

Open government: what else?

Laura Sartori

Abstract

Il paper vuole offrire un'interpretazione sociologica dell'Open government nella ricostruzione della nascita di un nuovo paradigma a cui si stanno rivolgendo sempre più frequentemente politici, amministratori e cittadini. Il decreto 33/2013 si inserisce a pieno titolo in questa cornice perché affronta il tema della trasparenza e alcuni aspetti relativi alla gestione dei dati del settore pubblico (i c.d. Open data). Una prima parte illustra i principi cardine dell'Open government (trasparenza, partecipazione e collaborazione) e ricostruisce le sue radici culturali e istituzionali. La parte centrale affronta invece il problema della misurazione delle iniziative di Opengov e l'adeguatezza degli indicatori esistenti per poi descrivere la situazione italiana. Le conclusioni avvertono sulla complessità del fenomeno e su alcuni nodi da affrontare per poter coniugare trasparenza e innovazione.

Introduzione

Il titolo deliberatamente provocatorio rimanda al mantra positivo associato al tema dell'*Open government* (d'ora in poi Opengov) con cui sempre più le democrazie occidentali (ma non solo) devono fare i conti.

Opengov sembra essere la nuova bacchetta magica con cui risolvere alcuni pressanti problemi delle democrazie moderne, tanto nel rendimento istituzionale quanto nella disaffezione politica, attraverso maggiori trasparenza, partecipazione e condivisione. Questo articolo vuole introdurre il tema dell'Opengov nella sua complessità, ricostruendo brevemente la genesi nel contesto americano e illustrandone i principi cardine. Al tempo stesso vuole rilevare alcuni punti deboli e non realizzati accanto agli aspetti più pubblicizzati (per esempio, il tema degli Open data). Particolare attenzione sarà dedicata al caso italiano

dove, a fronte di un certo disallineamento tra le risposte istituzionali e le richieste dei cittadini, ci sono segnali di innovazione positivi.

1. *I tre principi dell'Open government*

Open government è oggi un termine ombrello dalle molte sfumature che abbraccia diversi aspetti della vita democratica di un paese. Una classica e sintetica definizione¹ vede l'Opengov come la capacità delle istituzioni di essere trasparenti circa le proprie azioni e decisioni, l'accessibilità dei servizi e informazioni e la capacità di incorporare e rispondere a nuovi bisogni e stimoli provenienti dalla società civile. Negli ultimi anni cittadini, associazioni, imprese hanno chiesto sempre maggiori spazi di partecipazione nella *governance* della cosa pubblica, invocando dal basso una più forte apertura delle istituzioni. Un fluire continuo e abbondante di informazioni tra le istituzioni statali e l'esterno diventa così la condizione base per innovare nelle modalità di governo. La prassi da parte del settore pubblico di condividere le informazioni offre la possibilità agli altri attori coinvolti nel processo democratico di diventare attori informati con maggiori possibilità di far sentire la propria voce e di intervenire nel processo di *decision making*.

L'apertura da parte del settore pubblico non è, però, da dare per scontata o di facile realizzazione. Molto dipende dalle culture politiche e di governo che si sono sedimentate e istituzionalizzate secondo specifici percorsi storici². Altro è definito dal quadro legislativo esistente e dal-

(1) Si è volutamente partiti da una definizione sintetica che potesse comprendere le molte sfaccettature di cui si è arricchita l'etichetta "Opengov" per concentrare l'attenzione sui suoi tre principi fondamentali. In questo modo, si può capire meglio la natura multidisciplinare con cui si procede allo studio e alla valutazione di questo paradigma emergente.

(2) Numerosi contributi hanno analizzato le culture politiche (G.A. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture*, Boston, Mass., Little, Brown and Company, 1965; A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012; R. INGLEHART, C. WELZEL, *Modernization, Cultural Change and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2005) e le culture di governo (S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. CASSESE, Torino, Utet, 1984; S. SEPE, E. CROBE, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Venezia, Marsilio, 2008; B.

le ultime leggi approvate. Per esempio, la volontà (politica e amministrativa) di realizzare l'Opengov è di solito battezzata da provvedimenti sull'accesso alle informazioni e ai documenti cui seguono sforzi incrementali testimoniati dalla formalizzazione di figure istituzionali specifiche (per esempio il *Chief Information Officer*), di leggi sulla *privacy* e sulla protezione dei dati e di politiche di *E-government*.

I pilastri dell'Opengov sono individuabili nella trasparenza e nella partecipazione, cui va aggiunta la collaborazione, quale meccanismo di raccordo tra le due precedenti³.

La *trasparenza* è un valore centrale cui si ispirano le nuove prassi politiche e amministrative che vogliono promuovere l'*accountability* delle istituzioni attraverso la fornitura e la condivisione di informazioni sulle proprie attività.

La *partecipazione* – quale pratica necessaria di una sana democrazia – risponde all'esigenza di coinvolgere i cittadini nel sistema decisionale perché si ritiene che la formulazione di politiche pubbliche può solo migliorare grazie alle loro idee ed esperienze.

Un terzo principio basilare dell'Opengov è quello della *collaborazione*. Non si tratta solo di ciò che fanno le istituzioni. Né di ciò che i cittadini chiedono. Si tratta di tutti quei meccanismi che facilitano la collaborazione tra i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) e tra questi e altri attori privati.

In sintesi, la partecipazione vede nel cittadino un soggetto attivo che può e vuole contribuire a realizzare la sua idea di bene pubblico⁴, indirizzando bisogni e richieste al sistema politico e amministrativo. La trasparenza è la risposta delle istituzioni governative che vogliono rifondare la relazione di fiducia con i cittadini offrendo spunti per la

Dente, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995. Per una sintesi delle politiche di governo elettronico influenzate dalla cultura organizzativa prevalente nella p.a. si può vedere M. ZUCCARINI, *Dieci anni di governo elettronico in Italia: destra e sinistra a confronto*, in *Polis*, 21, 2007, pp. 9-30.

(3) D. LATHROP e L. RUMA, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media, 2010.

(4) A. MEIJER, N. BURGER, W. EBBERS, *Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practices on the Internet*, in *Electronic Journal of e-Government*, 7, 1, 2009, pp. 99-112.

discussione pubblica e la deliberazione. Le istituzioni possono agire nell'ottica dell'Opengov per diverse ragioni: ideali (per rinnovare il patto democratico), politiche (per ottenere credito elettorale) o procedurali (per rendere più efficaci le politiche).

La richiesta di uno stile di governo più partecipativo e *accountable* emerge quindi sia da parte dei cittadini (che vogliono poter esprimere la loro voce per contribuire alla gestione del bene pubblico) che da parte dei politici (che vogliono rimediare al forte *disengagement*).

