

Osservatorio sulle fonti

FRA USABILITY E USER EXPERIENCE: VERSO IL NUOVO CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

di Gian Luca Conti¹

SOMMARIO: 1. La forza delle parole. - 2. Tecnologia e pubblica amministrazione: verso una forma di Stato digitale?. - 3. La cittadinanza è digitale?. - 4. Digitale e innovazione. - 5. Italia Login dinanzi alle smart cities. - 6. Dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese. - 7. Conclusioni.

Digital citizenship is the aim of art. 1 of legge Madia. It is no easy, however, to understand the exact meaning of citizenship in conjunction with information technologies and new media. User Experience can help to that extent.

The new CAD (Code of digital administration) is aimed at creating a new way to be a citizen. Digital citizenship is shaped on the citizen's experience to make a fashionable and pleasant exercise of the citizen's rights and even of the citizen's duties.

This aim is based on the ability of AgID (the governative agency for the digital and the innovation) to elaborate a platform in which every public administration can participate and to which everyone can be connect.

¹ Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. La forza delle parole

Il primo dato da osservare nel processo di riforma del codice dell'amministrazione digitale avviato con l'art. 1, legge 7 agosto 2015, n. 124² è il valore semantico delle parole utilizzate dal legislatore della delega.

L'espressione "cittadinanza digitale" e, forse, ancora più, l'idea di una "carta della cittadinanza digitale" alludono a uno status (la cittadinanza) che sinora si è realizzato attraverso il rapporto fra il cittadino e lo Stato ma che potrebbe diventare un rapporto fra il cittadino e la rete, fanno immaginare una evoluzione del rapporto fra l'utente e la rete in cui lo Stato si fa garante di una rete consapevole dei diritti dei cittadini.

Ovviamente non è così: lo Stato non è riuscito a imporre le sue regole sulla rete e a impostare il problema dei diritti di libertà nella rete.

Molto più semplicemente lo Stato ha deciso di utilizzare alcuni strumenti tipici delle tecnologie digitali per migliorare la *user experience* del cittadino nell'esercitare i suoi diritti e nell'adempire ai suoi doveri.

La cittadinanza digitale costituisce, nelle pagine che seguono, soprattutto un problema di *user experience* della cittadinanza, nella quale l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) si fa carico del compito di rendere per il privato non solo più semplice e ma anche più piacevole e, perciò, attraente, esercitare i propri diritti ed adempire ai

² Sul Codice dell'Amministrazione digitale: G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione della telematica*, Milano, 2008; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 469 ss., Id., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, ivi, 2012, 1041 e AA.VV., *La nuova pubblica amministrazione. I principi dell'Agenda digitale*, a cura di M. Iaselli, Roma, 2014, passim. In generale sull'evoluzione della trasparenza amministrativa e sulla cd. amministrazione digitale: A. SIMONATI, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, 750-751 (sulla centralità del valore della trasparenza: V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, ivi, 814; B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013, F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it; A. CONTIERI, *Trasparenza e accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 2014, 563 ss.; M. D'ARIENZO, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, 143); M. OCCHIENA, *La necessaria riforma del diritto di accesso: diffusione e accesso telematico alle informazioni amministrative*, in *Dir. economia*, 2008, 177 ss., spec. 190 ss.; E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, a cura di B. Ponti, Rimini, 2013; E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 584 e 599-600; Id., *La « casa di vetro » e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 792.; N. LUGARESI, *Codice dell'amministrazione digitale e rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in www.giustamm.it; A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011, 7 ss; C. LEONE, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2014, 869. Con particolare riferimento alla digitalizzazione nella legge Madia, B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 625 ss. Sul principio degli open data: F. MINAZZI, *Il principio dell'open data by default nel Codice dell'amministrazione digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in www.federalismi.it.

Osservatorio sulle fonti

propri doveri.

Anche l'espressione "domicilio digitale" può risultare ingannevole: lo Stato non ha messo a punto un sistema di protezione dei cittadini nella rete, consentendo a ciascuno di avere uno spazio nel quale essere libero di proiettare la sua personalità senza dover temere alcuna intrusione³. Non è riuscito a risolvere le delicate questioni di riservatezza personale e tutela della privacy che la rete e la lotta al terrorismo pongono. Ha semplicemente iniziato a mettere a punto un meccanismo in base al quale i cittadini potranno ricevere tutte le comunicazioni che li riguardano attraverso un indirizzo di rete accessibile solo agli interessati e un punto unico di accesso dei cittadini ai servizi erogati per via digitale dalle pubbliche amministrazioni.

Il primo sforzo che si deve fare per iniziare a discutere della riforma del codice dell'amministrazione digitale è non farsi ingannare dalle parole, dalla loro forza evocativa, ma valutare le singole riforme per ciò che le stesse significano e per il potenziale di cambiamento nel rapporto fra cittadini e Stato che sono in grado di imprimere.

L'idea di ripensare la cittadinanza considerata come insieme di facoltà e di obblighi dal punto di vista della *user experience* può essere considerata ambiziosa ed è molto significativo che si apra così la delega al governo per la riorganizzazione della pubblica amministrazione. La delega mira a innovare profondamente il rapporto fra Stato e cittadino utilizzando come strumento di semplificazione le tecnologie del digitale e la rete.

Forse, però, l'obiettivo non è stato sempre centrato perché non si è ancora giunti a una radicale trasformazione dell'idea di cittadinanza attraverso il suo allineamento all'età delle reti: non si è sostituita la carta d'identità con un chip sottocutaneo da inserire nel momento della nascita e in grado di memorizzare tutte le informazioni rilevanti di un individuo, per fare un esempio provocatorio.

La delega molto più semplicemente innova semplificando e semplifica innovando ma non innova ancora il modo di intendere il rapporto fra il cittadino e lo Stato: il domicilio digitale è il luogo in cui si ricevono le multe, ma le multe anche se arrivano per posta certificata, o come arriveranno al domicilio digitale del trasgressore, continuano a essere scritte nel loro linguaggio (arcaico e non sempre comprensibile) e il cittadino continua ad avere i rimedi avverso la loro ingiustizia che ha sempre avuto. Sarebbe diverso e molto più digitale se la macchina che registra le violazioni al codice della strada fosse in grado di inviare una segnalazione immediata al trasgressore richiamando la sua attenzione in tempo reale.

Si ha qualcosa di simile a quello che è accaduto con il processo telematico: l'introduzione delle nuove tecnologie non ha cambiato la struttura logica del processo,

³ Non appare un caso che lo schema di decreto legislativo di modifica del CAD preveda l'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 30-ter del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, al fine di utilizzare il Sistema pubblico di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti per svolgere funzioni di supporto al controllo delle identità e alla prevenzione del furto di identità nei casi previsti dalla Legge e dai Regolamenti anche in settori diversi da quelli precedentemente indicati, limitatamente al riscontro delle informazioni strettamente pertinenti

Osservatorio sulle fonti

non ha costretto il processo a un ripensamento secondo la logica del digitale e un adeguamento della sua struttura e del suo linguaggio. Ha semplificato gli adempimenti ma non ne ha cambiato la sostanza: la cancelleria telematica assomiglia alla cancelleria fisica e così pure il fascicolo telematico. Sarebbe diverso se il processo fosse stato trasformato in un software di controllo versioni come il GitHub di cui si parlerà più avanti.

Il nuovo codice dell'amministrazione digitale è sicuramente un passo in avanti e il fatto che i diritti di cittadinanza possano essere esercitati diversamente, che siano oggetto di un profondo ripensamento a partire dalla *user experience*, costituisce il primo passo di un processo che potrebbe portare a un ripensamento globale della stessa idea di cittadinanza e questo pare lo scenario da cui muovere nel guardare alla riforma, prendendola per quello che è (non per quello che vuole apparire) e guardando dove porta, ma anche dove potrebbe portare.

2. Tecnologia e pubblica amministrazione: verso una forma di Stato digitale?

L'obiettivo principale della delega è l'affermazione di un rapporto fra pubblica amministrazione e soggetti privati basato sull'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (le tecnologie digitali) riconoscendo ai soggetti privati un insieme di facoltà (ovvero doveri) che possono essere esercitate (ovvero adempiuti) tramite queste tecnologie. L'insieme di facoltà e doveri che possono essere esercitati attraverso le tecnologie digitali viene definito cittadinanza digitale.

