



Nuovi modelli di governance e di privacy nella transizione digitale

Nuovi modelli di governance e di privacy nella transizione digitale

A cura di

Anna Papa, ordinario di istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Parthenope

Michele Mezza, giornalista e docente
Università degli Studi di Napoli Federico II

Ovidio Marzaioli, vicesegretario generale Movimento Consumatori

Si ringrazia per le attività di ricerca Alessandro Concordia,
segreteria nazionale Movimento Consumatori

Pubblicazione realizzata da Movimento Consumatori nell'ambito del progetto "Consapevolmente consumatore, ugualmente cittadino", finanziato dal Ministero dello Sviluppo economico - DM 7/02/2018

Gennaio 2021

Indice

Introduzione	2
Digitalizzazione, uso dei dati e tutela dei cittadini	9
1. Digitalizzazione della realtà: lo spazio della pubblica amministrazione	9
2. La fruizione di servizi digitali pubblici	13
2.1 I troppi divari digitali	14
2.2 La profilazione dei cittadini utenti della Rete	17
2.3 Il riuso dei dati pubblici	22
3. Uso dei dati e tutela della loro riservatezza	25
4. Lo strumento delle App per il perseguimento di finalità pubbliche: l'insuccesso dell'App Immuni	26
5. Un primo punto di sintesi	30
La P.A. come piattaforma: diritti, impegni e conflitti nella digitalizzazione del welfare	33
1. Premessa	33
2. Da digitalizzazione a piattaforma	33
3. La piattaforma come organizzatore dello spazio pubblico	35
4. Il gemello digitale della P.A.	35
5. La svolta europea: la terza via del negoziato digitale	38
6. Obiettivi e chiavi di proposta nella società distanziata	39
7. Il cigno nero dei big data	40
8. La lezione del virus: negoziare il calcolo	42
9. Il Piano regolatore delle intelligenze, la città come piattaforma	45
10. L'urbanizzazione dei comportamenti digitali	46
10.1 Brain City	46
10.2 Esempio il 5 G	47
11. La connettività come servizio pubblico	48
12. La conferenza dei servizi digitali	48
13. Il ruolo attivo del consumatore e la sfida della negoziazione sociale	53

Introduzione

Il processo di digitalizzazione della PA rappresenta un'importante innovazione che incide pesantemente non solo sull'organizzazione dell'attività amministrativa, ma anche sotto il profilo dei rapporti e dell'interazione con i cittadini, utenti finali di questi servizi. Contestualmente, l'azione di promozione del processo di digitalizzazione pone rilevanti problemi in termini di sicurezza dei dati raccolti, gestiti e custoditi dai vari soggetti coinvolti.

Muovendo da tale considerazione, Movimento Consumatori ha inteso approfondire il contesto italiano che, a fronte dell'impegno profuso sul piano legislativo in entrambi i settori, da un lato attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dall'altro con l'applicazione negli Stati membri dell'Ue del nuovo Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (Regolamento Ue 2016/679 del 2016), risulta essere connotato da forti squilibri territoriali, risorse insufficienti, complessità burocratiche e grande arretratezza infrastrutturale unitamente ad un divario digitale della popolazione.

Nell'ambito del progetto "Consapevolmente consumatore, ugualmente cittadino" sono state quindi fissate delle finalità generali che consistono nel contribuire ad individuare e promuovere possibili leve per rimuovere gli impedimenti ostativi ai diritti del cittadino che caratterizzano l'ordinamento italiano a partire dalle norme costituzionali.

Partendo dalle strategie generali evidenziate, la questione del digital divide prefigura una netta separazione esistente tra le persone che dispongono degli strumenti e delle competenze per usufruire delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione e le persone o i gruppi di persone che ne rimangono escluse.

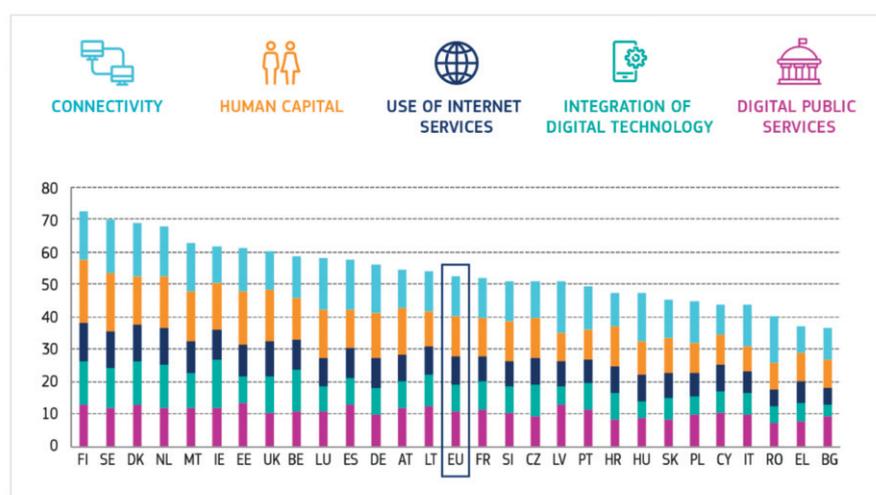
Tra gli strumenti si possono ricomprendere la copertura di rete nel

territorio e la disponibilità della connessione, mentre le competenze sono rappresentate anzitutto dall'alfabetizzazione informatica (ed integrano il profilo culturale del digital divide).

In Italia il digital divide si presenta soprattutto in relazione a fattori culturali e generazionali e viene valutato sulla base di alcuni indici sia nazionali sia internazionali.

Dato significativo è quello che emerge dal DESI, elaborato dalla Commissione europea.

DESI 2020



Fonte immagine: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-desi-2020>

Il Digital Economy and Society Index valuta i Paesi membri per il proprio livello di digitalizzazione in relazione a quattro ambiti: connettività, capitale umano, uso dei servizi Internet, integrazione delle tecnologie digitali e servizi pubblici digitali. Sulla base di questi elementi di analisi l'Italia si colloca al venticinquesimo posto sui ventotto Stati membri (dati 2019).

Oltre all'arretratezza che emerge rispetto al contesto europeo, l'Italia presenta anche uno storico divario tra le regioni del nord e quelle del sud in termini di sviluppo economico ed infrastrutture. Ad esempio, per quanto concerne le infrastrutture, uno studio ISTAT su cittadini e ICT che analizza la percentuale di famiglie che possiedono una connessione a banda larga - elemento che nell'attuale scenario reso ancor più critico dall'avvento della pandemia rappresenta un presupposto fondamentale rispetto al tema digital divide - evidenzia che le percentuali più elevate si registrano in Trentino Alto Adige (79,4%), in Veneto (79,2%) e nel Lazio (79,2%) mentre le re-

gioni meridionali raggiungono percentuali di gran lunga inferiori. La Campania è l'unica a superare il 70% mentre tutte le altre regioni registrano percentuali di poco superiori al 60%. In alcune realtà, come la Puglia e la Basilicata, si è rilevato addirittura una flessione negativa del tasso di connettività tra il 2018 ed il 2019.

Ulteriore divario sotto il profilo geografico si rileva tra l'accesso ai servizi digitali delle aree metropolitane e di quelle più interne; sempre in base ai dati ISTAT emerge che mentre nelle aree metropolitane la percentuale di famiglie che ha accesso ad una connessione a banda larga è del 78,1%, nei comuni fino ai duemila abitanti questa quota scende al 68%.

Rispetto al tasso di competenza digitale della popolazione l'ISTAT stima che solo il 29% degli utenti (campione analizzato di età compresa tra i 16 e i 74 anni) ha competenze digitali elevate, mentre la maggioranza ha solo competenze digitali di base ed una percentuale residuale del 3,4% non ha alcuna competenza digitale quindi un numero pari a 1 milione e 135 mila persone.

Il profilo prevalente del divario digitale italiano è marcato quindi dalla carenza di competenze collegata al dato anagrafico e al livello di scolarizzazione e ciò risulta ancora più preoccupante dove il digital divide rappresenta una delle cause più significative di esclusione sociale in correlazione con il crescente rilievo che è andata assumendo la rete come strumento di mediazione delle relazioni sociali che permette infatti di configurare la possibilità di accedere al web come un presupposto sempre più indispensabile per la piena partecipazione alla vita politica, economica e sociale e per il compiuto svolgimento della personalità; in questa prospettiva e contrariamente ai principi costituzionali espressi dagli art.2 e 3 della nostra Carta Costituzionale, i soggetti più vulnerabili rispetto al digital divide, trovano un consistente ostacolo al pieno sviluppo della persona non disponendo di questi mezzi sempre più essenziali per esercitare le libertà fondamentali.

Alle rilevanti problematiche poste dal digital divide è conseguita una risposta normativa attraverso il Piano strategico nazionale per lo sviluppo della banda ultralarga e la crescita digitale e le norme contenute nel CAD (Codice dell'amministrazione digitale), norme che prefigurano un intervento pubblico sia sotto il profilo dell'innovazione tecnologica sia sotto il profilo culturale con un piano specifico di formazione del personale delle amministrazioni pubbliche e con un campo di applicazione in cui vengono indicati gli ambiti strategici,

oltre ai richiamati uffici e luoghi pubblici, il settore scolastico e quello sanitario. Quanto all'aspetto culturale il richiamo normativo abbraccia sia l'alfabetizzazione informatica sia la promozione della cultura digitale soffermandosi sotto il profilo sociale sulle categorie di soggetti deboli.

Alla luce degli accadimenti dell'ultimo anno, con specifico riferimento alla pandemia da Covid-19 sopraggiunta, i dati riferiti al livello di digitalizzazione del contesto italiano sopra esposti risultano essere piuttosto preoccupanti considerato che la capacità di connettersi in maniera efficiente e consapevole rispetto ai rischi del web e quindi dei diritti dei consumatori quanto all'utilizzo dei dati, soprattutto per le categorie di fruitori più vulnerabili, è stata essenziale e lo sarà sempre di più in relazione all'esercizio di diritti fondamentali come i diritti allo studio, alla partecipazione e al lavoro.

La pandemia in corso, se, per un verso, ha posto in evidenza il ruolo essenziale svolto dalle reti di telecomunicazioni per garantire lo svolgimento, anche durante l'emergenza sanitaria, di alcune imprescindibili funzioni pubbliche, per altro verso ha acuito il digital divide sotto tutti i profili rilevanti, facendo assumere un peso specifico maggiore alle criticità preesistenti.

In linea generale, infatti, chi era già attrezzato sul piano tecnologico e culturale per sostenere un uso più intenso delle tecnologie digitali ha affrontato l'emergenza con minori disagi, mentre coloro che non disponevano di risorse tecniche e cognitive adeguate hanno visto peggiorare gravemente la propria condizione. Il digital divide risulta ora accresciuto nella necessità di disporre di risorse finanziarie adeguate a dotarsi di tecnologie ad uso privato aggravando le conseguenze del divario cognitivo, aumentando i disagi e i rischi cui vanno incontro le persone digitalmente meno provvedute, con ricadute più pesanti per i soggetti deboli sul piano economico e sociale.

Tra i più penalizzati risultano gli appartenenti agli strati della popolazione di età più avanzata, presso i quali risulta più scarso il livello di alfabetizzazione digitale; ma anche tra i giovani, che pure hanno ampia familiarità con la rete e di norma sono dotati di maggiori competenze digitali (cruciali in questa fase per utilizzare efficacemente gli strumenti di didattica a distanza).

Sotto il profilo normativo il legislatore è intervenuto con il cosiddetto "Cura Italia" con una serie di norme volte a mitigare il divario

digitale attraverso il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, ma si tratta in larga parte di interventi di natura temporanea tesi essenzialmente a fronteggiare il sovraccarico delle reti durante il periodo di lockdown e quindi, per quanto sia evidente che l'intervento è stato operato sull'onda dell'emergenza, resta l'impressione che esso sia stato insufficiente e non abbia colto l'occasione per operare interventi strutturali.

Contestualmente non vanno trascurati i rischi legati alla tutela dei dati dei cittadini che nella fase emergenziale hanno visto ridisegnare la propria dimensione sociale e lavorativa dall'indispensabilità della rete che apre un altro tema di dibattito acutamente sollevato da Michele Mezza, uno dei curatori di questa pubblicazione, nel suo testo di approfondimento "Il contagio dell'algoritmo" e cioè la consapevolezza digitale (digital awareness) che si configura come la comprensione dei suoi meccanismi e delle loro pesanti implicazioni in termini di redistribuzione del potere nelle società globalizzate e dell'importanza di incrementare la capacità di negoziazione degli algoritmi da parte dei soggetti pubblici. Queste considerazioni aprono uno scenario che non è meramente normativo, ma attuativo dei diritti dei consumatori e che rilancia il ruolo dei soggetti rappresentativi dei diritti degli stessi quali le associazioni consumeristiche, aspetto sul quale il presente report si soffermerà nella seconda parte.

Alle esigenze complessivamente emerse nel tessuto sociale ha cercato infatti di dare risposta il ruolo dei corpi intermedi sociali quali principali filtri di accesso consapevole alla rete.

L'approfondimento tematico fatto nel report, sulla diversa incidenza dei gruppi intermedi sociali, sulla negoziazione permanente con lo Stato a seconda della loro capacizzazione digitale, sicuramente si ripercuote sulla rappresentatività e rappresentanza di tali corpi nei confronti della pubblica amministrazione nella tutela dei diritti del cittadino.

Concludendo, può quindi osservarsi che l'analfabetismo digitale e la mancanza di accesso alla rete, dovuti anche all'assenza o all'inadeguatezza della infrastruttura tecnologica, hanno impedito ad una parte della popolazione italiana di usufruire, nella fase emergenziale, di alcuni servizi pubblici essenziali, primo fra tutti il servizio pubblico di istruzione.

Disagi cui si associa il rischio che la crisi in atto possa determinare una vera e propria recessione sociale delle categorie digitalmente

più svantaggiate, che potrebbe consolidarsi nel periodo della ripresa in conseguenza della preponderanza che andranno assumendo le relazioni digitalmente mediate.

Il gap informativo/formativo per tali gruppi vulnerabili va ridotto anche attraverso politiche a favore della loro alfabetizzazione che passa necessariamente attraverso la riconoscibilità dei ruoli dei corpi intermedi anche utilizzando incentivi sia economici sia di sistema il tutto nella grande prospettiva della transizione digitale sostenibile e l'azione di contrasto all'esclusione deve compiersi su entrambi i versanti digitale (che include sia l'aspetto normativo sia infrastrutturale) e sociale.

La pandemia in atto ha innescato un processo che sembra per certi versi inarrestabile e che appare comunque destinato a determinare un ampliamento dello spazio virtuale nella vita privata e sociale: processo rispetto al quale le componenti della nostra società che risultano più penalizzate dal gap digitale rischiano di rimanere ai margini, o del tutto estromesse, col pericolo che l'esclusione digitale si tramuti in esclusione sociale tout court dando origine alla recessione sociale delle categorie meno preparate ad affrontare le future trasformazioni della società digitale.

Alcune delle risposte alla recessione sociale saranno date dal nuovo equilibrio che si dovrà creare e consolidare tra Stato e Cittadino nelle sue forme individuali e collettive di mediazione che possa tenere tutti dentro e non escludere nessuno, come auspicato dai principi materiali della nostra carta costituzionale.

L'analisi di tutte queste tematiche ha condotto agli approfondimenti che compongono questo report. In particolare, l'attenzione è stata focalizzata su due angoli visuali speculari che vedono da un lato un'analisi giuridico-normativa del fenomeno e degli aspetti di tutela del settore, dall'altro una lettura critica delle dinamiche sociologiche collegate alla centralità del ruolo del consumatore.



Digitalizzazione, uso dei dati e tutela dei cittadini

di Anna Papa

1. Digitalizzazione della realtà: lo spazio della pubblica amministrazione

L'esigenza di promuovere la realizzazione di una società realmente digitale, garantendo nel contempo che tale società conservi una natura non solo formalmente, ma anche e soprattutto sostanzialmente inclusiva, rappresenta un'importante sfida – forse la più importante – alla quale le democrazie tecnologicamente avanzate sono chiamate a dare una risposta.

Come è stato sottolineato, l'accesso ad Internet rappresenta oggi la modalità principale con la quale si ottiene l'ingresso nella dimensione immateriale dell'esistenza ed è per questa ragione che le legislazioni transnazionali e nazionali stanno sempre più favorendo l'accesso della popolazione ad una Rete diffusa, affidabile e sempre più veloce. Del pari le persone si stanno abituando, seppure con un forte e preoccupante divario intergenerazionale, a rimanere perennemente connessi, senza mai spegnere smartphone, tablet e computer per non dover perdere tempo nel riaccenderli e per poterli utilizzare in qualsiasi momento. Anche i dispositivi con i quali si accede ad Internet sono in continua evoluzione e rappresentano le chiavi d'accesso alla dimensione digitale nella quale un numero crescente di persone si relaziona con gli altri, si informa, studia, lavora, fa acquisti, accede a servizi. Coloro che possono e vogliono accedere ad Internet hanno quindi la possibilità di svolgere la propria vita (in quasi tutti i suoi aspetti) in un duplice livello, fisico e digitale, materiale e immateriale, arricchendola di nuove esperienze, aumentando - inutile nascondere - anche i fattori di rischio, ma in ogni caso avendo la possibilità di scegliere cosa poter fare in presenza e cosa a distanza.

Ciò è reso possibile dalla presenza di un numero crescente di applicazioni e servizi che consentono di effettuare online attività che prima richiedevano un'azione nel mondo fisico (recarsi in banca o alla posta, entrare in un negozio, recarsi in un ufficio).

