
Dialoghi

Dialogues

Le Infrastrutture digitali pubbliche nella Ue e la creazione di valore pubblico

*Digital Public Infrastructure in the Eu
and the Creation of Public Value*

Massimiliano Gambardella, Cristiano Zagari***

* *PagoPa*

** *PagoPa*

Abstract

For years, experts in European institutions have argued that crises often serve as catalysts for the evolution of European policies and institutions. The Covid-19 pandemic posed unprecedented challenges to the European union (Eu), restricting free movement and physical interactions, while revealing the importance of digital tools and infrastructures.. In response, the Eu adopted innovative strategies leveraging resources, governance mechanisms, and technology to address the crisis and enable long-term transformation. This article examines how the Eu's crisis response went beyond temporary measures to establish the foundations for a digital transition in public administration and public value creation. It explores how the development and governance of Digital Public Infrastructure (Dpi) can foster a transnational digital ecosystem that supports the public good, while addressing the challenges of interoperability and digital identity within the European framework.

Keywords: *Digital Public Infrastructure, European digital wallet, Govtech, Crisis-driven innovation, European interoperability.*

Introduzione

Da tempo, studiosi ed esperti delle istituzioni europee osservano come il processo di integrazione dell'Unione europea abbia spesso trovato nelle crisi un'opportunità per rafforzare le proprie politiche e istituzioni. La pandemia di Covid-19 ha rappresentato una sfida significativa per l'integrazione europea, mettendo in discussione alcune delle sue fondamenta, come la libertà di circolazione delle persone e le interazioni sociali, pilastri fondamentali del mercato interno e della società europea. In tale contesto l'Unione europea, dopo un breve periodo di incertezza sul da farsi ha adottato strategie e strumenti innovativi in termini di risorse, governance e tecnologia sperimentando approcci che pochi anni prima sarebbero stati difficili da immaginare. Quello che però in piena emergenza non risultava preventivabile era che alcune di queste sperimentazioni, nate per rispondere alla crisi, si sarebbero rivelate ben più che soluzioni temporanee. Si stavano gettando le basi per un cambiamento di paradigma rispetto ai rapporti tra cittadini, istituzioni pubbliche e mondo privato (Gambardella & Zagari, 2024a).

Quest'articolo si prefigge di mettere in evidenza come l'Unione europea, nel rispondere alla crisi pandemica, abbia individuato sul campo strumenti e modalità fino ad allora confinati al mero studio teorico, in grado di abilitare concretamente un nuovo modo di fare pubblica amministrazione e di generare valore pubblico anche in co-creazione con il settore privato.

L'articolo si prefigge altresì di evidenziare come la creazione di valore pubblico in Europa non possa che realizzarsi mediante un ecosistema digitale che operi a livello transnazionale,

ambizione peraltro non più così lontana grazie agli strumenti e alle modalità individuate durante la crisi pandemica ovvero le Infrastrutture digitali pubbliche (Dpi) – l'insieme di piattaforme digitali e tecnologie progettati e gestiti per supportare servizi pubblici.

1. La visione europea della transizione digitale

Nel luglio 2019 Ursula Von der Leyen, allora candidata alla Presidenza della Commissione europea, suscitò ampio interesse annunciando una legge sull'intelligenza artificiale. Questo annuncio colpì per due ragioni: da un lato, l'intelligenza artificiale era allora un tema ancora relativamente marginale, anche tra gli esperti; dall'altro, il digitale non era percepito come un settore strategico autonomo, ma piuttosto come un mezzo per abilitare altre priorità.

In effetti nel momento in cui la Consiliatura Von der Leyen si insediò a fine 2019, il digitale era considerato un mezzo funzionale alla transizione ecologica, necessaria per favorire anche una transizione sociale (Viola & De Biase, 2023).

In altre parole, il digitale allora veniva percepito come uno strumento di supporto per affrontare sfide come il cambiamento climatico e la disuguaglianza sociale. Il ruolo del digitale cambia sensibilmente nel corso del 2020, in seguito a una serie di eventi congiunturali:

- la pandemia: che dimostra l'importanza della tecnologia digitale per garantire la resilienza dei sistemi;
- la risposta economica alla pandemia: con i piani nazionali di ripresa e resilienza che dedicano risorse significative alla digitalizzazione;
- l'assalto al Congresso degli Stati Uniti del 6 gennaio 2021: che evidenzia la necessità di responsabilizzare le Big Tech sul contenuto distribuito online¹.

Rispetto a tali sviluppi e a tanti altri emersi negli ultimi anni, la Commissione europea, al fine di perimetrare al meglio un ambito in continua crescita in quanto a potenzialità ma anche a rischi, decise di rispondere alla sfida con un nuovo approccio di governance.

Nella fattispecie la soluzione individuata fu di integrare il classico approccio europeo normativo, con modalità e strumenti innovativi volti a dare congruità e direzione allo sforzo regolatorio.

1. Tema peraltro già incombente a causa dei precedenti legati alla Brexit, alle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 e agli attentati di Christchurch del 2019.

La Strategia digitale dell'Ue, presentata nel marzo 2021, si basa su tre pilastri fondamentali:

- il ricorso ad un intenso iter deliberativo in materia²;
- l'individuazione di obiettivi misurabili³ da raggiungere entro il 2030⁴;
- la redazione di una "Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale"⁵. Quest'ultimo documento è stato concepito come uno strumento narrativo per conferire significato agli obiettivi prefissati (Viola & De Biase, 2023).