Si tratta del diritto a un'identità digitale, che è il diritto del soggetto iscritto nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ovvero riconosciuto come soggettività giuridica dall'ordinamento ad essere riconosciuto dalla pubblica amministrazione come quella persona che ha nella vita reale quel determinato nome, codice fiscale e, se del caso, partita Iva⁴.

La pubblica amministrazione esercita le proprie funzioni (configura il suo potere) attraverso le tecnologie digitali e riconosce il contributo del privato all'esercizio del potere amministrativo per mezzo delle stesse tecnologie.

⁴ E' ovviamente qualcosa di molto diverso dal diritto all'identità personale che si pone come presupposto del diritto all'identità digitale. Sul diritto all'identità personale, fra gli altri: M. LA TORRE, *Il nome contrassegno dell'identità personale*, in *Giust. civ.*, fasc.9, 2013, pag. 443; A. DE CUPIS, *Il diritto all'identità personale*, Milano 1949; G. BAVETTA, *Identità (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 953; F. MACIOCE, *Tutela civile della persona e identità personale*, Padova 1984; A. CERRI, *Identità personale*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma 1989, 1; Z. ZENO-ZENCOVICH, *Identità personale*, in *D. disc. priv., sez. civ.*, IX, Torino 1993, 294; S. RODOTÀ, *Riservatezza, identità. Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 583; Id., *Quattro paradigmi per l'identità*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, n. 4, suppl., 21; ZATTI P., *Dimensioni ed aspetti dell'identità nel diritto privato attuale*, ivi, n. 2, suppl. 1; G. RESTA, *Identità personale e identità digitale*, in *Dir. informatica*, fasc.3, 2007, pag. 511. Sulla disciplina comunitaria in materia di identificazione digitale, C. Leone, *EU Regulation no. 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services: an effort towards the elimination of barriers for electronic transactions and internal market consolidation*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2015, p. 1045.

Osservatorio sulle fonti

La digitalizzazione della pubblica amministrazione è la risposta al riconoscimento di una cittadinanza digitale, che consiste nel fascio di situazioni soggettive attivabili mediante Italia Login: il sistema pubblico dell'identità digitale e l'anagrafe nazionale della popolazione residente: siccome il privato ha il diritto di accedere ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione per mezzo di un protocollo unico sul territorio nazionale, la pubblica amministrazione, tutte le pubbliche amministrazioni, devono organizzare i propri servizi in modo da renderli accessibili tramite questo protocollo.

L'unicità del protocollo di comunicazione appare un dato significativo perché attualmente le pubbliche amministrazioni che hanno avviato il processo di digitalizzazione dei propri servizi si sono dotate di sistemi di accesso molto diversi fra di loro⁵, hanno scelto il modello a proprio avviso più appropriato in funzione delle dimensioni e delle caratteristiche delle comunità servite.

Questa Babele digital-amministrativa è destinata a cessare⁶, perché il privato non può essere costretto a cambiare continuamente il protocollo, a seconda che chieda un certificato di residenza o che si interroghi sulla sua situazione previdenziale⁷.

Il livello nazionale e, in particolare, l'Agenzia per l'Italia Digitale che si trova alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 19, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, definisce gli standard che consentono l'interconnessione fra privati e pubbliche amministrazioni, anche locali e in termini sostanzialmente impermeabili al diverso grado di autonomia garantito alle stesse⁸.

Il Governo ha perciò il potere di definire le regole di comunicazione fra cittadini e pubbliche amministrazioni secondo uno standard unitario che dovrebbe diventare il linguaggio della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino.

Il compito ha un sapore epocale e trova un significato precedente nelle riforme che hanno fatto seguito all'unificazione⁹.

Il linguaggio dell'amministrazione influenza inevitabilmente il contenuto del potere

⁵ Il Comune di Bologna si è dotato di un account *social*. Firenze ha previsto una preregistrazione. Milano e Bari utilizzano una modulistica on line. Roma consegna una password e un pin in due momenti diversi avvalendosi della posta, come se fosse una carta di credito o un bancomat e così via.

⁶ Devono essere lette in questo senso le linee guida per il design della pubblica amministrazione che hanno come scopo di determinare una immagine unitaria, ma soprattutto una unica *user experience* per tutte le pubbliche amministrazioni presenti in rete.

⁷ Il CAD come modificato introduce il punto unico di accesso ai servizi della pubblica amministrazione che dovrebbe costituire l'interfaccia unitaria per i cittadini e le imprese nel dialogo con le pubbliche amministrazioni.

⁸ Ai sensi dell'art. 20, terzo comma, lett. b) e c), d.l. 83/2012, AgID ha fra l'altro il compito di elaborare *indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard, anche di tipo aperto, per la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea*, nonché di assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici. Questa disposizione appare interpretata in senso ancora più generico dal CAD che affida ad AgID il compito di predisporre l'iniziativa delle norme tecniche che dovranno essere successivamente approvate dal ministro per la semplificazione e l'innovazione.

⁹ Il collegamento fra la legge Madia e le leggi del 1865 è di M. RAMAIOLI, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, 347 e ss.

Osservatorio sulle fonti

amministrativo e, forse, in questo caso, il linguaggio, il protocollo, diventa organizzazione perché costringe il potere a manifestarsi secondo un determinato schema di interoperabilità con il cittadino, ma anche con le altre amministrazioni¹⁰, uniforme sull'intero territorio nazionale.

La scelta di questo linguaggio appartiene all'esecutivo che la esercita attraverso un organismo a carattere e legittimazione fortemente tecnici: l'Agenzia per l'Italia Digitale, e, forse, non è una scelta neutrale sul piano politico¹¹: la legge delega ha espresso il principio della generalità delle regole del Codice dell'Amministrazione Digitale che dovrebbero consistere di principi generali e della semplificazione dei processi di produzione delle norme tecniche applicative dei principi generali in modo da non appesantire il processo di continua implementazione dei protocolli e di adeguamento degli stessi alla migliore tecnologia disponibile.

La scelta del linguaggio con cui pubbliche amministrazioni e cittadini imparano a dialogare fra di loro utilizzando i protocolli della società dell'informazione si trova alla confluenza fra i principi generali del CAD, la cui neutralità è assicurata dalla loro generalità, e le scelte operate sul piano tecnico dall'AgID, che potrebbero essere meno neutrali perché vanno a definire il modello di dialogo fra cittadino e pubbliche amministrazioni.

Se la carta della cittadinanza digitale, trasforma la pubblica amministrazione in una sorta di oracolo digitale, in un potere che si esercita attraverso i protocolli digitali, potrebbe essere ingenuo pensare che questi protocolli non concorrano a stabilire una nuova forma di Stato "digitale" perché essi contribuiranno a configurare il rapporto fra il privato e lo Stato¹² lungo piste diverse da quelle sinora percorse.

3. La cittadinanza è digitale?

La cittadinanza digitale¹³ rappresenta un luogo comune della rete:

¹⁰ Il CAD introduce il Sistema Pubblico di Connettività che costituisce *l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permettendo il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea.*

¹¹ Ai sensi dell'art. 1, primo comma, lett. m), legge 124/2012, fra i criteri e i principi direttivi della riforma del CAD vi dovrebbe essere la semplificazione delle modalità di adozione delle regole tecniche e la *neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD*, nel quale dovrebbero essere espressi solo ed esclusivamente principi di carattere generale.

¹² Si può osservare, con la timidezza di una nota, che la legge delega all'art. 1, primo comma, lett. l) chiede al Governo di procedere fra l'altro alla razionalizzazione dei *meccanismi e le strutture deputati alla governance in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali.* Questa disposizione che figura fra i principi e i criteri direttivi dell'opera di riforma del CAD, forse, costituisce uno degli oggetti della delega stessa. Se l'oggetto della delega è classificato come principio e criterio direttivo si può affermare che la delega sia sostanzialmente priva di principi e criteri direttivi.

