



Munich Personal RePEc Archive

Data publication on the beneficiaries of EU Structural Funds: what strategies for the European regions?

Ricci, Chiara Assunta and Biagetti, Marco and Reggi, Luigi

February 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62088/>

MPRA Paper No. 62088, posted 16 Feb 2015 08:04 UTC

LA PUBBLICAZIONE DEI DATI SUI BENEFICIARI DEI FONDI STRUTTURALI: QUALI STRATEGIE PER LE REGIONI EUROPEE?

Chiara Assunta Ricci, Marco Biagetti e Luigi Reggi

ABSTRACT

European Cohesion Policy and its Structural Funds, involving all EU Regions and Member States, are a well-suited context to verify the presence of different approaches to the publication of Open Government Data, a crucial tool to foster governmental transparency and accountability. Following the theoretical framework introduced by Dawes (2010), this paper is aimed at exploring how national and regional managing authorities of Structural Funds are making available the data on the use of the funding, in terms of both data stewardship (quality, format, accessibility, detail, etc.) and usefulness (availability of tools to interact with the data). The analysis takes into consideration 15 indicators aggregating 63 characteristics of the data published by each EU 2007-13 Programme in December 2013.

Results show that only a fraction of the administrations is investing in advanced tools for data visualization and citizen engagement. Those authorities rely on good quality and high detail of the information, thus confirming the interdependence of the stewardship and usefulness principles, as highlighted in the literature.

Introduzione

Questo articolo propone una valutazione delle attuali modalità di pubblicazione dei dati sui progetti finanziati dalla Politica di Coesione Europea e sui relativi beneficiari, sulla base della più recente letteratura accademica e delle linee guida nazionali e internazionali in tema di Open Government Data.

L'obiettivo è di fornire alcuni dati preliminari sul grado di trasparenza delle amministrazioni centrali e regionali europee che hanno in gestione i Fondi Strutturali Europei e di esplorare le strategie perseguite nella pubblicazione di queste informazioni sul web nel 2013.

L'analisi si basa sui dati raccolti tramite una specifica indagine ricognitiva con visita diretta sui siti delle Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi Operativi 2007-2013 finanziati con il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE), allo scopo di mettere in luce gli aspetti legati alla capacità delle amministrazioni di garantire la necessaria cura del dato in termini di qualità, dettaglio e completezza, nonché la dovuta fruibilità delle informazioni verso le altre amministrazioni, i beneficiari finali dei fondi, i giornalisti, i portatori di interessi e i semplici cittadini.

Un'analisi interpretativa di queste dimensioni ha lo scopo di dimostrare le interrelazioni tra questi aspetti in grado di garantire una reale trasparenza della spesa pubblica finanziata attraverso i fondi europei.

Negli ultimi anni si è sempre più affermato il paradigma degli Open Government Data come strumento fondamentale di trasparenza delle politiche pubbliche per migliorare i processi decisionali, rendere i cittadini più informati e consapevoli e favorire la creazione di nuovi servizi.

Tale paradigma è fondato sull'idea che, attraverso l'uso della tecnologia – e in particolare del cd. *web 2.0* – si possa garantire ai cittadini un più trasparente accesso ai documenti e alle procedure del governo e favorirne una partecipazione attiva. In questo approccio assume particolare rilevanza la disponibilità di dati su processi e realizzazioni dell'azione pubblica, sulle risorse finanziarie che costituiscono entrate e spese del Settore Pubblico, su quanto viene programmato inizialmente e quanto poi speso effettivamente. La disponibilità di tali dati in formato elaborabile costituisce la materia prima per favorire il riuso di informazioni legate ad una gestione sempre più trasparente della cosa pubblica e garantire ai cittadini una partecipazione informata alle politiche.

Da una parte, infatti, la disponibilità di dati aperti su quanto è gestito dalle amministrazioni pubbliche, siano esse europee, nazionali o locali, dà agli utenti la possibilità di informarsi e usare e rielaborare questi dati per indagare dinamiche, verificare spese e investimenti realizzati nell'interesse comune e, in alcuni casi, offrire applicazioni e servizi

che su tali dati si basano. Dall'altra, anche chi è chiamato a valutare gli investimenti pubblici e a verificare l'uso di tali risorse dispone di uno strumento cui applicare diversi metodi valutativi per arricchire il dibattito pubblico, offrendo studi, ricerche e indicazioni informate.

Le politiche di coesione territoriale, cioè quelle volte a incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini, indipendentemente dal luogo in cui vivono, tipicamente finanziate con risorse comunitarie tramite i Fondi Strutturali o con fondi nazionali (es. Fondo Sviluppo e Coesione), sono fortemente coinvolte in un percorso volto ad assicurare sempre più trasparenza e controllo sulle risorse destinate a amministrazioni locali e centrali, imprese e individui per ridurre le disparità esistenti tra i territori.