2. Il valore pubblico: governance collaborativa e sostenibilità delle risorse comuni

Il concetto di valore pubblico si riferisce alla creazione di benefici collettivi attraverso interventi e politiche che rispondano alle esigenze della società coinvolgendo vari *stakeholder*, sia pubblici che privati, in processi di co-creazione trasparenti e inclusivi. Questo approccio non solo si focalizza sui risultati finali, ma pone l'accento sull'importanza dei processi di coinvolgimento e *governance* collaborativa. La creazione di valore pubblico richiede dunque una gestione attenta che tenga conto delle diverse esigenze e prospettive degli *stakeholder*, garantendo al contempo la sostenibilità e l'equità nell'accesso alle risorse.

È importante distinguere tra interesse pubblico e valore pubblico. L'interesse pubblico rappresenta ciò che è percepito come vantaggioso per la collettività in un dato momento, spesso determinato da priorità politiche. Il valore pubblico, invece, è il beneficio collettivo generato attraverso processi inclusivi e trasparenti che coinvolgono diversi stakeholder. Per le Dpi questa distinzione è cruciale: mentre l'interesse pubblico potrebbe spingere verso soluzioni rapide e centralizzate, la massimizzazione del valore pubblico richiede un approccio che favorisca la partecipazione, la trasparenza e la sostenibilità a lungo termine.

Elinor Ostrom, nella sua opera *Governing the Commons* (1990), fornisce un'analisi approfondita su come le risorse comuni possano essere gestite efficacemente senza ricorrere esclusivamente alla privatizzazione o alla regolamentazione centralizzata. Ostrom sfida la visione tradizionale di Garrett Hardin espressa nel suo famoso saggio *The Tragedy of the Commons* (1968). Hardin sostiene che, in assenza di regole e governance, le risorse comuni

2. Tra queste Digital Market Act (Dma), Digital Service Act (Dsa), Cyber Resilience Act (Cra), Nis 2, Eu AI Act, European Digital Identity (Eudi) Regulation, Data Governance Act, Data Act.

3. In gergo comunitario la cosiddetta "Bussola".

4. Si veda: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en

5. Si veda: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

tendono a essere sovra-utilizzate e, infine, esaurite, a causa dell'interesse personale degli individui. Questo fenomeno, descritto come la *tragedy of the commons*, illustra quanto l'uso non regolamentato delle risorse condivise porti inevitabilmente alla loro distruzione.

Ostrom, d'altra parte, propone una serie di principi per la gestione sostenibile delle risorse comuni, basati su esempi empirici di successo in varie parti del mondo. Tra questi principi vi sono: la definizione chiara dei confini delle risorse e dei gruppi di utenti, la partecipazione attiva degli utenti nella decisione delle regole, il monitoraggio e l'applicazione delle regole da parte degli stessi utenti o da enti di governance locali, e la possibilità di modificare le regole in base alle necessità e ai cambiamenti del contesto. La ricerca di Ostrom dimostra che, con una *governance* adeguata e partecipativa, le comunità possono gestire le risorse comuni in modo sostenibile ed equo.

La "Tragedy of the Commons", descritta da Garrett Hardin (1968), rappresenta un rischio anche nel contesto delle infrastrutture digitali, dove l'assenza di regole condivise può portare a un uso inefficiente o iniquo delle risorse. Tuttavia, come dimostrato da Ostrom (1990), una governance partecipativa e strutturata può trasformare le risorse comuni in strumenti sostenibili e inclusivi. Applicando questo principio alle Digital Public Infrastructure (Dpi), è evidente che il loro successo dipende dalla capacità di bilanciare l'accesso aperto e l'uso responsabile, evitando centralizzazioni eccessive o conflitti tra interessi pubblici e privati.

Applicando questi principi al concetto di valore pubblico, emerge la necessità di strutture di governance che facilitino la co-creazione e la gestione condivisa dei beni e servizi pubblici. La creazione di valore pubblico non deve quindi limitarsi alla mera erogazione di servizi, ma deve includere processi che coinvolgano gli stakeholder pubblici e privati nella progettazione, implementazione e monitoraggio di tali servizi. Questo approccio partecipativo non solo migliora l'efficacia e la rilevanza delle politiche pubbliche, ma promuove anche la trasparenza e la fiducia nelle istituzioni.

Le infrastrutture digitali, come le Dpi, si distinguono per la loro natura immateriale, essendo basate su tecnologie che abilitano servizi essenziali per cittadini e istituzioni. Queste infrastrutture sono sviluppate e fornite sia da soggetti privati sia da istituzioni pubbliche, con ruoli spesso complementari. Le istituzioni pubbliche, ad esempio, garantiscono che i principi di equità e inclusione siano rispettati, mentre i privati offrono innovazione e capacità tecniche. Per massimizzare il valore pubblico, è essenziale che queste infrastrutture siano progettate come common good, con meccanismi che ne assicurino l'accesso e la sostenibilità nel tempo.

Il concetto di valore pubblico è strettamente legato alla qualità dei processi di governance e alla partecipazione attiva dei vari stakeholder. La letteratura di Ostrom e Hardin, insieme alle recenti ricerche (Mazzucato, 2015; Mazzucato, 2023; Eaves *et al.*, 2024), offre preziose indicazioni su come le risorse comuni possano essere gestite in modo sostenibile e come le politiche pubbliche possano essere orientate verso il bene comune. La creazione di valore pubblico

attraverso risorse comuni richiede un approccio integrato che combina la partecipazione attiva degli stakeholder, una governance efficace e l'adozione di principi di sostenibilità e equità.

La governance delle Dpi deve quindi essere orientata alla massimizzazione del valore pubblico, promuovendo trasparenza, sostenibilità e co-creazione. Questo approccio, ispirato ai principi dei common good, richiede un equilibrio tra innovazione privata e responsabilità pubblica, garantendo che le infrastrutture digitali siano non solo strumenti tecnici, ma veri e propri veicoli per la crescita inclusiva e la resilienza sociale.