¹³ Sulla cittadinanza digitale, senza alcuna pretesa di esaustività: M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 2, 2015; A. VALASTRO, *INTERNET E STRUMENTI PARTECIPATIVI NEL RAPPORTO TRA PRIVATI E AMMINISTRAZIONI*, in M. Nisticò - P. Passaglia, *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, 245 ss; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*,

Osservatorio sulle fonti

www.cittadinanzadigitale.it è il sito del comune di Venezia per consentire l'accesso alla rete pubblica wi-fi e www.cittadinanzadigitale.eu è il sito che promuove le iniziative di un gruppo di persone interessate a questa tematica.

Genericamente si possono individuare due nozioni di cittadinanza digitale: una *top-down* e l'altra *bottom-up*¹⁴. Nella prima, l'espressione cittadinanza digitale identifica i beni e i servizi che i privati possono ottenere tramite l'accesso digitale alle pubbliche amministrazioni. Nella seconda, identifica un cittadino in grado di sfruttare la rete per l'esercizio dei propri diritti politici.

In entrambi i casi, forse, resta sullo sfondo la questione della natura apolide del cittadino della rete considerata come un territorio che tende a fuggire la sovranità¹⁵.

Questa problematica, però, potrebbe influenzare entrambi gli aspetti in cui si è soliti discutere di cittadinanza digitale.

Influenza il primo perché nel momento in cui lo Stato utilizza la rete per erogare i propri servizi ai cittadini, per consentire ai cittadini di godere dei propri diritti, dipende, nella erogazione di questi servizi, dalle regole di funzionamento della rete e le regole di funzionamento della rete sono estranee allo Stato, preesistono allo Stato ed esistono indipendentemente dallo Stato. Se lo Stato usa la posta elettronica per dialogare con i propri cittadini, questo dialogo dipende da un protocollo che esiste indipendentemente da lui e sul cui funzionamento può fare ben poco¹⁶.

in *Diritto e società*, 1995, 399 ss.; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari 1997; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 465 ss.; T. E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, ivi, 2003, 487 ss.; F. DI MASCIÒ, *Democrazia elettronica: insidie, illusioni, prospettive*, in *Cyberspazio e diritto*, 2005, vol. 6, n. 3, 317 ss.; F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Pol dir.*, 2010, 353 ss.; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.e, nella letteratura anglosassone: M. HINDMAN, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton 2008; A. CHADWICK, *Internet Politics. States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York-Oxford 2006; Id., *Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance*, in *I/S: a Journal of Law and Policy for the Information Society*, n. 5/2009, 10 ss.

¹⁴ Vedi A. Valastro, cit. *supra*.

¹⁵ Su sovranità e rete a margine del caso Schrems, in cui queste problematiche sono emerse con tutta la loro forza, senza alcuna pretesa di esaustività ma anche per la ricchezza dell'apparato bibliografico: V. ZENO ZANCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc.4-5, 2015, pag. 683; C. COMELLA, *Alcune considerazioni sugli aspetti tecnologici della sorveglianza di massa, a margine della sentenza Safe Harbour della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, ivi, 719, nonché nella letteratura anglosassone: D. LYON, *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life* (2001), trad. it. *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano 2002; T. PITCH, *La società della prevenzione*, Roma 2008; Z. BAUMAN, D. LYON, *Liquid Surveillance. A Conversation* (2013), trad. it. *Sesto potere*, Roma-Bari 2014; A. CHADWICK, *Internet Politics*, cit., 257 ss.

¹⁶ Vedi: D. P. FIDLER, *Internet Governance and International Law: The Controversy Concerning Revision of the International Telecommunication Regulations*, in *17 Insights*, Issue 6, Feb. 2013 [papers of the American Society of International Law]; L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New

Osservatorio sulle fonti

Influenza anche il secondo perché il cittadino che utilizza la rete per esercitare i propri diritti politici colloca questi diritti, essenzialmente il diritto di esprimere il proprio pensiero ma anche il fascio di diritti collegati alla sua militanza politica, all'interno di una piattaforma e quindi accetta che le regole della piattaforma che utilizza per l'esercizio dei suoi diritti condizionino questi ultimi¹⁷.

Pare questo lo sfondo che consente di interpretare le regole in materia di posta elettronica certificata: nel nuovo CAD la posta elettronica certificata sarà lo strumento unico di comunicazione fra cittadini e pubbliche amministrazioni una volta completata l'implementazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

La posta elettronica certificata, fin dalla sua istituzione, avvenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, di attuazione dell'art. 27, ottavo comma, lett. e), legge 3/2003 è uno strumento nato in ambito nazionale e basato su protocolli la cui validità ed efficacia dipendono dal riconoscimento nazionale¹⁸.

Questo sistema è destinato naturalmente a competere con i meccanismi di riconoscimento della identità digitale previsti dal regolamento UE 910/2014¹⁹ che

York 1999; nonché volendo: G. L. CONTI, *La governance dell'internet: dalla costituzione della rete alla costituzione nella rete*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e costituzione*, cit., 77 ss

¹⁷ L'esempio di cronaca quotidiana riguarda la polemica sulla gestione del sito e della posta elettronica dei parlamentari 5 Stelle da parte della Casaleggio e associati, fatti avvenuti a settembre 2014 ed emersi a marzo 2016 quando Il Foglio ha rivelato, ma il Movimento 5 Stelle ha smentito, che la posta elettronica dei parlamentari sarebbe stata accessibile da una società fornitrice di servizi.

Una vicenda non troppo diversa ha riguardato l'uso di una casella di posta elettronica privata da parte della signora Clinton quando era segretario di Stato e che avrebbe messo a repentaglio la sicurezza nazionale perché avrebbe reso potenzialmente accessibili al provider della posta elettronica le comunicazioni del segretario di Stato del paese che più di tutti gli altri controlla la rete. In generale su politica e nuove tecnologie: P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. informatica*, fasc.1, 2011, pag. 19; F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2008*, Napoli, Jovene, 2009, 277 ss.; A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 2008, 483, nonché nella letteratura di lingua inglese: G. KRIPPEN, G. JENKINS, *The Challenge of E.democracy for Political Parties*, in P.M. Shane (ed.), *Democracy Online. The Prospects for Political Renewal through the Internet*, New York 2004, 253 ss.; K. LÖFGREN e C. SMITH, *Parties and the Impact of New Information Communication Technologies*, in R. Gibson, P. Nixon, S. Ward (eds.) *Political Parties and the Internet. Net Gain?*, London 2003, 39 ss.; S. WARD, D. OWEN, R. DAVSI, D. TARAS, *Making a Difference. A Comparative View of the Role of the Internet in Elections Politics*, Lanham, 2008.

¹⁸ Sottolinea criticamente la natura nazionale dei protocolli PEC: G. CARULLO, *Posta elettronica certificata e domicilio digitale: futuro ed incertezze in una prospettiva europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2016, 51 e ss., per il quale tale natura ostacolerebbe la circolazione fra le imprese in ambito comunitario costringendo entità di altri paesi a dotarsi di uno strumento ad essi sconosciuto per partecipare a una gara d'appalto o per insinuarsi in un fallimento.

¹⁹ Vedi C. LEONE, *EU Regulation no. 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services: an effort towards the elimination of barriers for electronic transactions and internal market consolidation*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 3-4, 2015, p. 1045, nonché, più in generale sull'influenza del diritto europeo per la costruzione della cittadinanza digitale: Id., *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, *ivi*, 3-4, 2014, p. 867.

Osservatorio sulle fonti

prevede l'istituzione e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea dell'elenco dei sistemi di identificazione adottati nei diversi sistemi nazionali in quanto si è ritenuto « *opportuno che il principio del riconoscimento reciproco si applichi ove il regime di identificazione elettronica dello Stato membro notificante soddisfi le condizioni di notifica e la notifica sia stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* »²⁰.

Il sistema di cui agli artt. 8 e ss., reg. 910/2014 si basa sulla individuazione da parte della Commissione dei requisiti minimi di sicurezza e attendibilità dei sistemi nazionali di identificazione, sulla selezione da parte degli Stati membri dei “regimi” di identificazione che soddisfano tali requisiti, sulla pubblicazione nella gazzetta ufficiale dell'Unione europea dei meccanismi scelti dai singoli Stati membri e quindi sul mutuo riconoscimento dei diversi regimi di identificazione elettronica.

