civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Reilly T., (2005), *What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the next generation software*, in www.oreilly.com
- O'Reilly T., (2010), *Government as a platform* in Lathrop D., Ruma L, (2010), (eds), *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly.
- Obama, (2009), *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Trasparency and Open Government*, Washington – USA.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing.

- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing.
- Ogburn W.F., (1966), *Social change with respect to cultural and original nature*, Dell Publishing Company, New York.
- OKF, (2009), *Open Data Handbook*, su: <http://opendatahandbook.org/guide/it/>
- Ostrom E., (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom E., (2002), *The Drama of the Commons*, Washington: National Academies Press.
- Paccagnella L., (2010), *Open Access. Conoscenza Aperta e Società dell'Informazione*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M. , (2005), *Nuovi Lavori Nuovo Welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Parks, W. (1957). *The open government principle: applying the right to know under the Constitution*. The George Washington Law Review, 26(1).
- Parra Saiani P., (2004), *Triangolazione e privato sociale. Strategie per la ricerca valutativa*, Bonanno Editore, Acireale.
- Pasquino G., (1997), *Corso di scienza politica*, Il Mulino, Bologna.

- Pavan E., (2013), *Collective Action and Web 2.0. An Exploratory Network Analysis of Twitter Use During Campaigns*, Sociologica, 3: 1-29.
- Pellizzoni L., (2005), a cura di, *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma.
- Pellizzoni L., (2015), *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana*, in Quaderni di Sociologia n. 68/2015, pp. 149-152.
- Pennisi C., (1997), *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*, Giappichelli.
- Pievatolo M.C., (2011), (a cura di), *Immanuel Kant: sette scritti politici liberi*, Firenze University Press.
- Podestà F., (2011), *Tecniche di analisi per la ricerca comparata trans-nazionale*, FrancoAngeli: Milano.
- Pollock R., (2006), *The value of the public domain*, IPPR – London.
- Ponti, B. (2011), *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift* in Informatica e diritto, anno: 2011 - volume: 37 - fascicolo: 1/2 – pp. 305 – 320.
- Porta P. L., Scazzieri R., (1997), *Towards an economic theory of international civil society. Trust, trade and Open Government*, working paper series n. 3, Department of Economics University of Milan – Bicocca.

- Powell P. J., Di Maggio W., (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Price R., (2003), *Transnational Civil Society and Advocacy*, World Politics, 55, pp. 579–607.
- Przeworski A., Teune H., (1970), *The logic of comparative social enquiry*, Wiley and Sons, New York.
- Ramella F., (2013), *Sociologia dell’Innovazione*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C., (2005), *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2, pp. 9-26.
- Raniolo F., (2011), *Cittadinanza partecipazione e democrazia. Alla ricerca del cittadino “ben educato”*. In La Bella M., Santoro P. (a cura di), *Questioni e Forme della Cittadinanza*, Franco Angeli, Milano.
- Rastier F., (2002), *Semantics for Descriptions*, Chicago, Chicago University Press.
- Rawls J., 1999, *Liberalismo politico*, Torino, Einaudi.
- Reale G., (2014), *Opportunities and Differences of Open Government Data Policies in Europe*, AJSS 1 (3), 195 – 206.

- Rhodes M., (1996), *Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform*, South European Society and Politics, 1:3, 1-22.
- Rifkin J., (2001), *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori.
- Ritzer G., (1997), *Il Mondo alla Mc Donald*, Il Mulino, Bologna.
- Rogers, E.M., (2003), *Diffusion of Innovation*, The Free Press, New York.
- Santaniello M., (2009), *Who Governs Cyberspace? Internet Governance and Power Structures in Digital Networks*, in Amoretti F., *Electronic Constitution. Social, Cultural, and Political Implications*. Hershey, Information Science Reference.
- Sartori, G., Morlino, L., (1991), (Eds.), *La comparazione nelle scienze sociali*. il Mulino.
- Sartori L., (2006), *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino: Bologna.
- Sassen S., (2014), *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sen A.K., (2004), *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano.