Tali principi ben si intersecano con quelli legati alle dinamiche economiche relative all'uso delle licenze open source, dove principi come accessibilità, trasparenza e collaborazione sono fondamentali per determinare la creazione di valore pubblico. Queste iniziative, che comprendono software, dati e standard aperti, rappresentano un modo efficace per massimizzare il valore pubblico, permettendo una partecipazione inclusiva e decentralizzata nella creazione e gestione delle risorse (Raymond, 1999; Benkler, 2006), promuovono la trasparenza e la responsabilità, riducendo il rischio di comportamenti opportunistici e aumentando la fiducia degli utenti (Von Hippel & Von Krogh, 2003). Tuttavia, la creazione di valore pubblico non si limita all'uso delle licenze open source. Altri strumenti, come modelli di interoperabilità, standard aperti e processi di governance partecipativa, contribuiscono anch'essi a generare benefici collettivi. Questo dimostra che, per massimizzare il valore pubblico, le Dpi devono adottare strategie diversificate e bilanciate, in linea con i principi di sostenibilità e inclusività. Inoltre, come sottolineato da Mazzucato l'adozione di soluzioni open source facilita l'apprendimento collettivo e la condivisione della conoscenza, rafforzando le capacità istituzionali a lungo termine (Mazzucato 2015, 2023) e generando quindi ulteriore valore pubblico.

L'integrazione dei principi dell'open source nella governance delle risorse comuni e destinate alla cittadinanza, quindi di pubblica utilità, non solo amplifica il valore pubblico, ma garantisce anche una gestione più equa e sostenibile delle risorse stesse (Schweik & English, 2012). L'adozione di queste pratiche permette di superare le limitazioni della privatizzazione e della regolamentazione centralizzata, promuovendo un modello di governance partecipativo e resiliente che risponde alle sfide contemporanee in modo più efficace e inclusivo (Hardin, 1968; Ostrom, 1990).

2.1. La creazione di valore pubblico declinata dalla Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale

Relativamente alla creazione di valore pubblico, quanto sta emergendo dal dibattito in corso in ambito accademico trova grande eco negli orientamenti europei di questi ultimi anni.

La Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, ad esempio sostiene che la declinazione della transizione digitale nell'Ue contribuisce a realizzare

una società ed un'economia equa ed inclusiva in grado di garantire ad ogni cittadino europeo il perseguimento delle proprie aspirazioni in tutta sicurezza e nel pieno rispetto dei propri diritti fondamentali⁶. Sempre nello stesso documento poi si dichiara altresì che la realizzazione di quanto sostenuto in precedenza non potrà che realizzarsi se veicolata da servizi pubblici europei non più unicamente fisici ma anche digitali⁷.

Inoltre, la Dichiarazione è un documento strategico che definisce i valori fondamentali dell'Ue in relazione alla transizione digitale. Tra i principi chiave si evidenziano:

- la promozione di un digitale equo e inclusivo, che garantisca parità di accesso a tecnologie e servizi;
- la tutela dei diritti fondamentali nell'ambiente digitale, incluso il rispetto della privacy e la protezione dei dati personali;
- l'impegno per un uso sostenibile e responsabile delle risorse digitali;
- la promozione della sovranità digitale europea, tramite infrastrutture sicure e interoperabili. Questi principi guidano gli Stati membri nella progettazione di infrastrutture e politiche digitali che generino valore pubblico non solo tramite l'efficienza operativa, ma anche attraverso la coesione sociale, l'inclusione e la sostenibilità. La Dichiarazione sottolinea inoltre il ruolo dell'interoperabilità e dell'identità digitale come elementi centrali per raggiungere questi obiettivi.

L'adozione di politiche orientate all'innovazione e alla sostenibilità è essenziale per trasformare la transizione digitale in un motore di crescita inclusiva (Mazzucato, 2015). Questo concetto è alla base degli obiettivi fissati dalla Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali. Oltre alla suddetta Dichiarazione, l'orientamento di Bruxelles si evince, altresì, in ulteriori pronunciamenti da parte delle istituzioni europee come ad esempio il documento a cadenza annuale della Dg Reform *“Supporting public administrations in Eu Member States to deliver reforms and prepare for the future”*⁸; nonché in numerose evidenze che pongono l'accento sia su come i singoli Stati membri europei all'interno dei loro rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza stiano ponendo l'accento sulla digitalizzazione e sulla modernizzazione della sfera pubblica, sia su come la dipendenza in Europa dai servizi pubblici digitali sia in continuo aumento⁹.

6. Si veda: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

7. Si veda: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

8. Si veda: https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/04a7ce73-c582-4afb-8c68-e4eaebeeefcc_en?filename=supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms.pdf

9. Si veda, ad esempio: “Dpa Factsheets Public Administration 2023 European Union” https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2023_EU_vFinal_0.pdf

Alla base di quella che a tutti gli effetti si presenta come una visione, emerge da parte del decisore europeo la volontà, neanche tanto sottesa, di dare vita ad un vero e proprio cambio di paradigma rispetto al ruolo delle pubbliche amministrazioni del “Vecchio Continente” e soprattutto rispetto a come queste erano state abituate ad utilizzare il veicolo digitale. Fino ad allora, infatti, la modalità adottata era stata quella dell’ *e-government*, in cui la digitalizzazione veniva percepita ed impiegata come una semplice leva per efficientare alcuni processi; da quel momento in poi l’ambizione europea iniziava a muovere verso la modalità *digital government*, in cui l’uso delle tecnologie digitali sarebbe diventato parte integrante delle strategie di modernizzazione delle amministrazioni nel creare valore pubblico (Gambardella & Zagari, 2024).