La competizione fra i diversi regimi d'identificazione è risolta, perciò, dal principio per il quale il sistema di posta elettronica certificata può essere sostituito da un qualsiasi altro sistema “qualificato” di comunicazione che sia in grado di provare la ricezione del messaggio da parte di un soggetto e perciò rispetti i requisiti minimi di cui al regolamento 910/2014.

Ciò che appare rilevante in questo processo è che ciascuno Stato membro dell'Unione può decidere liberamente il protocollo da utilizzare per consentire l'identificazione dei propri cittadini all'interno di una cornice unitaria che dovrebbe garantire l'attendibilità di ciascun regime e, nello stesso tempo, la diffusione reciproca dei diversi regimi e quindi la possibilità per gli Stati membri di esercitare una pressione reciproca sulla qualità dei regimi scelti da ciascuno di essi.

In altre parole, per questa parte, gli Stati membri conquistano una sovranità sulla rete perché hanno il diritto di scegliere i protocolli con cui gestire i diversi regimi d'identità elettronica e la cittadinanza può essere considerata digitale nella misura in cui gli strumenti digitali utilizzati per l'affermazione dell'identità individuale sono l'oggetto di una scelta dei singoli Stati, che può essere condizionata sia dalle tecnologie disponibili a un costo accessibile sia dalle scelte degli altri Stati membri dell'Unione, ma sono condizionamenti del tutto connaturali a qualsiasi aspetto del mercato comune.

E' inutile osservare che tutto questo dovrebbe essere calibrato sulla base della user experience e che la posta certificata manca decisamente sotto questo aspetto: un messaggio che genera quattro messaggi non è amichevole e neppure affascinante.

Queste osservazioni valgono anche per il Sistema Pubblico di Connettività di cui si è già detto e potrebbero valere anche per il punto unico di accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione: la cittadinanza digitale nel momento in cui usa la rete ha bisogno di trovare spazio nel linguaggio della rete e il linguaggio della rete è un linguaggio fatto di semplicità.

4. Digitale e innovazione

²⁰ Vedi G. Carullo, op. cit., cui *adde*, sul piano tecnico, A. TAUBER, *A survey of certified mail systems provided on the Internet*, in *Computers & Security*, vol. 30, 6-7, 2011, il quale sottolinea che i diversi sistemi adottati nei paesi europei non sono in grado di interoperare fra di loro.

Osservatorio sulle fonti

La rete è digitale ma il digitale non è solo rete.

Il cuore della legge Madia è l'innovazione, ovvero un sistema che nel quadro della strategia per la crescita digitale consente all'Italia di muoversi all'interno del quadro di valutazione dell'Unione dell'innovazione, dove il nostro paese continua a registrare significativi ritardi.

L'innovazione è un modo di guardare alla pubblica amministrazione come strumento di crescita del paese perché in grado di favorirne la competitività assicurando servizi efficaci e tempestivi.

L'innovazione viene prima del digitale perché è un concetto più ampio della digitalizzazione amministrativa ed è una leva di semplificazione.

L'art. 1, legge 124/2015 usa le espressioni "innovazione", "digitale" e "on line", caratterizzando ciascuna di esse secondo diversi livelli di *user experience*²¹.

La UX determina un nuovo modo di guardare alla cittadinanza, perché la cittadinanza in questo prisma diventa un prodotto e l'innovazione diventa lo strumento per migliorare la UX della cittadinanza²², ovvero non semplicemente un fascio di facoltà e di doveri che possono essere esercitati (o adempiuti) con semplicità, ma anche delle facoltà disegnate in modo da essere attraenti e piacevoli da esercitare.

E' il quadro che muove le linee guida per il design nella pubblica amministrazione, nelle quali il design è il risultato di un processo partecipato in cui la pubblica amministrazione ha chiesto alla *community* dei propri utenti e, in particolare, agli utenti in grado di parlare il linguaggio della programmazione e di discutere tecnicamente i criteri di costruzione di una identità in rete²³.

La costruzione delle linee guida²⁴ si è appoggiata, e questo dato può essere

²¹ Nella strategia per la crescita digitale 2014 – 2020, si trova spesso questa espressione: emblematica la necessità di assicurare nei mezzi di pagamento la stessa *user experience* dei siti di commercio elettronico. *User experience* significa guardare alla pubblica amministrazione dal punto di vista dell'utente e della fruibilità dei servizi.

²² La definizione di UX, per come la stessa viene utilizzata nel configurare il funzionamento dei servizi offerti dalla rete, genericamente offerti dalla rete, si trova, fra gli altri, in M.HASSENZAHLA, N. TRACTINSKY, *User experience - a research agenda*, in *Behaviour & Information Technology*, 2006, volume 25, Issue 2, dove si legge: *Over the last decade, 'user iv' (UX) became a buzzword in the field of human - computer interaction (HCI) and interaction design. As technology matured, interactive products became not only more useful and usable, but also fashionable, fascinating things to desire.*

²³ Le linee guida per il design sono disponibili in rete all'indirizzo: <http://www.agid.gov.it/notizie/2015/11/20/online-linee-guida-design-i-siti-web-pa>. Nella presentazione delle linee guida si legge: *La definizione di un'identità dei servizi della Pubblica Amministrazione dovrebbe passare attraverso un processo partecipativo partendo dalla definizione di una serie di linee guida comuni piuttosto che dalla tradizionale immagine coordinata monolitica. Tutto ciò può coerentemente essere perseguito attraverso la costituzione di una comunità di designer e sviluppatori in grado di dare un contributo attivo e continuato su design, user experience, usabilità.*

²⁴ Non è inutile osservare, con la timidezza di una nota a piè di pagina, che le linee guida sono state pubblicate e sono in vigore, ma il dato normativo che le prevede non è ancora efficace, perché le stesse sono previste dall'art. 44, del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, legge 124/2015, ma questa disposizione non è ancora in vigore. L'efficacia delle linee guida sta quindi nella loro pubblicazione da parte di AgID e la pubblicazione si giustifica con il lavoro svolto tramite GitHub.

Osservatorio sulle fonti

considerato piuttosto interessante, a GitHub, che è lo strumento normalmente utilizzato dagli sviluppatori per dare vita ai loro progetti interagendo con altri programmatori e sistemisti. Si tratta di un modo di lavorare in cui ciascuno collabora all'elaborazione del pensiero degli altri sviluppatori perché il progetto viene costruito in una *repository* condivisa alla quale ciascuno può accedere vedendo il contributo degli altri e aggiungendo il proprio contributo anche in forma di commento al contributo di un collega: GitHub è uno strumento di controllo delle versioni del software in cui i diversi collaboratori sottopongono la loro versione di quella determinata parte del software e il gestore del progetto seleziona le versioni che possono essere portate avanti. Si tratta di sottoporre il progetto all'attenzione degli interessati, di ricevere i loro commenti e di implementare il progetto con i loro commenti anche attraverso la trasformazione dei commenti in azioni da compiere e assegnando queste azioni ai diversi soggetti interessati.

L'immagine della pubblica amministrazione, nell'esperienza di GitHub, viene affidata alla community degli utenti che hanno come scopo quello di contribuire dal basso alla costruzione della pubblica amministrazione con cui vorrebbero interagire.

In questo modello ciò che conta della cittadinanza è il modo in cui i cittadini desiderano sentirsi cittadini nella rete e la pubblica amministrazione asseconda questo bisogno lasciando che i cittadini esprimano i loro bisogni nella maniera più naturale per questo genere di processi.

Gli utenti di GitHub sono zioSam31, LivioMo, Elpaso, etc. e la costruzione delle linee guida è il frutto di un lavoro condiviso al quale la rete partecipa con il linguaggio della rete.

La cittadinanza diventa digitale perché è digitale il modo in cui la cittadinanza costruisce la propria proiezione nella rete.