La Commissione Europea pone molta attenzione ai temi della trasparenza e dell'apertura dei dati nella gestione e nell'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari. Le recenti disposizioni per la programmazione del periodo 2014-2020 impongono, infatti, stringenti requisiti per la pubblicazione dei dati di monitoraggio sui singoli interventi finanziati, al fine di migliorare la qualità delle politiche, il cui successo dipende certamente dalla partecipazione informata dei cittadini e dalla possibilità di manifestare il proprio punto di vista e esercitare una pressione positiva sui soggetti responsabili della spesa.

Tuttavia, le AdG¹ dei Programmi Operativi hanno ancora ampia discrezionalità nella scelta di come rilasciare i dati sui beneficiari dei progetti in termini di dettaglio, qualità, accesso, possibilità di riuso e visualizzazione dei dati pubblicati.

In tale prospettiva, questo articolo si propone di approfondire le migliori pratiche a livello europeo, abilitare il confronto e lo scambio di esperienze tra programmi operativi italiani ed europei e, sulla base dell'evidenza quantitativa, formulare una serie di indicazioni per garantire una piena trasparenza sui soggetti che beneficiano delle risorse comunitarie per le politiche di coesione con la finalità di favorire il riuso dei dati, l'engagement e il controllo sociale.

Il lavoro si articola nei seguenti paragrafi: dopo un breve richiamo al paradigma degli open data (par. 2), presenteremo le attuali disposizioni normative (par. 3). Nelle pagine successive, in seguito ad una rapida rassegna della metodologia utilizzata per la raccolta dati, si mostreranno delle elaborazioni. Alcune riflessioni finali concludono il lavoro.

1. Il paradigma degli Open Government Data e la valutazione delle politiche nell'apertura dei dati

Il dibattito pubblico sulla necessità di maggiore apertura dei *dataset* delle attività dei Governi e delle Amministrazioni dello Stato come caratteristica desiderabile si è recentemente allargato sia negli Stati Uniti quanto in ambito europeo (Davies, 2014). La letteratura riconosce, infatti, ai dati aperti un ampio potenziale economico, dal momento che la disponibilità di informazioni precedentemente inaccessibili favorisce la creazione di innovazione da parte degli utenti (Von Hippel, 2005) e la nascita di nuove imprese. Tramite questo approccio basato sull'apertura e la condivisione delle informazioni è possibile la creazione di nuovi e-Service che risultano sia efficaci, in quanto incentrati sull'utente, sia efficienti perché in grado di sfruttare capacità e conoscenze al di fuori del governo.

In particolare, gli Open Government Data (OGD) come messo in luce da numerosi studi (si vedano ad esempio Ubaldi, 2013; Vickery, 2011): i) favoriscono la trasparenza e la responsabilità delle scelte politiche; ii) consentono la creazione di nuovi prodotti e servizi da parte del governo, della società civile e singoli cittadini; iii) aumentano la collaborazione tra gli enti pubblici, i cittadini e imprese; iv) consentono miglioramenti sostanziali nella qualità del processo decisionale, in termini, ad esempio, di qualità della spesa e del servizio pubblico offerti; v) possono contribuire alla creazione di capitale sociale attraverso la valorizzazione dei flussi di informazione da e verso il cittadino (tramite la partecipazione a dibattiti pubblici, il crowdsourcing di informazioni pertinenti etc.).

Principale riferimento per la definizione degli Open Government Data sono gli otto principi degli (OGD), redatti nel 2007 dall'Open Government Working Group², secondo cui l'informazione fornita deve essere:

- Completa - tutti i dati pubblici sono disponibili, dove per dati pubblici si intende dati non soggetti a limitazioni di privacy, sicurezza o privilegio.
- Primaria - i dati vengono raccolti alla fonte, con il massimo livello di granularità, senza essere aggregati o modificati.
- Tempestiva e aggiornata - i dati sono disponibili appena possibile per preservarne il valore.

¹ Le autorità designate dagli stati membri (a livello nazionale, regionale o ad altri livelli) che si occupano della gestione dettagliata dei programmi che ricevono sostegno dai Fondi strutturali e hanno il compito di informare i potenziali beneficiari, selezionare progetti, monitorare la realizzazione e rilasciare le informazioni sui programmi.

² <http://www.opengovdata.org/>

- Accessibile - i dati sono disponibili per la più ampia gamma di utenti per il maggior numero di scopi.
- Machine-processable - i dati vengono adeguatamente strutturati in modo da consentirne l'elaborazione automatizzata.
- Non discriminatoria - i dati sono a disposizione a tutti liberamente senza che sia necessario registrarsi.
- Non proprietaria - i dati sono disponibili in un formato privo di controllo esclusivo.
- Libera da licenza - i dati non sono soggetti a copyright, brevetti, marchi di fabbrica ecc.

Alcune restrizioni possono essere consentite per ragioni di *privacy*, sicurezza e privilegio.