Portare avanti le istanze di Opengov significa soprattutto creare una sinergia positiva tra molteplici attori portatori di interessi diversi. Rendere le informazioni e i dati disponibili, accessibili e riutilizzabili non basta⁵ (è il caso degli Open data). I cittadini si attivano e si impegnano, partecipando, quando possono esprimere un'opinione informata e condivisa all'interno della sfera pubblica in senso habermasiano⁶. Dunque, compito delle istituzioni non è solo quello di rendere trasparente e aperta l'informazione, ma anche quello di attivare campagne di sensibilizzazione e di coinvolgimento dei cittadini.

Ricerche internazionali hanno messo in luce come l'accesso alle informazioni del settore pubblico (*Public Sector Information*, PSI) migliorano il *risk management*, la performance economica e la gestione burocratica interni⁷. Ma si registra anche un miglioramento degli standard decisionali e procedurali tra i funzionari pubblici⁸, conseguenze positive in termini di crescita del Pil⁹, riduzione della corruzione e di risorse pubbliche¹⁰.

(5) T. HUELLER, *Assessing EU Strategies for Publicity*, in *Journal of European Public Policy*, 14, 4, 2007, pp. 563-581; D. NAURIN, *Deliberation behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press, 2007.

(6) La definizione di Habermas ha sempre ricevuto critiche circa la buona disponibilità di indicatori empirici. In particolare, nel contesto della *E-democracy* si può leggere B. NOVECK, *A Democracy of Groups*, *First Monday*, 2005, <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/1289/1209>.

(7) R. ISLAM, *Do More Transparent Governments Govern Better?*, Policy Research Working Paper, Washington, DC, World Bank Institute, 2003.

(8) OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OECD Publishing, 2005.

(9) OECD, *Modernising Government*, cit.

(10) L. NEUMAN, *Enforcement Models: Content and Context*, Washington, DC, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, 2009.

Inoltre, ci sono riscontri empirici della relazione positiva tra un pubblico di cittadini informati e la qualità del tessuto sociale della propria comunità¹¹, la fiducia nelle istituzioni¹² e servizi più efficienti¹³.

Altri studi testimoniano il legame positivo tra alti livelli di partecipazione nel processo decisionale e la migliore qualità dei prodotti e dei servizi che, a sua volta, può influire anche sulla percezione dei cittadini nei confronti del sistema decisionale e della pubblica amministrazione (e del suo sistema decisionale)¹⁴.

Insomma, la filosofia e i principi che sostengono il paradigma dell'Open gov si richiamano a una cultura aperta e partecipativa dell'amministrazione e della politica con una portata benefica alla *governance* complessa di una democrazia. L'aggettivo "Open" indica proprio un mutamento nella complessa relazione tra cittadini, amministrazione pubblica e potere politico¹⁵. La *openness* diventa così una chiave di volta nell'ideazione e implementazione di politiche pubbliche perché ritenuta veicolo di decisioni collettive più democratiche¹⁶. Queste sono il frutto di una più alta partecipazione stimolata da una maggiore trasparenza che, a sua volta, è considerata il "migliore disinfettante

(11) S. CREASY, K. GAVELIN, D. POTTER, *Everybody Needs Good Neighbours? A Study of the Link between Public Participation and Community Cohesion*, London, Involve, 2008.

(12) K. RAY, *Public Officials and Community Involvement in Local Services*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2008.

(13) P. SKIDMORE *et al.*, *Community Participation: Who Benefits?*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2007.

(14) A. SAVOLDELLI, C. CODAGNONE, G. MISURACA, *Assessing the Impacts of ICT: A Participatory Evaluation Process to Overcome the E-government Paradox*, Paper presentato alla 2nd International TAIPS Conference on Innovation in the Public Sector and the Development of E-services, 2013, www.econ.uniurb.it/Eiburs-TAIPS_Conference_2013; M. HORST, M. KUTTSCHREUTER, M.J. GUTTELING, *Perceived Usefulness, Personal Experiences, Risk Perception and Trust as Determinants of Adoption of E-government Services in The Netherlands*, in *Computers in Human Behaviour*, 23, 2007, pp. 1838-1852.

(15) U. MAIER-RABLER, S. HUBER, "Open": *The Changing Relation between Citizens, Public Administration, and Political Authority*, in *Journal of E-democracy and Open Government*, 3, 2, 2011, pp. 182-191.

(16) H. ADDINK, *Principles of Good Governance, Lessons from Administrative Law*, in D.M. CURTIN, R. WESSEL (a cura di), *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2005, pp. 21-48.

in democrazia”, come disse una volta il giudice della Corte Suprema di giustizia americana Louis Brandeis¹⁷.

2. *Le radici culturali e istituzionali dell’Opengov*

Ricostruiamo ora brevemente perché il paradigma dell’Opengov si è imposto negli Stati Uniti, acquisendo una crescente politica nell’agenda del governo.

Il primo atto firmato dal presidente degli Stati Uniti Barack Obama nel dicembre del 2009 è stato il *memorandum* ai direttori dei dipartimenti e delle agenzie federali dal titolo significativo *Trasparenza e Open government*. È un atto fortemente simbolico.

Da un lato vuole rendere omaggio a un percorso elettorale vincente basato sulla partecipazione dei cittadini sia nelle sue forme più tradizionali sia in quelle innovative legate al web e alle piattaforme di *social networking*. Dall’altro lato, vuole imprimere un nuovo corso all’amministrazione federale con il fine di rafforzare la relazione di fiducia tra i cittadini e il governo per rinnovare gli ideali democratici. L’impegno a voler realizzare un grado di *openness* senza precedenti attira definitivamente l’attenzione dell’opinione pubblica sui temi dell’*Open government*. In questo documento si trovano esplicitati i tre principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione e rappresenta il punto di riferimento per le iniziative prese da allora a livello europeo e nazionale di molti paesi¹⁸. A questo proposito, va ricordato anche il concomitante lancio della *Open Government Initiative*, uno specifico spazio dedicato per la pubblicizzazione di tutte le iniziative del governo Obama su questo tema e per la raccolta di suggerimenti e opinioni dei cittadini. Il *memorandum* ha sicuramente avuto il merito di far arrivare il tema dritto al centro della agenda politica internazionale. Ma la storia ha radici più lontane.

Una direttiva dall’alto come questa non sarebbe riuscita a ottenere una tale attenzione se non ci fosse stato un retroterra culturale e isti-

(17) “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”, www.brandeis.edu/legacyfund/bio.html.

(18) www.whitehouse.gov/open.

tuzionale adeguato. La seconda guerra mondiale, prima, e la guerra fredda, poi, hanno contribuito a rinforzare una cultura di governo opaca che permette ai propri dirigenti di tenere riservate le informazioni per ragioni di pubblica sicurezza. Solo nel 1958 il Congresso americano approva un emendamento al vecchio *Housekeeping Statute* del 1789 e apre così la strada a progressivi aggiustamenti della legislazione precursori del *memorandum* di Obama. Tra il 1945 e il 1957 si consolidano le istanze e le richieste sempre più pressanti dei media e dei cittadini che verranno poi recepite nel rapporto dal significativo titolo *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings* (1953) e in un articolo, frutto del lavoro di una sottocommissione congressuale, *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution* (1957).