Della trasformazione digitale la pubblica amministrazione è un attore importante, avendo iniziato il processo di digitalizzazione ormai da alcuni decenni. E, per certi aspetti paradossalmente, proprio tale processo rappresenta uno specchio importante non solo del grado di innovazione del Paese – che emerge analizzandone lo stato di avanzamento e i risultati ottenuti anche in un’ottica comparata con gli altri Paesi dell’Unione europea – ma anche del rischio che le disuguaglianze e l’esclusione sociale di un mero significativo di persone si accentuino.

Come si legge nella Relazione conclusiva dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla digitalizzazione, istituita nella XVII legislatura dalla Camera dei Deputati, “l’Italia si trova in coda (25esima posizione nel 2017) alla classifica del Digital Economy and Society Index (DESI), l’indice che analizza la connettività, il capitale umano, l’uso di Internet, l’integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione”. Il dato non è irrilevante dal momento che, come evidenziato nel *Rapporto sull’e-government 2017* (realizzato da *Bem Research*), una migliore diffusione dell’e-*government* in Italia, almeno in linea con quella media dell’area euro, “permetterebbe di aumentare la crescita reale del PIL italiano, a parità di spesa pubblica nominale, di mezzo punto percentuale”.

L’analisi svolta dalla Commissione ha messo in luce quello che dall’inizio del terzo Millennio viene considerato un significativo paradosso: da un lato vi è la chiara percezione che in Italia la popolazione dimostri una grande attenzione per la tecnologia ed il mondo digitale, in particolare per l’interazione a distanza; dall’altro l’utilizzo dei servizi digitali nella vita di tutti i giorni non registra livelli quantitativi e qualitativi soddisfacenti. Ancora, da un lato si riscontra un’altissima diffusione di dispositivi mobili, più di uno per abitante, utilizzati in modo significativo per rimanere in contatto con il mondo esterno, grazie all’utilizzo dei *social network*; dall’altro l’utilizzo del web per la fruizione di servizi digitali e digitalizzati, quali l’acquisto di beni e servizi o l’interazione con la pubblica amministrazione, si attesta percentualmente a meno della metà della media europea.

Si tratta, come appare evidente, di indicazioni apparentemente contraddittorie che tuttavia, ad una lettura più attenta, evidenziano come, a livello sociale, possano individuarsi due distinti livelli di fruizione delle tecnologie digitali. Una prima, che potrebbe definirsi

“empatica”, realizzata prevalentemente mediante l'utilizzo di smartphone, coinvolge una ampia fascia della popolazione e si ferma tuttavia alla superficie della ICS, quella dei processi comunicativi interpersonali, riconducibili sia all'art. 15 (libertà di corrispondenza) sia all'art. 21 (libertà di manifestazione del pensiero) della Costituzione. La seconda, che potrebbe definirsi “consapevole”, è invece quella che consente all'individuo di vivere la digitalizzazione, accedendo ai servizi, facendo acquisti, lavorando e studiando in una modalità telematica non succedanea, ma innovativa rispetto alla realtà fisica. Questo secondo ambito, nel quale la pandemia Covid-19 ha catapultato un numero molto significativo di cittadini nelle fasi del lockdown totale (2019) e del periodo delle “Regioni a colori” (2019 - ad oggi), richiede una maturità del sistema digitale italiano che i diversi Piani di Azione e, sul piano normativo, l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale – più volte fortunatamente riformato, per spostare innanzi l'asticella nella realizzazione di una reale digitalizzazione dei procedimenti amministrativi ma anche decisionali in ambito pubblico – non hanno ancora soddisfacentemente realizzato.

Un breve richiamo normativo

Siamo ormai da alcuni decenni nell'era digitale (dagli anni 60 ma noi ne abbiamo avuto percezione a partire dagli anni 90 e solo oggi ve ne è piena consapevolezza), all'interno della quale la nostra vita è scandita da processi basati sull'utilizzo massivo e primario della tecnologia informatica, in tutte le sue declinazioni ed evoluzioni. A partire dalla metà degli anni 90, l'Unione europea ha avviato una serie di politiche mirate allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, delle telecomunicazioni, dei mezzi radiotelevisivi, delle diverse modalità di elaborazione e trasmissione audio e video, assieme alle funzioni di controllo e monitoraggio basate sulle reti. Pur in assenza nei trattati di disposizioni dedicate allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'Unione europea ha intrapreso azioni specifiche in materia di digitale nel quadro delle politiche settoriali in materie, da quella industriale a quella commerciale, dalle concorrenza alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Molteplici sono stati gli atti adottati dall'Unione, che si sono riverberati poi nei singoli ordinamenti nazionali: dalla prima direttiva sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, a quella sulla libera circolazione di tali dati e sulla tutela giuridica delle

banche dati; in una seconda fase, si è passati dalla direttiva del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, a quella del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, fino al regolamento n. 1211/2009 che ha istituito l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC). Significativo è anche il numero di direttive e risoluzioni approvate nei primi anni del III millennio, con il focus sui servizi digitali e sulla tutela dei consumatori. Parimenti importante è stato l'avvio nel 2010, da parte della Commissione europea, dell'Agenda Digitale per l'Europa (DAE), una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che ha fissato gli obiettivi per la crescita nell'Unione da raggiungere entro il 2020, con l'obiettivo di fornire ai cittadini dell'Unione dei punti di riferimento normativi per orientarsi nel mondo digitale, anche in ragione del significativo peso delle ITC nell'economia europea. In questi anni sono state approvate nuove direttive e, aspetto molto importante, alcuni regolamenti che evidenziano l'esigenza di un coordinamento forte sul piano normativo di alcuni aspetti dell'economia digitale.

Il punto centrale della Strategia Europa 2020 può essere individuato nell'obiettivo della diffusione della banda larga, quale strumento per rilanciare l'economia e la competitività dei Paesi dell'Unione europea, per migliorare gli standard di trasparenza nei rapporti fra i privati, le istituzioni e le pubbliche amministrazioni e, infine ma certo non da ultimo, come mezzo per ampliare l'uso delle tecnologie per incrementare i livelli di comunicabilità ed inclusione sociale.

A livello nazionale, negli anni 90 si è registrata l'approvazione di numerosi atti normativi, in parte di recepimento delle direttive europee, volti a disciplinare l'informatizzazione della pubblica amministrazione e ad intervenire sulla digitalizzazione dei processi, fino ad arrivare all'approvazione del già citato Codice dell'amministrazione digitale, più volte riformato, che ha segnato una svolta decisiva nella vita delle amministrazioni pubbliche e nei rapporti che queste intrattengono con i cittadini e le imprese dando a questi ultimi la possibilità di relazionarsi ufficialmente con le amministrazioni pubbliche attraverso le tecnologie telematiche. Ne è scaturito un processo di riorganizzazione dell'intero assetto dell'amministrazione pubblica, che è in buona parte andato al di là della mera introduzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività degli uffici e nei loro aspetti organizzativi e procedurali.

Questo processo ha coinciso con il passaggio dal segreto alla trasparenza che incontra oggi un punto di approdo nella articolata normativa sul diritto di accesso che, a sua volta, si interseca con la disciplina del riutilizzo dei dati pubblici.

Negli anni più recenti, nuovi obiettivi della digitalizzazione si rinven- gono nella più attenta attuazione di quella parte del Codice dell'am- ministrazione digitale che riguarda la dematerializzazione delle procedure amministrative. Si pensi ad esempio all'obbligo dell'indi- rizzo PEC per le pubbliche amministrazioni. Sul processo di demate- rializzazione, che come appare evidente presenta è suscettibile di avere ricadute positive non solo sul piano dell'efficienza amministra- tiva ma anche sul piano economico, grava tuttavia in modo negativo la non efficiente interazione tra le banche dati pubbliche e la pre- senza di procedure di archiviazione digitale dei documenti non sem- pre idonee a consentire il riutilizzo dei dati.

Benefici sono attesi anche dall'implementazione della «*carta della cittadinanza digitale*» e dall'implementazione del Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID) e dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), grazie ai quali i cittadini potranno accedere ai ser- vizi pubblici e a quelli privati che aderiranno al sistema, utilizzando un unico nome utente e un'unica *password*. La riforma ha previsto un ruolo centrale per il sistema SPID, che consentirà a soggetti pub- blici e privati, previo accreditamento dell'Agid, di identificare le cre- denziali di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete.

2. La fruizione di servizi digitali pubblici

La digitalizzazione e dematerializzazione dei processi amministrativi non rappresenta solo uno strumento per rendere gli stessi più effi- cienti e trasparenti (migliorando quindi la gestione in *back office*) ma ha, anzi deve avere, l'obiettivo di migliorarne la fruizione da parte dei cittadini, agevolando nella misura massima possibile l'erogazione a distanza. Si pensi al pagamento di tasse e imposte, alla richiesta e ricezione di certificati (destinati peraltro ad essere sostituiti dalla conservazione del dato che contengono in un archivio accessibile dai soggetti interessati), alla presentazione di richieste e istanze.

Allo stato attuale una significativa criticità si riscontra, per la parte che qui rileva, nella mancata capillarità territoriale e settoriale del- l'erogazione di servizi digitali da parte della pubblica amministra-

zione, latamente intesa, alla quale si associa una parimenti negativa corrispondenza nel non soddisfacente utilizzo da parte dei cittadini dei siti *web* della pubblica amministrazione. Nella citata Relazione della Commissione parlamentare si indicano percentuali di accesso ai servizi digitali effettivamente insoddisfacenti (19 per cento, contro la media europea del 42 per cento) e *download* e invio dei moduli ufficiali (16 per cento, a fronte del 28 per cento della media Ue).

Può dirsi quindi che emergono criticità sia sul versante dell'offerta sia su quello della domanda di questi servizi da parte dei cittadini e questo penalizza il Paese sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione sia dal punto di vista economico.

Da qui la richiesta di intervenire su alcune criticità delle quali abbiamo tutti consapevolezza, come ad esempio le differenze territoriali, socio-culturali ed economiche che ancora caratterizzano il rapporto cittadino-servizi digitali; o ancora l'asimmetria informativa sui benefici e i rischi della digitalizzazione o, *rectius*, dell'immersione dell'individuo in un ecosistema digitale del quale non sempre sono note e comunque correttamente percepite le dinamiche.

Tre punti appaiono di particolare rilevanza: la presenza ancora accentuata dei diversi divari che la società tecnologica ha evidenziato; la profilazione dei cittadini-utenti della Rete; il riutilizzo dei dati raccolti per finalità di interesse generale.

2.1 I troppi divari digitali

La crescente centralità delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione in società democratiche basate sul principio di uguaglianza, non solo formale ma anche sostanziale, presuppone che i singoli individui possano accedervi e sappiano utilizzare quelle risorse che sono necessarie per poter fruire delle diverse opportunità offerte dalla *Information and Communication Society*.

In ogni fase storica l'affermarsi di una nuova tecnica e di nuovi linguaggi ha richiesto azioni di inclusione e di alfabetizzazione dei nuovi processi. In quella attuale questo dato assume tuttavia una dimensione ancora più ampia e significativa dal momento che la Rete si presenta contestualmente come strumento di trasmissione e come spazio e quindi incide non solo sulla comunicazione tra le persone ma anche sulla loro capacità di partecipazione ai processi, non solo economici ma anche sociali e politici.

In realtà, ancora oggi - a distanza di oltre mezzo secolo dalla diffuso-

ne dell'informatica e a circa trent'anni dalla nascita del *web*, che ha reso *user friendly* l'utilizzo della Rete Internet - il livello di conoscenza e competenza nell'utilizzo delle tecnologie da parte dei singoli individui non può ancora essere considerato soddisfacente, in Italia come in molti altri Paesi occidentali.

Ciò è in buona parte conseguenza del fatto che per lungo tempo l'accesso alla tecnologia è stato considerato come un bisogno individuale, un'esigenza personale, priva di influenza positiva sul progresso della società. Ne è derivato che, mentre le imprese e la stessa pubblica amministrazione hanno posto in essere importanti processi di informatizzazione e digitalizzazione, l'alfabetizzazione informatica e l'accesso ad Internet sono stati per lungo tempo un impegno dei singoli individui, con la conseguenza che, ancora oggi, una percentuale significativa di persone non è in grado di accedervi (cd. *divario digitale*) per ragioni geografiche, tecniche, economiche, di conoscenza del mezzo (A. Papa, 2018).

In realtà, Internet è uno strumento molto reale, rappresenta la *"sede della dimensione immateriale del mondo che, nel XXI secolo, è la maggiore base delle relazioni sociali ed economiche delle persone e delle aziende"* (S. Quintarelli, 2016). Gli stili di vita, il modo di lavorare, tessere relazioni, programmare il tempo libero, sono influenzati e si realizzano sempre di più attraverso Internet e mediante dispositivi e *software* programmati per consentire la gestione da remoto di molteplici attività quotidiane.

Il futuro che la tecnologia propone non è, tuttavia, uguale per tutti e *"la società tende a dividersi tra chi vive un presente molto simile al passato e chi invece abita già in un futuro molto più simile agli orizzonti intravisti dalla fantascienza"* (P. Ludlov, 2010). È un divario che aumenta con velocità crescente, provocando una disparità di conoscenze fra le diverse generazioni, che ha conseguenze non soltanto sulla capacità di utilizzo delle nuove tecnologie, ma anche sull'economia e le opportunità per il futuro. Le tecnologie digitali, a differenza di quelle che hanno caratterizzato le precedenti rivoluzioni economiche, evolvono a velocità crescente, producendo nuove disuguaglianze non solo economiche ma anche culturali e sociali. Per molti secoli, infatti, le società si sono basate su un'economia solo materiale, che si misurava in termini di produzione, costi e lavoro. Le tecnologie digitali, invece, hanno prodotto uno sviluppo crescente dell'economia immateriale, che stima per il 2030 un numero di 500

miliardi di dispositivi connessi alla Rete, in grado di produrre, di conseguenza, profondi mutamenti sociali (L. Floridi, 2010).

Da qui l'esigenza di rendere effettiva la configurazione, ormai pacifica sul piano giuridico, dell'accesso alla Rete come un diritto di diretta declinazione del principio di uguaglianza (cd. diritto all'uguaglianza digitale), come prerequisito necessario per l'accesso dei singoli individui ai contenuti e ai servizi dell'era digitale. Infatti, assunta consapevolezza che l'utilizzo di Internet e, più in generale, degli strumenti telematici di comunicazione, informazione, interazione rappresentano un elemento caratterizzante e (quasi costante) e non occasionale (ed eventuale) delle società contemporanee, è opinione ormai concorde che disuguaglianze in tale campo non possono più essere considerate legate a situazioni personali non rilevanti per la comunità, ma costituiscono la conseguenza di scelte di sistema che incidono sullo sviluppo complessivo della società, rallentandolo. Da qui la configurazione – da più parti prospettata e confermata sostanzialmente anche dalla Corte Costituzionale che ha riconosciuto alla “cultura informatica” una “finalità di carattere generale” (sentenza n. 307 del 2004) – con il conseguente obbligo per la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, di promuovere l'alfabetizzazione informatica, intesa quale diritto sociale, e di intervenire al fine di rimuovere gli ostacoli che ne sono alla base (art. 3, comma 2, Cost.), individuando il livello minimo delle necessarie prestazioni pubbliche. Posta l'uguaglianza informatica quale elemento dell'uguaglianza sostanziale ne deriva la sua connotazione quale presupposto per l'individuazione di una serie di situazioni giuridiche soggettive, riconducibili alla categoria dei diritti sociali, basate sulla richiesta ai pubblici poteri di specifici interventi, suscettibili di superare o quanto meno ridurre la disuguaglianza di base. Tali prestazioni possono essere individuate nel diritto all'alfabetizzazione informatica, nel diritto all'accesso alla Rete, nel diritto all'usabilità dei siti Internet, in quest'ultimo caso con particolare riferimento alle persone con disabilità o alle persone anziane.

Ciascuno di questi diritti rappresenta ancora oggi un presupposto ineliminabile per il raggiungimento di una reale uguaglianza nell'accesso agli strumenti telematici e richiede che il singolo possa sia acquisire specifiche competenze individuali sia che egli abbia la possibilità (grazie alla presenza del segnale) di accedere ad una connessione ad Internet e che quest'ultima abbia un costo sostenibile.

In altri termini il conseguimento di tale uguaglianza dipende in larga misura da elementi esogeni al singolo, sui quali diviene qualificante l'intervento pubblico, al fine del raggiungimento del risultato (l'accesso del singolo alla tecnologia digitale) (A. Papa, 2009).

Le politiche adottate negli ultimi decenni su tutte le componenti, appena descritte, del diritto di accesso ad Internet non hanno prodotto sino ad oggi un soddisfacente livello di tutela dello stesso. Per quanto concerne l'alfabetizzazione informatica spetta, come è noto, allo Stato la determinazione del livello essenziale delle prestazioni riconducibili a questo diritto sociale. Nel settore dell'istruzione, da quella primaria a quella universitaria, le politiche in materia possono dirsi soddisfacenti, mentre analoghi risultati non sono stati raggiunti, e per molti aspetti neppure perseguiti, nella formazione degli adulti, nonostante le numerose iniziative regionali sovente finanziate dall'Unione europea, determinando un divario generazionale che non consente un equilibrato sviluppo digitale della società.

Particolarmente critico si presenta inoltre l'accesso ad una connessione e a dispositivi in grado di garantire la reale partecipazione ai processi che si svolgono in Rete. Come l'emergenza pandemica da Covid-19 ha dimostrato nel 2020, l'attuale livello dell'infrastruttura tecnologica delle reti domestiche e il numero di dispositivi – a disposizione di lavoratori impegnati nel telelavoro o di studenti chiamati a svolgere attività didattica a distanza – si presentano fortemente insufficienti a garantire un eguale accesso a tali attività da parte di tutti i soggetti interessati. Si pensi, per esempio, all'alfabetizzazione informatica delle giovani generazioni, un processo avviato da alcuni anni ma che rende evidente la parzialità dell'intervento, salvo ritenere, come forse si ritiene ancora oggi, che avere un elevato tasso di smartphone collegati alla rete sia equivalente ad avere creato una infrastruttura capace di consentire alle persone di accedere ai servizi della società digitale. Mesi di smartworking e di didattica a distanza hanno evidenziato che questi strumenti sono parziali e non idonei a perseguire l'obiettivo prefissato.