Bisogna però tener conto del fatto che se piattaforme tecnologiche, standard comuni e licenze aperte svolgono un ruolo fondamentale nel rendere i dati più facilmente accessibili e più semplici da elaborare, anche interventi di tipo organizzativo, economici e sociali sono utili a costruire un contesto favorevole per generare valore aggiunto dagli OGD. Il modello “cinque stelle per l'*Open Data engagement*”³ proposto da Tim Davies (Davies, 2012) suggerisce gli elementi chiave da considerare per valutare le iniziative che mirano ad un maggior coinvolgimento degli utenti dei dati: ogni stella comprende una serie di domande utili ad indagare il contributo delle amministrazioni ad incrementare le opportunità di partecipazione degli utenti tramite ad esempio la realizzazione di modalità di interazione con l'utente e di iniziative volte a favorire il riuso dei dati.

Il paradigma degli Open Data non si limita quindi alla considerazione degli aspetti tecnologici ma considera anche il ruolo dell'“elemento umano” nel favorire una cultura per una migliore produzione e un più ampio riutilizzo dei dati.

Un utile riferimento all'interno del quale è possibile valutare gli sforzi delle amministrazioni nel rendere concreto il paradigma degli Open Data è la classificazione formulata da Dawes (2010), in cui sono distinti i due principi alla base dell'accesso e della diffusione dell'informazione pubblica: *stewardship* e *usefulness*.

Questi due principi offrono un framework teorico semplice e chiaro in grado di riassumere le molte considerazioni necessarie a definire un quadro per sfruttare il valore potenziale dell'informazione pubblica resa disponibile e realizzare una maggiore trasparenza.

Il primo principio - *stewardship* - comprende le azioni e le politiche mirate alla “cura” del dato e volte a garantire la qualità e il dettaglio dell'informazione, a ridurre il rischio di uso improprio e conseguentemente a aumentare la fiducia degli utenti verso l'informazione pubblica. Il secondo principio - *usefulness* - include la creazione di valore aggiunto per cittadini e imprese e la promozione di innovazione, comprendendo quindi le azioni volte a rendere i dati maggiormente fruibili per l'utenza finale.

La rapida affermazione del paradigma Open Government Data ha fatto seguire alla spontaneità delle prime iniziative di Open Government numerose azioni volte ad un progressivo processo di apertura di dati e informazioni.

Quasi ogni mese, vengono lanciate nuove iniziative nazionali per la messa in rete di portali che rendono disponibili nuovi dati in grado di essere riutilizzati (Davies, 2014). Modelli simili vengono replicati a livello locale, con i comuni e le entità sub-nazionali che portano avanti con le stesse modalità i propri progetti di dati aperti. Parallelamente, procede di pari passo l'evoluzione della normativa in tema di trasparenza.

Una particolare attenzione è stata rivolta, negli ultimi anni, alla pubblicazione dei dati delle politiche pubbliche per lo sviluppo economico, in particolare sull'allocazione dei budget governativi, sul dettaglio delle voci di bilancio più significative, sull'attuazione delle misure di stimolo all'economia avviate durante la crisi, sulla destinazione, l'ammontare e l'impatto dei sussidi pubblici alle imprese.

In base a quanto messo in luce da Davies (2014), nonostante le similarità di queste pratiche, coloro che le applicano differiscono molto in termini di livello di sviluppo, struttura politica e priorità di governo. Viene quindi posta attenzione al fatto che, nonostante si stia sviluppando un discorso comune sui dati, le politiche e le pratiche corrispondenti sono ancora ben lontane dall'essere uniformi (Davies, 2014). Gli studi attualmente disponibili evidenziano infatti che se da un lato esistono numerosi elementi di similitudine, dall'altro è possibile osservare anche un alto grado di variazione tra le politiche sottostanti e le strategie messe in atto nell'apertura dei dati.

In quest'ottica, la politica di coesione dell'UE rappresenta lo scenario ideale per misurare i livelli di trasparenza, affidabilità e interattività degli OGD disponibili.

Come riportato da Osimo (2008), le informazioni sui “beneficiari di finanziamenti pubblici”, che comprendono i beneficiari dei Fondi strutturali europei, rientrano tra i primi dati pubblici da rendere disponibili per una maggiore

³ <http://www.opendataimpacts.net/engagement/>

trasparenza a livello di Unione. La politica regionale è, infatti, la seconda voce più consistente nel bilancio UE dopo l'agricoltura e assorbe circa un terzo del bilancio totale pari a 347 miliardi di euro per il periodo 2007-13.

Inoltre, tutte le regioni e gli Stati membri dell'UE condividono norme e regolamenti comuni per cui i dati sono perfettamente confrontabili. Il fatto che le norme si concentrino poi solo su un set minimo di requisiti per la pubblicazione dei dati sul web, lascia spazio ad iniziative autonome volte al miglioramento in termini di dettaglio, qualità, accesso e visualizzazione.