Il successivo passaggio è la firma del FOIA (*Freedom of information Act*) nel 1966 e il *Privacy Act* nel 1974 dove si citano esplicitamente i valori dell'*accountability*, responsabilità, vigilanza sulla legislazione e *Open government*¹⁹. È da ricordare che accanto al *memorandum* sopra citato, lo stesso giorno il presidente Obama ne emana un altro che si richiama al FOIA, dove si incoraggia di perseguire l'*accountability* attraverso la trasparenza nelle informazioni per dare il via a una "nuova era dell'*Open government*".

Parallelamente, si registrano una serie di sviluppi tecnologici (computer e Internet) accompagnati e sostenuti da una cultura libertaria tipica degli anni settanta alla base di una visione del mondo di apertura e condivisione che ritroviamo, prima, nel movimento del *software* libero (*Open source*) e, poi, nei principi dell'*Opengov*²⁰. L'aspetto interes-

(19) H. YU, G.D. ROBINSON, *The New Ambiguity of Open Government*, in *Ucla Law Review Discourse*, 2012, pp. 178-208. Il tema delle leggi FOIA è qui solo accennato (e non trattato per l'Italia) ma è importante ricordare che la sua esistenza è direttamente legata alla cultura di governo e della p.a. ed alla partecipazione della società civile. Esattamente come per l'*Opengov*, ci sono state spinte istituzionali e sociali che in un dato momento storico hanno consentito l'emergere e l'affermazione di un orientamento preciso.

(20) M. CASTELLS, *The Rise of Network Society*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996; P. HIRMANEN, *The Hacker Ethic and the Spirit of Information Age*, New York, Random House, 2001, trad. it. *L'etica hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, Milano, Feltrinelli, 2001.

sante che ci preme qui sottolineare è la doppia spinta che – dall’alto e dal basso – ha posto le basi per far entrare l’Opengov nell’agenda delle priorità politiche all’inizio del XXI secolo. È l’insieme di atti legislativi e amministrativi e delle istanze di movimenti (che si qualificano come gruppi di pressione) che riesce a indirizzare passo dopo passo verso l’Opengov. In particolare, si possono individuare due importanti movimenti che, dal basso, operano in questo senso: quello del diritto all’informazione e quello dell’*Open government data*²¹. Il primo si inserisce in una cornice che vede il diritto di informazione come presupposto per l’evoluzione dei diritti di cittadinanza²², si sviluppa nel secondo dopoguerra, è alla base dell’approvazione del FOIA (e degli equivalenti negli altri contesti nazionali) e si muove in ambiti molto diversi (dalla corruzione al giornalismo, dalla pubblica amministrazione all’ambiente)²³.

Il secondo, invece, si può etichettare come movimento per gli *Open government data*, si concentra su un specifico segmento dell’informazione – i dati – all’interno del settore pubblico: le cosiddette informazioni del settore pubblico (PSI) che hanno la caratteristica di essere patrimonio pubblico, aggregate e non riconducibili a un singolo individuo. Entrambi i movimenti condividono l’idea che i dati abbiano un valore intrinseco che, una volta sfruttato, porti verso ricadute economiche e sociali positive. In altre parole, i dati devono essere *open*, si parla anche di *open by default*. La spinta ad “aprire” i dati diventa così un architrave dell’Opengov: non si potrebbero realizzare la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione senza la disponibilità di set di dati aperti, accessibili, riutilizzabili e aggiornati che possono essere sfruttati per pensare e offrire servizi (pubblici e privati) più efficienti e puntuali.

(21) F. DI DONATO, *Lo stato trasparente*, 2010, www.linkedopendata.it/wp-content/uploads/statotrasparente.pdf.

(22) Le radici di questa evoluzione si possono ritrovare nella speculazione di Kant, come evidenziato in M.C. PIEVATOLO, *Annotazione della curatrice a Per la pace perpetua*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2010, http://bfp.sp.uni-pi.it/dida/kant_7/ar01s11.html.

(23) Nel 2009 il Consiglio d’Europa approva una Convenzione sull’accesso ai documenti ufficiali (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>).

Se la prima dichiarazione ufficiale a favore del paradigma dell'Open-gov è venuta dagli Stati Uniti, ciò non significa che gli altri Stati non avessero già messo in moto un processo per il quale anche la cultura organizzativa della Pa e le richieste della società civile andassero nella stessa direzione.

3. *L'Opengov in Italia e in Europa*

Infatti, anche in Italia si registra un'attenzione crescente sui temi dell'*Open government* e degli Open data grazie a un movimento crescente di cittadini, associazioni e funzionari pubblici che chiedono una maggiore trasparenza²⁴ e concrete opportunità di partecipazione nel sistema decisionale. Ricostruiamo ora brevemente la scena italiana e i suoi attori.

Nel settembre 2011 l'Italia entra a far parte della *Open government partnership*²⁵ (OGP), un'iniziativa multilaterale a livello internazionale impegnata a migliorare la relazione tra cittadini e governi – puntando su apertura e *accountability* – grazie a una forte sinergia tra istituzioni e società civile. Oggi sono sessanta i paesi che vi aderiscono.

Nell'aprile 2012 l'Italia sottoscrive un *Piano di azione nazionale*²⁶ in cui si delineano gli impegni e le iniziative prese per la realizzazione dell'Opengov. Ad esempio, il governo apre e cura uno spazio istituzionale (www.dati.gov.it) in cui si danno tutte le spiegazioni e i *vademecum* su come utilizzare e produrre Open data. Contemporaneamente, una consultazione pubblica aiuta nella redazione del documento finale presentato a Brasilia quando si apre il secondo *round* di adesioni all'OGP.

(24) È chiaro che la sensibilità italiana in termini di trasparenza (e in seconda battuta di partecipazione) può contare su antecedenti importanti come l'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale (d.l. 82/2005 rivisto dal d.l. 30/2010) e altri atti legislativi promotori della semplificazione come veicolo di trasparenza (d.l. 229/2003 e 59/1997, tra gli altri).

(25) www.opengovpartnership.org. Un video riassume i valori ispiratori e gli obiettivi della OGP a livello internazionale (<http://youtu.be/QvOXMr56BY>).

(26) www.funzionepubblica.gov.it/media/968937/piano%2011%20aprile%20%20open-govpartnership%20per%20consultazione.pdf. Per la redazione della versione finale del documento è stata avviata una consultazione pubblica *online*.

Tuttavia, queste azioni non si accompagnano a risultati concreti, non si dà seguito con occasioni pubbliche di confronto, neanche in vista dell'approvazione del decreto legislativo 33/2013 che contiene importanti elementi in materia di trasparenza.