Se il lato "bottom" del processo è variegato e partecipato dalla comunità dei cittadini, il lato "up" è fortemente semplificato perché il processo viene gestito direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal suo consigliere personale per l'innovazione, con la partecipazione del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Si può osservare che il modello di GitHub potrebbe essere applicato a ogni insieme di dati che deve essere istruito modificandolo: un procedimento di pianificazione, ad esempio, potrebbe essere istruito attraverso GitHub, perché il pianificatore potrebbe caricare il suo progetto su di una repository pubblica, la repository potrebbe essere consultata da chiunque vi ha interesse e chiunque vi ha interesse potrebbe sottoporre le sue proposte di modifica, le quali potrebbero essere istruite dal pianificatore che avrebbe a disposizione non solo la proposta di modifica del piano ma anche il seguito (GitHub conosce i *follower*, ovvero coloro che caldeggiavano una determinata ipotesi)²⁵.

²⁵ E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *L'incontro tra informatica e processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2015 illustra la distanza fra un processo telematico che è digitalizzazione del processo cartaceo e un processo telematico che ha una struttura digitale dal punto di vista della sua costruzione logica. GitHub può davvero trasformare il processo dal punto di vista logico e renderlo molto più semplice perché ogni controversia può diventare una repository, ogni domanda può trovare i suoi alberi e di ognuno di questi è possibile analizzare in comparazione il punto di vista delle diverse parti, nonché quello del magistrato,

Osservatorio sulle fonti

Le linee guida, perciò, non sono soltanto uno strumento attraverso il quale si attua una digitalizzazione della pubblica amministrazione attraente dal punto di vista dei cittadini. Sono anche e soprattutto il modello di come i cittadini possono diventare cittadini digitali esercitando per via digitale i propri diritti.

Il punto, nella elaborazione delle linee guida, non è tanto l'uso di una determinata tecnologia dell'informazione (il software di confronto versioni denominato GitHub) quanto piuttosto l'idea che sia necessario innovare il processo di elaborazione di uno strumento largamente normativo e la convinzione che l'innovazione del processo sia uno strumento formidabile per assicurare l'efficacia dello stesso intesa come effettività.

5. Italia Login dinanzi alle smart cities

Probabilmente il progetto di maggior respiro per l'attuazione dell'agenda digitale è, come si è detto, il progetto Italia Login. Italia Login è una piattaforma di accesso che attraverso il Sistema pubblico dell'identità digitale e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente consente a chi vi ha diritto di accedere ai servizi della pubblica amministrazione con un unico username e un'unica password.

Si tratta di sostituire la molteplicità di meccanismi di accesso *on line* alla pubblica amministrazione con un unico sistema basato sul principio per cui l'iscrizione nell'anagrafe nazionale della popolazione residente dà diritto a un'identità digitale e l'identità digitale consente al cittadino di essere identificato dalla pubblica amministrazione e ricevere perciò i servizi cui ha diritto in via digitale.

Nello stesso tempo, il Sistema pubblico di connettività consente a tutte le amministrazioni di agire secondo gli stessi protocolli e permette quindi la costruzione di un punto unico di accesso a tutti i servizi della pubblica amministrazione²⁶.

Italia Login è composta di più tasselli: il Sistema pubblico dell'identità digitale, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, un sistema di pagamento per quanto dovuto alla pubblica amministrazione, che comprende anche il credito telefonico per i micropagamenti, un sistema di dati aperti in grado di condividere il patrimonio informativo della pubblica amministrazione, la promozione delle competenze digitali²⁷

consentendo così di unire sul piano logico ma anche processuale il fatto al diritto e alla prova del fatto. Un processo di questo genere risponde all'idea di UX forse molto più del processo civile telematico che consiste degli stessi adempimenti cartacei ma su di una piattaforma completamente diverse e non sempre molto amichevole per l'utente quotidiano di questo strumento.

²⁶ Questo meccanismo non riesce a non ricordare, nel suo funzionamento, Facebook: uno username e una password permettono l'accesso a Facebook ma anche a tutti i siti che hanno installato la *feature* accedi con FB e, forse, potrebbe funzionare se fosse altrettanto facile da usare.

²⁷ Non è inutile osservare che mentre si scrive – luglio 2016 – Google, che si è proclamata un “motore di sviluppo per l'Italia”, ha lanciato il progetto eccellenze in digitale in cui promuove lezioni di digitale personalizzate per chiunque vi voglia accedere e si pubblicizza con un anziano felice di manovrare un tablet: www.eccellenzeindigitale.withgoogle.com. Forse siamo arrivati tardi, ma succede spesso nella rete e semmai la questione è se possiamo prendere spunto e fare qualcosa che possa essere ancora più attraente dal punto di vista della UX.

Osservatorio sulle fonti

e le linee guida sul design della pubblica amministrazione di cui si è già discusso²⁸.

Sono tutte iniziative che concorrono a definire e configurare un modello di cittadinanza digitale, in cui il contenuto dei diritti viene disegnato a partire dalla UX: il domicilio digitale è una questione di usabilità e di accesso, come pure i sistemi di pagamento (cd. Pago PA) e la promozione delle competenze digitali nonché gli open data e le linee guida sul design della pubblica amministrazione.

Italia Login rivela il contenuto concreto della cittadinanza digitale che, infatti, considerata da quest'angolatura, è il fascino esercitato dalla cittadinanza nel momento in cui il domicilio digitale è attraente perché funziona come un sistema di posta elettronica che funziona bene, è facile da usare e può essere considerato gradevole; i pagamenti verso la pubblica amministrazione vengono allineati alle piattaforme di commercio elettronico; il patrimonio di informazioni di cui la pubblica amministrazione dispone è accessibile e utilizzabile; i siti della pubblica amministrazione sono facilmente consultabili perché costruiti secondo una logica unitaria e questa logica unitaria è stata diffusa presso i cittadini promuovendone le capacità informatiche.

La cittadinanza digitale sfrutta l'innovazione come formidabile leva di eguaglianza, perché rende uniforme sull'intero territorio nazionale le facoltà che ne fanno parte, consentendo ai cittadini di qualsiasi luogo del paese di godere di uno standard uniforme nell'accesso alle prestazioni del servizio sanitario nazionale, ovvero ai servizi scolastici, ovvero al trasporto pubblico locale.

Si ha sotto questo aspetto un modello di accentramento che pare in contrasto con il modello delle smart cities²⁹, o comunità intelligenti che hanno trovato una prima regolamentazione nell'art. 47, lett. a), d.l. 5/2012, che ha introdotto fra gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana la «realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle “comunità intelligenti” (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura».

Si è osservato che questa disposizione si trova all'interno delle misure di semplificazione portate dal d.l. 5/2012 come strumenti per superare il grave stato di crisi del paese sicché la tecnologia può essere intesa come un mezzo per eliminare le forme d'intermediazione del potere amministrativo³⁰.

²⁸ Il complesso delle iniziative denominate Italia login è accessibile in rete all'indirizzo http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/verso_italia_login_0.pdf. Queste iniziative trovano il loro fondamento nella Carta della cittadinanza digitale.

²⁹ Sulle smart cities, E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amm.*, 2015, 1267, il quale osserva che il concetto di «Smart city» è utilizzato per indicare una città caratterizzata dall'integrazione tra strutture e mezzi tecnologicamente avanzati, proiettata verso politiche di crescita sostenibile al fine di ottenere un miglioramento degli standard qualitativi della vita umana.

³⁰ E. Ferrero, op. cit.: *Occorre [...] porre l'accento sulla collocazione di tale disposizione, che, non a caso, è stata inserita all'interno dell'insieme delle misure di semplificazione amministrativa adottate, in via di decretazione d'urgenza, in un momento delicato per l'economia nazionale. - La città intelligente può [...] essere esaminata anche sotto il profilo della semplificazione amministrativa, laddove la*

Osservatorio sulle fonti

Un ulteriore passaggio è stato compiuto con l'art. 20, comma 3 bis, d.l. 83/2012 che ha affidato a AgID il compito di promuovere « la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo Horizon2020, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale ».