Infine, la trasparenza nella spesa dei Fondi strutturali dell'UE è stata spesso messa in discussione (si veda ad esempio Bachtler, 1998) e la disponibilità delle informazioni si rivela un elemento fondamentale per il controllo della gestione delle risorse.

3. La trasparenza e l'apertura dei dati nelle politiche di coesione: il contesto di riferimento

La Commissione Europea pone una crescente attenzione ai temi della trasparenza e dell'apertura dei dati nella gestione e nell'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari.

Risale a luglio 2014 il lancio di una nuova piattaforma open data⁴ che fornisce informazioni relative agli investimenti effettuati e ai risultati ottenuti dalle Politiche di Coesione all'interno dei Paesi membri. La piattaforma contiene numerosi dataset e propone dati di sintesi, elaborazioni grafiche e interessanti strumenti di analisi e visualizzazione. Le informazioni possono essere esportate in formati aperti e riutilizzate liberamente dagli utenti. Questi ultimi hanno inoltre la possibilità di commentare/valutare il dataset e ottenerne numerose informazioni a riguardo.

Importanti segnali in direzione di una maggiore trasparenza si hanno anche per quanto riguarda la pubblicazione delle informazioni sui destinatari dei Fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

Il tema della divulgazione delle informazioni sui destinatari dei Fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente, è stato affrontato a partire dal novembre 2005, momento in cui è stata lanciata la European Transparency Initiative (Iniziativa Europea per la trasparenza, ETI). Il successivo Libro Verde presentato dalla Commissione il 3 maggio 2006 ha delineato l'opportunità di elaborare un nuovo quadro giuridico, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, al fine di garantire una politica omogenea nei confronti di tutti i beneficiari dei fondi comunitari ponendo le basi per l'elaborazione di una *Guidance Note* su cui la Commissione e gli Stati Membri si sono accordati nel COCOF del 23 aprile 2008. Quest'ultimo documento ha fornito una guida agli Stati Membri sulle modalità di applicazione dell'ETI proponendo uno standard comune per la pubblicazione delle informazioni sui destinatari dei Fondi UE.

I Regolamenti dei Fondi Strutturali per il 2007-2013 obbligano gli Stati Membri e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi a rendere disponibili informazioni sull'utilizzo dei Fondi e, in particolare, il nome dei beneficiari (ad esempio, le aziende che ricevono un finanziamento), la denominazione degli interventi (il titolo del progetto), e l'importo del finanziamento pubblico destinato ai progetti.

Quindi, le disposizioni regolamentari si limitano soltanto a stabilire alcuni requisiti base a cui gli Stati membri e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi devono attenersi, lasciando ampio spazio alla discrezionalità in termini di dettaglio, qualità, accesso, possibilità di riuso e visualizzazione dei dati pubblicati.

4. La qualità dei dati sui beneficiari: indagine e analisi

Per valutare la trasparenza dei dati relativi alle liste dei beneficiari dei PO europei co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) è stata condotta una rilevazione dei contenuti disponibili via web sull'universo di tutti i programmi al fine di verificare la presenza o assenza di specifiche caratteristiche di qualità.

Oltre alle disposizioni normative, i riferimenti per la definizione delle variabili da rilevare sono quelli definiti all'interno del paradigma degli OGD, passati in rassegna nella sezione 2 e raggruppati in categorie omogenee in base al quadro teorico formulato da Dawes (2010).

Le liste dei beneficiari pubblicate dai 434 Programmi Operativi finanziati con i Fondi Strutturali Comunitari dei 27 Paesi dell'UE approvati a luglio 2009 sono state analizzate tramite visita diretta su tutti i siti promossi delle Autorità di Gestione nell'Unione Europea.

⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Nello specifico si tratta di 317 programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) attraverso cui l'Unione europea mira a consolidare la coesione economica e sociale del proprio territorio correggendo gli squilibri fra le regioni. I programmi finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) che, in particolare, ha lo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale migliorando le possibilità di occupazione negli stati membri sono invece 117.

Rispetto al totale, i programmi CONV e CRO sono 363 mentre sono 71 quelli che rientrano tra i programmi di cooperazione transnazionale (Transnational Cooperation) e transfrontaliera (Cross Border Cooperation), strumenti dei quali l'Unione Europea si avvale per rafforzare la cooperazione tra Paesi e aree geografiche confinanti.

In Italia l'articolazione della programmazione FESR e FSE 2007-2013, il cui quadro di riferimento è il Quadro Strategico nazionale (QSN), prevede un totale di 66 Programmi Operativi (PO), di cui 52 ricadono negli obiettivi "Convergenza" (CONV, 19 Programmi) e "Competitività Regionale e Occupazione" (CRO, 33 Programmi), mentre i rimanenti 14 appartengono all'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea". Fanno riferimento all'area obiettivo CONV 7 Programmi Nazionali (PON), 10 Regionali (POR) e 2 Interregionali (POIN), mentre nell'area CRO si contano 32 POR e 1 PON.