Nasce così Opengovernment Forum²⁷, uno spazio aperto per il coordinamento tra tutte le diverse associazioni della società civile attive su questi temi (Agorà Digitale, Circolo dei Giuristi Telematici, Diritto di Sapere, FOIA.it, IWA Italy, OpenMediaCoalition, OpenPolis, Osservatorio per l'Open Government, Stati Generali dell'Innovazione, Transparency International, Wikitalia). Decise a monitorare gli impegni presi dal governo nel giugno 2013, queste pubblicano un report sul grado di realizzazione del Piano nazionale italiano dai risultati imbarazzanti: il 56% delle azioni indicate non è stato nemmeno avviato, il 39% degli obiettivi definiti è raggiunto parzialmente a fronte di un 11% di successi²⁸. I successivi passi per la conferma dell'impegno nell'*Open government partnership* da parte del governo e delle associazioni si definiranno nel secondo incontro internazionale previsto a Londra il 30 ottobre e il 1° novembre 2013.

Altri elementi che hanno rallentato l'effettiva realizzazione di azioni di Opengov (e non solo di Open data) sono ravvisabili nel complesso intreccio di attribuzioni per l'implementazione dell'Agenda digitale²⁹ dovuti all'instabilità politica che ha contribuito a relegare i temi dell'Opengov e dello sviluppo digitale in secondo piano. A livello locale, si possono individuare alcuni errori tipici di coloro che non credono pienamente nel valore economico e sociale degli Open data, boicottandoli nei fatti³⁰.

(27) www.opengovernmentforum.it.

(28) www.slideshare.net/opengovit/report-della-societa-civile-sullimplementazione-del-primopiano-di-azione-italiano-sulopen-government.

(29) L. SARTORI, *Un paese a 56k*, in *il Mulino*, www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:2257; N. IACONO, *Troppe lacune nel Governo del Fare*, 2013, www.agendadigitale.eu/infrastrutture/388_troppe-lacune-nel-decreto-del-fare-un-elenco.htm; E. BELLISARIO, *Agenda digitale: ecco tutti i ritardi del governo*, 2013, www.agendadigitale.eu/egov/432_agenda-digitale-ecco-tutti-i-ritardi-del-governo.htm.

(30) E. BELLISARIO, *Le 8 scuse dei nemici dell'Open Government*, 2012, www.chefuturo.it/2012/12/le-8-scuse-dei-nemici-e-come-fare-a-superarle.

Tutto questo rientra in un contesto europeo che ha ovviamente riconosciuto la rilevanza dell'Opengov e dei suoi principi nella dichiarazione di Malmo³¹ nel 2009 firmata dai ministri e responsabili per le politiche di *E-government*³² di tutti gli Stati membri in cui si invita la Commissione europea – tra le altre cose – a incentivare ancora di più lo sfruttamento delle opportunità offerte dalle ICT (*Information and Communication Technologies*) e dall'*E-government* per la realizzazione di governi più aperti e collaborativi. Successivamente, è stato approvato un Piano di azione³³ per il periodo 2011-2015 per il raggiungimento di due obiettivi: almeno il 60% dei cittadini e l'80% delle imprese deve fare uso dei servizi di *E-government* entro il 2015. Il decreto 33/2013 cerca di rispondere in una qualche misura anche alle indicazioni contenute nel Piano di azione europeo. Ma a che punto siamo sulla strada per il raggiungimento di queste percentuali?

4. Indicatori di Opengov nel mondo

La risposta alla precedente domanda tocca almeno tre argomenti: la misurazione, le istituzioni pubbliche e i cittadini.

Misurare lo stato di realizzazione dell'Opengov non è facile, perché ci sono pochi set di indicatori accurati e comparabili a livello internazionale. Bisogna ancora fare uno sforzo concettuale per definire e inquadrare il concetto di Opengov in modo tale da poterlo poi tradurre più correttamente con indicatori specifici alle sue dimensioni principali (trasparenza, partecipazione, collaborazione).

Alcuni autori hanno, ad esempio, cercato di individuare cinque di-

(31) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>.

(32) *E-government* rimanda all'applicazione delle ICT alle attività dei diversi organismi istituzionali e amministrativi a livello locale e nazionale in relazione a cittadini, imprese e altri enti. Si applicano le nuove tecnologie per offrire servizi adeguati e più efficienti ai cittadini e alle imprese, per realizzare il diritto di accesso alle informazioni e per migliorare l'organizzazione interna delle amministrazioni.

(33) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>.

mensioni³⁴ con cui poter declinare i principi di trasparenza e partecipazione. L'OCSE ha avviato nel 2009 un lavoro per la formalizzazione di un set di indicatori utilizzato poi nel *report* biennale sui temi di *E-Government*³⁵. L'obiettivo del lavoro è di andare oltre l'infrastruttura dell'Opengov (*de jure*) e cercare di misurare le pratiche di Opengov (*de facto*). In altre parole, gli indicatori devono misurare il grado di realizzazione dell'Opengov da parte di enti pubblici, l'uso effettivo da parte di cittadini, associazioni, media e imprese e la capacità di monitoraggio per un'effettiva applicazione. A questo scopo, le dimensioni che questi indicatori devono coprire riguardano: le leggi sull'accesso alle informazioni e ai documenti; l'esistenza di un organismo sull'Opengov indipendente dal governo; l'azione di un ente di controllo e certificazione; le policies di consultazione di cittadini e *stakeholders*; il diritto di partecipare a *meeting* organizzati dagli enti pubblici³⁶. Tuttavia, gli indicatori non possono ridursi a statiche indicazioni sulla presenza (o assenza) di leggi, *policies* o agenzie governative, ma devono anche fornire indicazioni sulla loro efficacia e l'impatto nel medio e lungo periodo. Per altri autori³⁷, infatti, c'è un vero e proprio

(34) Le dimensioni proposte per lo sviluppo di indicatori sono: per il concetto di trasparenza si possono considerare l'accesso a informazioni e leggi; l'atteggiamento proattivo delle istituzioni nel fornire le informazioni e le misure di protezione nei confronti di chi rivela informazioni riservate nell'interesse pubblico (*whistleblower* e *leaker*); per il concetto di partecipazione, l'attenzione va a spazi aperti per la discussione e l'interazione a fini decisionali e deliberativi e alle possibilità per individui, ONG, associazioni e imprese di interagire con le istituzioni su loro iniziativa (*lobbying*) o su iniziativa del governo (consultazioni pubbliche). G.J. BRANDSMA, D. CURTIN, B. LEUFGEN, A. MEIJER, *Studying Open Government in the European Union: From Normative Debates to Empirical Fact-Finding*, Paper presentato alla conferenza annuale di European Consortium for Political Research, Oporto, 24-26 giugno 2010.

(35) OECD, *Towards Smarter and More Transparent Government, E-government Project*, 2010; B. UBALDI, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, 2013.