Il passaggio dall’*e-government* al *digital government* rappresenta un’evoluzione significativa. Mentre l’*e-government* si focalizza principalmente sulla digitalizzazione dei processi esistenti per migliorare l’efficienza amministrativa, il *digital government* va oltre, integrando tecnologie digitali nelle strategie complessive di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. Questo cambiamento implica:

- l’adozione di un approccio proattivo, in cui il digitale diventa un elemento costitutivo delle politiche pubbliche, non solo un supporto operativo;
- la creazione di servizi personalizzati, interoperabili e accessibili, che mettano al centro le esigenze dei cittadini;
- l’uso di dati e tecnologie avanzate per promuovere la trasparenza, migliorare il processo decisionale e stimolare l’innovazione. In questo contesto, le Dpi giocano un ruolo fondamentale, fornendo l’infrastruttura necessaria per una governance digitale inclusiva e sostenibile.

L’interoperabilità e l’identità digitale sono centrali nella realizzazione del *digital government*. L’interoperabilità consente alle amministrazioni pubbliche di collaborare e scambiare informazioni in modo efficiente, eliminando barriere territoriali e organizzative. Questo principio, incarnato nel concetto europeo del *once only*, che consente ai cittadini di fornire le proprie informazioni una sola volta, mira a semplificare i processi per cittadini e imprese, riducendo gli errori e aumentando la fiducia nei servizi pubblici.

L’identità digitale, invece, rappresenta una chiave di accesso universale ai servizi digitali, garantendo sicurezza, affidabilità e protezione dei dati personali. L’European Digital Identity Wallet, proposto dall’Ue, mira a rendere questo strumento interoperabile e utilizzabile in tutti gli Stati membri, favorendo la mobilità e l’inclusione digitale. L’adozione di standard aperti e di licenze open source rafforza la sicurezza e l’affidabilità delle soluzioni di identità digitale, promuovendo al contempo la fiducia tra gli utenti e gli operatori del settore pubblico e privato (Mazzucato, 2021).

La transizione dall'e-government al digital government, suggerita in ambito europeo dai principi della Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali, rappresenta un cambio di paradigma nella governance pubblica europea. Integrando l'interoperabilità e l'identità digitale come pilastri fondamentali, l'Ue punta a creare un ecosistema digitale capace di generare valore pubblico, promuovendo al contempo efficienza, trasparenza e inclusività.

3. Interoperabilità ed identità digitale: sfide e sviluppi attuali

L'interoperabilità¹⁰ e l'identità digitale rappresentano pilastri fondamentali per la trasformazione digitale del settore pubblico europeo. Risultano cruciali per costruire una rete di amministrazioni interconnesse e per garantire servizi pubblici più inclusivi ed efficienti. L'effettiva implementazione dell'interoperabilità consente alle amministrazioni pubbliche di cooperare, scambiarsi informazioni e offrire servizi senza barriere territoriali o settoriali, mentre i cittadini possono accedere facilmente a servizi digitali più facilmente. L'adozione di modelli empirici può facilitare l'analisi delle barriere all'interoperabilità e promuovere soluzioni innovative per superarle (Janssen & Ostrom, 2006).

L'interoperabilità è stata promossa nell'Ue attraverso strumenti normativi come la Direttiva 2006/123/Ce e il Quadro europeo di interoperabilità, rivisto nel 2022 per allinearsi alle nuove esigenze. Tuttavia, la sua applicazione pratica incontra ancora ostacoli, tra cui la frammentazione normativa e la mancanza di standard tecnici comuni tra gli Stati membri.

Recentemente, l'interoperabilità è diventata un elemento centrale di iniziative come il programma *Digital Europe*, che mira ad agevolare la migrazione verso un'infrastruttura digitale europea interconnessa. Questo programma enfatizza il principio del *once only*, eliminando ridondanze e migliorando l'efficienza amministrativa.

L'interoperabilità, inoltre, declinata al settore pubblico consentirebbe di applicare il principio europeo del *once only* in base al quale i cittadini forniscono informazioni ai governi una sola volta ottenendo servizi pubblici più semplici inclusivi e veloci con meno errori e casi di frode.

L'identità digitale è un altro elemento strategico per l'integrazione digitale dell'Ue.

Nel tempo le diverse imposizioni storiche e culturali in Europa hanno portato gli Stati membri dell'Ue ad affidarsi a diversi mezzi di identificazione dei propri cittadini, come

10. Nel Codice dell'Amministrazione digitale (Cad) l'interoperabilità viene definita come la “*caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi*”.

carte d'identità fisiche, carte d'identità digitali, patenti di guida o, tra i Paesi nordici, documenti bancari.

A livello europeo, esistono molte applicazioni/metodi di identificazione mobile, come NemID in Danimarca, itsme in Belgio, iDIN nei Paesi Bassi, Verimi in Germania, che hanno dimostrato la loro efficacia, funzionando sia a livello nazionale che regionale. Sono stati lanciati dalle autorità nazionali (e-identity in Estonia) o sono una combinazione di sforzi pubblici e privati (eHerkenning nei Paesi Bassi).

Nell'anno 2014 l'Ue ha tentato per la prima volta di creare un quadro globale transfrontaliero intersettoriale per l'identificazione elettronica (eID), l'autenticazione e i servizi fiduciari in grado di garantire transazioni elettroniche sicure, affidabili e di facile utilizzo, il tutto mediante l'adozione del regolamento sull'identificazione elettronica e i servizi fiduciari europei eIDAS¹¹.

Purtuttavia questo primo passo, per quanto necessario e promettente, si basava su sistemi nazionali di identificazione elettronica che seguivano standard diversi e si concentrava su un segmento relativamente piccolo delle esigenze di identificazione elettronica (eID) di cittadini e imprese, ovvero l'accesso sicuro e transfrontaliero ai servizi pubblici.

Inoltre, tale regolamento non imponeva agli Stati membri dell'Ue di sviluppare un'identità digitale nazionale e di renderla interoperabile con quelle degli altri Stati membri, il che ha comportato notevoli discrepanze tra i Paesi.