Le liste dei beneficiari sono state individuate a partire dai siti web della DG "Regional Policy" e DG "Employment" della Commissione Europea⁵, che forniscono link diretti alle pagine web dove i dati sono consultabili. Nel caso di link non disponibile o danneggiato, si è provveduto a una ricerca via web tramite i più comuni motori di ricerca.

Qualora dal sito accessibile tramite la pagina web della Commissione ci sia un chiaro rimando ad un altro sito in cui sono contenute ulteriori informazioni sui beneficiari dei programmi, sono state considerate entrambe le fonti informative.

Tali informazioni sono incrociate con i dati sui programmi disponibili nel sistema di monitoraggio comunitario (tipologie di programmi, territori impattati, fondi, obiettivi, ammontare di risorse, ecc.). I dati presentati in questo articolo si riferiscono a quanto osservato nel mese di dicembre 2013.

La scelta di una modalità per la valutazione delle liste basata su contenuti già disponibili sul web è mirata a escludere elementi di soggettività tipici di altre modalità di indagine come l'intervista diretta o la somministrazione di un questionario.

Di seguito presentiamo brevemente i principali risultati emersi.

4.2 Alcuni risultati

Lo sviluppo della letteratura e l'evoluzione della normativa sul tema della trasparenza, oltre alle evidenze emerse dalla verifica empirica, hanno portato a rilevare un totale di 62 variabili nel 2013. Questo ha comportato la necessità di classificare e aggregare le variabili su tre livelli come riportato nella Tabella 1. Tale classificazione mantiene come framework teorico di riferimento i principi della *stewardship* e dalla *usefulness* già descritti in precedenza. Il primo principio è articolato nelle categorie "Dettaglio" e "Qualità" che considerano rispettivamente il dettaglio delle informazioni fornite e la loro qualità per il riutilizzo da parte degli utenti. Nel primo campo rientrano le variabili relative alla presenza di alcune informazioni specifiche sul progetto (il periodo di programmazione, il codice progetto, foto e schede navigabili) e sui risultati conseguiti tramite la pubblicazioni di indicatori sull'avanzamento del progetto e sui principali obiettivi raggiunti. Nel secondo campo, oltre alle variabili che valutano la qualità del formato e l'accuratezza con cui i dati sono descritti per una maggiore comprensione da parte dell'utente, sono state incluse nuove variabili che arricchiscono le informazioni sull'accessibilità ai dati pubblicati. Tra queste, in particolare, stato verificato, tramite l'accesso al file *robots.txt*, che non fossero presenti indicazioni per i motori di ricerca di non indicizzare le pagine contenenti i *database* scaricabili o consultabili *on line*.

Il principio della *usefulness* è invece declinato nelle categorie "Navigazione" e "Partecipazione". La seconda categoria costituisce forse la principale novità della rilevazione 2013 rispetto agli anni precedenti dal momento che considera la presenza di variabili finalizzate a raccogliere i feedback dei cittadini, ad incentivare la partecipazione il monitoraggio sui dati e a sostenere la creazione di community. Come evidenziato dal modello "5-Stars of Open Data Engagement" proposto da Tim Davies, infatti, i cittadini non sono meri destinatari dell'intervento pubblico ma ne sono parte costituente per cui è

⁵ La mappa per i programmi FESR si trova all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm

Per i programmi FSE all'indirizzo:

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=31&langId=en>

necessario che il rilascio dei dati si inserisca in un contesto collaborativo. La partecipazione civica nella creazione di valore pubblico diventa la finalità principale da abilitare e rafforzare alimentando i processi di partecipazione. Le variabili incluse sono quindi relative alla possibilità di contattare l'amministrazione e alla disponibilità di una "guida" al riuso e alla creazione di valore aggiunto da parte dell'utenza finale.

La Tabella 1 presenta l'elenco delle categorie fino al terzo livello in cui sono classificate le caratteristiche delle liste dei beneficiari riportando, nelle ultime due colonne, le percentuali di presenza di ciascuna nei PO italiani ed europei rispetto al totale, con riferimento all'anno 2013. I valori riportati si riferiscono al valore percentuale rispetto massimo realizzabile, ad eccezione del caso dei formati dove è indicata la percentuale di presenza. Per questa analisi sono stati considerati, oltre ai programmi degli obiettivi Convergenza e Competitività riconducibili a ciascuno stato membro, anche i numerosi programmi di Cooperazione, per un totale di 434 PO.

È subito evidente come le caratteristiche più diffuse, coerentemente con le indicazioni della normativa europea, siano quelle riferite alle informazioni sui finanziamenti ricevuti e sul progetto (tra cui rientrano il nome del progetto e del beneficiario) ricomprese nella categoria "Dettaglio". In questo ambito le informazioni meno frequenti risultano essere quelle connesse ai risultati ottenuti dal progetto (dove si registra un valore medio pari all'9 per cento) e quelle che forniscono informazioni sulle politiche alla base dei progetti. Questa evidenza testimonia come sia ancora debole la connessione tra l'attuazione del progetto e gli obiettivi di policy che ne giustificano il finanziamento.