Si può ragionevolmente sostenere che le comunità intelligenti per come si sono affermate hanno promosso lo sviluppo sostenibile attraverso il ricorso alle nuove tecnologie essenzialmente nel campo della tutela dell'ambiente, della gestione della mobilità, della promozione della cultura, della gestione dei conflitti locali (e quindi della promozione di una cultura della tolleranza) e delle trasformazioni del territorio. Si tratta di ambiti di azione che riguardano il governo del territorio e che come tali appartengono al cuore delle funzioni locali.

L'importanza delle comunità intelligenti per la costruzione della cittadinanza digitale ha affidato un compito di primo piano nella loro promozione a AgID, il cui ruolo di accentramento e guida delle autonomie in vista della costruzione di un nuovo modello di cittadinanza si è cercato di evidenziare.

AgID attraverso la sua attività di promozione delle comunità intelligenti può saldare la costruzione della cittadinanza digitale dal punto di vista dell'art. 1, legge 124/2015 a una cittadinanza intelligente perché sviluppata in chiave digitale anche sul piano locale. La costruzione tradizionale della cittadinanza come titolarità di pretese di prestazione e di protezione da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione trova il primo interlocutore nelle comunità locali e l'intelligenza delle comunità locali può diventare digitale grazie alla guida dell'AgID.

Italia Login, da questo punto di vista, è chiamata a interagire con il sistema delle autonomie locali e il punto di collegamento fra il progetto della cittadinanza digitale di cui all'art. 1, legge 124/2015 e il sistema delle autonomie locali, la cui evoluzione si è fatta incessante, sta nell'idea di comunità intelligente, che conduce AgID nelle complessità del governo del territorio: l'art. 4, legge 847/1964 ha conosciuto della connessione alla rete a banda larga come opera di urbanizzazione primaria solo per effetto dell'art. 6, comma 3-bis della legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha introdotto la lett. g-bis).

La cittadinanza digitale fa parte del governo del territorio non solo come opera di urbanizzazione ma soprattutto come forma intelligente del territorio perché disegnata

tecnologia può essere intesa come strumento efficace di eliminazione delle forme di intermediazione del potere amministrativo.

Osservatorio sulle fonti

dal punto di vista di una UX sempre più digitale e sempre più attraente³¹.

Costruire una città intelligente perché basata su una smart economy, una smart governance, delle smart people, una smart mobility, uno smart environment e uno smart living è una questione di governo del territorio e, in questo, il governo del territorio si salda alla cittadinanza digitale, anche se non è semplice prefigurare i livelli di interazione e collaborazione fra AgID e comunità locali all'interno del Sistema pubblico di connettività, quando questo diventa forma del territorio.

6. Dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese

Si è detto che la UX modifica il concetto stesso di cittadinanza che viene ripensata a partire dalla esperienza del cittadino, i cui diritti e doveri hanno bisogno di diventare accessibili da parte del loro titolare, perché espressi in una forma che è nello stesso tempo chiara e “emozionante”. Si tratta di un modello nel quale l'esperienza nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere racconta l'essenza costituzionale di quel diritto o di quel dovere³².

Questa chiave di lettura consente di osservare le maggiori novità portate dallo schema di riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Muta l'ambito di applicazione del CAD che si estende, oltre che alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche alle società nonché alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015³³, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, e perciò individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Il conto economico consolidato della pubblica amministrazione è lo strumento per verificare l'adempimento da parte dell'Italia alle obbligazioni di cui al patto di stabilità e crescita, sicché l'innovazione può essere considerata come uno strumento che concorre all'adempimento degli obblighi determinati dall'adesione alla zona Euro e in grado di migliorare la capacità di raggiungere il pareggio di bilancio ai sensi dell'art.

³¹ R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIC, E. MEIJERS, *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, disponibile sul sito <http://www.smart-cities.eu>, (relazione, pubblicata nel 2007, all'esito del progetto di ricerca guidato dal Centre of Regional Science (Srf), University of Technology di Vienna) hanno individuato sei macroaree di intervento della città intelligente: Smart Economy, Smart People, Smart Governance, Smart Mobility, Smart Environment e Smart Living: *A Smart City is a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the 'smart' combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens.*

³² Nel marketing, è pacifica la connessione fra il design di un prodotto, la storia che questo prodotto racconta, le emozioni che trasmette e la pubblicità del prodotto: *a brand's communication and engagement strategy is no longer a separate and distinct practice from the design of a product or service. The product is the marketing, and the marketing is the product*, secondo l'insegnamento di David Ogilvy, in www.uxmag.com.

³³ L'art. 18, legge 124/2015 stabilisce una complessa disciplina per il riordino delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche.

Osservatorio sulle fonti

81, Cost.

Sono invece escluse dall'ambito di applicazione del CAD le attività statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e le consultazioni elettorali. Si tratta di attività nelle quali la tipologia degli interessi coinvolti rende necessaria una disciplina speciale, ma che hanno comunque bisogno di essere riconfigurate dal punto di vista della UX dei cittadini.

Il diritto dei cittadini al domicilio digitale è strettamente connesso alla identità digitale: tutti coloro che sono iscritti nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente hanno diritto a una identità digitale e quindi a poter essere identificati "da remoto" dalle pubbliche amministrazioni e, perciò, a poter esercitare i propri diritti per mezzo della identità digitale che consentirà di essere identificati nel Punto unico di accesso, di verificare lo stato di lavorazione delle proprie istanze e di ricevere al domicilio digitale le comunicazioni inviate dalle pubbliche amministrazioni. Il procedimento amministrativo viene digitalizzato attraverso il riconoscimento del diritto a partecipare al procedimento tramite le tecnologie della società dell'informazione, che consentono al privato di esercitare in remoto e dal proprio terminale di rete tutte le operazioni che altrimenti si esercitano attraverso uno sportello aperto al pubblico: l'identità digitale consente ad esempio di prenotare una prestazione specialistica presso il servizio sanitario nazionale senza doversi rivolgere fisicamente allo sportello della azienda sanitaria³⁴.

Come si è detto più volte, forse, in questo caso, la funzione amministrativa viene digitalizzata ma non muta la propria essenza per effetto delle opportunità offerte dalla società dell'informazione che cambia nel momento in cui il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione si incentra sulla UX della tecnologia prescelta.

Ciascun cittadino ha la facoltà di indicare al proprio comune di residenza il suo domicilio digitale e questo domicilio diventa il luogo unico cui tutte le pubbliche amministrazioni devono indirizzare le comunicazioni al cittadino. Se manca la comunicazione del domicilio digitale, ne viene assegnato uno con le modalità indicate da un decreto del ministro dell'interno di concerto con il ministro della semplificazione e sentito il Garante dei dati personali che individua anche le modalità con cui i dati recapitati al domicilio digitale assegnato di ufficio sono portati a conoscenza dell'interessato.

Il collegamento fra la scelta del domicilio digitale e la comunicazione dello stesso al Comune di residenza mostra la connessione fra domicilio digitale e residenza

³⁴ E' l'esempio della relazione illustrativa allo schema di decreto. In questo esempio, però, non cambia più di tanto la UX dell'utente, che si rivolge al computer esattamente come si rivolgerebbe allo sportello e riceve al proprio domicilio digitale una risposta nei termini di prenotazione della visita specialistica (data e luogo, specialista incaricato della prestazione) esattamente come l'avrebbe ricevuta allo sportello. Sarebbe molto diverso se invece fosse possibile implementare i sistemi delle aziende sanitarie locali secondo la UX delle prenotazioni on line, se il sistema delle prenotazioni consentisse di vedere gli spazi liberi nell'agenda dei diversi specialisti che possono erogare la prestazione, di scegliere quello che pare meglio rispondere alle proprie esigenze, di avere notizia, il giorno della prestazione, di eventuali ritardi o anticipi, etc.

Osservatorio sulle fonti

anagrafica: il domicilio digitale determina lo *switch off* analogico / digitale nelle comunicazioni fra pubblica amministrazione e cittadino, anche se il domicilio, in questo caso, come si è detto, non è il luogo scelto per la proiezione in rete della propria personalità ma semplicemente un indirizzo al quale inviare le comunicazioni con valore legale.