Infine, ma non meno importante, il regolamento non conteneva disposizioni sull'uso di tale identificazione per i servizi privati o i terminali mobili, il che comporta ancora una volta differenze tra i Paesi.

Ad ogni modo il regolamento eIDAS del 2014, pur non raggiungendo il proprio potenziale¹², ha di fatto aperto la strada all'identificazione elettronica transfrontaliera, all'autenticazione e alla certificazione dei siti web all'interno dell'Ue.

Con il regolamento eIDAS del 2014, l'Ue ha fatto il primo passo verso un sistema di identificazione digitale comune, ma le sue limitazioni, tra cui la mancanza di interoperabilità e l'uso limitato nel settore privato, hanno reso necessarie ulteriori evoluzioni.

11. Siveda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG

12. Testuali parole utilizzate dalla stessa Commissione europea nella relazione di accompagnamento alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (Ue) n.910/2014 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea (eIDAS 2). Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281>

In tal proposito, giova precisare che tale primo passo muove dall'evidenza che la Ue ad oggi non ha la base legale per definire l'identità di un cittadino, che è responsabilità unica e sovrana degli Stati membri. Ed è proprio per questo motivo che, con il regolamento eIDAS del 2014, si è stabilito il quadro legale per dare riconoscimento legale e garantire l'interoperabilità on line (non in presenza) di identità digitali nazionali sostanzialmente e materialmente diverse. Non a caso la base legale di eIDAS è l'art. 114 connesso al mercato interno.

Peraltro, l'identità digitale ai sensi di eIDAS si applica anche alle persone giuridiche che, come ha indicato Mario Draghi nel suo rapporto, sarà il viatico naturale volto ad assicurare l'accesso al 28mo regime, valido ovunque nella Ue da parte delle Pmi innovative che lo volessero¹³.

Nel 2021, la Commissione europea ha proposto l'*European Union Identity Wallet (Eudi Wallet)*¹⁴, una soluzione che dovrebbe permettere ai cittadini europei di accedere a servizi pubblici e privati in tutti gli Stati membri, garantendo sicurezza, affidabilità e controllo sui propri dati personali. Questa iniziativa, prevista per il lancio entro il 2026, rappresenta un passo cruciale verso un'identità digitale universale, interoperabile e inclusiva.

L'*Eudi Wallet* di fatto tende a combinare interoperabilità ed identità digitale delineando la tendenza verso un sistema unificato che consenta l'uso di credenziali digitali in modo sicuro e senza soluzione di continuità tra piattaforme, settori e confini nazionali.

Tale modello, nell'agevolare l'accesso transfrontaliero ai servizi pubblici e privati e nell'assicurare standard tecnici e normativi comuni, contribuisce a promuovere all'interno del mercato unico digitale europea inclusività, mobilità e sicurezza.

4. La pandemia di Covid-19 come acceleratore di un cambio di paradigma in favore di una Pa digitale in grado di generare valore pubblico

Come anticipato nell'introduzione, la storia dell'integrazione europea risulta caratterizzata da casi di studio che ben descrivono come la gestione di una singola crisi porti in dote avanzamenti istituzionali permanenti nati da sperimentazioni dettate dall'emergenza del momento (Gambardella & Zagari, 2024b).

13. Si veda: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

14. Si veda: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home>

Nella fattispecie, la sperimentazione di lunga gittata ha riguardato un settore, quello dello *eHealth* (sanità digitale), in cui la competenza sarebbe stata normalmente dei singoli Stati membri se non fosse per il fatto che in quel momento si stesse fronteggiando una situazione straordinaria richiedente soluzioni non necessariamente contenute all'interno della consueta prassi istituzionale.

In tal senso, il network *eHealth* (eHN) nato tra Stati membri ed istituzioni europee su base volontaria in ambito di sanità digitale ha portato inizialmente ad un *toolbox* comune per lo sviluppo delle app nazionali di *contact tracing* e successivamente all'ideazione, allo sviluppo e all'implementazione nel luglio 2021 dello *Eu Digital Covid Certificate*.

Per farlo, si è dovuto individuare una lingua comune capace di far parlare tra loro le diverse reti informatiche europee mediante l'implementazione di un portale in grado di verificare le firme digitali dei diversi Stati membri contenute nei codici Qr di tutti i certificati, senza dover procedere al trattamento dei dati personali (De Rosa *et al.*, 2021).

Una collaborazione partita da lontano e totalmente fuori dagli schemi che contribuisce:

- nel breve periodo a ripristinare gradualmente quanto la pandemia aveva sottratto a livello di libertà, di diritti e di occasioni di socializzazione;
- nel medio-lungo periodo a predisporre un lascito di modalità e strumenti di nuova generazione in grado di alimentare un nuovo modo di fare pubblica amministrazione.

Da tale cooperazione in ambito sanitario è scaturita una prima forma concreta di interoperabilità a livello europeo.

Un po' come Sir Roger Bannister riuscendo a correre il miglio sotto i quattro minuti dimostrò che la barriera dei quattro minuti fosse per l'essere umano un limite più mentale che fisico (Tufarelli & Zagari, 2020), allo stesso modo, chi ha realizzato l'*Eu Digital Covid Certificate* in una manciata di mesi ha dato prova sul campo che la realizzazione di un ecosistema digitale europeo interoperabile fosse un qualcosa di possibile nonché di prossimo.

L'effetto moltiplicativo inerente all'*Eu Digital Covid Certificate* non si è limitato a generare portali in grado di far parlare anche dati di nazioni diverse; ha altresì dato contesto e linfa ad infrastrutture immateriali di nuova generazione che già esistevano ma che non avevano ancora minimamente realizzato il loro potenziale.