Tra le caratteristiche relative alla qualità del dato, si registrano valori soddisfacenti per quanto riguarda l'esplicitazione della data dell'ultimo aggiornamento della lista pubblicata, nonostante questa possa essere lontana nel tempo, e le variabili relative all'accessibilità dei dati. Bisogna però sottolineare che nell'ambito di quest'ultima categoria rientra anche la variabile assenza di *robots.txt* il file che in 9 Programmi Operativi impedisce di ai più comuni motori di ricerca di indicizzare le pagine contenenti i database scaricabili o consultabili on line, in un'ottica in contrasto con quella degli *Open Data*. La licenza sotto la quale le informazioni sono pubblicate è invece esplicitata in pochissimi casi che rappresentano l'1% sul totale dei programmi. A questo proposito è importante ricordare come l'esplicitazione di una licenza aperta come la *Creative Commons*⁶ o la licenza italiana specificamente sviluppata per i *database* pubblici, la *Open data licence*⁷, parte della definizione di *Open Data*, aiuterebbe a sciogliere ogni dubbio sulla possibilità effettiva di riuso delle informazioni rilasciate.

⁶ <http://www.creativecommons.it/>

⁷ <http://www.formez.it/iod/>

Tabella 1 Valori degli indicatori di dettaglio sulla quantità e qualità di informazioni disponibili (in % sul massimo realizzabile, nel caso dei formati è indicata la percentuale di presenza) per categoria, anno 2013

Classe	II livello	III livello	Media totale PO (434 programmi)	Media Italia	
Stewardship	Dettaglio	Finanziamento	53%	52%	
		Localizzazione	20%	24%	
		Politiche	23%	34%	
		Stato di avanzamento	44%	34%	
		Progetto	51%	48%	
		Risultati	9%	1%	
	Qualità	Accessibilità	Accessibilità	29%	20%
			Descrizione dei dati	12%	5%
		Formato	PDF scansionato	1%	2%
			PDF	63%	80%
			DOC	4%	0%
			HTML	50%	25%
			HTML (chiuso)	7%	4%
			HTML (unica pagina)	42%	22%
Licenza	XLS	37%	31%		
	CSV	12%	16%		
	XML, JSON	4%	4%		
	RDF	0%	0		
Aggiornamento	Licenza	1%	10%		
Usefulness	Navigazione	Mappe e grafici	20%	4%	
		Ricerca	28%	9%	
	Partecipazione	Contatti	9%	0%	
		Guida	9%	4%	

Fonte: nostra elaborazione

I valori riportati nella tabella sulla diffusione dei diversi formati ci permettono considerare le possibilità di riuso e di rielaborazione autonoma da parte di tutti i soggetti interessati per tutti i 434 PO indagati. Dalla considerazione di questo universo emerge una situazione piuttosto scoraggiante, poiché i programmi che utilizzano i formati maggiormente riutilizzabili tra quelli considerati (XML, JSON, RDF) sono solo il 4 per cento del totale. Particolarmente preoccupante è, per il caso italiano, l'ancora troppo ampia diffusione del PDF (presente nell'80 per cento dei PO), nonostante essa risulti essere accompagnata in una minoranza di casi dalla diffusione delle informazione anche tramite altri formati.

Le caratteristiche classificate nell'ambito del principio della *usefulness* risultano nel complesso meno diffuse, soprattutto per quanto riguarda i PO italiani. In particolare, le variabili di *engagement* presentano un bassissimo livello di diffusione. Questa evidenza mette in luce la necessità di maggiori sforzi affinché sia favorita una maggiore partecipazione civica e uno scambio proficuo tra cittadini e amministrazioni nel processo di diffusione delle informazioni.

5. Strategie di pubblicazione dei dati: un'analisi interpretativa

Dawes sottolinea come i due principi di *stewardship* e *usefulness* “possono sembrare antitetici, ma possono anche essere visti come complementari. Nonostante abbiano scopi differenti, questi scopi sono tra di loro compatibili e si rafforzano a vicenda”⁸ (Dawes, 2010, p. 381). Infatti, la qualità delle informazioni fornite e la relativa documentazione può abilitare forme più sofisticate di utilizzo. Inoltre, il prodotto di una buona *stewardship* del dato riduce il rischio di cattiva interpretazione e uso incorretto dei dati, favorendo una maggiore comprensione delle informazioni fornite da

⁸ “[...] may appear to be antithetical, but they can also be viewed as complementary. Although they serve different goals, those goals are compatible and they can be mutually reinforcing”

parte degli utenti e un maggiore fiducia verso l'operato delle amministrazioni, incoraggiando quindi la creazione di strumenti, applicazioni e pratiche innovative basate sui dati. L'utilizzo e la diffusione dei dati, permette infine un aumento della domanda di quei dati, contribuendo così al miglioramento della loro qualità (Dawes, 2010).