Il passaggio delle comunicazioni dall'analogico al digitale è attuazione del principio cardine della delega denominato *Digital first*, che evoca il tempo reale nella comunicazione amministrativa, ovvero una comunicazione amministrativa che viene percepita come una risposta istantanea alla richiesta del privato o al fatto giuridico che ha determinato il provvedimento.

L'elenco dei domicili digitali è contenuto nel cd. INI_PEC, al quale si aggiunge l'elenco degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi la cui tenuta è affidata all'AgID.

Fra i passaggi qualificanti la strategia di Italia Login, vi è, come si è detto, il passaggio a una piattaforma elettronica per il pagamento di quanto dovuto alla pubblica amministrazione. Il passaggio viene strutturato dallo schema di modifica del CAD come unico per l'intero Sistema pubblico di connettività che verrà collegato alle principali piattaforme di pagamento dei gestori abilitati in modo da assicurare l'autenticazione del soggetto che esegue l'operazione³⁵.

Al termine di questo processo, paypal, per citare un sistema classico di pagamento per le transazioni in rete, potrebbe prendere il posto dell'F24 o del MAV altrimenti utilizzati per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni.

Anche in questo caso, forse, il problema non è soltanto la digitalizzazione del processo di pagamento ma anche e soprattutto la UX del sistema di pagamento che dovrebbe essere inserita nel procedimento amministrativo digitale, in modo che chi intende prenotare una visita specialistica, a titolo di esempio, possa completare la prenotazione solo corrispondendo l'ammontare dovuto con uno strumento di pagamento in cui la sicurezza non sia scollegata dalla semplicità.

Il passaggio al digitale modifica l'essenza del procedimento amministrativo per effetto delle linee guida con cui saranno definiti – dal Ministro per la semplificazione su proposta di AgID – i livelli di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Queste linee guida andranno a disegnare l'effettiva UX dei servizi amministrativi e sono oggetto di un costante monitoraggio da parte degli utenti i quali possono esprimere il loro livello soddisfazione, azionando, se del caso, la violazione delle linee guida per mezzo della *class action* di cui al d.lgs. 198/2009.

³⁵ Viene eliminato l'obbligo per i cittadini di conservare i documenti informatici quando questi devono essere custoditi dalla pubblica amministrazione. E' un passaggio che riguarda, ad esempio, le bollette che certificano l'avvenuto pagamento di una utenza. Ma che lascia perplessi nella misura in cui non è dato capire che cosa accade se la bolletta non viene conservata dalla pubblica amministrazione o viene perduta nel suo archivio digitale. A meno che non vi sia l'accessibilità della bolletta nel domicilio digitale del cittadino che come paga in forma elettronica l'utenza, vede apparire l'avvenuto pagamento nel suo domicilio digitale e lo può salvare assicurandosi contro eventuali disguidi.

Osservatorio sulle fonti

L'esistenza di un rimedio giurisdizionale determina la possibilità di considerare in termini di situazione soggettiva il diritto alla UX del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione³⁶.

Per favorire l'uso delle nuove tecnologie, si stabilisce l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di rendere accessibile internet in modalità wi – fi presso i propri uffici e di condividere con i cittadini la banda di cui dispongono, nelle ore in cui non viene utilizzata dai propri uffici. Il meccanismo di accesso a internet tramite la pubblica amministrazione si basa sul sistema pubblico di identità digitale e sono possibili due osservazioni. La prima riguarda la privacy degli utenti, poiché la pubblica amministrazione è in grado di registrare, nel linguaggio tecnico: loggare, l'attività di chi si connette a internet suo tramite. La seconda riguarda l'internet che potrà essere visibile tramite la pubblica amministrazione. Gli accessi a internet sono infatti anche dei portali che condizionano, per effetto delle tecnologie del genere proxy, la facilità di navigazione degli utenti.

Il dono della connettività, in altre parole, può essere uno strumento di controllo e

³⁶ Il collegamento fra class action ed effettività della tutela giurisdizionale è ripercorso da ultimo in I. PAGNI, *La giurisdizione fra effettività ed efficienza*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2016, pag. 401, fasc. 2. F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc.2, 2015, pag. 227 ricorda come vi sia stato nel vigore dell'art. 3 del codice dell'amministrazione digitale un solo precedente che ha applicato il diritto dell'utente all'uso delle tecnologie nei confronti della pubblica amministrazione. Si tratta di Tar Basilicata, 23 settembre 2011, n.478, in *Foro amm. TAR*, 2011, 12 pagg. 4104 ss. con nota critica di E. ZAMPETTI, *Class action pubblica ed effettività della tutela*. In quel caso, ricorda Cardarelli, il giudice ha ritenuto che la mancata individuazione di almeno un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata sul sito web nonché la mancata attuazione del diritto degli utenti di comunicare elettronicamente tramite l'utilizzo della stessa ha determinato un disservizio, costringendo gli interessati a recarsi personalmente presso gli uffici e ad utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere ed inoltrare comunicazioni e/o documenti. Il disservizio lamentato non è stato valutato solamente in sé (quindi come lesione di una situazione giuridica soggettiva piena), ma per il carattere strumentale rispetto ad altre pretese vantabili: esso "estende i suoi riflessi negativi anche sulle modalità di esercizio del diritto del privato di partecipare al procedimento amministrativo poiché l'art. 4, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale consente, infatti, di esercitare tali diritti procedurali anche attraverso strumenti di comunicazione telematici. Né è possibile sottovalutare le ripercussioni di tale disservizio sulla disciplina delle notificazioni, così come previsto dall'art. 4 del d.lgs n. 82/2005, il quale consente che "ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa", che attribuisce al documento trasmesso lo stesso valore giuridico della trasmissione del documento in originale, posto che a norma dell'art. 45 dello stesso decreto legislativo il documento trasmesso con qualsiasi mezzo informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfa il requisito della forma scritta e la sua trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale e che "il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore". La sentenza conlude che "in accoglimento delle censure con cui è dedotta la violazione degli articoli 3, 6 e 54 del codice dell'amministrazione digitale, la Regione Basilicata, è tenuta a consentire agli utenti di interloquire tramite posta elettronica certificata e a rendere visibile nella home page del sito l'elenco degli indirizzi di posta elettronica certificata, come imposto dalle "Linee guida per i siti web della P.A — Anno 2010 —" dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione".

Osservatorio sulle fonti

d'indirizzo della pubblica amministrazione, che, in questo caso, diventa il portale civico dei cittadini verso la rete.

Il CAD prevede l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico e la qualità dei testi normativi.

Si è detto del ruolo di GitHub per la costruzione delle linee guida per il design nella pubblica amministrazione e si è ricordata la dottrina che ha osservato come, in realtà, il processo democratico non trovi particolare giovamento dalla rete, anche per effetto delle difficoltà dei suoi attori ad adeguarsi a tempi e ai modi della rete³⁷ mentre invece la rete rende possibile la disponibilità al pubblico di una quantità di dati che altrimenti resterebbero riservati³⁸.

Si può aggiungere che il tema è strettamente collegato alla pubblicazione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni, che sono obbligate a condividere il proprio patrimonio di informazioni³⁹ e che forse il cuore della democrazia digitale è la trasformazione della UX democratica dei cittadini⁴⁰.

La *governance* dell'innovazione sfugge all'indirizzo politico di competenza del circuito Parlamento – governo, perché i tempi del processo normativo sono incompatibili con quelli della rete. Alla rappresentanza spettano quindi solamente i principi generali, fra cui spicca la neutralità dell'innovazione, su cui si tornerà. La *governance* dell'innovazione in realtà nella logica del CAD è la guida del Sistema pubblico di connessione e quindi la costruzione della piattaforma unica che consente alle pubbliche amministrazioni di interagire fra di loro e perciò generale il punto unico di accesso ai servizi pubblici. Questa attività spetta a AgID⁴¹ che ha anche il compito di promuovere l'innovazione e il ricorso alle tecnologie della informazione e della comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni, per parte loro, si devono dotare di un ufficio dirigenziale apposito, con adeguate competenze tecniche e manageriali, che ha la responsabilità di dare attuazione alle

³⁷ Così M. CUNIBERTI, *Tecnologie e libertà politiche*, cit.