Da qui l'altro fattore di novità che, insieme all'implementazione di una prima forma di interoperabilità, ha accompagnato la pandemia: l'avvento di infrastrutture *sui generis*, ovvero quelle digitali, in grado di favorire la distribuzione di vaccini, fornire assistenza sociale, gestire registri d'identità, condividere dati medici, effettuare pagamenti, o più

banalmente abilitare il cittadino alla circolazione. Si tratta di servizi che hanno garantito resilienza ai nostri diritti, alle nostre libertà e alla nostra società rispetto ad una fase “complicata” ed escludente (Gambardella & Zagari, 2024b).

5. Le Dpi come infrastrutture in grado di contribuire a generare valore pubblico

Nella storia dell’uomo da sempre le infrastrutture fisiche risultano fondamentali per lo sviluppo economico e sociale. Strade, elettricità, acqua e impianti idraulici sono diventate infrastrutture di pubblica utilità perché erano essenziali per il funzionamento della società e a cui poi si sono affiancate quelle immateriali legate alla rete Internet (Gambardella *et al.*, 2012).

Tuttavia, queste infrastrutture messe a confronto con la pandemia, per quanto rivelatesi essenziali nel consentirci di continuare a svolgere attività essenziali come il lavarsi, nutrirsi e lavorare all’interno delle nostre abitazioni, non sono state però in grado da sole di ripristinare a pieno quanto sottratto dalle azioni governative messe in campo dal cosiddetto *lockdown*. Per riuscirci, infatti, hanno avuto bisogno di essere integrate da altre infrastrutture immateriali, in grado di favorire la distribuzione di vaccini, fornire assistenza sociale, gestire registri d’identità, condividere dati medici, effettuare pagamenti o più banalmente permetterci di restare in contatto e all’occorrenza di poter circolare (Gambardella & Zagari, 2024).

Queste ultime, che funzionano grazie ai software, oltre ad aver garantito resilienza alla crisi sono diventate in tempi normali la naturale appendice delle infrastrutture fisiche ed insieme a loro oggi garantiscono il funzionamento delle società del XXI secolo.

Il working paper *Digital Public Infrastructure and Public Value* di David Eaves, Mariana Mazzucato e Beatriz Vasconcellos ci aiuta maggiormente ad approfondire la tematica, in particolare, esplorando come le infrastrutture digitali pubbliche (Dpi) possano contribuire al valore pubblico. Il paper evidenzia che le Dpi non sono solo strumenti tecnici, ma risorse essenziali che devono essere governate per il bene comune, massimizzando la creazione di valore pubblico. Tale ricerca propone un framework del “common good” che sottolinea cinque principi fondamentali: direzionalità, co-creazione e partecipazione, apprendimento collettivo e condivisione della conoscenza, accesso per tutti e distribuzione equa dei benefici, trasparenza e responsabilità. Il concetto di “creazione di valore pubblico” in merito alle infrastrutture digitali pubbliche (Dpi) è delineato come un processo co-creato dal settore pubblico e privato, piuttosto che generato da uno e corretto dall’altro. Questo approccio implica che gli obiettivi sociali ampiamente accettati possono essere raggiunti attraverso processi di innovazione collaborativa tra diversi attori sociali che co-creano mercati. La creazione di valore pubblico

non si limita a misurare i benefici per la società, ma riguarda anche il modo in cui il valore è creato. La qualità del processo di creazione del valore, la direzione, come avviene, chi è coinvolto e chi lo garantisce sono tutti elementi cruciali. Questo concetto è ulteriormente rafforzato da un modello di governance che si concentra sul bene comune, richiedendo una governance proattiva che possa generare risultati di mercato desiderabili (Eaves *et al.*, 2024).

La teoria dei “common good” (Ostrom, 1990) si allinea con una prospettiva di massimizzazione del valore pubblico, catturando il ruolo del governo nel plasmare i mercati e definire obiettivi collettivi, dove la governance delle Dpi deve quindi essere orientata verso il bene comune, includendo principi di trasparenza, partecipazione e responsabilità condivisa (Eaves *et al.*, 2024).

Nel pratico, in linea con quanto emerge dalla teoria economica, nel documento conclusivo del G7 digitale¹⁵, svoltosi a Trento in marzo 2024, è stata adottata la concezione di Digital Public Infrastructure, presentata per la prima volta l’anno precedente dalla Presidenza indiana del G20. Questa di fatto designa le Dpi come patrimonio della Comunità internazionale (Ocse, 2024) e le definisce come una “*soluzione infrastrutturale che potrebbe favorire la crescita sostenibile e promuovere un accesso più inclusivo ed equo ai servizi digitali*”¹⁶.

In generale sembrerebbe che stia emergendo una consapevolezza a livello internazionale che vede le Dpi come abilitatore di una trasformazione digitale inclusiva in grado di veicolare miglioramenti significativi nel modo in cui i servizi sono erogati ai cittadini e di generare implicazioni positive sia per l’economia che per la società nel suo insieme.

Le infrastrutture digitali pubbliche vengono per l’appunto riconosciute per il loro ruolo fondamentale nell’accelerare lo sviluppo economico e sociale, facilitando l’innovazione, migliorando l’efficienza dei servizi pubblici e privati, nonché promuovendo l’inclusione finanziaria.

Tali infrastrutture, oggi esistenti nel panorama internazionale, riguardano sostanzialmente identità, pagamenti e condivisione consensuale dei dati, e vengono declinate e adattate in base alle specifiche necessità di ogni nazione, il che significa che ad oggi tendono a vivere di una vita propria all’interno di determinati perimetri geografici.

Purtuttavia la loro natura le porta ad avere potenzialità sinergiche straordinarie dal momento che tra loro condividono caratteristiche funzionali fondamentali.