I dati qui considerati sono utili a verificare quanto le interrelazioni tra questi due principi siano evidenti nel caso della Politica di Coesione Europea, e come questo si rifletta nelle strategie di pubblicazione seguite dalle amministrazioni.

Tabella 2 Matrice di associazione tra gli indicatori di stewardship e usefulness, anno 2013

			STEWARDSHIP									USEFULNESS				
			Qualità				Dettaglio					Partecipazione		Navigazione		
			Accessibilità	Descrizione dei dati	Formato	Aggiornamento	Politiche	Localizzazione	Finanziamento	Progetto	Stato di avanzamento	Risultati	Contatti	Guida	Mappe e grafici	Ricerca
STEWARDSHIP	Qualità	Accessibilità	1.00	0.27	0.85	0.24	0.38	0.48	0.53	0.40	0.42	0.74	0.76	0.68	0.70	0.58
		Descrizione dei dati	0.27	1.00	0.34	0.32	0.20	0.58	0.26	0.74	0.78	0.76	0.84	0.62	0.64	0.57
		Formato	0.85	0.34	1.00	0.41	0.25	0.48	0.59	0.45	0.60	0.69	0.58	0.71	0.67	0.53
		Aggiornamento	0.24	0.32	0.41	1.00	-0.48	-0.03	0.38	0.13	0.36	0.41	0.51	0.62	0.35	0.04
	Dettaglio	Politiche	0.38	0.20	0.25	-0.48	1.00	0.66	0.24	0.46	0.28	0.34	0.53	0.21	0.30	0.46
		Localizzazione	0.48	0.58	0.48	-0.03	0.66	1.00	0.30	0.63	0.70	0.63	0.61	0.33	0.64	0.59
		Finanziamento	0.53	0.26	0.59	0.38	0.24	0.30	1.00	0.46	0.48	0.72	0.57	0.53	0.43	0.27
		Progetto	0.40	0.74	0.45	0.13	0.46	0.63	0.46	1.00	0.77	0.86	0.96	0.41	0.55	0.58
		Stato di avanzamento	0.42	0.78	0.60	0.36	0.28	0.70	0.48	0.77	1.00	0.90	0.98	0.68	0.74	0.63
Risultati	0.74	0.76	0.69	0.41	0.34	0.63	0.72	0.86	0.90	1.00	0.91	0.65	0.83	0.61		
USEFULNESS	Partecipazione	Contatti	0.76	0.84	0.58	0.51	0.53	0.61	0.57	0.96	0.98	0.91	1.00	0.70	0.90	0.73
		Guida	0.68	0.62	0.71	0.62	0.21	0.33	0.53	0.41	0.68	0.65	0.70	1.00	0.74	0.89
	Navigazione	Mappe e grafici	0.70	0.64	0.67	0.35	0.30	0.64	0.43	0.55	0.74	0.83	0.90	0.74	1.00	0.75
		Ricerca	0.58	0.57	0.53	0.04	0.46	0.59	0.27	0.58	0.63	0.61	0.73	0.89	0.75	1.00

Fonte: nostra elaborazione

La Tabella 2 mostra il grado di associazione⁹ tra i vari indicatori, raggruppati secondo la classificazione considerata nella sezione precedente. A conferma del modello teorico preso a riferimento, è possibile verificare valori di

⁹ La tabella d'associazione rappresenta la misura di correlazione di rango Gamma di Goodman e Kruskal per variabili ordinali, come nel caso degli indicatori qui considerati. I valori variano da -1 (perfetta inversione o associazione negativa al 100%) a +1 (perfetto accordo o associazione positiva al 100%). Il valore 0 indica la totale assenza di associazione. Essa viene calcolata con la seguente formula: $G = \frac{N_c - N_d}{N_c + N_d}$ dove N_c rappresenta

il numero di coppie discordi, ovvero il numero di coppie dei casi classificati nello stesso ordine per le variabili prese a due a due e N_d è il numero di coppie discordi, ovvero il numero di coppie dei casi classificati in maniera diversa nelle due variabili. Le coppie che presentano dei "pareggi" sono eliminate.

associazione molto elevati tra alcuni indicatori non solo all'interno allo stesso "principio" (*stewardship* o *usefulness*) ma anche tra i due principi.

In particolare, gli indicatori riguardanti la possibilità di fruire facilmente dei dati tramite rappresentazioni dinamiche ("mappe e grafici") risulta associata a misure di qualità quali l'accessibilità dei contenuti e a particolari dettagli dell'informazione come lo stato di avanzamento e i risultati del progetto, particolarmente interessanti per una loro rappresentazione anche grafica.