2.2 La profilazione dei cittadini utenti della Rete

L'inevitabile produzione di dati da parte degli utenti della Rete durante le loro navigazioni e la possibilità, attraverso il trattamento degli stessi, di poter svolgere azioni di analisi e previsione di comportamenti futuri hanno prodotto un forte incremento delle attività

di profilazione di quanti fruiscono, a vario titolo, dei servizi Internet. Un aspetto di particolare rilevanza nell'economia e società digitale è rappresentato, infatti, dalla raccolta ed elaborazione di dati personali al fine di poter profilare le abitudini e gli orientamenti, non solo di spesa e di consumo, delle persone, in funzione predittiva, con l'obiettivo di incidere sulle future scelte dei singoli individui.

In passato la profilazione si presentava molto rispondente al significato etimologico del verbo di riferimento: infatti, in quelle che possono oggi essere definite profilazioni "analogiche" erano, e sono, di regola i diretti interessati a fornire i dati e le informazioni, potendo in questo modo, di fatto, decidere quanto il profilo tracciato dovesse/debba corrispondere alla propria identità, intesa come insieme di interessi, di preferenze, di orientamenti. Un metodo di profilazione attento a questo aspetto, ancora oggi molto utilizzato, è rappresentato dal sondaggio, anche definito come "profilazione progressiva diretta", che consente di intercettare dati e informazioni molto puntuali ed esplicitati dal diretto interessato.

In Rete, l'obiettivo della rappresentazione di una identità – intesa come insieme di interessi, di preferenze e di orientamenti – può essere perseguito sia attingendo a dati volontariamente forniti, come appena sottolineato, sia in modo indiretto, ossia senza la collaborazione del soggetto che viene profilato. Ed è questa la modalità oggi sempre più utilizzata, che si realizza attingendo da quell'enorme bacino di dati che vengono forniti dagli utenti durante la navigazione in Internet.

Al riguardo giova rilevare che azioni di profilazione dei consumatori sono sempre esistite e sono proprie delle attività di *marketing*. Tuttavia, il fluire incessante di dati personali che caratterizza le società e le economie digitali, con l'affermarsi dei *big data*, ha favorito negli ultimi anni il sorgere di tecniche di profilazione sempre più raffinate che, attraverso l'aggregazione, l'incrocio e la riorganizzazione dei dati raccolti, consentono di suddividere gli utenti in gruppi sempre più piccoli e con caratteristiche omogenee. In questo modo è possibile "suggerire" ai soggetti profilati prodotti "su misura", grazie alla previsione delle loro decisioni (di consumo e non solo) e dei relativi comportamenti.

Questo processo, fondato su un uso intensivo dei dati, una velocità inarrestabile nella circolazione delle informazioni e una straordinaria capacità di ricerca, elaborazione e stoccaggio delle stesse, è stato a lungo sottostimato, soprattutto in relazione al suo impatto sulla so-

cietà e sulla tutela degli individui, dai diversi decisori politici nazionali e sovranazionali e affidato all'esclusiva valutazione commerciale ed etica degli *Over The Top* e in particolare dei gestori delle piattaforme digitali. È però oggi considerazione condivisa che le attività di profilazione, svolte esclusivamente mediante procedure automatizzate – come tali negativamente asettiche –, rischiano non solo di esacerbare situazioni di discriminazione e di stereo-tipizzazione già esistenti, ma anche, e forse soprattutto, di condurre a fenomeni di “penalizzazione delle propensioni”, limitando le effettive possibilità di scelta del singolo, sino a condurre all'estrema conseguenza di inibire l'esercizio delle relative libertà fondamentali o di limitare la fruizione di servizi essenziali. Come viene oggi sovente sottolineato, la profilazione accentua la bolla informativa nella quale ciascun individuo tende a collocarsi. L'utilizzo di tecniche di profilazione è un fenomeno che non si è sviluppato con la Rete ma che conosce oggi su questo mezzo una nuova dimensione, soprattutto in conseguenza dell'azione di raccolta e rielaborazione dei dati da parte dei motori di ricerca e delle piattaforme. Come sottolineato in una indagine congiunta AGCOM-AGCM-GARANTE PRIVACY sui *big data* del 2019, con riferimento al tema della informazione e disinformazione, “il presupposto di partenza è che le piattaforme *online*, basate su un modello di business fondato sulla raccolta pubblicitaria, puntano a catturare quanto più possibile l'attenzione del consumatore”. Una volta conquistata, tali piattaforme mirano a far produrre all'utente il maggior numero di “azioni” (*e.g.*: *like*, *scroll*, *search*, ecc.) in modo da immagazzinare quanti più dati possibili e della qualità più elevata. Il risultato è una penetrante profilazione dell'utente, funzionale ad una proposizione selettiva di contenuti personalizzati a forte impatto emotivo e fortemente collegati alla sua “storia” di attività *online*.

In questo contesto, hanno origine fenomeni noti come *filter bubble* e *self-confirmation bias*, caratterizzati da un meccanismo circolare di causa ed effetto per il quale l'utente, con le proprie scelte, rivela le informazioni che lo interessano e, a sua volta, la selezione delle informazioni operata dall'algoritmo influenza le scelte dell'utente, confermandone la visione pregressa. Si realizza in questo modo una riproposizione circolare di contenuti che cristallizzano l'utente nelle sue opinioni, convinzioni, gusti, tendenze in un processo che rischia di limitare la sua possibilità di sperimentare nuove idee, contenuti, prodotti e altro.

Su questo aspetto è intervenuto il Regolamento Ue 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE), entrato in vigore negli Stati membri a maggio 2018, che dedica alla profilazione diversi articoli.

Il regolamento fornisce, in primo luogo, una definizione della profilazione oggetto di disciplina, strutturandola su tre elementi caratterizzanti: il trattamento automatizzato, l'utilizzo di dati personali, la finalità della valutazione di aspetti personali (art. 4). Sancisce, poi, il diritto del singolo a non essere sottoposto ad una decisione basata unicamente su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, e comunque – anche quando tale trattamento sia possibile – richiede che il titolare del trattamento attui tutte le misure necessarie per tutelare diritti, libertà e interessi legittimi dell'interessato (art. 22, par. 1). Ciò comporta l'assunzione di una specifica responsabilità da parte del titolare del trattamento, chiamato a informare e chiedere il consenso per l'utilizzo dei dati, soprattutto se questi ultimi sono destinati ad essere usati per la profilazione, dovendo inoltre rendere consapevoli gli interessati della logica sottostante il processo decisionale che ha portato a sviluppare il loro profilo e le conseguenze che ne derivano.

Le disposizioni contenute nel regolamento europeo attribuiscono quindi ai soggetti direttamente coinvolti in questa azione di trattamento dei dati la responsabilità del rispetto del principio di autodeterminazione informativa degli utenti, secondo la logica della *privacy by design* (da realizzare nel rispetto dei principi di liceità, correttezza e trasparenza, finalità minimizzazione, esattezza, temporaneità della conservazione, presenza di una base giuridica del trattamento, di cui agli artt. 5 e 6).

Questi principi rendono necessaria l'individuazione di "parametri" di riferimento, di carattere generale, da parte dei soggetti chiamati poi a vigilare, ad esempio le autorità garanti, al fine di stabilire alcuni punti fermi nella valutazione dei trattamenti stessi. Al riguardo può citarsi quanto previsto, in Italia, in diverse pronunce del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni (AGCOM) in materia di profilazione che bene evidenziano l'esigenza di evitare che l'utilizzo di *big data* determini una profilazione degli utenti ridondante rispetto alle finalità ordinarie dei singoli trattamenti.

Un ambito rispetto al quale la profilazione si presenta molto problematica è quello dell'informazione. Come è noto, nei sistemi democratici la libera circolazione delle informazioni rappresenta un elemento fondamentale quale declinazione non solo della libertà di esprimersi e di informare ma anche del diritto a ricevere informazioni corrette, plurali, imparziali. Questo vale con riferimento non solo alle opinioni, in considerazione della loro rilevanza per la formazione dell'opinione pubblica, ma anche alla circolazione delle informazioni in tutti gli ambiti nei quali l'individuo manifesta interesse a sviluppare le proprie conoscenze e la propria personalità.

A prima lettura il *web* potrebbe essere considerato esente da problematicità di questo tipo, dal momento che la pluralità dei contenuti in esso presenti e in larga parte la loro qualità non può essere discussa. Tuttavia, se l'attenzione si concentra sulla parte finale del processo informativo, ossia sulla recezione di contenuti da parte di un individuo profilato, la questione acquista invece rilevanza divenendo inevitabile chiedersi se possano considerarsi plurali le informazioni tutte uguali che l'individuo riceve essendo stato profilato. È indubbio che le persone hanno molteplici strumenti, oltre il *web*, per ricevere le informazioni. Ma in Rete il problema si pone in modo peculiare nella misura in cui la personalizzazione dei contenuti "offerta" all'individuo e che egli riceve via *mail*, sui *social* o nelle prime pagine delle ricerche effettuate utilizzando i motori di ricerca, è progettata a monte per "assomigliargli", al fine di corrispondere agli interessi, alle inclinazioni che egli ha manifestato e manifesta prevalentemente in quel periodo nelle sue navigazioni. Una sorta di bozzolo dal quale l'individuo si fa avvolgere e confortare. In società che vanno sempre più di corsa ricevere delle informazioni "mirate" viene spesso considerato in modo positivo perché percepito come strumento di ottimizzazione del tempo. L'utilizzo dei *big data* nell'attività di profilazione consente, infatti, di far pervenire all'utente, attraverso le piattaforme *social*, solo le notizie che si ritiene egli voglia ricevere, confermandolo quindi sempre più nelle sue convinzioni in un'opera di semplificazione che già in sé rappresenta una criticità rispetto all'esigenza democratica della circolazione di una pluralità di informazioni. Il soggetto profilato, invece, vede drasticamente ridotta la sua possibilità di formarsi una opinione sulla base di contenuti plurali. Tale situazione vale non solo in ambito commerciale ma anche in ambito politico e sociale, con un rischio per il pluralismo che è il

fondamento di una società democratica, nella quale è indispensabile che l'individuo venga messo in condizione di poter scegliere e che pertanto deve essere circondato – e forse anche sommerso – dalla circolazione di idee, opinioni, conoscenze, oltre che di oggetti e servizi diversi da quelli per i quali ha manifestato interesse in passato.

Il pluralismo informativo va quindi garantito non solo per la sua rilevanza sui diritti dei consumatori, aspetto questo sul quale il citato Regolamento europeo si sofferma in modo particolare, ma anche – anzi soprattutto – per la sua influenza sui processi decisionali democratici. Ecco allora che appare evidente che tale compito non possa essere svolto, secondo proprie regole e convinzioni, in autonomia dal soggetto privato che utilizza i dati e li cede a terzi bensì debba essere il precipitato della definizione di regole dalle quali non può essere escluso chi è chiamato a bilanciare tra diritti e interessi diversi, *in primis* il legislatore (*rectius* i legislatori, nazionale ed europeo) e i soggetti chiamati a vigilare (le Autorità garanti) sulla tutela dei dati e del pluralismo informativo nell'ecosistema digitale. Da qui l'esigenza che i soggetti intermedi, capaci di aggregare istanze e interessi individuali, riescano a svolgere un ruolo attivo, al fine di portare all'attenzione della politica e dell'alta amministrazione le criticità e le prospettive che questi processi determinano.

Inoltre, come appare evidente, analizzando la questione in un'ottica non individuale ma sistemica, emerge in tutta la sua complessità il nodo centrale del rapporto tra Rete e democrazia, ossia l'esigenza che lo "spazio" (privato) delle piattaforme social e l'attività dei motori di ricerca cessi di essere soggetto alla sola autoregolamentazione dei gestori. Non è così nello spazio fisico e non appare più sostenibile che sia così nella realtà virtuale.

2.3 Il riuso dei dati pubblici

Il ruolo della pubblica amministrazione quale fonte di dati, informazioni e documenti è noto da tempo ed è stato oggetto di diversi atti normativi che, a partire dall'approvazione della legge 241/1990 che ha dato concreto impulso al passaggio dalla regola del "segreto" a quella dell'accesso ai dati, hanno disciplinato in modo sempre più aperto l'utilizzo dei dati in possesso delle amministrazioni pubbliche. L'open data si inserisce, infatti, in quel più ampio processo di e-government e, in una prospettiva più globale, di e-democracy che è in corso in Italia e nelle democrazie tecnologicamente avanzate.

L'apertura dei dati pubblici ha seguito e segue in questi anni due obiettivi: da un lato la promozione della trasparenza come metodo, in un'ottica di open government, nella quale le azioni pubbliche sono "verificabili"; dall'altro l'apertura e la condivisione dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, latamente intese, al fine di consentirne l'utilizzazione da parte dei privati, per le finalità più diverse. Si tratta, a ben vedere, di una presenza pubblica che parte da due presupposti profondamente diversi: nel primo caso l'obiettivo è la realizzazione della sovente richiamata "casa di vetro", il cui scopo è quello di consentire ai cittadini di "vedere" e valutare l'operato della pubblica amministrazione: in questo contesto i documenti sono solo un mezzo per realizzarla; nel secondo caso, invece, ad interessare non sono i documenti ma i dati che essi contengono che, disaggregati e riaggregati, consentono l'avvio di ulteriori processi che possono contribuire allo sviluppo economico e sociale. Se diverso è il presupposto, comune è invece l'oggetto, ossia l'informazione detenuta dal soggetto pubblico, sino a ieri custodita gelosamente e invece oggi destinata ad essere esteriorizzata. In entrambi i casi si tratta di una partecipazione alle dinamiche della *Società dell'informazione e della comunicazione* di non secondaria rilevanza, non solo in ragione del fatto che, in Italia, la pubblica amministrazione innerva moltissimi settori della vita comune, ma anche – per quanto qui rileva – per i grandi giacimenti di informazioni in possesso dei soggetti pubblici, raccolti nello svolgimento delle loro attività istituzionali. Gli atti normativi che consentono oggi di parlare di "open data" e che hanno fornito una base giuridica, anche su impulso dell'Unione europea, al riuso dei dati pubblici comprendono i diversi decreti legislativi che hanno recepito le direttive europee in materia, il Codice dell'amministrazione e le importanti innovazioni introdotte dal cd. "Decreto Trasparenza" (D.lgs. 14 marzo 2013, n. 3312).

Ai dati delle pubbliche amministrazioni e alla loro "fruizione" il Codice dell'amministrazione digitale dedica due sezioni (artt. 50-62-ter), nelle quali disciplina l'inter-scambiabilità dei dati tra soggetti pubblici e il riutilizzo degli stessi da parte di terzi. Di particolare rilevanza si presenta, inoltre, la disposizione, contenuta nella parte dedicata ai principi generali, dal cui dettato si ricava con immediatezza la difficoltà di individuare un equilibrio, che va comunque ricercato, tra "apertura" dei dati e tutela dei singoli individui; esso, infatti, da un lato stabilisce che gli enti territoriali, la pubblica am-

ministrazione latamente intesa, i gestori di servizi pubblici e finanche le società a controllo pubblico siano chiamate ad assicurare “la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tal fine”; dall’altro pone il limite della disciplina della riservatezza dei dati e stabilisce che “i cittadini e le imprese hanno comunque il diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l’uso delle tecnologie informatiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell’interessato”. Nel Codice, quindi, la circolazione dei dati pubblici incontra un limite predefinito nella normativa sulla riservatezza dei dati al quale sono suscettibili di affiancarsene altri, determinabili caso per caso e riconducibili alla sfera della dignità e dei diritti costituzionali della persona. Posta questa premessa di principio, il Codice stabilisce che le amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società partecipate a maggioranza pubblica devono inserire, nella sezione “Trasparenza, valutazione e merito” (cd. Amministrazione trasparente) del sito *web* istituzionale, il “catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso” e i regolamenti che disciplinano l’accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti nell’Anagrafe tributaria. Prevede, inoltre, che i dati e i documenti che le amministrazioni pubblicano con qualsiasi modalità, senza l’adozione di una specifica licenza standard, si considerano rilasciati come dati di tipo aperto ad eccezione “dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali”. Ne deriva che questi ultimi, o i documenti che li contengono, risultano pubblicabili solo in seguito ad un processo di anonimizzazione. Se da un lato questo inciso pone un ostacolo (peraltro non insuperabile) al processo *open data*, dall’altro rappresenta una cautela necessaria in presenza dell’introduzione dell’obbligatorietà della messa a disposizione dei dati, evitando di determinare un contenzioso riguardante la lesione della riservatezza di quelli che vengono diffusi. Il principio di obbligatorietà dell’apertura del dato, introdotto in un secondo momento, nel 2015, viene previsto peraltro non solo per i dati futuri ma anche per quelli passati. Infatti, accanto alla previsione dell’obbligo per l’amministrazione pubblica di adottare prioritariamente “licenze aperte standard” e di renderle disponibili sul proprio sito istituzionale, viene previsto che, qualora un soggetto sia interessato a dati “non ancora resi disponibili” (in ragione del fatto che sino a luglio 2015

non vi era obbligatorietà) e ne faccia richiesta, il soggetto pubblico deve essere pronto a dare una risposta in tempi certi (30 giorni).