(36) K. GAVELIN, S. BURALLI, E. WILSON, *Open Government: Beyond Static Measures*, luglio 2009, Involve for OECD, www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/Open-Government-beyond-static-measures.pdf.

(37) J. ESTEVES, C.J. RHODA, *A Comprehensive Framework for the Assessment of E-government Projects*, in *Government Information Quarterly*, 25, 2008, pp. 118-132; G. MISURACA P. ROSSEL, *Reflexivity, Modelling and Weak Signals of Transformational Tracks*

buco nel sistema di misurazione su cui si sta lavorando³⁸. Come si sarà capito non è ancora disponibile un *dataset* completo di dati Opengov: è più facile ricavare informazioni relative ai servizi di *E-government* e di Open data quali *proxy* dello stato di implementazione del più generale paradigma di Opengov³⁹. La necessità di sistematizzare i dati in modo da poter ridurre le contraddizioni da fonti dati diverse e avere così un *benchmark* di riferimento è sottolineata da più autori⁴⁰ impegnati a sviluppare un sistema di pesi e punteggi che agevolino le comparazioni internazionali.

Nonostante quanto appena esposto, è comunque possibile tentare una ricognizione dello stato di avanzamento dei lavori a livello internazionale. Inizieremo utilizzando la *survey* che le Nazioni Unite⁴¹ compilano ogni due anni sullo stato di avanzamento nel mondo dei servizi di *E-government*. Per quantificare invece l'uso è utile guardare ai dati relativi a cittadini e imprese e richiamare il *digital divide*, cioè uno degli ostacoli principali che il paradigma di Opengov si trova ad affrontare.

to Support Both Micro- and Macro-measuring of Information Society Services, in *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2011)*, Tallinn Estonia, 26-28 settembre 2011 – ACM International Conference Proceedings Series, ACM Press.

(38) EUROPEAN COMMISSION – CAPGEMINI, *Method paper 2010. Preparing the 9th Benchmark Measurement*, giugno 2010; EUROPEAN COMMISSION – CAPGEMINI, *Egovernment Benchmark Framework 2012-2015*, luglio 2012.

(39) Queste iniziali e necessarie semplificazioni hanno, però, aperto all'equazione riduttiva tra Open data e Opengov, come è accaduto in passato con l'equazione tra informatizzazione della p.a. e *E-government*.

(40) F. SALEM, *Benchmarking the E-government Bulldozer: Beyond Measuring the Tread Marks*, in *Journal of Measuring Business Excellence*, 11, 4, 2008, pp. 9-22; A. BIANCHI, P. SERI, *Diffusion and Use of Public E-services in Europe: An Assessment of Country Level Indicators*, Paper presentato alla 1st International TAIPS Conference on Innovation in the Public Sector and the Development of E-services, 2012, www.econ.uniurb.it/Eiburs-TAIPS_Conference_2012. Tuttavia, si segnala come avere un *benchmark* di riferimento possa nascondere differenze importanti quando si scende a un livello di analisi locale: L. REGGI, *Benchmarking Open Data Availability across Europe: The Case of EU Structural Funds*, in *European Journal of ePractice*, 2011, www.epractice.eu/en/document/5290093 e Id., [www.luigireggi.eu/Innovation-policies/Home/Entries/2012/4/26_Why_we_need_another_composite_index_\(on_public_e-Services\).html](http://www.luigireggi.eu/Innovation-policies/Home/Entries/2012/4/26_Why_we_need_another_composite_index_(on_public_e-Services).html).

(41) NAZIONI UNITE, *United Nations E-Government Survey 2012*, http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm.

Tab. 1. *Posizionamento di alcuni paesi secondo indicatori di partecipazione, di infrastruttura e di disponibilità di servizi online*

	Partecipazione		Servizi <i>online</i>		Infrastrutture	
1	Olanda	1.0	USA	1.0	Danimarca	0.8615
2	Regno Unito	0.9211	Regno Unito	0.9739	Olanda	0.8342
3	USA	0.9211	Olanda	0.9608	Svezia	0.8225
4	Estonia	0.7632	Canada	0.8889	Regno Unito	0.8135
5	Germania	0.7632	Finlandia	0.8824	Francia	0.7902
6	Finlandia	0.7368	Francia	0.8758	Norvegia	0.7870
7	Norvegia	0.6842	Danimarca	0.8562	Germania	0.7750
8	Svezia	0.6842	Norvegia	0.8562	Belgio	0.7420
9	Canada	0.6842	Svezia	0.8431	Finlandia	0.7225
10	Francia	0.5789	Estonia	0.8235	Canada	0.7163
11	Danimarca	0.5526	Spagna	0.7582	Austria	0.6977
12	Lituania	0.5263	Germania	0.7516	Croazia	0.6965
13	Spagna	0.5000	Austria	0.7451	USA	0.6860
14	Ungheria	0.4474	Ungheria	0.6863	<i>Italia</i>	<i>0.6697</i>
15	Austria	0.3684	Slovenia	0.6667	Estonia	0.6642
16	Portogallo	0.3684	Portogallo	0.6536	Irlanda	0.6553
17	Grecia	0.3421	Belgio	0.6471	Slovenia	0.6509
18	Croazia	0.2895	Croazia	0.6405	Spagna	0.6318
19	Rep. Ceca.	0.2632	Lettonia	0.5882	Portogallo	0.6028
20	<i>Italia</i>	<i>0.2632</i>	Grecia	0.5752	Lituania	0.5765
21	Lettonia	0.2105	<i>Italia</i>	<i>0.5752</i>	Ungheria	0.5677
22	Slovenia	0.2105	Rep. Ceca	0.5425	Grecia	0.5531
23	Polonia	0.1842	Irlanda	0.5359	Rep. Ceca	0.5151
24	Ucraina	0.1579	Polonia	0.5359	Slovacchia	0.5147
25	Belgio	0.1316	Moldavia	0.5163	Lettonia	0.5051
26	Irlanda	0.1316	Romania	0.5163	Bulgaria	0.5006
27	Slovacchia	0.1316	Slovenia	0.5033	Polonia	0.4921
28	Romania	0.0789	Bulgaria	0.4902	Romania	0.4232
29	Bulgaria	0.0263	Ucraina	0.4248	Ucraina	0.3535

Fonte: *United Nations E-Government Survey 2012*, http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm.

La tabella 1 sintetizza la situazione dell'Europa e dell'America del Nord attraverso alcuni indici sintetici⁴². La prima osservazione riguarda il cambio di posizione nel *ranking* tra i diversi paesi. Non neces-

(42) La loro definizione si può trovare nel sito http://unpan3.un.org/egovkb/egov-government_overview/index.htm. In sintesi, nella partecipazione sono considerati la disponibilità di informazione per il processo decisionale, l'apertura di consultazioni *online* pubbliche e il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. Per servizi

Tab. 2. *Percentuali di servizi offerti online in base al livello di complessità*

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4
Usa	100	90	83	87
Francia	79	79	85	65
Svezia	92	90	71	62
Spagna	92	67	71	58
Germania	92	67	56	68
Italia	92	57	48	41

Nota: Sono individuate 4 fasi nella fornitura di servizi: emergente, promettente, transazionale e connessa, http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_overview/webmeasure.htm.