- Sifry M.L., (2010), *“You Can Be the Eyes and Ears”*: Barack Obama and the Wisdom of Crowds in Lthrop D. & Ruma L., (edited), *Open Government*, (2010), O’Reilly Media (pp. 117 – 124).
- Smelser N., (1976), *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino.
- Smith A., (1976), *La ricchezza delle Nazioni*, Newton Compton Editori (2013).
- Solazzo S., (2012), *Edemocracy tra partecipazione e trasparenza*, in Preite G., (a cura di), *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Tangram edizioni, Trento.
- Sommers J., Woolfson C. (Eds) *The Contradictions of Austerity: The Socio-Economic Costs of the Neoliberal Baltic Model*, 2014, Routledge, Oxford.
- Spina A., (2014), *Open government, behavior control and the privacy risk of digital government*, in Bohne E., Graham J.D., Raadschelders J.C.N., et al. (edited by), *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, Palgrave Macmillan.
- Stallman R., (1999), *The GNU Operating System and the Free Software Movement*. in Di Bona C., Ockman S., Stone M., (edited by), *Open Sources. Voices from the revolution*, O’Reilly Media.
- Stallman R., Gay J. and Lessig L., (2002), *Free Software, Free Society: Selected Essays of Richard M. Stallman*, Free Software Foudation.

- Streeck W., (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Torino.
- Streeck W., Kenworthy L., (2005), *Theories and Practices of Neo Corporatism*. In Janoski T., Alford R.R., Hicks A.M., Schwartz M.A., (eds), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 441-460.
- Mill S. J., (1843), *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, Volume 1, Parker Edition, Londra.
- Tapscott D., (2009), *Government 2.0: Rethinking Government and Democracy for the Digital Age*, in Götze J. & Pedersen C. B., (edited by), (2009), *State of the Union. Government 2.0 and Onwards*, 21Gov.net
- Tarrow S., (1996), *Social Movements in Contentious Politics*, *The American Political Science Review*, Vol. 90 (4) , pp. 874-883.
- Taylor R., Kelsey T., (2016), *Transparency and the open society: Practical lessons for effective policy*, Policy Press – Bristol.
- Toffler A., (1970), *The Future Shock*, Bantam Books, New York.
- Tosi S., Vitale T., (2016), *Modernizzazione, agire di comunità e azione collettiva: alle radici della political economy urbana*, in *Stato e Mercato*, n.2, pp. 241-272.
- Touraine A., (1970), *La società postindustriale*, Bologna, Il Mulino.

- Touraine, A., (1975), *La produzione della società*, Bologna, Il Mulino.
- Triglia, C. (1998), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Il Mulino.
- Trobia A., (2005), *La ricerca sociale quali-quantitativa*, Franco Angeli, Milano.
- Ubaldi, B. (2013), “*Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing.
- USA Memorandum, (2013), *Open Data Policy - Managing Information as an Asset*, Washington – USA.
- Webb E. J., Campbell D. T., Schwartz, R. D., & Sechrest, L. (1966), *Unobtrusive measures: Nonreactive research in the social sciences* (Vol. 111), Chicago: Rand McNally.
- Weber, M. (1922). *Economia e Società*, vol. 1, trad. it. Edizioni di Comunità, Milano, 1961, 53.
- Weber M, (1949), *On The Methodology Of The Social Sciences*, Free Press, Illinois.
- Webster F., (1995), *Theories of the information society*, Routledge, Londra.
- Webster F., (2007), *La società dell'informazione rivisitata*, in Lievrouw L.A., Livingstone S., (a cura di), *Capire i new media. Culture,*

comunicazione, innovazione tecnologica e istituzioni sociali, Hoepli, Milano.

Weinstein J., Goldstein J., (2012), *The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries*, UCLA Law Review, Disc. 38 (2012): 40-48.

Whitley, R., (1999), *Divergent Capitalisms: the Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford: Oxford University Press.

Williams C., Horodnic I., (2015), *Explaining and tackling the shadow economy in Estonia, Latvia and Lithuania: a tax morale approach*, Baltic Journal of Economics, 15:2, 81-98.

Williams S., (2002), *Free as in Freedom: Richard Stallman's Crusade for Free Software*, O'Reilly Media.

Wolf M., (2004), *Why Globalization Works*, Yale University Press, New Haven.

Young A., Verhulst S., (2016), *The Global Impact of Open Data*, O'Reilly Media. Sebastopol.

Yu H., Robinson D.G., (2012), *The New Ambiguity of "Open Government"*, UCLA Law Review 59, Disc. 178 (2012): 180-208.

Zeldicht M., (1971), *Intelligible comparison*, in Vallier I. (ed.), *Comparative Methods in Sociology: essay on trends and application*, Berkley University Press, San Francisco.

Zijlstra T. and Janssen K., (2013), *The new PSI Directive – as good as it seems?* reperibile su <http://blog.okfn.org/2013/04/19/the-new-psi-directive-as-good-as-it-seems/>

Zolo D., (1999), (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenze, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.