3. Uso dei dati e tutela della loro riservatezza

Profilazione, uso dei dati, big data rendono evidente il ruolo centrale che il cittadino riveste nella produzione di informazioni destinate ad entrare nell'“ecosistema digitale”, inteso come ambito dinamico nel quale una comunità di soggetti interagisce, si scambia informazioni, più in generale progredisce in termini di conoscenza, abilità, contatti, al fine di migliorare la propria esistenza e soddisfare i propri bisogni. In questa nuova dimensione le persone rilevano, e quindi necessitano di tutela, non solo come individui, che in questo spazio sviluppano la propria personalità, ma anche come produttori consapevoli e/o inconsapevoli di dati, personali e non personali che, aggregati in modo sempre diverso producono informazioni che, a loro volta, generano ricchezza.

Ogni attività umana nello spazio digitale, infatti, produce dati: di contatto (quando ci si registra per accedere ad un sito o ad un servizio), di navigazione (dal momento che i cookie registrano le attività svolte in Internet), di movimento (con i sistemi di geolocalizzazione), di esercizio di libertà come l'espressione del pensiero, la comunicazione, la riunione e altro. Questi dati – raccolti, trattati, aggregati, utilizzati, ceduti ad altri secondo le regole proprie dei big data – rappresentano una componente importante del patrimonio digitale presente in Rete, alla quale si affiancano informazioni e documenti da parte degli utenti che in questo modo alimentano lo spazio informativo di Internet.

Il valore economico di questi dati, che emerge non soltanto nella fase del primo trattamento ma soprattutto nei momenti successivi del loro riutilizzo, hanno prodotto una incessante circolazione degli stessi, che ha reso necessario un importante intervento normativo per disciplinarne gli ambiti e soprattutto i limiti. La cessione di dati a soggetti terzi, operata molto spesso senza alcun rispetto per la tutela della riservatezza degli individui, ha fatto emergere i rischi dell'assenza di una regolamentazione europea in materia. Si pensi ad esempio al caso Cambridge analitica al quale si associano molteplici casi di profilazione aggressiva in campo commerciale.

Da qui l'approvazione da parte dell'Unione europea del già citato Regolamento (UE) 2016/679.

Il GDPR (*General Data Protection Regulation*) attribuisce espressamente alla tutela dei dati personali la dignità di diritto fondamentale, trasferendo nel nuovo impianto normativo il risultato del lungo percorso di riconoscimento di tale pretesa di tutela che, a livello sovranazionale, trova la sua più compiuta realizzazione nell'art. 8, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali e nell'art. 16, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tuttavia, la vera novità apportata dal Regolamento è rappresentata dall'adozione del cd. *risk based approach*, un cambio di prospettiva nella tutela dei dati basato sulla convinzione che il trattamento delle informazioni personali costituisca di per sé sempre un'attività "pericolosa", in quanto in assenza di adeguate misure di tutela e di sicurezza, è in grado di comportare un rischio elevato per l'esercizio libero e consapevole delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche. Accettando tale visuale, i soggetti variamente coinvolti nella filiera di utilizzo dei dati sono tenuti ad abbandonare l'atteggiamento di passivo adeguamento alle regole che presentavano nel previgente quadro normativo ed assumere un comportamento proattivamente teso alla tutela degli individui.

A tal fine, il Regolamento pone in essere un articolato sistema di regole a carico dei titolari del trattamento dei dati personali giustificato dalla convinzione che la tutela non possa che partire *ab origine* dal soggetto che decide di intraprendere, dettandone le relative condizioni e finalità, un'attività di sfruttamento di tali preziose informazioni. Al contempo, il nuovo quadro normativo ribadisce ed integra gli strumenti di tutela messi a disposizione dei singoli, in modo che, nel fluire incessante di informazioni che caratterizza la nuova era digitale, il trattamento dei dati personali si fondi sempre su un consenso pieno, che sia espressione finale di un processo di formazione della volontà in ogni caso di tipo consapevole, informato e scevro da ogni sorta di condizionamento esterno in grado di alterare l'autenticità del volere del soggetto interessato.

4. Lo strumento delle App per il perseguimento di finalità pubbliche: l'insuccesso dell'App Immuni

In presenza della pandemia da Covid-19, nei diversi Stati dell'Unione europea sono state utilizzate App di tracciamento, elaborate nel rispetto del citato Regolamento europeo in materia di dati personali. In Italia è stata adottata, dopo qualche incertezza iniziale che ha portato alcune Regioni alla sperimentazione di propri sistemi di traccia-

mento, l'App Immuni, della quale ad oggi non è possibile dare una valutazione positiva in riferimento al ruolo svolto nell'attività di contact tracing pandemico. Da qui l'esigenza di chiedersi il perché del mancato successo dell'applicazione, nonostante le relative potenzialità in termini di limitazione celere ed efficiente della diffusione del virus in un momento di crisi sanitaria.

La prima e più immediata risposta che emerge dall'analisi dell'evoluzione del "progetto Immuni" è data sicuramente dal diffuso atteggiamento di diffidenza che sin dall'inizio è emerso nei confronti di un sistema di tracciamento così ampio e di tipo digitale. Si è ingenerata, infatti, in diversi strati della società, la convinzione che lo strumento non solo fosse poco efficace ai fini del contrasto della pandemia, ma soprattutto estremamente lesivo della sfera di riservatezza dei singoli, imponendo una inaccettabile limitazione della libertà di autodeterminazione in una società democraticamente avanzata.

Tale aspetto, tuttavia, rappresenta solo la parte "visibile" di un fenomeno ben più complesso, le cui radici si innestano in quadro articolato, caratterizzato da molteplici fattori di natura differente.

Un elemento che ha certamente contribuito all'insuccesso può rinvenirsi nelle non chiare procedure di *back office* legate all'App, sulle quali quest'ultima basava la propria efficienza. Sin da subito si è diffusa la sensazione, poi rafforzatasi nel tempo, dell'assenza di un efficace piano di azione globale con la previsione di specifici protocolli da attivare nelle varie fasi del tracciamento. Tale circostanza ha operato come inevitabile elemento di dissuasione, considerato che un'attività di anamnesi medica, sia essa manuale o digitale, impone, soprattutto in un momento di emergenza, un solido meccanismo di coordinamento con le autorità sanitarie, in modo che si possa intervenire in maniera tempestiva sul singolo caso, come più volte sottolineato dalla stessa Organizzazione Mondiale della Sanità mediante la strategia delle cosiddette 3T "*trace, test and treat*".

Come evidenziato, infatti, le notizie poco confortanti attestanti un limitato utilizzo dell'App da parte delle Asl, anche e soprattutto nei momenti più acuti della circolazione del virus, hanno alimentato un diffuso senso di sfiducia e di incertezza, spingendo le istituzioni ad intervenire d'urgenza sul meccanismo di implementazione del tracciamento per ben due volte in pochi mesi. Interventi che si sono resi opportuni per evitare che i risultati del tracciamento rimanessero in

una zona d'ombra, impedendo non solo di sfruttare le potenzialità dell'applicazione, ma al contempo per evitare che producessero conseguenze negative su quanti, all'esito del tracciamento e sulla sola base della conseguente segnalazione, rischiavano di essere posti in quarantena in assenza di uno specifico *test* in laboratorio.

L'aspetto che, tuttavia, maggiormente ha influenzato la limitata diffusione del rimedio tecnologico è stato l'intenso dibattito dottrinale, tecnico e sociale focalizzato sul ruolo che dovrebbe rivestire la tutela dei dati all'interno di uno scenario emergenziale di carattere sanitario. Da mesi, infatti, si contrappongono diverse correnti di pensiero che rispecchiano le difficoltà connesse all'adozione di un sistema di tracciamento di così vasta portata in un sistema democratico. Da un lato, vi è quella parte più tecnologicamente orientata della società che sottolinea come la necessità di innestare il *contact tracing* nel fitto quadro di garanzie delineato a livello europeo e riconosciuto a livello nazionale possa rappresentare un "inutile ostacolo" ad una celere risposta alla crisi sanitaria. Dall'altro, invece, vi è chi intravede nell'implementazione di tali soluzioni il rischio di una pericolosa deriva in termini di violazione della libertà di autodeterminazione dei singoli, nonché un limite all'esercizio di diritti fondamentali. Infine, c'è chi sottolinea la pericolosità insita nella raccolta, elaborazione e conservazione di dati così sensibili mediante l'utilizzo di nuove tecnologie.

È evidente che il combinarsi di queste diverse prospettive, in un momento particolarmente delicato, ha prodotto un diffuso clima di sfiducia nei confronti dell'utilizzo di tale applicazione, limitandone fortemente la diffusione.

Tuttavia, proprio la corretta adesione alle disposizioni contenute nel Regolamento europeo sulla tutela dei dati personali posta in essere dagli sviluppatori di IMMUNI avrebbe dovuto garantire i potenziali fruitori della correttezza del trattamento in essere. Non vi è stata sottovalutazione della tutela; anzi la realizzazione ha preso l'avvio da una constatazione incontrovertibile: la tutela dei dati personali, soprattutto in una società digitalmente orientata, è un diritto fondamentale, così come espressamente sancito dal Regolamento (UE) 679/2016 e garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

Europea all'art. 8, paragrafo 1¹, nonché dall'articolo 16, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea².

Ne consegue che tale situazione giuridica non solo risulta meritevole di tutela, ponendo un obbligo di intervento per lo Stato mediante la previsione di apposite e specifiche garanzie, ma al contempo soggiace inevitabilmente a quell'irrinunciabile opera di equilibrio tra interessi confliggenti, che rappresenta un'attività imprescindibilmente connessa all'essenza stessa di tutte le società democraticamente avanzate.

Quindi, in un assetto costituzionale che pone l'individuo al centro sia come singolo, sia come componente di una comunità, la tutela dei dati personali emerge come autonomo parametro di bilanciamento ed impone l'inserimento del sistema di *contact tracing*, seppur giustificato da una emergenza sanitaria, nella penetrante cornice di obblighi e di misure di tutele prevista in materia, sia per la delicatezza delle informazioni coinvolte, sia per le conseguenze pericolosamente distorsive che potrebbero scaturire da un trattamento privo di idonee garanzie.

Ben lungi dal rappresentare un "ostacolo" alla lotta al *virus*, quindi, la conformità al quadro delineato dal Regolamento (UE) diviene, al contrario, principio e fine del tracciamento digitale all'interno di un assetto democratico, in quanto consente di individuare la base di legittimazione dello stesso, i limiti che deve necessariamente incontrare e le misure che debbono essere implementate al fine di assicurare una piena e consapevole protezione dei soggetti interessati e bilanciarne gli effetti con altri interessi meritevoli di tutela (D. Messina, 2020).

Inoltre, è lo stesso GDPR che consente di garantire la transitorietà di tale peculiare rimedio tecnologico, facendo perno su alcuni principi cardine del quadro normativo in materia. In particolare, la determinazione esplicita della finalità del trattamento *ex art. 5, par. 1, lett. b)* e dei tempi di conservazione dei dati raccolti *ex art. 5, par. 1, lett.*

¹ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea all'art. 8 paragrafo 1 stabilisce, infatti, che "*ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica*".

² L'articolo 16 (ex art. 286 del TCE) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che "*Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano*".

e) consentono, infatti, di “blindare” il funzionamento di un’applicazione così delicata al permanere della situazione pandemica e di “marchiare” ufficialmente il *contact tracing* come strumento esclusivamente emergenziale, calandolo in uno scenario di bilanciamento necessariamente dinamico in un momento di crisi.

Ne consegue che, se il Covid-19 ha consentito di far emergere il potenziale della digitalizzazione in corso, di cui il trattamento dei dati rappresenta un aspetto cruciale, d’altra parte ha contribuito anche ad evidenziare che tale processo, affinché sia realmente al servizio della collettività, richiede un deciso coordinamento tra i diversi attori coinvolti (pubblici e privati) e necessita di essere incardinato in una solida architettura fondata sui valori e sulle garanzie che delineano l’orizzonte delle società democraticamente avanzate.

L’esperienza “Immuni” ne è la prova: pur dinanzi agli indiscutibili vantaggi che avrebbe potuto apportare in termini di velocità e di attendibilità nella ricostruzione della catena dei contagi, l’assenza di fiducia intorno a tale rimedio, determinata da un significativo vuoto organizzativo a livello istituzionale e sanitario e all’incapacità di comunicare l’importanza della tutela dei dati come strumento e non come ostacolo per l’esercizio di diritti e libertà fondamentali soprattutto nell’immediato futuro, hanno decretato l’insuccesso di tale soluzione privando la collettività di un importante alleato per la lotta alla pandemia.

5. Un primo punto di sintesi

Utilizzo dei dati, tutela della privacy digitale e più in generale tutela dell’identità e delle libertà dei cittadini sono elementi che si legano tra loro in modo profondo, perché nell’attuale fase di sviluppo delle democrazie digitali l’individuo appare essere quasi esclusivamente un produttore di dati, che grazie ai big data e alle tecniche di profilazione consente la produzione di ricchezza. Il che è certamente importante ma non può essere il *focus*. La digitalizzazione è stata pensata per semplificare i processi, per ridurre le distanze, per ottimizzare i servizi. Ciò richiede di mettere in campo almeno due ambiti di sviluppo.

In primo luogo, occorre dare ai dati raccolti una utilità non solo produttiva (di beni e servizi) ma in senso ampio “sociale”. I dati degli individui debbono tornare alla comunità sotto forma di servizi più innovativi e contribuire al suo sviluppo. In secondo luogo, occorre

rafforzare la cultura della *privacy by design*, di processi di raccolta, trattamento e riutilizzo dei dati che consentano appieno la tutela delle persone che li hanno prodotti.

È proprio in questa prospettiva, infatti, che la digitalizzazione, tramite l'uso dei dati, permette di configurare un complesso di garanzie a vantaggio del cittadino, garanzie che non impediscono alle informazioni raccolte di produrre sviluppo e migliorare e rendere *smart* le città, i luoghi di lavoro, le scuole, le università, l'habitat fisico e virtuale nel quale ciascuno è immerso. L'economia digitale, infatti, si presta in sé a rappresentare una delle forme più rilevanti di economia circolare, nella quale i dati che i cittadini offrono all'ecosistema digitale tornano ai cittadini sotto forma di servizi che si presentino innovativi, efficienti e dunque sostenibili.

Al contrario, qualora la digitalizzazione non si proponga anche questi risultati, essa certamente produrrà mercato, che è importante ma non può essere il suo principale obiettivo. È per questo, quindi, che la tutela degli individui digitali e lo sviluppo dei processi di digitalizzazione possono essere progettati solamente insieme, altrimenti sono suscettibili di produrre disequilibri che le società democratiche non potranno sopportare. In questo processo, le dinamiche non possono essere solo discendenti, affidate ai diversi regolatori coinvolti ma richiedono interventi di tipo ascendente con la conoscenza e condivisione delle tante *best practises* esistenti e con la presenza attiva dei soggetti intermedi, nelle loro diverse forme associative, chiamate a raggruppare istanze, proposte, idee, contestazioni, tutte utili a dare proiezione ad una società virtuale troppo spesso assente dal capo visivo della rappresentanza.



La P.A. come piattaforma: diritti, impegni e conflitti nella digitalizzazione del welfare

di Michele Mezza

1. Premessa

Le relazioni di cittadinanza nella nuova fase di digitalizzazione della pubblica amministrazione sono oggi il driver di quella nuova area di ricerca che si colloca sul crinale delle scienze sociali e del diritto pubblico, riformulando l'idea di spazio pubblico e dei diritti di cittadinanza. In quest'ambito proprio i processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione, che nel dibattito accademico e scientifico passa ormai sotto il termine di piattaforma della sfera pubblica, vanno a definire le nuove categorie della cittadinanza e a formattare quel rapporto di rappresentanza e di identità che da sostanza e base sociale alla democrazia come la conosciamo storicamente nel contesto europeo.

Innanzitutto dobbiamo meglio definire quello che è stato il campo della nostra ricerca, in particolare le relazioni fra cittadinanza e sistema della pubblica amministrazione, dove abbiamo incontrato due categorie che dobbiamo qui meglio distinguere: lo spazio pubblico, che intendiamo come l'insieme delle relazioni, dei beni e dei servizi che la comunità condivide con le istituzioni affidandone, in base ad un criterio di rappresentanza, la gestione alle strutture della statualità democratica, e la sfera pubblica che consideriamo, secondo i nuovi indirizzi della scienza sociale, come l'insieme dei processi comunicativi soggiacenti alla costruzione dell'opinione. La sfera pubblica è una metafora spaziale; è il risultato di una narrazione collettiva che assume significato nelle relazioni fra cittadini, attori politici e vita istituzionale. Essa costituisce, in qualche modo, una sorta di area protetta, uno spazio normativo per quanto instabile e transizionale.

Questa articolazione di dimensioni e spazi in cui si muove la cittadinanza la dobbiamo considerare come centrale nella nostra ricerca sulle forme in cui la cittadinanza si realizza in relazione proprio a queste diverse modalità della realtà pubblica.

2. Da digitalizzazione a piattaforma

Diventa così più chiaro il successivo passo che ci porta a focalizzare il concetto di piattaforma e, di conseguenza, una precisa identificazione di cosa si intenda per piattaforma della spazio pubblico, che consideriamo il punto di vista che adottiamo per analizzare le più attuali e moderne dinamiche amministrative.