Fonte: *United Nations E-Government Survey 2012*, http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm.

sariamente avere una buona infrastruttura garantisce un adeguato risultato in termini di partecipazione o di servizi offerti, come dimostra l'Italia⁴³. Controprova ne sono gli USA che registrano un punteggio di poco superiore all'Italia in termini di infrastruttura e uno decisamente più alto nell'indice di partecipazione e in quello dei servizi.

L'Italia sconta un ritardo anche nella qualità e complessità dei servizi offerti: avere un sito web con informazioni e link (livello 1) è un fatto, scaricare e compilare dei moduli (livello 2), completare transazioni *online* (livello 3) o poter contare su consultazioni pubbliche e su servizi *ad hoc* (livello 4) è un altro (tab. 2). Una conferma sembra venire da un'altra ricerca in cui si rileva come il 64% dei cittadini ancora preferisca lo sportello come canale di dialogo con la pubblica amministrazione rispetto al 15% che ha usato Internet e mail e il 4% che ha usato la posta certificata (PEC). D'altro canto, se il 69% delle imprese dichiara di usare Internet come canale di contatto con la p.a., è anche vero che solo il 35% di esse usano regolarmente la posta certificata⁴⁴.

online, la quantità e la qualità di tali servizi. È tuttavia da rilevare che questi dati servono solo ad avere un quadro di massima di come si muovono i paesi nell'ambito delle ICT e delle nuove pratiche democratiche dell'Opengov.

(43) E come sostiene anche un'impostazione determinista secondo la quale la disponibilità di infrastruttura spinge e porta con sé anche l'uso delle ICT.

(44) ISTAT, *Usa dell'E-government da parte di consumatori e imprese*, 9 maggio 2013, www.istat.it/it/files/2013/05/egovgrafico.pdf.

A questo punto è chiaro quanto il persistere del *digital divide* sia ancora un forte ostacolo alla diffusione dell'uso da parte di cittadini e imprese, ad esempio, dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. A poco serve fare un'autostrada se poi non si ha la macchina (e la patente) per percorrerla. D'altro canto, si può portare un cavallo a forza verso la fonte d'acqua, ma non lo puoi costringere a bere, come recita una famosa metafora indirizzata alla p.a. Il parallelo tiene anche per i servizi di *E-government*: se anche la p.a. fosse in grado di offrire in modo efficiente i servizi *online*, i cittadini e le imprese dovrebbero avere gli strumenti culturali e tecnologici per poterli sfruttare. Ecco allora che il tema delle disuguaglianze e competenze digitali legate all'accesso e all'uso di Internet⁴⁵ si ripropone come un serio ostacolo a cogliere le opportunità di innovazione nella relazione tra istituzioni e cittadini di cui l'Opengov si propone come principale agente.

In un paese dove ancora l'accesso e l'uso di Internet riguarda poco più della metà delle famiglie oppure è fortemente diseguale in relazione alla condizione lavorativa e alla professione, si deve anche guardare al lato della domanda per poter delineare le politiche migliori per la realizzazione dell'Opengov. Come abbiamo prima ricordato, bisogna guardare sia all'implementazione sia all'uso – in altre parole – tanto all'offerta quanto alla domanda. In questo quadro non si può dimenticare che la risposta istituzionale (tanto in termini di efficienza quanto di cultura) è fondamentale per attivare un circuito virtuoso tra cittadini, imprese, società civile e istituzioni. A poco serve l'approvazione di una legge o di un regolamento se poi la richiesta di accesso a informazioni non trova riscontro (38% di non risposta), ottiene risposte diverse in base a chi effettua la richiesta (57% dei casi in cui più soggetti effettuano la stessa richiesta) o viene semplicemente negata⁴⁶. Lo stesso vale per le consultazioni pubbliche o le iniziative

(45) L. SARTORI, *Il divario digitale*, Bologna, Il Mulino, 2006; T. NAM, *Toward the New Phase of E-government: An Empirical Study on Citizens Attitude about Open Government and Government 2.0*, Paper presentato all'undicesima conferenza sul Public Management Research Conference, 2-4 giugno 2011, Maxwell School of Syracuse University.

(46) L. NEUMAN, R. CALLAND, *Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation*, 2007, www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/

di partecipazione pubbliche come i *townhall meeting*. Questi “incontri cittadini” sono un ottimo strumento di partecipazione, ma se non si dà seguito a queste iniziative la fiducia e le motivazioni alla partecipazione calano considerevolmente. È ciò che è accaduto in Italia con le consultazioni aperte con il varo del Piano di azione italiano e con il primo incontro della *Open government partnership*. Vedremo quali *feedback* ci saranno dopo le consultazioni pubbliche aperte sulle riforme costituzionali⁴⁷ o sulla competitività delle imprese italiane⁴⁸.

La relazione di fiducia che suggella il patto democratico tra istituzioni e cittadini risulta il vero nodo da sciogliere. Nei 27 Stati membri il 43% dei cittadini tende ad avere fiducia nelle proprie istituzioni nazionali, con punte positive del 73% in Danimarca, 65% in Finlandia e Germania e 61% Francia⁴⁹. L'Italia ottiene la maglia nera con il picco negativo pari al 15%, la Spagna e la Grecia seguono a ruota (19 e 21%). Se torniamo alle tabelle precedenti possiamo osservare una relazione tra fiducia nelle istituzioni, offerta di servizi *online*, partecipazione e, dunque, apertura all'Opengov⁵⁰.

Torniamo così al punto di partenza. L'Opengov non può essere approvato per decreto sperando in un'innovazione a cascata che positivamente influenzi i modelli di gestione della cosa pubblica. D'altro canto, non basta neanche che ci siano pressioni grazie a movimenti di cittadini e associazioni impegnate a promuovere e per far recepire le istanze di trasparenza e partecipazione alla base del nuovo paradigma.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, nonostante le peggiori condizioni di partenza, in Italia si stanno registrando spinte positive tanto dal lato delle istituzioni quanto da quello della società civile.

making_the_law_work.pdf; OPEN SOCIETY INSTITUTE, *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*, 2006, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf.

(47) www.partecipa.gov.it.

(48) <http://destinazioneitalia.gov.it/consultazione>.

(49) Indagine del maggio 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

(50) Confermata anche a livello internazionale in T. NAM, *Toward the New Phase of E-government*, cit.