15. Siveda: <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/g7-la-dichiarazione-dei-ministri-dell-industria-della-tecnologia-e-del-digitale/>

16. Siveda: <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/en/g7-ministerial-declaration-on-industry-technology-and-digital/>

Tra queste potenzialità sinergiche, la condivisione di sistemi d'identità digitale, in quanto porte di accesso, racchiude diversi potenziali di sviluppo tra cui:

- l'aprire canali che consentono ai cittadini di accedere facilmente ad un'ampia gamma di servizi pubblici;
- fungere da strumenti cruciali per integrare efficacemente gli individui nell'economia digitale sia come consumatori che come imprenditori;
- operare da veri e propri abilitatori ad ecosistemi digitali transnazionali.

6. L'European Digital Identity Wallet (Eudi) ovvero un esempio di Dpi europea

Dall'inizio della pandemia di Covid-19 la fornitura di servizi pubblici e privati ha utilizzato sempre più le infrastrutture immateriali per poter essere usufruita dai cittadini. Tale trend ha inevitabilmente aumentato la domanda di fornitura digitale di credenziali caratterizzate da un elevato livello di sicurezza e affidabilità, anche in termini di protezione dei dati.

Ciò fa sì che la fornitura di identità digitali stia subendo cambiamenti fondamentali. Enti, fornitori di servizi di comunicazione elettronica e società di servizi stanno agendo tramite le loro infrastrutture immateriali come fornitori di identità verificate, quindi anche all'occorrenza di pubblica utilità. Esistono molti esempi di organizzazioni europee che utilizzano identità verificate per i loro servizi¹⁷.

Tuttavia, molte di queste soluzioni sono limitate all'uso nazionale e non sono disponibili trasversalmente in tutta l'Ue. Per tale motivo, l'Unione europea nel 2021 ha proposto di creare un *framework* per una identità digitale europea (e-ID) affidabile e sicura da mettere a disposizione di tutti i cittadini, i residenti e le imprese per rendere più facile l'uso di un'identità digitale nazionale al fine di accedere ai servizi dei settori pubblici e commerciali, indipendentemente dal luogo in cui si trovino.

Rispetto a questo nuovo approccio il principale elemento di novità è che ogni persona avrà il diritto di disporre di un *wallet* europeo di identità digitale – *Eudi Wallet*¹⁸ – che

17. Si veda: <https://www.ubisecure.com/authentication/european-verified-digital-identities/>

18. *I wallet di identità digitale dell'Ue sono wallet digitali personali sotto forma di app, che consentono ai cittadini di identificarsi digitalmente e di conservare e gestire in formato digitale dati di identità e documenti ufficiali, come ad esempio la patente di guida, le prescrizioni mediche o i titoli di studio. Molti cittadini utilizzano già wallet digitali sui loro telefoni cellulari per avere a disposizione le carte d'imbarco quando viaggiano o per conservare le carte bancarie virtuali ed effettuare*

sarà riconosciuto in tutti gli Stati membri. Allo stesso modo, tuttavia, non vi sarà alcun obbligo. Gli utenti potranno controllare quali dati personali intendono condividere con servizi online¹⁹.

L'obiettivo finale dell'Ue è che i cittadini europei potranno scaricare e utilizzare il *wallet* di identità digitale gratuito per accedere a un'ampia gamma di servizi pubblici e privati, basandosi sulla verifica dell'identità e sull'autenticazione di altre credenziali memorizzate in un'applicazione sul proprio smartphone.

In seguito alla recente adozione di un quadro giuridico fondamentale nel maggio di quest'anno, si prevede che i Paesi dell'Ue rilasceranno il primo *wallet* di identità digitale entro la fine del 2026²⁰.

L'*Eudi Wallet* rappresenta un esempio avanzato di Dpi progettate per facilitare l'interoperabilità tra i servizi digitali all'interno dell'Unione europea. Questa soluzione mira a creare un ecosistema digitale integrato, in cui cittadini, residenti e imprese possono accedere e condividere in modo sicuro e affidabile le proprie identità digitali e altri documenti importanti attraverso i confini nazionali.

L'interoperabilità è il cuore del progetto; infatti, il *wallet* è costruito su standard comuni e specifiche tecniche condivise, sviluppate congiuntamente dagli Stati membri e dalla Commissione europea. Questo approccio garantisce che le diverse implementazioni

così pagamenti in tutta praticità. Questi wallet, spesso offerti da piattaforme online, permettono ai propri utenti di accedere a vari servizi online, dagli acquisti alla lettura di notizie, ma non necessariamente danno agli utenti il pieno controllo sui dati che condividono quando si autenticano a tali servizi. Inoltre, gli Stati membri non forniscono wallet di identità digitale armonizzati. In base alle nuove norme, i wallet di identità digitale dell'Ue rilasciati dagli Stati membri saranno a disposizione di tutti. Con questi wallet i cittadini potranno dimostrare, in tutta l'Ue, la propria identità quando necessario per accedere a servizi online, condividere documenti digitali o semplicemente dimostrare un attributo personale specifico, come ad esempio l'età, senza rivelare le generalità complete o altri dati personali. I cittadini avranno sempre piena facoltà di decidere quali dati condividere e con chi condividerli". cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_2664

19. Si veda: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2663

20. L'avvio del sistema di *Wallet* di Identità Digitale dell'Ue ha già richiesto anni di lavoro preparatorio, ma ci sono ancora molti test, definizione di standard e implementazione da fare. Finora si è raggiunto l'accordo politico rispetto al perimetro giuridico da applicare ai *wallet* interoperabili dell'Ue (il regolamento sull'identità digitale, entrato in vigore nel maggio di quest'anno). I lavori per lo sviluppo di un'architettura tecnica sicura, di standard e specifiche comuni sono in corso. La Commissione, peraltro, ha anche pubblicato un riferimento all'architettura su GitHub. Il codice è in fase di open source e l'Ue intende che l'infrastruttura dell'ecosistema sia basata su standard comuni per promuovere la fiducia e l'adozione. Si aggiunga poi che in parallelo alla fase di negoziato normativo (ora concluso) e alla fase relativa all'architettura agli standard è in corso anche una fase che vede l'industria e le parti interessate del settore pubblico impegnate in progetti pilota su larga scala per testare le specifiche tecniche proposte. Si aggiunga, infine, che nei prossimi anni dovranno essere gettate ulteriori fondamenta, anche attraverso una serie di atti di esecuzione che sciolgano dettagli tecnici eventualmente pendenti.

nazionali del *wallet* possano comunicare e funzionare senza problemi, permettendo agli utenti di utilizzare i propri documenti digitali in qualsiasi Stato membro con la stessa facilità e sicurezza.