Il termine piattaforma, infatti, ha diversi significati, non sempre fra loro convergenti. Il concetto di piattaforma è usato per indicare:

- 1) i siti web ad alta complessità che offrono una pluralità di servizi, dalla relazione interindividuale a quella di gruppo fino a servizi di natura commerciale: si tratta di una categoria molto ampia, in cui convivono social media, motori di ricerca, ecosistemi complessi ma anche servizi di food delivery. In pratica, possiamo collocare qui tutti i siti che possono essere catalogati nell'area del capitalismo digitale, cioè quelli che hanno nell'estrazione e nell'uso dei dati degli utenti uno dei loro assets principali;
- 2) i portali globali per l'e-commerce (sia a livello globale sia locale);
- 3) i siti online progettati e gestiti dalle amministrazioni pubbliche e rivolti ai cittadini sia come strumento informativo sia per la richiesta e consegna di documenti sia infine come spazi per la discussione e l'interlocuzione pubblica (come accade in alcuni casi di e-government);
- 4) i siti online specializzati per la discussione, l'organizzazione di processi decisionali e l'attivazione di pratiche democratiche: altra categoria ampia, in cui si possono collocare sia le piattaforme per la partecipazione democratica sia quelle di partiti politici sia quelle specificamente disegnate per le pratiche di e-democracy;
- 5) le app e centri servizi specifici che connettono direttamente l'utente ad una specifica attività digitale.

Questa pluralità di spazi digitali significanti determina l'instabilità concettuale del termine piattaforma ma non inficia il dibattito sulla nascita e lo sviluppo della platform.

In sostanza noi adottiamo questo termine di piattaforma come un sistema virtuale che in uno spazio della rete impagina contenuti e relazioni rendendolo fruibile mediante un codice semantico che viene formattato dalle soluzioni digitali che abbiamo elencato. Ed analizziamo le diverse dinamiche socio semantiche che vengono generate dalle modalità di interfacciamento fra cittadino e apparati della pubblica amministrazione.

In questo quadro, l'irruzione del Covid 19, con la sua globale paralisi delle relazioni materiali ha spinto il processo di riformulazione dei rapporti fra governanti e governati in un'inedita sfera pubblica globale, in un tempo in cui proprio le istanze della globalizzazione sembrano essere messe in discussione.

Rovesciando la tendenza ad interrogarsi sulla pervasività di una globalizzazione che sembrava sovrapporsi completamente alle categorie proprie del mondo westfaliano, oggi vediamo come l'attenzione tenda a spostarsi sull'analisi dei confini e dell'articolazione della sfera pubblica nel quadro di un mondo post-Covid-19, le cui dimensioni appaiono ancora incerte ed in cui il dualismo comunità/individuo viene dominato dal ruolo delle identità specifiche di gruppi e corporazioni curvi nella difesa dei propri specifici interessi.

Lo scacchiere su cui si gioca questa nuova partita, che deve individuare i nuovi tratti caratteristici della statualità al tempo della pandemia, è la richiesta di credibilità come frame entro il quale l'opinione pubblica si è mossa con la richiesta costante di trasparenza nei confronti delle istituzioni. Secondo *l'Edelman Trust Barometer (2020)*, la fiducia nei Governi è cresciuta in Europa, mediamente da gennaio a

maggio 2020, di undici punti percentuali, con una richiesta pubblica di autorevolezza dell'informazione scientifica accompagnata tuttavia dallo sviluppo entropico di notizie fuorvianti o false.

3. La piattaforma come organizzatore dello spazio pubblico

L'avvento stesso del concetto di piattaforma dello spazio pubblico rende visibile e identificabile la portata di una transizione che sta modificando la natura e le forme delle relazioni fra cittadini e apparati statali così come la descrive Michele Sorice nel suo testo *La partecipazione politica al tempo della post democrazia* (<http://www.cussoc.it/index.php/journal/issue/archive>)

L'emersione dei processi di "piattaformizzazione" della sfera pubblica si coniuga con un altro aspetto non secondario, rappresentato dallo spostamento del potere dalle oligarchie ideologizzate della politica tradizionale a élite tecnocratiche, depositarie del funzionamento della macchina politica e legittimate dagli spazi pubblici costituiti dagli ecosistemi comunicativi, nonché molto spesso assolutamente funzionali alle dinamiche di commercializzazione della cittadinanza. Il processo di piattaforma, in altri termini, si colloca a un tempo nella cornice della postdemocrazia, nel quadro di affermazione delle tecnocrazie e nei più generali processi di depoliticizzazione.

Il tornante che stiamo doppiando con il concetto di piattaforma dello spazio pubblico non ha nulla di tecnico. Stiamo abordando un versante del dibattito che risistemizza tutte le precedenti teorie dello stato e più in generale della convivenza sociale in una comunità. La notissima affermazione di José van Dijck, Thomas Poell e Martijn de Waal (2018), secondo cui *le piattaforme non riflettono il sociale: producono le strutture sociali in cui viviamo*, costituisce la considerazione più efficace sul ruolo sociale delle piattaforme ma anche sulla loro natura ecosistemica dotata di una propria logica. Il processo di piattaforma (platformization) delle società contemporanee (oltre van Dijck, Poell e de Waal 2018, si veda anche Jin, 2020) ha determinato una trasformazione degli spazi di dibattito pubblico.

4. Il gemello digitale della P.A.

In questo contesto di riflessione si presenta un'accelerazione nelle forme dello spazio pubblico del nostro paese.

Concretamente, proprio nei primi mesi del 2021, il primo anno che segue quel tumulto istituzionale e sociale che è stata la pandemia globale, che ha visto estendersi le forme di protagonismo degli apparati pubblici sia nell'azione di contrasto al contagio, sia nelle forme di riorganizzazione delle fondamentali attività sociali quali il lavoro, il consumo, la formazione, l'informazione ed ora la poderosa strategia logistica della vaccinazione di massa, hanno visto maturare una scadenza essenziale per decifrare le modalità di riorganizzazione dei servizi pubblici nel nostro paese:

in Italia, dal 28 febbraio del 2021, secondo il decreto legge sulla semplificazione dell'estate del 2020 (<https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/linee-guida-decreto-semplificazione/>) tutti i servizi

della P.A. dovranno avere un gemello digitale, ossia essere operabili direttamente da terminali digitali.

Specificatamente si prevede che da quella data si dovranno poter svolgere direttamente da piattaforma digitale funzioni quali:

- *integrare nei propri sistemi informativi SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica) come unico sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali;*
- *integrare la piattaforma pagoPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate;*
- *avviare i progetti di trasformazione digitale necessari per rendere disponibili i propri servizi sull'App IO.*

In sostanza, si annuncia una vera rivoluzione sia nella forma che nei contenuti delle relazioni fra gli apparati pubblici e ogni singolo cittadino che vedrà riconosciuti i suoi diritti di partner, più che di destinatario dei servizi che proprio in base ai nuovi linguaggi selezionati diverranno sempre più interattivi e dunque riformattabili in base ai modelli utente.

Infatti le due chiavi di accesso e catalogazione dei servizi - lo SPID e la Carta d'Identità digitale CIE - non sono solo chiavi di apertura delle porte della P.A. ma vere e proprie bussole per navigare ipertestualmente nel flusso dei dati e delle norme e riclassificarne, in base alle modalità d'uso, l'efficacia e la pertinenza delle stesse regole e istruzioni che organizzano i servizi pubblici.

Incontriamo qui un concetto del tutto inedito nella tradizione giuridica e istituzionale dei servizi pubblici: l'interoperabilità del cittadino come co-decisore delle norme di servizio. Una partnership fra soggetto pubblico e pluralità di soggetti privati che si realizza mediante un'azione negoziale che prolunga e articola la procedura deliberativa in uno sciame di consultazioni e di contrattazioni che danno vitalità e trasparenza all'automatizzazione tecnologica di servizi e attività discrezionali.

Vedremo meglio come questa tendenza, appena accennata nei dispositivi regolamentari, possa espandersi e riformattare la stessa idea di statualità.

Soprattutto lavoreremo attorno ad un approccio negoziale che renda più vitale e proficua la potenzialità di partecipazione che le piattaforme digitali, attraverso gli spazi social possono promuovere, ben consci che stiamo pattinando su una lastra di ghiaccio molto sottile che rischia di farci sprofondare in forme di manipolazione e di depotenziamento della cittadinanza come ci suggerisce un lucido testimonial del dibattito specialistico internazionale quale Colin Crouch che, nella sua prefazione a *Post-democracy After the Crises*, scrive "I social media offrono ancora a gruppi e individui della società civile, un tempo costretti al mutismo, la possibilità di far udire la propria voce politica, ma i possessori di ricchezze colossali stanno acquisendo tecnologie e competenze che danno loro la possibilità di conoscere le caratteristiche salienti di milioni di cittadini al fine di inviare loro messaggi personalizzati, creando così l'impressione che esistano vasti movimenti di opinione apparentemente formati da milioni di persone diverse, ma in realtà riconducibili a un'unica fonte. È difficile

immaginare una forma di politica più perfettamente postdemocratica, orchestrata, dietro un'apparenza di dibattito e di conflitto, da un piccolo numero di emittenti occulti. Quella che sembrava essere una tecnologia di liberazione e democrazia finisce così per favorire un manipolo di individui e gruppi estremamente ricchi che, per giunta, osano atteggiarsi a oppositori delle cosiddette élites. Il rapporto dei social media con la democrazia e con la postdemocrazia è dunque da rivedere" (Crouch, 2020, pp. 6-7)

Un rischio che sta attraversando tutte le società occidentali, rendendo sempre più labile l'equilibrio fra governance, partecipazione e negozialità sociale in una trasformazione in cui la vera novità, come spiegava nel suo fondamentale testo *La Società in rete*, Manuel Castells "non è il tipo di attività che impegna l'umanità, ma la sua abilità tecnologica nell'impiegare come forza produttiva diretta ciò che contraddistingue la nostra specie come eccezione biologica: la sua superiorità capace di elaborare simboli" (*La Nascita della società in rete*, Università Bocconi editore).

Una trasformazione che modifica radicalmente il profilo della statualità e ridisegna la relazione fra cittadini e spazio pubblico in base alla inedita capacità di ogni singolo cittadino di uniformarsi al paradigma del nuovo potere informazionale che, ancora Castells, ci dice "è esercitato tramite la costituzione di significati nello spazio pubblico" (*Reti di indignazione e speranza*, M. Castells, Università Bocconi, Milano 2011). L'intreccio di queste due tendenze socio antropologiche individuano una nuova dinamica che proprio il punto di vista del consumatore permette di meglio analizzare e soprattutto rappresentare.

In sostanza la diffusa e pulviscolare pretesa sociale di condividere e negoziare i processi innovativi che si esprimono mediante linguaggi e forme simboliche, ridisegnano il profilo della statualità proprio nell'esercizio dei pubblici servizi e così riassume e riformula l'idea stessa di cittadinanza, riclassificando titoli e funzioni proprio del potere pubblico, per la sua caratteristica intrinseca di instabilità e costante evoluzione, trasforma le stesse categorie sia della scienza sociale, che non è più in grado di stabilizzare teorie e astrazioni, sia persino del diritto, che si trova a non poter procedere per casi astratti erga omnes, ma deve adattarsi continuamente ad una trasformazione delle relazioni sociali che mira a disciplinare, causata dall'azione delle variabili tecnologiche che si succedono.

Proprio il carattere liquido della tecnologia che riformula le relazioni sociali e costringe a rivedere i termini del patto che lega governanti e governanti è oggi ulteriormente esasperato dalla pandemia che ha stressato da una parte l'obbligo delle istituzioni ad assicurare la massima sicurezza comune e la tutela degli individui che preservare la propria privacy, arrivando a negare allo stato quanto invece concedono, prevalentemente in maniera inconsapevole, ad agenzie e strutture private.

In questo contesto Il Movimento dei Consumatori, per confermare ed adeguare la propria mission di tutela del consumatore nei labirinti del mercato e nelle spirali di una pubblica amministrazione frequentemente contraddittoria e ostile, ha deciso di misurarsi con il tema

della nuova cittadinanza digitale per dare un contributo concreto ad un tema che oggi è strategico per la riforma del sistema paese, a partire proprio dalle risorse che la pandemia ha messo in movimento.

5. La svolta europea: la terza via del negoziato digitale

Le misure inserite nel pacchetto dei due cosiddetti VestagerAct, dal nome della commissaria europea alla concorrenza Margharetta Vestager che ha promosso i provvedimenti, sono articolate e fortemente innovative nell'approccio metodologico.

Gli stakeholder (i soggetti interessati) ne discutono da tempo. Il DSA (Digital Service Act) ha come obiettivo, per citare l'americano Center for Strategic and International Studies (CSIS), accanito difensore delle priorità della Siliconvalley, *"l'attuazione di un quadro giuridico moderno per i servizi digitali, rafforzando il mercato unico digitale dell'Unione Europea, garantendo che i fornitori di servizi digitali agiscano in modo responsabile onde eliminare i rischi per i loro utenti, proteggere i loro diritti civili e creare un ambiente online sicuro ed affidabile"*.

Fra gli obblighi che la Commissione propone con il nuovo testo troviamo, per esempio, i meccanismi di rilevamento e rimozione dei contenuti illeciti o dannosi come le fake news o gli hatespeech (secondo l'attuale legislazione, vecchia di vent'anni e dunque anacronistica e inefficace, una piattaforma non è responsabile dei contenuti fuorilegge se non ha la consapevolezza di ospitarli) i sistemi che consentono l'accesso da parte dei regolatori e delle istituzioni a molti dei dati raccolti, la verificabilità delle dichiarazioni delle LOP sulla natura di importanti algoritmi, come quelli che controllano l'erogazione delle campagne pubblicitarie. Le sanzioni per gli inadempienti potrebbero essere onerosissime, fino al 6 per cento dei fatturati.

Il secondo provvedimento in approvazione, il DMA (Digital Market Act) che la Commissione ha voluto presentare insieme al DSA una volta accertate le continue sinergie tra i due ecosistemi, è la conseguenza naturale delle più volte accertate difficoltà europee di intervenire efficacemente, mancando i presupposti legali, nei confronti delle LOP: il CSIS li definisce "problemi sistemici" in forza dei quali "le aziende e le industrie europee tradizionali non riescono a competere con le grandi piattaforme online statunitensi e cinesi". La situazione attuale è così descritta dalla Commissione europea: "Un numero limitato di grandi piattaforme determina sempre più i parametri per le innovazioni future, le scelte dei consumatori e la concorrenza. Le diecimila piattaforme online stimate nel continente sono potenzialmente ostacolate dalle dimensioni delle LOP, con conseguente limitazione della sovranità tecnologica dell'Unione Europea. Ciò comporta rischi di riduzione dei benefici e dei vantaggi sociali derivanti dall'innovazione". In particolare, secondo la UE le maggiori piattaforme d'intermediazione online traggono, grazie alla proposta incrociata dei propri servizi, enormi vantaggi dalla quantità e dalla qualità dei dati personali dei loro utenti, che i concorrenti locali non potrebbero mai raccogliere.

Non si esclude sia introdotto l'obbligo per tutti gli operatori di condividere una quota di dati immagazzinati e trattati per migliorare le performance dei propri prodotti e di quelli dei propri clienti. Ovvia-

mente, il principale target del DMA sono Amazon e i servizi commerciali accessori di Google e Facebook.

In questa direzione si prefigura una visione del tutto originale delle dinamiche del mercato non più solo affidate alle relazioni fra gruppi proprietari delle piattaforme e stati nazione ma estende il campo delle iniziative a soggetto sociali negoziati di cui parleremo più avanti.

6. Obiettivi e chiavi di proposta nella società distanziata

Nel nuovo contesto della pandemia, ci troviamo dinanzi alla necessità di declinare le strategie di contrasto al virus mediante un ammodernamento della macchina amministrativa pubblica, elaborando processi di automatizzazione digitale con il protagonismo dei cittadini, nella tutela delle prerogative dello spazio pubblico come massimo ambito di esercizio della democrazia.

Questo concetto ci ha spinto ad integrare saperi e competenze per poter meglio analizzare le tendenze in atto nei processi di digitalizzazione che stanno ristrutturando gli apparati pubblici.

Grazie alla collaborazione con centri di ricerca universitari abbiamo potuto meglio accostarci alle dinamiche che stanno oggi abbozzando le modalità di innesto di soluzioni tecnologiche negli spazi pubblici. Un processo che mostra con evidenza il rischio di trasferire funzioni pubbliche, quali sono i servizi e le pratiche di cittadinanza che caratterizzano la pubblica amministrazione nei confronti dei singoli cittadini e delle comunità sociali, in ambiti di gestione privata.

L'esplosione della pandemia, con l'impatto esteso globalmente e tutto prolungato da un'imprevedibilità delle dinamiche virali e terapeutiche, ci hanno portato ad un ulteriore sforzo di analisi e riflessione sui processi che lo tsunami epidemiologico sta ancora comportando in tutte le modalità di relazione fra i cittadini e una pubblica amministrazione che proprio l'emergenza virale rende ancora più centrale e discriminante.

Il distanziamento sociale, le forme prudenziali di virtualizzazione delle funzioni più elementari, dallo studio al lavoro alle attività di servizio e burocratiche, hanno comportato in maniera a volte convulsa, di riconfigurare ogni procedura e forma delle prestazioni pubbliche, spingendo i cittadini e canalizzare le loro domande e contatti con gli apparati pubblici su quella piattaforma di cui facevamo accenno prima sul nodo della piattaforma dello spazio pubblico.

Una modernizzazione accelerata ma forse meno consapevole e critica di quanto era auspicabile. I numeri ci indicano la corsa alla digitalizzazione delle relazioni pubbliche: il rapporto Censis/TIM (<https://www.gruppotim.it/it/archivio-stampa/corporate/2020/PR-TIM-Operazione-Risorgimento-Digitale.html>) ci dice che nel passaggio fra la fase uno alla fase due della pandemia, 43 milioni di persone sono rimaste in contatto grazie a sistemi di video connessione e quasi 9 italiani su dieci hanno potuto continuare a lavorare in virtù di forme e dispositivi di smatworking.