4.1. *Cosa succede in Italia*

Qualche accenno alla situazione italiana è già stato fatto, ma proviamo ora a fare il punto della situazione: le richieste e le pressioni della società civile ci sono, mentre quelle dall'alto stanno arrivando.

Se guardiamo ai cittadini, alle associazioni e alle iniziative locali la scena italiana appare vivace e florida. In particolare è forte il movimento per gli Open data⁵¹ che raduna accolti tra cittadini⁵², associazioni, imprenditori e dirigenti di amministrazioni statali e enti pubblici. OpenPolis⁵³ è un'associazione che dal 2006 lavora con gli Open data per promuovere la cultura del *software* libero all'insegna della trasparenza e della partecipazione. Un altro esempio è Spaghetti Open data⁵⁴, un gruppo di cittadini che dal 2010 si è auto-organizzato in Rete dopo aver constatato un interesse forte ma frammentato, dentro e fuori le istituzioni, sui temi di apertura e riuso dei dati. Ci sono anche cataloghi di *dataset* a disposizione in Rete, come LinkedOpenData, CKAN o DatiOpen.it⁵⁵.

Tra gli appassionati ci sono anche dirigenti e funzionari che innovano dall'interno e lavorano per far diventare gli Open data una priorità

(51) Ultimamente, si parla sempre più specificatamente di *Open government data* su cui si consiglia la lettura di DI DONATO, *Lo Stato trasparente*, cit. La forza di questo movimento ha contribuito a imporre gli Open data come elemento principe, identificativo e, talvolta, esaustivo dell'Opengov.

(52) Ci sono molti cittadini, anche senza un *background* di informatica e di programmazione, interessati al riuso dei dati aperti. Ciò dimostra l'intrinseco valore economico e sociale dell'apertura dei dati che può essere colto da un numero crescente di cittadini cui non mancano le occasioni di seguire un corso *ad hoc* per impadronirsi degli strumenti tecnici. Ad esempio, l'associazione Girl Geek Dinner di Bologna (www.girlgeekdinnerbologna.com) promuove corsi per Open data di genere, ci sono le "School of data" proposte dalla Open Knowledge Foundation italiana (<http://it.okfn.org>) oppure i corsi sull'Open Data Journalism proposte da OpenPolis.

(53) www.openpolis.it.

(54) www.spaghettiopendata.org. Il primo raduno nazionale si è svolto a Bologna a gennaio 2013 per suggellare la collaborazione *online* che si era venuta a creare a partire dal 2010.

(55) www.linkedopendata.it è un'associazione che pubblica set di dati aperti e promuove Openbilancio, un progetto in collaborazione con Openpolis sui bilanci comunali; <http://it.ckan.net/about> è un *repository open source* sviluppato da Open Knowledge Foundation; www.datiopen.it è un progetto indipendente per la raccolta dei *dataset*.

del proprio servizio. Ne è un esempio la Regione Piemonte⁵⁶ che nel maggio 2010 per prima adotta questa filosofia di apertura dei propri dati – riconoscendone il valore⁵⁷ di patrimonio pubblico – in virtù del fatto di essere stati creati, raccolti e gestiti dalla p.a. E lo può realizzare grazie al decreto legislativo 36/2006 che recepisce la direttiva europea 2003/98/CE relativa all'utilizzo delle informazioni pubbliche quale importante materia prima per la creazione di servizi digitali e dall'elevato potenziale per la crescita economica. Molte Regioni – come l'Emilia-Romagna, la Puglia, il Veneto – hanno arricchito il percorso di innovazione istituzionale con altre azioni legislative e di sviluppo digitale, secondo il sano principio di "isomorfismo mimetico" che può prevalere in un contesto in cui domina l'incertezza sul percorso da seguire⁵⁸.

Se guardiamo ai contesti istituzionali (italiano e internazionali), troviamo importanti iniziative e strumenti concreti, oltre ai dispositivi legislativi accennati in precedenza. Il lancio dell'Agenda digitale europea⁵⁹ nel 2012 è, per esempio, un ulteriore tassello che va a completare lo scenario e a rafforzare le spinte esistenti nella società e nelle istituzioni. Ad esempio, il Comune di Bologna lancia il percorso partecipato sull'Agenda digitale locale proprio nell'ottica di ri-avvicinare cittadini e istituzioni. Anche il governo italiano si muove in questa direzione, anche se in modo casuale e disorganizzato. Prima il governo Monti col il Decreto Semplificazione nel febbraio 2012 e poi il governo Letta col Decreto del Fare nel giugno 2013 affrontano il tema dello sviluppo digitale del paese istituendo un'agenzia governativa dedicata. Anche se l'Agenda digitale non sembra essere ancora una

(56) www.dati.piemonte.it è una piattaforma sviluppata grazie al Csi-Piemonte per volontà della Regione per dimostrare come si possa fare innovazione radicale contando su risorse organizzative interne e scelte politiche al passo coi tempi.

(57) Utili informazioni sono contenute nel Libro Bianco sulle PSI (*Public Sector Information*), www.evpsi.org/evpsifiles/Libro_bianco_pdf.pdf.

(58) P. DI MAGGIO, W. POWELL, "The Iron Cage Revisited" *Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 147-160.

(59) <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en>.

priorità politica del governo, ci sono almeno un paio di esperienze e di progetti ministeriali di cui vale la pena parlare: Opencoesione e la Bussola della trasparenza.

Il Ministero per la coesione territoriale lancia il progetto Opencoesione nel luglio 2012 con l'obiettivo di mettere *online* e condividere in formato open tutti i dati relativi alle politiche di coesione del periodo 2007-2013. Il Ministro Fabrizio Barca afferma di voler stimolare una più attiva partecipazione dei cittadini nella formazione delle decisioni sulla programmazione e nel controllo sociale dei risultati. Questa dichiarazione riflette perfettamente i principi chiave dell'Opengov: trasparenza, partecipazione e collaborazione. In occasione del primo raduno di Spaghetti Open data è stata avviata anche un'azione di monitoraggio (*monithon*) sui progetti finanziati con le politiche di coesione, consultabili in Opencoesione.

Un altro strumento di monitoraggio è la Bussola della trasparenza⁶⁰ che permette di verificare l'adeguamento e l'implementazione dei dati e delle informazioni che la legge italiana (da ultimo il decreto 33/2013) impone alle pubbliche amministrazioni. Risponde direttamente alla filosofia dell'Opengov volendo attivare la partecipazione dei cittadini sulla manifestazione di (capacità di) trasparenza della p.a. stimolando la collaborazione reciproca. È possibile infatti controllare il sito, fare una graduatoria, esprimere un giudizio e creare delle mappe sulla base dell'indicatore scelto per l'analisi⁶¹. Un aspetto importante cui è stato pensato nel disegnare questo strumento è la possibilità per la p.a. di utilizzare i *feedback* sull'uso della Bussola per mettere in atto dei correttivi a livello legislativo e organizzativo. Non solo è importante per il successo dei processi partecipativi che le istituzioni diano seguito alle azioni di apertura e di coinvolgimenti dei cittadini, ma anche che le stesse istituzioni riescano a modificare

(60) www.magellanopa.it/bussola.