³⁸ Cfr. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative*, in *Dir. informatica* 2011, pag. 19, fasc. 1.

³⁹ Appare rilevante il principio per cui ciascuna amministrazione deve rendere noto l'elenco delle banche dati di cui dispone e le modalità di accesso alle stesse, ma anche quello che riguarda la generazione di una banca dei dati territoriali, ovvero di tutte le informazioni in possesso della pubblica amministrazione e che riguardano una determinata porzione del territorio nazionale e, infine, quello per cui devono essere liberamente accessibili le banche dati a carattere statistico della pubblica amministrazione.

⁴⁰ Un esempio non irrilevante potrebbe essere dato dal diritto di petizione che, notoriamente, malgrado una storia molto nobile ha sempre stentato ad affermarsi nella prassi delle camere repubblicane. Questo diritto conosce, nella rete, un certo successo perché ha dato vita al social network denominato change.org la cui esperienza potrebbe essere valorizzata.

⁴¹ Le norme tecniche necessarie per la effettiva attuazione della strategia digitale sono adottate dal Ministro per la semplificazione e della pubblica amministrazione, di concerto con il ministro della Giustizia e i ministri competenti per materia, sentita la conferenza unificata e il Garante dei dati personali su proposta di AgID. AgID, perciò, è titolare di una competenza esclusiva per la ideazione di queste regole tecniche.

Osservatorio sulle fonti

politiche di innovazione impostate da AgID. Questo ufficio è posto alle dirette dipendenze del vertice politico delle singole pubbliche amministrazioni, il che disegna la *governance* dell'innovazione come alta amministrazione, perché il dirigente sarà chiamato a trasformare in innovazione le linee guida che riceve dall'organo amministrativo politicamente responsabile. Questo ufficio svolge inoltre anche il ruolo di difensore civico dei cittadini per il caso in cui i diritti di cittadinanza digitale siano violati. Un tanto può apparire contraddittorio ma è coerente con una visione nella quale la pubblica amministrazione intesa come organizzazione amministrativa è resistente al cambiamento mentre gli organi amministrativi politicamente responsabili, no.

Sono molte le disposizioni, a valenza essenzialmente tecnica, che riguardano il valore dei documenti informatici, che dovranno progressivamente sostituire quelli cartacei, auspicabilmente non tanto attraverso la digitalizzazione dei secondi quanto piuttosto attraverso il loro superamento, come pure i prestatori di servizi fiduciari qualificati⁴², la gestione del Sistema pubblico di identità digitale, in coerenza con il sistema eIDAS elaborato a livello unionale, ecc.

7. Conclusioni

Il vero senso della cittadinanza digitale, probabilmente, non sta nella digitalizzazione della pubblica amministrazione. Sta nel riconoscimento ai cittadini della possibilità di esercitare i propri diritti secondo una logica che parta dalla *user experience* della cittadinanza.

Il problema non è solo rendere accessibile la pubblica amministrazione attraverso una piattaforma digitale ma anche e soprattutto modificare le logiche di funzionamento della pubblica amministrazione a partire dalla usabilità e dalla piacevolezza di uso degli strumenti messi a punto per l'esercizio dei diritti e dei doveri del cittadino.

L'esempio è l'uso di un software di confronto versioni usato dalla comunità degli sviluppatori per mettere a punto le linee guida per il design della pubblica amministrazione, che ha reso possibile a un gran numero di soggetti di collaborare al progetto e di dare il proprio contributo.

Ci si deve chiedere, però, se questa esperienza possa proseguire perché l'uso di strumenti come questi è tutto sommato semplice e innocuo in aree di interesse marginale per il settore politico, che non si interessa più di tanto di design. Lo stesso strumento, che consente a chiunque di sottoporre le proprie idee a tutti coloro che hanno

⁴² E' nota la querelle sulla capacità economica e finanziaria richiesta per entrare su questo mercato: il Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. IV, 24/03/2016, n. 1214, in *Diritto & Giustizia* 2016, 4 aprile, osservazione di Marilisa Bombi) ha stabilito che la previsione, tra i requisiti per l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale, del possesso, da parte della società di capitali, da costituire obbligatoriamente, di un capitale sociale di 5 milioni di euro non è basata su alcuna percepibile caratteristica tecnica e/o organizzativa del servizio né è ricavabile da alcuna fonte normativa di grado superiore. Il punto però, forse, è diverso e riguarda il fatto che questi gestori devono essere pienamente responsabili per i danni che possono arrecare nell'esercizio delle loro funzioni e che una responsabilità, come è stato a lungo per il notariato, diventa effettiva nella misura in cui si è chiamati a rispondere personalmente dei danni che si possono procurare.

Osservatorio sulle fonti

interesse a consultarle e di verificare come tali idee hanno un seguito in questa comunità, potrebbe essere usato genericamente nel processo democratico? Potrebbe essere usato per discutere pubblicamente di proposte normative con un contenuto molto più difficile da gestire pubblicamente?

Le tecnologie si devono misurare con la crescita della società civile, della sua amministrazione e del suo personale politico.

Nello stesso tempo, GitHub ha chiamato a collaborare coloro che hanno dimestichezza con il suo uso, evidenziando un divario digitale tutt'altro che indifferente, che deve essere colmato, ma che domanda anche come mai coloro che lo hanno colmato, coloro che hanno competenze professionali di primario livello abbiano deciso di mettere gratuitamente a disposizione della collettività il proprio tempo. Potrebbe essere stata – e sicuramente lo è stata – una scelta generosa e guidata da spirito civico, ma potrebbe anche essere stata una scelta guidata dai grandi attori della rete, i quali hanno un capitale e una capacità di azione tali da rendere non difficile ipotizzare il loro ingresso nella politica.

Altra riflessione riguarda la neutralità tecnologica. Il nuovo CAD chiede ad AgID di sorvegliare sulla neutralità tecnologica: la scelta delle tecnologie per l'attuazione della cittadinanza digitale deve essere politicamente indifferente e non avvantaggiare nessuno. Deve essere una scelta il più possibile *open source*, perché non deve discriminare gli utenti in base alla loro capacità di spendere in tecnologia, ma soprattutto deve essere neutrale perché deve garantire il massimo accesso dei cittadini sulla base delle loro competenze digitali, deve essere una scelta che non discrimina su questo piano.

In altre parole, la tecnologia è neutrale solo se è vincente ed è vincente solo se è di dominio pubblico, ma la tecnologia di dominio pubblico, quella che risulta essere a disposizione di gran parte dei cittadini è la tecnologia degli smartphone e questa tecnologia è molto meno abilitante sul piano delle possibilità di uso e della capacità di interazione di un computer o di un tablet.

Su questo fronte la scelta del CAD di affidare a AgID la elaborazione delle norme tecniche che genereranno il Sistema pubblico di connettività, il Punto unico di accesso ai servizi pubblici, il Sistema pubblico di identità digitale e la piattaforma denominata PagoPA carica l'Agenzia di una straordinaria responsabilità.

Infine, la *governance* della innovazione tende inevitabilmente all'accentramento, sostituisce il *contract approach* di una *governance* fondata sulle autonomie, con il *delegation approach* di una *governance* improntata sui poteri centrali, proprio perché deve essere neutrale nel senso che si è appena cercato di individuare, perché deve rendere interoperabili i sistemi e quindi deve operare delle scelte unitarie che consentano ai diversi sistemi di interagire produttivamente fra di loro, ed è fatta per assicurare ai cittadini una UX della cittadinanza omogenea sull'intero sistema nazionale.

Non sono problemi molto diversi da quelli affrontati all'inizio della storia di internet, quando si trattava di costruire la rete in modo da consentirne la resilienza e la interoperabilità collegando sistemi operativi molto diversi fra di loro perché ciascuno di

Osservatorio sulle fonti

essi era nato per esistere svolgendo le proprie funzioni da solo.

Allora Jon Postel elaborò una legge, la legge di Jon Postel, che non è mai stata abrogata nella storia della rete e che suona più o meno come Sii molto liberale in ciò che accetti e sii molto timido, molto conservativo, in ciò che invii.