Per quanto riguarda i servizi pubblici, circa 10 milioni di cittadini hanno sperimentato per la prima volta accessi e pratiche burocratiche digitali con apparati della P.A. Il fatidico SPID, che registrava un'impasse negli anni precedenti, ha visto 10 milioni di cittadini re-

gistrati, per non parlare della corsa ai download dell'app Io per il cashback, con più di 10 milioni di registrazioni, un dato superiore perfino alle piattaforme più popolari come Zoom e TikTok.

Questi indicatori ci fanno intendere che non siamo nel pieno di una crisi a cui cerchiamo di ovviare con un ripiego emergenziale sulle esperienze digitali ma che invece il virus è stato il detonatore di una vera e propria transizione che ci sta portando in una nuova dimensione sociale da cui non si retrocederà, dove proprio i codici digitali, le forme a distanza, la personalizzazione dei servizi saranno aspetti costitutivi di una nuova, del tutto inedita e irriducibile al passato, cittadinanza via piattaforma.

Un passaggio che deve generare, esattamente come è accaduto nella fase precedente, un corredo di procedure e garanzie, del tutto adeguate alle novità drastiche che stiamo descrivendo, mediante le quali si possano valorizzare il contenuto di emancipazione e di liberazione che queste culture e esperienze digitali contengono rispetto ai pericoli di sottomissione e subordinazione che comunque comportano. Lo scambio fra privatizzazione delle funzioni con efficacia delle soluzioni presenta vari aspetti di criticità che devono essere analizzati e integrati da forme di partecipazione sociale che possano valorizzare l'implementazione di capacità tecnologiche senza depotenziare il carattere pubblico e trasparente dei servizi erogati.

7. Il cigno nero dei big data

“Gli esperti producono i fatti: Google, Twitter e Facebook offrono trend. La visione oggettiva del mondo cede il posto all'intuizione che suggerisce dove stanno andando le cose adesso”.

Se quest'affermazione di William Davies, contenuta nel suo ultimo saggio *Stati Nervosi*, (Einaudi, Torino 2019), che abbiamo trovato come spunto di ricerca nel corso del seminario organizzato con il dipartimento di scienze sociali dell'Università Federico II di Napoli, poteva essere un'intrigante elucubrazione teorica fino al febbraio scorso, ora, con il Cigno nero del Covid 19, alla luce di quella cabala dei dati attraverso i quali si è descritta l'epidemia, ci appare un'inesorabile sentenza.

La polemica sollevata nella seconda parte del 2020 da enti pubblici, come l'INPS, o da centri di ricerca e scienziati circa l'attendibilità dei dati a partire perfino da quelli che sembrano più inoppugnabili, come i decessi, sembra proprio confermare che stiamo pattinando sul ghiaccio e la relazione dei cittadini con le istituzioni rischia di perdere i riferimenti di credibilità e condivisione delle informazioni che ne devono assicurare la consistenza.

Gli esperti, già come ci ammoniva Michel Foucault negli anni 80, usano i numeri non per misurare fenomeni ma per “indirizzare i nostri comportamenti”. Lo abbiamo visto in questi mesi di comunicazioni istituzionali sui numeri della pandemia in cui ogni nostra emozione riferita all'andamento del virus è stata scandita e indotta da un calcolo.

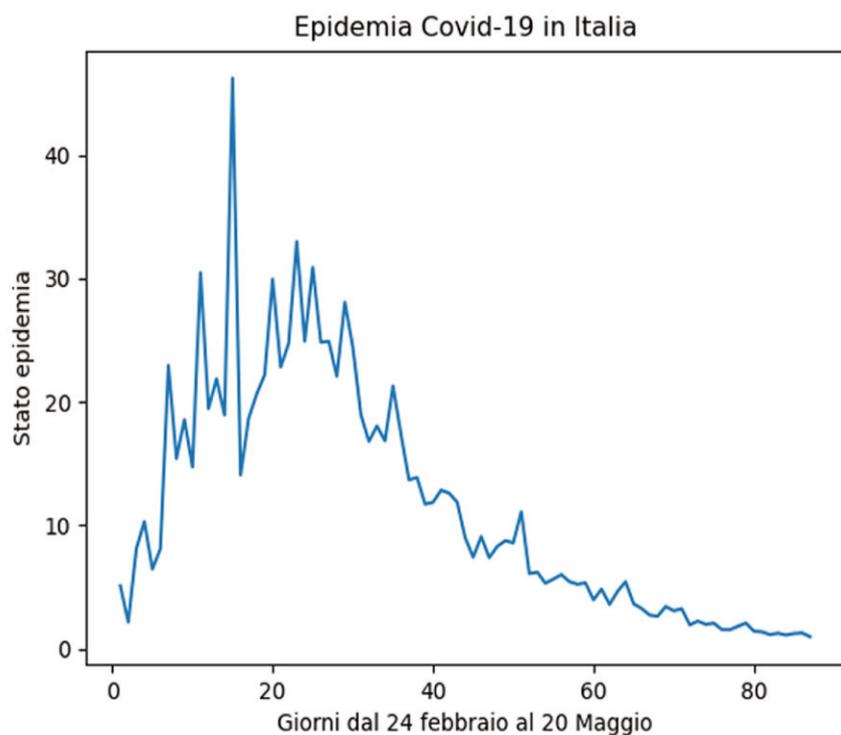
Quella mesta e impalpabile “cerimonia degli addii”, che è andata in scena ogni sera, ci ha lasciato in eredità un'insoddisfatta curiosità sui dati che venivano snocciolati impersonalmente dai vari interpreti che

li presentavano. Cosa significassero realmente, come venissero elaborati e interpretati, come dovevamo intenderli; ce li passavamo di mano dinanzi alle edizioni serali dei telegiornali, con fare pensoso ma con la prudenza di non incrinare il valore simbolico. Doveva andare bene e i numeri ce lo dovevano confermare.

Abbiamo compreso nelle more di quelle conferenze stampa come i numeri siano il linguaggio di una nuova fase della cittadinanza, dove la partecipazione democratica può realizzarsi solo sulla scorta di una reale credibilità e condivisione delle fonti di calcolo.

L'incertezza che avvolge questi indicatori, come il fatidico RT, rendono aleatorie le successive delibere che si appoggiano a quei numeri perché non basate su un campione stabile di tamponi: è evidente, infatti, che se aumenta il numero dei tamponi possa aumentare l'area degli infetti e solo una proporzione fra i due valori ci potrebbe indicare il vero trend e, di contro, solo se l'aumento degli esami in più giorni, coincide con una diminuzione degli infettati allora diventa serio parlare di una vera inversione di tendenza.

Questo per dire che le nostre speranze e apprensioni hanno inutilmente ballato attorno ad una sequenza matematica che, così come ci è stata proposta, risultava inutile ed inattendibile, oltre che non trasparente nella sua dinamica. Basta un esempio banale per capire quale potesse essere una modalità più chiara e decifrabile: guardiamo il grafico elaborato dal corso di Marketing e nuovi media dell'Università Federico II di Napoli, che si limita a raffigurare la serie storica dei dati dall'inizio dell'epidemia.



In questo modo si afferra il senso di quanto sta accadendo e, pur nella ancora incertezza e precarietà di dati che non si riferiscono ad una base comune quale il numero di tamponi eseguiti, ci permette di comprendere cosa stia bollendo in pentola.

Un semplice esempio per capire come proprio la forma di organizzazione ed impaginazione dei dati permette di rendere l'accesso premezza di una partecipazione consapevole ed attiva.

I dati epidemiologici sono frutto di una virtuosa combinazione di numeri e sentimenti, come ci spiegano gli scienziati, in cui si anticipano i fenomeni contagiosi intuendo, sulla base di segnali deboli, come avrebbe detto Marshal Mc Luhan, l'approssimarsi di fenomeni patologici. Questo ha permesso in Corea del Sud di recintare tempestivamente il virus. E lo stesso è accaduto a Vò, il piccolo comune veneto dove si ebbe il primo caso di decesso per Covid il 21 febbraio del 2020, con lo staff del professor Andrea Crisanti. Ora come ci spiega Shoshanna Zuboff, l'autrice del saggio *Capitalismo della Sorveglianza* (Luiss editore, Roma 2019)

(https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/09/news/shoshanna_zuboff_altro_che_privacy_le_app_per_il_controllo_della_pandemia_devono_essere_obbligatorie_come_i_vaccini_-253587046) i dati devono essere completi ed organici, come quelli che sono disseminati nei social da ognuno di noi. E' lì, nella rete che è possibile anticipare il virus, rendendo i dati comportamentali attendibili e predittivi. Se non si procede con questa determinazione, come stanno chiedendo con forza i grandi quotidiani americani come il Washington Post e il New York Times che, dall'estate del 2020, stanno insistendo sulle istituzioni americane per ottenere dalle grandi piattaforme la condivisione dei dati comportamentali di milioni di cittadini che si trovano a denunciare i propri sintomi.

8. La lezione del virus: negoziare il calcolo

Sulla scorta delle esperienze di questi terribili mesi del 2020 possiamo identificare concretamente procedure ed esperienze che possano dare effettivamente forma ad una nuova pratica di cittadinanza nella spirale della digitalizzazione della pubblica amministrazione. Due sono i temi su cui esercitare quella che abbiamo definito una negoziazione sociale dello spazio pubblico digitalizzato, appunto la cosiddetta piattaformaizzazione dello stato. Da una parte la struttura ed il carattere etico dei sistemi matematici che automatizzano in real time le funzioni relazionali. Ci riferiamo al corredo di algoritmi e ai modelli di intelligenza artificiale che ormai sono gli strumenti dei processi amministrativi smart: la composizione etica e valoriale di questi sistemi, da cui dipende poi la condivisibilità e la rappresentatività sociale dei servizi che vengono erogati su questa base tecnologica, diventa essenziale per dare piena trasparenza e condivisione all'intera fase di digitalizzazione. La negozialità del calcolo, della struttura semantica ed etica del sistema automatico diventa infatti l'unica funzione che permette realmente di riclassificare e scalare socialmente la potenza operativa dei sistemi automatici.

Dall'altro lato si tratta di intervenire sul processo estrattivo dei big data, quel processo che oggi diventa l'arma vincente delle grandi piattaforme private che scambiano con gli apparati pubblici il controllo di funzioni statali in cambio di servizi efficienti. I dati che rendono appunto efficienti le intelligenze delle piattaforme private rimangono dati della sfera pubblica che vengono estratti e privatiz-

zati sulla scorta di un'ancora del tutto indefinita pratica commerciale che al momento rimane del tutto ingovernata. Come abbiamo già visto proprio su questi aspetti, la gestione dei dati comunitari e la struttura degli algoritmi, sta facendosi più attenta la strategia in sede comunitaria europea, dove sono stati annunciati ulteriori provvedimenti che daranno base giuridica e riconoscimento istituzionale proprio all'azione di rivalsa sociale rispetto all'estrazione dei dati e alla discrezionalità nell'elaborazione degli algoritmi dei proprietari delle piattaforme.

In questo contesto metodologico, dove la negozialità sociale rimanda ad un approfondimento sui soggetti negoziali e gli organismi che devono animare questa negozialità, non possiamo non aggiungere una breve considerazione sul concetto di sovranità digitale, ossia su quella forma di potere che si sostanzia della capacità di orientare e guidare il flusso, ormai ricco e tumultuoso, di innovazione tecnologica e di personalità che ogni nuova forma di sapere digitale comporta nel dosaggio di valori e interessi che si stanno affacciando sulla scena sociale.

Il concetto di "sovranità digitale" è nato probabilmente nei primi anni 2000, ma la sua tematizzazione si deve a Pierre Bellanger, CEO della stazione radio francese Skyrock e dell'omonimo social network, che nel 2011 ne ha dato questa definizione: "La souveraineté numérique est la maîtrise de notre présent et de notre destintel squils se manifestent et s'orientent par l'usage des technologies et des réseaux informatiques" – "La sovranità digitale è il controllo del nostro presente e del nostro futuro così come si manifestano e si orientano per mezzo dell'uso delle tecnologie e delle reti informatiche." La ricerca della sovranità digitale è quindi un obiettivo che non deve essere perseguito solamente dallo Stato (perché incide ora e inciderà sempre di più sulla sovranità politica) ma è un fine che deve essere condiviso da aziende e dai singoli utenti della rete concepiti come cittadini e come utenti-consumatori.

Al concetto di sovranità, così come lo abbiamo sintetizzato, si contrappone la pratica della nuova economia politica delle grandi piattaforme, meglio definita come data drive economy, dove si configurano relazioni e prestazioni del tutto inedite.

Infatti da tempo gli operatori dei grandi sistemi di gestione digitali, i c.d. Over the top (OTT), offrono agli utenti servizi apparentemente gratuiti che, in realtà, sono finanziati tramite la raccolta dei dati personali degli utenti stessi reimpiegati nel mercato della pubblicità online. La data driven economy poi porta a disintermediare gli operatori tradizionali, ad accentrare nel potere in big tech tutto il mercato dei servizi con il rischio di estromettere gli operatori tradizionali e lasciare l'intero mercato dei servizi in mano alle grandi imprese (OTT). La gestione dei dati personali ha riflessi diversi: si è visto nelle più recenti esperienze analizzate sia a livello internazionale che dalle Authority di garanzia, in particolare il Garante della Privacy e l'Agcom, come la figura del consumatore-utente sia sfaccettata e scomposta lungo linee di funzioni e di interessi momentanei che vede rivelarsi, occasionalmente, l'utente di una sharing economy, che condivide e usufruisce di servizi diretti e gratuiti e subito dopo diventa un soggetto che vive nella data economy, dove la sua funzione è quella di

donatore di informazioni alla piattaforma per essere poi guidato, proprio sulla base di queste informazioni dai titolari della stessa piattaforma, o successivamente come bersaglio di forme promozionali e pubblicitarie che deformano la sovranità, come sopra l'abbiamo individuata, del singolo utente.

Il tratto che lega e caratterizza questa data drive economy è che la protezione del dato personale, persino il più intimo e sensibile, non è garantita dal mero consenso negoziale ma da un'azione concorrente di accountability ed educazione del Consumatore che rende in questa fase particolarmente importante e delicata l'attività del Garante Privacy.

Qui si apre la questione dell'Internet of Things e ad esempio degli assistenti personalizzati, quali Siri o Alexia, che possono registrare conversazioni e assumere dati da questi. Ancora, dopo il lungo contenzioso legato al caso internazionale di Cambridge Analytica, che ha raccolto dati sviluppando un sistema di microtargeting comportamentale molto preciso, si pone il nodo di come i dati che vengono condivisi sulle grandi piattaforme debbano essere tracciati in ogni movimento successivo all'estrazione, per rendere consapevoli gli utenti di ogni elaborazione ed informazione che possa essere usata nei loro confronti.

Il problema si pone poi in termini ancora più drammatici con l'IA: la complessità o opacità dell'algoritmo può tradursi in una sostanziale non comprensibilità delle scelte. L'assenza dell'interazione in questo senso si traduce in una soggezione dell'utente alla macchina che in qualche misura il legislatore deve contrastare. Un compito questo forse allo stato troppo arduo per il codice del consumo ma non da negare. Le indicazioni del nuovo Parlamento europeo, e specificatamente i riferimenti agli impegni che sono stati presi dalla Commissione dell'Unione Europea in merito ad una prossima legislazione dedicata proprio a questi aspetti, sembrano andare nella direzione di una disciplina tecnica orizzontale che superi gli attuali silos verticali prevedendo norme generali con applicazioni settoriali specifiche. Questo per prevenire il principale inconveniente della regolazione che la tecnologia l'insegue ma a diversa velocità (lineare quando quella è esponenziale). Non si tratta solo di strumenti nuovi da utilizzare: è l'intero impianto regolatorio che va rivisto, dalle fondamenta. I test di prezzo tipici della concorrenza sono poco utili se il prezzo che l'utente paga non è monetario e la concorrenza nel brevissimo periodo può non essere la soluzione se rischia di risolversi in un monopolio nel medio (così la PSD2: la storia della liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni dovrebbe insegnare).

La trasparenza serve ma è limitata se l'algoritmo si rende indipendente dal suo autore, ed è comunque incompatibile, ontologicamente, con l'evoluzione blockchain dove i dati restano pubblici e non cancellabili per definizione. E allora diventa rilevante il rischio che la tutela dei dati personali diventi strumento in mano agli OTT, se la invocano a protezione del proprio walled garden per giustificare il rifiuto di condividere i dati dei propri utenti. E i silos regolatori vengono superati dalla nuova disciplina ma vengono elevati dall'individuo che decide come, se e a chi fornire i propri dati: i silos diventano strumento di tutela.

Rispetto alla matrice regolatoria attuale dunque, in cui discipline orizzontali (concorrenza, tutela dei dati personali e tutela dei consumatori) s'intrecciano con i silos verticali (comunicazioni, energia, banche, mercati finanziari, assicurazioni, ecc.), l'evoluzione prospettica dovrebbe far prevalere discipline regolatorie nuovamente orizzontali perché applicabili a tutti i settori. Ma questo non deve far pensare a soluzioni semplicistiche che si limitino a inserire elementi regolatori nelle discipline orizzontali attuali: concorrenza e tutela dei dati personali. A meno che si pensi di dare nuova vita anche alla disciplina del consumatore ammodernandola per rendere le tutele compatibili e coerenti con le evoluzioni che abbiamo descritto in questo Rapporto ed in quelli precedenti, inserendo in essa quei principi generali di regolazione che non possano trovare collocazione negli altri due altri "codici orizzontali". Se poggia su tre gambe il progetto potrebbe tenere. Diversamente, è davvero molto dubbio che concorrenza e tutela dei dati personali possano da soli sostenere il peso della rivoluzione digitale.