(61) Marco Bombardelli, in questo stesso numero, rileva la connessione tra l'adempimento dell'obbligo di pubblicazione e le modalità di ricerca delle informazioni. Queste ultime devono agevolare la ricerca e non ostacolarla, altrimenti non c'è vera trasparenza col solo inserimento delle informazioni dei siti web. La Bussola della trasparenza va proprio in questa direzione con aggiornamenti in *realtime* e percorsi semplificati.

il proprio comportamento in base al risultato delle esperienze in un circolo virtuoso per tutti i soggetti implicati.

5. Conclusioni

L'efficacia dei meccanismi di Opengov dipende – come tutti i fenomeni complessi e *multistakeholder* – da un insieme di fattori quali l'atteggiamento dei cittadini (più o meno fiducioso), l'esistenza di organismi indipendenti di monitoraggio (tra istituzioni e cittadini), dirigenti pubblici motivati che introducono pratiche innovative, la qualità della pratica democratica e la volontà politica della classe dirigente.

Le iniziative di Opengov si possono distinguere in due categorie nelle quali i fattori appena citati acquistano pesi diversi e delineano, rispettivamente, la “porta secondaria” e la “porta principale” del paradigma dell'Opengov⁶². Da un lato, la pubblica amministrazione ha chiaramente un ruolo predominante e rappresenta il “guardiano” delle informazioni che decide di rilasciare gocce di informazione a sua discrezione⁶³. Dall'altro lato, ci sono le iniziative che rispondono a una certa retorica della politica che ha individuato in questo tema un modo per ripensare la relazione con gli elettori. Ma è anche la prospettiva che vede la partecipazione come pratica democratica per eccellenza dove il cittadino e il governo hanno l'obiettivo comune di condividere le informazioni per il benessere della *governance* pubblica. Tra questi due estremi si stanno sviluppando delle forme intermedie che rappresentano la continua elaborazione delle pratiche e le future direzioni.

Tuttavia, è possibile individuare alcuni nodi dei quali essere consapevoli. Il primo riguarda il lato oscuro della trasparenza. Questo

(62) R. SANDOVAL-ALMAZÀN, *The Two Door Perspective: An Assessment Framework for Open Government*, in *Journal of E-democracy and Open Government*, 3, 2, 2011, pp. 166-181.

(63) Anche i temi della riservatezza delle informazioni e del segreto di Stato sono rilevanti ai fini di questo articolo, perché dimostrano quanto l'asimmetria informativa sia cruciale nella gestione del potere. D'altro canto, la trasparenza – quale valore fondante dell'Opengov – e le richieste di “apertura dei dati” non riguardano tutte le informazioni ma esplicitamente le *Public Sector Information* (Psi) riconosciute come patrimonio pubblico.

principio base non può diventare un concetto fine a se stesso, adottato acriticamente come valore in sé, perché altrimenti si svuoterebbe velocemente di significato rimanendo lettera morta. Infatti, la trasparenza deve essere agganciata alla democraticità⁶⁴ – e dunque alla partecipazione e alla condivisione dei processi – altrimenti le leggi (come il decreto 33/2013 e i suoi precursori) non riusciranno a trasformare la realtà, rimandando solo all'idea di come una democrazia (e un'amministrazione) dovrebbe essere. Inoltre, la trasparenza deve portare con sé innovazione, tanto nella retorica quanto nella pratica amministrativa.

Il secondo nodo riguarda il clamore circa gli Open data (richiamati anche nell'art. 7 del decreto 33/2013) che in alcuni casi copre la risonanza dell'Opengov. È vero che gli Open data sono uno strumento fondamentale del nuovo paradigma, ma possono rappresentare una facile via d'uscita per amministratori e politici che annunciano pubblicamente l'apertura dei dati e perdono di vista la realizzazione dell'Opengov⁶⁵. Altrimenti, si tratta “solo” di dati che non incrementano la trasparenza – e dunque – la conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni⁶⁶. Anzi, ci possono essere anche dei risvolti negativi di cui tenere conto⁶⁷.

In sintesi, per sperimentare le pratiche di Opengov quali veicolo di innovazione sono necessarie spinte e pressioni tanto dalle istituzioni quanto dalla società civile. Il nuovo paradigma porta con sé molte promesse positive per la democrazia del XXI secolo (più trasparenza e più partecipazione, minori asimmetrie informative e disimpegno politico) che aspettano solo di essere messe alla prova dei fatti attraverso

(64) Annamaria Bonomo, in questo stesso numero, afferma che solo così la trasparenza può diventare un vero dovere da assolvere. In particolare, è l'art. 5 del d.l. 33/2013 sull'Accesso civico a rappresentare uno strumento importante per agganciare la trasparenza alla democraticità.

(65) A. HOWARD, *On the Ambiguity of Open Government and Open Data*, 2012, <http://gov20.govfresh.com/on-the-ambiguity-of-open-government-and-open-data>.

(66) J. HARPER, “*Open Government*,” or “*Open Government Data*”, 2012, <http://techliberation.com/2012/02/29/open-government-or-open-government-data>.

(67) J. GRAY, *Open Public Data: Then What?*, 2011, <http://blog.okfn.org/2011/01/28/open-public-data-then-what-part-1>.

la collaborazione di tutti gli attori coinvolti nei processi di *agenda setting* e *decision making*. Questo articolo ha voluto illustrare in cosa consiste il nuovo paradigma e perché il contesto americano è stato particolarmente fruttuoso in tale senso. Per interpretare il fenomeno si è suggerito di guardare sempre alle dinamiche in atto tra i principali attori – cittadini e istituzioni – che possono favorire alternativamente gli uni o le altre. Il contesto italiano (la sua classe politica e la sua p.a.) non sembra dimostrare una particolare propensione a innovare attraverso atti legislativi innovativi, a meno di forti richieste e pressioni dalla società civile⁶⁸ oppure di adeguamenti forzati dalle *best practices* o trattati internazionali. Tuttavia, è indubbio che crescano la sensibilità e l'attenzione verso la trasparenza e la partecipazione – e quindi verso l'Opengov nel suo complesso.

Le sue potenzialità sono quindi piuttosto chiare, ma potranno dare i frutti desiderati solo se consapevoli delle facili scorciatoie (scambiare gli Open data per Opengov), degli ostacoli (una tradizionale cultura organizzativa della p.a. unita a una scarsa volontà della classe politica) e delle sinergie necessarie (tra cittadini, imprese, istituzioni e governi). Per il momento non si può che concordare col titolo provocatorio: *Open government, what else?*

(68) Questa si dimostra invece attiva e propositiva anche se si parla sempre di una minoranza di persone attive su questi temi.