Inoltre, le amministrazioni che per prime hanno iniziato ad offrire strumenti di engagement degli utenti sembrano tutte partire da un'ottima base in termini di dettaglio dell'informazione disponibile. Ad esempio, una descrizione puntuale del progetto (indicatore "Progetto"), la presenza di adeguate informazioni sui progressi ("Stato di avanzamento") e sui esiti dei progetti (magari corredati da foto, video e altre evidenze come misurato dall'indicatore "Risultati") costituiscono una sorta di preconditione per dare la possibilità all'utente di commentare efficacemente il progetto interagendo con le amministrazioni ("Contatti"). Allo stesso modo, la presenza di dati georeferenziati, magari già disponibili sotto forma di mappe sui siti governativi ("Mappe e grafici"), costituisce un'informazione essenziale per l'utenza interessata a verificare in loco lo stato del finanziamento per poi riportare spunti di interesse per l'amministrazione.

6. Discussione e conclusioni

L'articolo ha preso in esame l'offerta di dati sull'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei da parte delle amministrazioni centrali e regionali che, in tutta Europa, hanno la responsabilità nella gestione dei fondi stessi, allo scopo di valutare il livello di reale trasparenza delle politiche, misurata non solo come livello di dettaglio dell'informazione disponibile, ma anche in termini di capacità di rendere le informazioni pubblicate realmente fruibili all'ampia platea di utenti costituita da portatori di interesse, ricercatori, giornalisti, cittadini interessati, e altre amministrazioni.

Secondo i dati raccolti tramite un'indagine via web sui siti delle Autorità di Gestione, mentre molte amministrazioni ancora si limitano a diffondere un "set minimo" di informazioni di base, stabilite come obbligo di pubblicazione da parte dei regolamenti del 2006 (ben prima, cioè, che il paradigma degli Open Government Data si diffondesse come pratica di gestione dell'informazione pubblica), altre hanno deciso di investire di più sulla trasparenza delle proprie politiche. Alcune amministrazioni, infatti, si sono mostrate più avanzate considerando sia la quantità e qualità dei dati forniti, sia lo sviluppo di servizi e rappresentazioni in grado di includere il maggior numero di utenti possibili nella lettura e interpretazione delle "liste dei beneficiari" dei finanziamenti europei. Inoltre, alcuni pionieristici tentativi di mettere a disposizione strumenti per favorire la partecipazione attiva dei beneficiari dei fondi e della cittadinanza hanno messo in luce l'esigenza delle amministrazioni di "rendere conto" ai cittadini dell'uso dei fondi pubblici aprendosi ad un dialogo che non si esaurisca nella tradizionale modalità di comunicazione "unidirezionale" tra Autorità di Gestione e beneficiari finali delle Politiche di Coesione, ma che instauri meccanismi di vera e propria collaborazione.

Un'analisi più dettagliata delle strategie seguite dalle amministrazioni europee ha infine confermato come i due principi complementari di *stewardship* e *usefulness* dei dati, evidenziati dalla letteratura come chiavi interpretative delle modalità di pubblicazione dei dati pubblici in un contesto di Open Government Data, presentino numerose interrelazioni. Le evidenze raccolte dall'indagine hanno mostrato come sia necessario, per sviluppare un'offerta in grado di dare reale fruibilità all'informazione, disporre di dati di base con un dettaglio e una qualità sufficiente a consentirne la rappresentazione e, come passo successivo, favorire nuove forme di ingaggio della cittadinanza. Il sempre maggiore utilizzo e diffusione dei dati potrà poi costituire un fattore di stimolo per la raccolta e pubblicazione di dati di qualità sempre maggiore qualità. Questo meccanismo di continuo rafforzamento dell'offerta potrà quindi premiare le amministrazioni che saranno in grado di bilanciare efficacemente i principi di *stewardship* e *usefulness*.

Bibliografia

Bachtler J., (1998) “Reforming the Structural Funds: challenges for EU regional policy”, *European Planning Studies*, vol. 6(6), pp. 645-664.

Davies T., (2014) “Open Data Policies and Practice: An International Comparison”, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2492520> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2492520>

Davies T., (2012) *Supporting open data use through active engagement*, paper presented at the W3C Using Open Data Workshop

Dawes S. (2010) “Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency”, *Government Information Quarterly*, vol. 27, pp. 377-383

Open Government Working Group, (2007) “8 Principles of Open Government Data”, <http://www.opengovdata.org/>

Osimo D. (2008) “Web 2.0 in Government: Why and How?”, European Commission Joint Research Centre

Ubaldi B. (2013) “Open Government Data: Towards an Empirical Analysis of OpenGovernment Data Initiatives”, Working Papers on Public Governance. Paris, OECD

Vickery G., (2011) “Review of recent studies on PSI re-use and related market developments”. *Information Economics*, Paris

Von Hippel E., (2005) *Democratizing innovation*, MIT Press, Cambridge (MA)