9. Il Piano regolatore delle intelligenze, la città come piattaforma

Il messaggio di un medium o di una tecnologia è nel mutamento di proporzioni, di ritmo e di schemi che introduce nei rapporti umani (M. Mc Luhan) uno degli ultimi aforismi del grande inventore della mass mediologia moderna ci sintetizza esattamente quale sia il punto di impatto sul territorio dei flussi tecnologici: la mutazione di senso, proporzioni e ritmo nei rapporti umani. Questa è la materia che rende la cittadinanza più aderente alle forme di controllo e governance che stanno incalzando ogni singolo cittadino e che soggetti intermedi della società, come appunto il sistema del consumo e le organizzazioni degli utenti, devono trovare modelli e procedure per poter negoziare e co-determinare.

Il luogo dove va in scena la dialettica sociale fra una gerarchia di soggetti pubblici che dallo stato al singolo cittadini attraversa i diversi livelli di rappresentanza intermedia, quali enti locali associazioni e rappresentanze di scopo o di funzione, è la città, specificatamente la modalità di collocazione in ambiti virtuali mediante forme di connettività digitale di oggetti o servizi condivisibili.

Se una città era le sue strade, come sostenevano gli urbanisti del dopo guerra, oggi dobbiamo dire che una metropoli si identifica prioritariamente nelle sue relazioni digitali, più concretamente nel suo grafo di connessione multimediale di ognuno dei suoi cittadini. Attraverso la capacità di connettere persone, ed oggi anche autonomamente oggetti, ad ogni ulteriore ed infinito punto del pianeta dando forma a linguaggi, attività, movimenti e creatività, si costruisce il senso di cittadinanza e si rivendica il valore di vivere in un dato territorio abitato.

Il tempo di connessione, ossia la capacità di trasporto di ogni genere di segnale, ad ogni possibile distanza, con lo standard più universale ed interoperabile adottabile, è oggi la sintesi di quel welfare cittadino che si sovrappone ed orienta ogni altro servizio nel perimetro urbano. Non a caso la metafora della smart city è diventata simbolo e contenuto del processo globale dell'innovazione tecnologica e della più generale produzione di valore.

Una città è oggi innanzitutto un sistema che, trasferendo continuamente dall'ambito materiale analogico ad un nuovo spazio computazionale servizi, relazioni e produzioni, riclassifica i vincoli e l'appartenenza dei propri cittadini con la comunità metropolitana nel suo insieme, generando un surplus territoriale che diventa partner e premessa del successo di ognuno.

Proprio mediante l'estensione dell'accesso a questo ambito virtuale, che deve tendere ad allineare ad un'unica soglia di competitività globale ogni singolo abitante della metropoli, si realizza quella forma di coesione civica che determina il valore aggiunto della piattaforma fisica territoriale, dando identità e potenza simbolica all'appartenenza alla comunità urbana.

La domanda sociale, una vera pretesa di ogni cittadino, di poter contare su un indice concorrenziale di competitività diventa oggi premessa e contenuto di un nuovo riformulato patto fra governati e governanti in una città che in ogni frangente, dal più ordinario a quello più emergenziale, si trova ad essere misurata e valutata a partire esattamente dalla verifica del suo grado di connessione sociale.

10. L'urbanizzazione dei comportamenti digitali

La conoscenza e la governabilità di un territorio oggi non può prescindere che dalla capacità di armonizzare e orientare i processi di implementazione tecnologica che determinano e animano le relazioni socio economiche. In particolare due sono oggi le leve con cui si può ridare smalto e attrattività alla dimensione pubblica nel nuovo contesto segnato dalle potenze di calcolo private:

- 1) le decisioni di far transitare nei nuovi codici computazionali i servizi del territorio alle persone, determinando sia un processo di valorizzazione dei dispositivi tecnologici, sia dando forma e sostanza ad un nuovo protagonismo pubblico nella smaterializzazione delle soluzioni di memoria, intelligenza e decisione;
- 2) il cosiddetto concetto del nudget riclassifica l'idea di una sussidiarietà sociale dell'innovazione dando all'amministrazione pubblica più che la forma di un apparato regolatorio quella di un vero e proprio partner dei processi creativi che portano al successo di individui e imprese.

10.1 Brain City

L'ormai logoro e abusato concetto di Smart City ci ha reso consapevoli che ogni implementazione di soluzioni intelligenti modifica e altera sia gli equilibri del territorio che le relazioni sociali, determinando gerarchie ed aspettative che tendono ad esulare da ogni processo istituzionale. Il concetto iniziale di Smart City ci rimanda ad una pratica ripetitiva e passiva di trasferimento di funzioni pubbliche in ambiti privati mediante l'appalto di servizi ed attività al sistema delle piattaforme digitali. Oggi, anche per la pressione sociale che le comunità di cittadini per la pandemia stanno esercitando sull'insieme del circuito scientifico e tecnologico per sollecitare soluzioni e dispositivi in grado di supportare il contrasto al contagio, ci sembra più adeguata e coerente una visione di Brain City in cui la città, intesa

come sfera pubblica delle relazioni sociali, si identifica per le dinamiche ed i flussi delle intelligenze più che dei dispositivi di servizio. Per questo verificiamo una singolare coincidenza fra i processi di estensioni delle cosiddette protesi digitali e fenomeni di antagonismo ed estraneità delle comunità rispetto alle dimensioni del pubblico.

In questa logica sembra instaurarsi un insano automatismo per cui l'innovazione produce la socialità o comunque rende sempre più complessa la valorizzazione del capitale umano in termini di ricchezza sociale condivisa.

Solo la cosiddetta ri-pubblicizzazione dei processi innovativi, a partire dall'orchestrazione delle stesse pratiche di creazione ed innovazione tecnologica in un contesto pubblico potrebbe rigenerare questa realtà riportando il baricentro dei fenomeni di valorizzazione sociale nel perimetro delle comunità e delle stesse istituzioni.

Gli esempi che possiamo cogliere persino nell'ambito di singole attività professionali, come il giornalismo, la sanità, le attività giuridiche, le P.A. ci dicono che l'impatto tecnologico, sempre più guidato da un'offerta di soluzioni che prescinda da una condivisione con i soggetti dei bisogni, produce forme di automatizzazione fredda che allontana i produttori dalle sedi reali di guida del fenomeno innovativo.

10.2 Esempio il 5 G

In questi mesi alcune delle principali città italiane sono state oggetto di prime forme di integrazione del nuovo standard di comunicazione mobile detto 5G.

Si tratta di un vero salto tecnologico rispetto allo standard precedente sia nella meccanica trasmissiva che nelle potenze di trasporto del segnale che modifica la geometria delle città e gli alfabeti delle comunità. In particolare l'estrema flessibilità ed adattabilità del nuovo sistema rende ogni singola particella territoriale personalizzabile dal punto dell'offerta connettiva e di conseguenza si creerà una nuova geografia urbana determinata dalla cosiddetta scala del calcolo che produrrà una potenza comunicativa e interattiva assolutamente orientabile.

La domanda a questo punto è chi sta definendo le nuove mappe della connettività e i nuovi vocabolari della comunicazione a 5G? In larga parte solo i service provider con una logica guidata dal marketing stanno approntando criteri e modalità di implementazione della nuova tecnologia nelle piattaforme urbane delle nostre città. In larga parte nelle aree socialmente forti - Milano, Torino, Veneto, Emilia - soggetti della società civile riescono a definire forme negoziali per rendere il progetto comunicativo coerente alle strategie di sviluppo e di competizione globale della comunità urbana. In altre aree - Napoli, Palermo, Matera, Bari - invece l'inerzia delle amministrazioni locali e la subalternità dei soggetti della società civile lasciano mano libera alle società di fornitura del servizio. Lo stesso accade per quanto riguarda la dislocazione e l'uso delle memorie cloud, o delle potenze di calcolo, che risentono di una logica tutta legata all'offerta, lasciando la città sguarnita dal punto di vista della personalizzazione dei processi tecnologici e i cittadini sempre più orfani di un partenariato con gli enti pubblici.

11. La connettività come servizio pubblico

Recuperando le migliori esperienze pianificatrici degli anni 60, ed in particolare le pratiche di programmazione territoriale legate alle culture dei piani regolatori urbani, oggi è possibile ri-municipalizzare le potenze tecnologiche e lo stesso mercato dei dati sulla base di elaborazioni di veri e propri piani regolatori della comunicazione. Si tratta di strumenti che rendono attrattiva e funzionale l'idea stessa di uno spazio pubblico nel mercato computazionale che riequilibri le distanze fra calcolanti e calcolati. Si tratta di rimettere il ruolo di un impresario pubblico al centro della scena nella transizione dei servizi al digitale attivando luoghi e procedure di negoziazione sociale. Lo strumento primario è la conferenza dei servizi digitali che raccoglierebbe attorno ad un unico tavolo i soggetti metropolitani interessati o investiti di fatto dai processi tecnologici che si dispiegano sul territorio. La conferenza deve periodicamente misurare la relazione fra fabbisogno, competizione ed offerta elaborando modelli e linguaggi che rendano i servizi perequativi in una logica premiale di sviluppo del territorio nelle sue specifiche attività distintive, dal turismo, alla ricerca, alle forme di incubazione delle imprese, alla formazione e ri-qualificazione professionale, all'assistenza individuale.

Il Piano regolatore integra competenze e saperi nei processi decisionali della PA introducendo inevitabilmente elementi di trasparenza e di condivisione delle decisioni e rendendo ogni singolo progetto un elemento di identità e di rivendicazione pubblica di ogni cittadino.

L'obiettivo di una territorializzazione dei servizi sanitari, che la pandemia ha reso indifferibile, ci conduce proprio alla necessità di integrare i piani assistenziali ed ospedalieri con queste nuove forme di connettività veloce, dove i documenti sanitari possano circolare ed essere, al tempo stesso, sicuri e garantiti. La necessità di assicurare nei piani di cablaggio delle città una priorità ai centri ospedalieri, ai nodi assistenziali, ai punti di presidio sul territorio, quali gli studi dei medici di base o le farmacia, rende proprio questi piani di installazione delle reti di connessione di 5G materia di una consultazione e co-decisione pubblica. Non meno pressante è la domanda di partecipazione che ormai sale dai territori per le strategie di programmazione delle scelte sensibili per le comunità. Le esperienze di città come Barcellona o Copenaghen ci indicano percorsi e soluzioni praticabili e concrete.

Ma anche le più recenti esperienze in corso a Napoli o Milano, dove si stanno istituendo tavoli di concertazione per le strategie di connettività promossi dal sindacato con le amministrazioni locali e le università di fanno intendere come stiano affiorando soggetti negoziali di cui il sistema del consumo deve essere elemento protagonista.

12. La conferenza dei servizi digitali

Operativamente ci sembra oggi, proprio sulla scorta delle esperienze citate a Milano e Napoli, dove si sono identificate le sedi di confronto e di sono abilitati i livelli di rappresentanza per attivare le procedure di contrattazione sociale dei processi tecnologici, che il mondo dei consumatori, a partire dalle associazioni e movimenti che ne organizzano l'impegno diretto, possa concretamente individuare scadenze ed obiettivi per dare forma stabile e continuativa a quel

fenomeno di *advocacy* tecnologica, ossia di controllo e negoziazione organizzata, che darebbe nuova vitalità e rinnovata missione ai soggetti sociali intermedi.

Questo concetto di *advocacy* è il perno di una nuova visione di protagonismo civico nell'ambito di una società digitale dove il flusso dei servizi, la natura delle relazioni, la ragione dei poteri sembra sfuggire ad ogni condizionamento dal basso e persino ad ogni attrito indotto dalle stesse istituzioni.

Individuare modalità negoziali, spazi di contrattazione, motivi per una corrispondenza e persino esperienze conflittuali che possano contestare il determinismo presupposto dalle grandi piattaforme nell'erogazione dei servizi, ponendo con forza il tema di una riprogrammazione non solo della fisionomia e dell'intensità degli stessi servizi ma della stessa dinamica e valore che le componenti tecnologiche possano assumere, significa introdurre strutturalmente un criterio, tipico per altro delle relazioni di governance amministrative, in cui ogni soggetto pubblico deve giustificare e motivare le scelte tecnologiche che non sono mai solo tecniche. In questa direzione la questione della connettività e delle soluzioni intelligenti, che stanno interponendosi al rapporto fra pubblica amministrazione e cittadino, incontra l'altro grande tema della riorganizzazione del sistema statale che è la strategia energetica. In questo campo siamo ormai ad un'evoluzione sia di processo che di prodotto che sta rendendo il concetto di *green*, ossia di sostenibilità della filiera produttiva di energia, indissolubile da quello di *greed*, ossia di griglia relazionale in cui l'energia, in virtù delle opzioni che rende la produzione sempre più miniaturizzabile e maneggiabile per piccole comunità, si genera proprio mediante relazione e scambio fra singoli utenti, smaterializzando le grandi dorsali distributive.

Immersi in queste reti cooperative e integrative ogni nuovo dispositivo che altera e trasforma la relazione fra centro e periferia, fra singolo e apparati amministrativo fra comunità e decisione istituzionale diventa così passaggio processuale di una conversazione negoziale. Un passaggio che si intreccia con il tessuto urbano, in cui la vita di ogni cittadino, attraverso i legami digitali che oggi lo accompagnano e guidano, dal denaro alla mobilità, dallo *smartworking* all'*elearning*, deve poter consapevolmente avere pieno controllo e disponibilità non solo delle informazioni ma dei criteri che guidano questi meccanismi e le ragioni che li hanno fatti scegliere.

L'articolazione di questo approccio negoziale attraversa, in maniera estremamente granulare, tutte le istanze territoriali arrivando agli ambiti più decentrati della grande griglia residenziale, dalle grandi città, ai quartieri, al decentramento amministrativo, ai singoli municipi e comuni, fino alle unità abitative che oggi mediante *greed* naturali, come le utenze digitalizzate, snodi intelligenti, come i contatori elettronici, dorsali ad ampio cablaggio come la banda larga, si trovano a poter configurare comunità e organizzazioni finalizzate proprio ad una consapevolezza reciproca circolare per rendere ognuno di questi network occasione di partecipazione e di protagonismo nella verifica e controllo di questi stessi apparati tecnologici. Nell'ambito delle strategie di cablaggio, di cui il 5G come abbiamo visto, è oggi la punta di lancio ma certo non l'unico e neanche il più

pervasivo dei modelli, se pensiamo ad esempio al piano nazionale di banda larga che si sta predisponendo a livello governativo, indichiamo come ambito di esercizio proprio dell'*advocacy* tecnologica, la città, sede e mandante del piano regolatore della connettività e delle intelligenze.

L'istituto che proponiamo recupera e rilancia la vitalità di una grande esperienza che, nel passaggio fra gli anni 50 e 60, introdusse nel sistema amministrativo italiano la cultura di programmazione democratica del territorio mediante, appunto, il cosiddetto PRG (piano regolatore generale).

In questi decenni sulla scia di questa pratica di partecipazione si è diffusa enormemente la cultura e la consapevolezza di questa materia.

Si trattava di una vera scienza esoterica alle prime, che risultava ostica per gli stessi amministratori locali. Poi l'Urbanistica, anche sulla spinta di straordinari testimoni e fautori di questa apertura culturale di cui ricordiamo fra tutti il primo presidente dell'Istituto nazionale di Urbanistica come Adriano Olivetti, divenne l'architrave dell'oggetto stesso della governance locale che si identificava direttamente proprio con il governo del territorio ed il coinvolgimento nelle decisioni, anche le più specialistiche, di ampi strati del ceto politico e della stessa base sociale del sistema politico gestionale delle città.

Su quella scia, la proposta che abbiamo considerato come prioritaria, sia dal punto di vista della rilevanza, rispetto alle logiche che l'innovazione tecnologica introduce nelle comunità urbane, e sia per la sua capacità di coinvolgere ampi settori dei saperi e delle competenze, prevede di elaborare procedure ed esperienze che rendano l'implementazione di soluzioni tecnologiche, dal punto di vista infrastrutturale, quali le reti di connettività, o da quello direttamente funzionale, come i sistemi intelligenti automatici, come oggetto di una negoziazione permanente fra le istituzioni territoriali e le organizzazioni sociali che danno massa critica al mondo degli utenti dei nuovi modelli di cittadinanza. Un sistema negoziale che oggi vediamo per certi versi applicato al delicato sistema sanitario per quanto riguarda i vaccini i cui protocolli sono concordati e riprogrammati d'intesa con le autorità locali e le organizzazioni professionali e sociali. Gli algoritmi e le linee di connessione hanno la stessa delicatezza e rilevanza e devono essere nello stesso modo analizzati e validati da processi rapidi ma sostanziali da parte delle interfacce pubbliche.

Un piano regolatore della connettività e delle intelligenze è un sistema logico in cui le istituzioni territoriali, sulla scorta di procedure di partecipazioni che di volta in volta saranno validate, elaborano criteri e modalità, oltre che sistemi tecnologici di monitoraggio e controllo, per autorizzare l'adozione di sistemi intelligenti automatici la cui evoluzione deve essere sempre attentamente controllabile.

Esattamente come funziona per il PRG, il piano regolatore tecnologico dovrà essere elaborato dai vertici delle amministrazioni locali e filtrato dalle articolazioni amministrative mediante il concorso di saperi, competenze e interessi sociali organizzati.

Passaggio intermedio di questa strategia è la conferenza dei servizi digitali. Si tratta di un istituto ricalcato sul tradizionale organismo

che disciplina e sistematizza gli insediamenti territoriali di rilievo. La nostra proposta è quella di arrivare ad istituzionalizzare una conferenza dei servizi digitali in ogni città dove coinvolgere le forze sociali e gli organismi intermedi che rappresentano le funzioni e le attività, cui utenti e consumatori sono la categoria trasversale per articolata e presente. La conferenza è la sede dove prendere consapevolezza dei processi evolutivi dell'innovazione, dando trasparenza e condivisibilità non solo all'informazione generica dell'avvento di quella tecnologia, quanto dei singoli passaggi che ormai ogni tecnologia nel breve periodo propone. E' l'up grading di una soluzione che crea condizioni materiali discriminatorie se non presidiata socialmente più che lo standard in sé.

La conferenza dei servizi digitali deve istituzionalizzare proprio questo presidio legando al territorio le prime fasi sperimentali e prototipali di ogni innovazione annunciata.

Dal punto di vista dei contenuti e dei risultati la conferenza dei servizi digitali, come puro esempio operativo della riflessione che abbiamo condotto nell'ambito del progetto, individua una serie di snodi come opportunità innovative da rendere trasparenti proprio con la loro condivisibilità. Si tratta di poter avere accesso ad informazioni che identificano la geografia dei dati, il loro percorso, le forme di archiviazione e le modalità di combinazione e le destinazioni sui sistemi intelligenti per alimentare quelle protesi digitali che progressivamente affiancheranno il cittadino nell'auto rifornimento di informazioni e documenti richiesti alla P.A.

In questo contesto la conferenza dei servizi digitali dovrà organizzare mappe e schede per rendere assolutamente accessibile e condivisibile l'informazione sui seguenti temi:

Geografia dei terminali dei dati: dove sono i server e i data base?

Anche in osservanza delle norme europee, ogni implementazione di soluzione tecnologica che preveda l'estrazione di dati e la loro conservazione deve essere corredata da una consapevole e condivisa informazione sulle architetture dei sistemi di gestione e di impaginazione delle informazione, mediante una mappatura territoriale delle infrastrutture che guidano i sistemi digitali

Esperienze di sussidiarietà progettuale. Un problema comune non prevede soluzioni private

Le modalità di riorganizzazione della macchina pubblica deve basarsi innanzitutto sul capitale umano, sia per la gestione diretta della stessa macchina pubblica e sia per un concorso diretto dei cittadini alla verifica e integrazione dei sistemi tecnologici. Le persone non sono il problema ma la soluzione.

Modelli e esperienze di condivisione delle deliberazioni

Le trasformazioni tecnologiche devono essere misurate sulla capacità del sistema pubblico di includere cittadini e comunità nel processo deliberativo. Proprio la partecipazione sociale è l'indice che rende le tecnologie un fattore di cittadinanza e non di dominio

Il piano regolatore della connettività e delle intelligenze: interfacce e algoritmi accessibili

La dislocazione delle soluzioni tecnologiche nell'ambito delle Smart City, o comunque di una automatizzazione degli apparati burocratici, deve essere permanentemente accompagnato con processi di condivisione e co-determinazione da parte delle comunità territoriali. Le nuove risorse di connettività che stanno innervando le aree urbane devono, alla stregua delle reti di trasporto pubblico o delle condutture dei servizi energetici, essere condivise e co-determinare dalle istituzioni locali che possono dare alle tecnologie di connessione un carattere coerente con lo sviluppo urbano e le modalità di integrazione egualitaria dell'intera cittadinanza. Esperienze quali quelle attivate in grandi città come Milano e Napoli, dove organizzazioni sindacali, centri universitari e amministrazioni locali concordano procedure e pratiche per condividere insieme ai service provider la mappatura dei nuovi servizi di connessioni indicano una strada concreta e positiva. In questa prospettiva diventa essenziale che le interfacce utente ed i pacchetti di software che guidano gli automatismi siano trasparenti, condivisi e negoziabili.

Indicatori di trasparenza sui sistemi di misurazione e profilazione: uno spazio comune per lo scambio dati

Si auspicano elaborazione e diffusione di esperienze che rendano la profilazione una pratica sociale finalizzata alla migliore riformattazione dei servizi e non solamente all'ottimizzazione delle strategie di commercializzazione e speculative. Pertanto vanno studiate e replicate esperienze che cominciano a segnalarsi in città come Copenaghen e Stoccolma dove si sta individuando uno spazio pubblico per lo scambio, anche commerciale dei dati, in base ad una trasparente tracciabilità dei movimenti e delle combinazioni che si promuovono con i dati individuali da parte dei service provider pubblici. Una scelta che anticipa ed applica le strategie che sono state annunciate dalla commissione europea per i prossimi atti che regoleranno l'intero settore della profilazione.

Soluzioni federate: un'app delle app, che includa e non discrimini quello che c'è

Forme di sussidiarietà sociale delle app, ossia di federare anche dispositivi privati che sono elaborati e proposti sul territorio, diventano politiche di inclusione ed estensione delle esperienze di modernizzazione da parte dell'ente pubblico che si afferma come system integrator del sistema digitale.

Una carta dell'utente per le forme di intelligenza artificiale dei servizi pubblici

La nuova frontiera che stiamo attraversando prevede un uso sempre più esteso e completo di intelligenza artificiale sia nelle forme di esercizio delle attività pubbliche che in quelle di assistenza alla persona, come è verificabile nella sanità, arrivando ormai ad intravve-

dere modalità di vera e propria progettazione dei servizi intelligenti da parte di sistemi di intelligenza artificiale. In questo contesto diventa essenziale che i soggetti pubblici si facciano carico di una nuova visione delle forme di cittadinanza che devono valere a cominciare dalle fasi di ricerca e progettazione di queste potenze tecnologiche. Non basta negoziare e condividere l'implementazione ma, fin dalla fase della progettazione dei sistemi, deve essere attiva la garanzia pubblica mediante una carta dei diritti dei cittadini e delle comunità nei confronti non solo degli esercenti ma degli sviluppatori che permanentemente devono avere una responsabilità diretta nelle architetture di intelligenza che vengono allestite.

Più cashback e meno Immuni? Incentivi e vantaggi nella condivisione delle piattaforme

L'imbarazzante comparazione dell'accoglienza che ha avuto l'app Immuni, rispetto a quella Paqolo, al netto delle critiche e delle osservazioni all'incompletezza di Immuni, pone interrogativi sulla maturità dell'utenza rispetto a sistemi che riservano vantaggi immediati, persino minimi ma tangibili, rispetto ad altri che pur avendo come obiettivo la salute pubblica, appaiono evanescenti e insicuri. A questo punto dobbiamo raccomandare di corredare ogni soluzione digitale e soprattutto ogni diritto che viene rivendicato con un'apposita campagna di comunicazione e di sensibilizzazione che valorizzi gli incentivi ambientali e sociali di una corretta gestione e condivisione delle procedure e pratiche che presiedono ai processi di innovazione nella pubblica amministrazione.

13. Il ruolo attivo del consumatore e la sfida della negoziazione sociale

di Ovidio Marzaioli

Un esempio di possibile condivisione negoziale delle scelte che la PA, ed in generale lo Stato, può attivare come primo "laboratorio" di sperimentazione della negozialità dell'intervento dei corpi intermedi, di cui il Movimento Consumatori è espressione, nelle scelte strategiche è la nascita nell'ambito della transizione energetica di alcune forme di produzione diffuse e sostenibili previste dalle ultime legislazioni europee ed italiane.

Ma per darci una metodologia corretta cominciamo a definire la c.d. transizione energetica per arrivare ad un'impostazione aderente a quanto abbiamo detto in premessa.

La transizione energetica, intesa come costruzione di un nuovo modello di organizzazione sociale basato su produzione e consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili, sul risparmio energetico e sull'efficienza dei consumi, ha bisogno dell'attivazione di nuove forme di azione collettiva e di economie collaborative (in cui produzione e consumo danno vita a nuovi sistemi di scambio), unite alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie digitali.

Le azioni negoziali collettive possono quindi passare anche attraverso delle attività con la PA da parte dei corpi intermedi nella evo-

luzione prevista sia dalla rivoluzione digitale che da tutta la regolazione europea ed italiana in settori strategici per lo sviluppo sostenibile della nuova società interclassista e digitale.

Se la transizione energetica è necessaria in termini di sostenibilità ambientale, essa non potrà pienamente realizzarsi senza una gestione congiunta di problemi ambientali, sociali ed economici che utilizzi un approccio co-evolutivo e interattivo, data l'inseparabilità e l'influenza reciproca del cambiamento sociale e tecnologico. Una transizione energetica richiede cambiamenti culturali, materiali ed immateriali, basati sul risparmio energetico e l'efficienza dei consumi che passano necessariamente attraverso nuove figure attive nell'ambito sociale sia individuali che collettive.

Partiamo dalla figura individuale per eccellenza nel settore energetico e cioè il prosumer. Mutuato dall'inglese, il termine è utilizzato per riferirsi all'utente che non si limita al ruolo passivo di consumatore (*consumer*), ma partecipa attivamente alle diverse fasi del processo produttivo (*producer*). In pratica, il prosumer è colui che possiede un proprio impianto di produzione di energia, della quale ne consuma una parte. La rimanente quota di energia può essere immessa in rete, scambiata con i consumatori fisicamente prossimi al prosumer o anche accumulata in un apposito sistema e dunque restituita alle unità di consumo nel momento più opportuno. Pertanto, il prosumer è un protagonista attivo nella gestione dei flussi energetici e può godere non solo di una relativa autonomia ma anche di benefici economici.

Questa definizione seppur basica porta al nostro ragionamento un primo punto di partenza importante: il ruolo attivo individuale può essere una parte necessaria ma non sufficiente a realizzare l'obiettivo della socializzazione degli strumenti digitali e del ruolo attivo dei corpi rappresentativi del sociale rispetto alle scelte ed agli indirizzi che la PA e in genere lo stato orienta in un momento tanto importante come quello della transizione energetica nell'ambito della emergenza pandemica.

Tra le forme collettive innovative di *prosumption* le **comunità energetiche (CE)**, ossia una coalizione di utenti che, tramite la volontaria adesione ad un contratto, collaborano con l'obiettivo di produrre, consumare e gestire l'energia attraverso uno o più impianti energetici locali, rappresentano una nuova modalità di produzione energetica ma anche una straordinaria occasione per dare corpo alle nuove modalità di negoziazione collettiva.

La comunità energetica è un concetto ampio che identifica una varietà di esperienze comprendenti comunità di interessi e comunità di luogo che condividono lo sviluppo di un progetto per la produzione di energia rinnovabile e i benefici economici e sociali che ne derivano. Con le dovute distinzioni e differenze tra loro, le comunità energetiche sono tutte accomunate da uno stesso obiettivo: fornire energia rinnovabile a prezzi accessibili ai propri membri, piuttosto che dare la priorità al profitto economico come una società energetica tradizionale. Decentramento e localizzazione della produzione

energetica sono i principi su cui si fonda una comunità energetica che, attraverso il coinvolgimento di pubblica amministrazione, cittadini, attività commerciali e imprese del territorio, risulta in grado di produrre, consumare e scambiare energia in un'ottica di autoconsumo e collaborazione. Il concetto di autoconsumo si riferisce alla possibilità di consumare in loco l'energia elettrica prodotta da un impianto di generazione locale per far fronte ai propri fabbisogni energetici.

Produrre, immagazzinare e consumare energia elettrica nello stesso sito prodotta da un impianto di generazione locale permette al prosumer di contribuire attivamente alla transizione energetica e allo sviluppo sostenibile del Paese, favorendo l'efficienza energetica e promuovendo lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Oggi l'autoconsumo può essere attuato non solo in forma individuale ma anche in forma collettiva all'interno di condomini o comunità energetiche locali.

L'aumento della generazione distribuita, soprattutto tramite la diffusione di sistemi fotovoltaici, rende rilevante l'integrazione della produzione e il consumo di energia all'interno di quartieri e distretti, all'interno di reti di media e bassa tensione.

Per consentire al sistema elettrico nazionale di funzionare in maniera ottimale, è necessario abbinare l'offerta di energia alla domanda di consumo. Una delle soluzioni per giungere tale obiettivo è sovrapporre la dimensione spaziale individuale a quella collettiva, ad esempio, facendo coincidere la produzione locale di energia con la domanda del circuito costituito da: edifici di proprietà pubblica, casa, condominio e vicinato azienda-edificio/centro commerciale.

Vista le grandi prospettive che si aprono su questa nuova definizione e attuazione del concetto di produzione energetica sociale devono essere dati dei validi sistemi giuridici e sociali di controllo e orientamento della comunità energetica e senza approfondire troppo questa parte si evidenziano la necessità di:

- 1) dare indicazioni giuridiche di cornice in grado di non fare "deragliare" il sistema complessivamente, lasciando la libertà di scelta delle forme aggregative;
- 2) dare priorità alle Comunità energetiche "miste" nelle quali cioè il ruolo della PA resta preminente almeno sotto il profilo degli obiettivi sociali e cooperativistici;
- 3) elevare il ruolo dei corpi intermedi partecipanti come cogestore degli interessi collettivi rappresentati;
- 4) incrementare la negoziabilità delle forme di contrattazione anche in riferimento al collegamento con altri incentivi sociali (bonus 110% conto termico etc);
- 5) utilizzare l'energia residua sulla finalità e sugli obiettivi sociale "dati" delle CE.

Quindi la progressiva attivazione delle comunità locali, tramite processi partecipativi incentrati sulla rigenerazione dell'economia locale e pubblica, fa intravedere la nascita di un nuovo sistema socio-energetico basato sulla produzione di energia da fonti rinnovabili e sull'uso di impianti locali di generazione di energia distribuita.

Attraverso il reinvestimento dei profitti generati e l'ottenimento di benefici energetici, sociali e ambientali, le comunità energetiche mirano alla sostenibilità economica con una missione sociale più ampia. La produzione locale, per molto tempo messa ai margini del sistema produttivo, riacquista così il suo valore strategico nel processo di transizione energetica, diventando il luogo, fisico e simbolico, in cui innescare una rivoluzione verde in risposta alla crisi climatica, alla disuguaglianza economica e all'ingiustizia socio-ambientale.

In tutte queste finalità individuate è chiaro che deve essere posta al centro il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni come fulcro strategico di indicazioni degli obiettivi concordati e negoziati con le parti sociali.

Essere comunità energetica, dunque, significa partire dalle origini, dalla dimensione comunitaria e sociale per intraprendere nuove strade verso modi di produzione e consumo dell'energia e, nel contempo, significa ristabilire una relazione con l'ambiente a partire dall'uso di fonti rinnovabili per la realizzazione di un sistema economico e sociale sostenibile per le presenti e future generazioni nel quale riprende e si rafforza il ruolo dei corpi intermedi sociali e fortemente orientati dalla collaborazione che nasceranno su tali presupposti.

Altro argomento di discussione per validare il modello della negoziazione sociale nell'ambito della rivoluzione digitale e del forte coinvolgimento della tutela della privacy è dato dalla funzione delle banche dati nei vari settori consumeristici e della modalità con cui si è innescato uno sviluppo virtuoso a seguito di scelte orientate in fase di negoziazione.

Partiamo dalle classiche banche dati di fine secolo scorso che basavano la loro funzione (privatistica) sull'accumulo di una serie di dati (in genere di morosità del consumatore) che permettevano alle aziende del settore una serie di filtri in grado di far scendere il rischio morosità nella fase pre contrattuale e contrattuale.

L'intervento delle Autorità di garanzia del Mercato e della Concorrenza e della Privacy unito a quelle di settore (AGCOM e ARERA) ha modificato sia il quadro di regolazione che di autoregolazione arrivando alle nuove banche dati (ad esempio il SIMOITEL nel settore delle telecomunicazioni o le banche dati private autorizzate per il merito creditizio in uno al sistema pubblico della Banca d'Italia) che sono nate da un'azione triangolare dove l'interesse pubblico è garantito dalle Autorità di settore nonché dall'intervento del Garante Privacy e le due parti negoziali private da associazioni di categoria e le AACC.

Ma queste banche dati hanno un limite intrinseco dovuto alla genesi dell'accordo negoziale che, pur partendo da esigenze contrapposte, non ha alcuna necessità di una regolazione diffusa, come invece la rivoluzione digitale impone e sempre più imporrà nella valutazione della negoziabilità e della legittimità della partecipazione.

Un esempio di adesione al modello negoziale è dato dal sistema in-

formativo integrato nel settore energetico che permette a tutti i player del mercato sia di popolare il sistema che di usufruirne con filtri stabiliti convenzionalmente tra tutti gli interlocutori con il controllo della PA.

Nei mercati liberalizzati dell'energia elettrica e del gas ogni anno una moltitudine di soggetti (più di 250 distributori e oltre 500 venditori) si scambia circa 100 milioni di flussi di dati, riguardanti poco meno di 60 milioni di consumatori. Per mettere ordine tra centinaia di standard e linguaggi comunicativi diversi, la legge 129/2010 ha istituito il Sistema Informativo Integrato presso AU, in quanto soggetto terzo, pubblico ed indipendente.

Oggi, il SII rende ad esempio possibile che il cambio fornitore venga eseguito in sole 3 settimane, come richiesto dalla normativa comunitaria, rispetto ai 3 mesi precedenti. Per svolgere il suo ruolo, il sistema dispone di una banca dati a livello nazionale dei punti di prelievo e dei dati identificativi dei clienti il cui fine è garantire la fluidità nello scambio dei dati e la loro qualità. Al contempo è garantita la sicurezza dei dati e il rispetto della privacy. Per il ruolo centrale che riveste e per i dati che gestisce, il SII è uno strumento in grado di svolgere nuove funzioni anche per esigenze e settori diversi.

L'evoluzione di questa modalità di intervento sul mercato da parte della PA anche in altri settori, porterà ad un'ulteriore valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi e correlativamente ad una selezione di tali soggetti e la capacità negoziale sociale sarà la scriminante fondamentale sulla selezione e legittimazione della loro presenza.

Publicazione realizzata da Movimento Consumatori nell'ambito del progetto "Consapevolmente consumatore, ugualmente cittadino", finanziato dal Ministero dello Sviluppo economico - DM 7/02/2018.