Questa interoperabilità non solo facilita l'accesso a una vasta gamma di servizi pubblici e privati, come l'apertura di conti bancari, l'iscrizione a università, o la gestione di documenti legali, ma promuove anche l'inclusione digitale e la mobilità transfrontaliera, essenziale per il mercato unico digitale europeo. Il *wallet* digitale esemplifica come le Dpi possano sostenere la digitalizzazione dei servizi pubblici, migliorando l'efficienza, la trasparenza e la sicurezza delle interazioni digitali, e creando un'infrastruttura robusta per l'innovazione futura.

Riflessioni conclusive

La consiliatura europea appena terminata ha saputo trovare nel cuore della tempesta²¹ importanti certezze su cui tentare di edificare il futuro del processo d'integrazione europea:

- la capacità dell'Ue di alimentarsi dalle crisi che gli si frappongono è rimasta intatta;
- il settore digitale in funzione del mercato interno e della società europea costituisce un fattore suscettibile di una sempre maggiore valorizzazione;
- una cittadinanza europea che si voglia compiuta non potrà realizzarsi se non all'interno di un ecosistema digitale transnazionale interoperabile basato sulla creazione di valore pubblico.

In tal senso, la nuova consiliatura europea 2024-2029 non potrà prescindere con facilità dalla sintesi operativa richiesta da tali certezze.

Una governance collaborativa basata su principi condivisi può garantire che le Dpi non solo soddisfino le esigenze attuali, ma diventino un pilastro di sostenibilità e innovazione per il futuro (Poteete, Janssen & Ostrom, 2010).

Sintesi che passerà necessariamente per la messa a regime di nuove tecnologie e strumenti di governance con il potenziale di modificare radicalmente le dinamiche d'interazione tra i vari protagonisti del mercato interno e della società europea.

Le evidenze emerse in questi ultimi cinque anni sembrano, infatti, aver dimostrato che la fruibilità di Dpi e l'implementazione dell'interoperabilità tra le amministrazioni

21. Ovvero la crisi pandemica di Covid-2019.

pubbliche promettono di essere per il decisore europeo opzioni ottimali sia per migliorare l'efficienza e la trasparenza dei servizi pubblici europei sia per abilitare un ecosistema digitale transfrontaliero più prossimo al cittadino europeo.

In un contesto globale caratterizzato dalla presenza di tre mega potenze digitali o “Imperi digitali” (Bradford, 2023) – Cina, Stati Uniti ed Unione europea – quanto si sta cercando di fare da questa sponda dell’Atlantico, mediante *wallet* ed identità digitale, e più in generale attraverso dei veri e propri servizi pubblici digitali (Viola & De Biase, 2023), è:

- dare sostanza al concetto di cittadinanza europea, dando potere a cittadini ed aziende riguardo alla gestione dei loro dati;
- consolidare il mercato interno europeo mediante l'integrazione di un vero e proprio mercato unico basato sui dati (Renda, 2024).

In conclusione, il mercato interno europeo costituisce un humus straordinariamente fertile per mettere alla prova le potenzialità che questi strumenti immateriali innovativi racchiudono in quanto a nuove forme di governance e a nuovi modelli di inclusione sia sociale che economica (Gambardella & Zagari, 2024).

Riferimenti Bibliografici

- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Bradford, A. (2023). *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press.
- De Rosa, P., Battilomo, S., & Marsella, M. (2021, October 13). Digital integration, the key to a united Europe. *Medium*. Consultabile in <https://medium.com/blog-per-la-trasformazione-digitale/digital-integration-the-key-to-a-united-europe-9cdb7399c7dd>.
- Eaves, D., Mazzucato, M., & Vasconcellos, B. (2024, March 21). Digital public infrastructure and public value: What is “public” about DPI? *University College London*. Consultabile in <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2024/mar/digital-public-infrastructure-and-public-value-what-public-about-dpi>.
- Gambardella, M., Sigismondi, I., Alma, R., & Bodenham, P. (2012). Il futuro delle infrastrutture immateriali: l’open cloud computing. *Quaderni Svimez*, 31.
- Gambardella, M., & Zagari, C. (2024a). Il ruolo delle Infrastrutture Pubbliche Digitali (Dpi): come cambiano le pubbliche amministrazioni europee e mondiali declinate al digitale. *Europa 2028 the European Magazine*.
- Gambardella, M., & Zagari, C. (2024b). *Tackling the EU’s digital ambitions over the next five years: From the “Brussels effect” to further development of digital public infrastructures*. Ceps Explainer. Consultabile in <https://www.ceps.eu/ceps-publications/tackling-the-eus-digital-ambitions-over-the-next-five-years/>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859).
- Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2006). Empirically Based, Agent-Based Models. *Ecology and Society*, 11(2).
- Mazzucato, M. (2015). The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths. *PublicAffairs*.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Penguin Books.
- Mazzucato, M. (2023). Governing the Economics of the Common Good: From Correcting Market Failures to Shaping Collective Goals. *Journal of Economic Policy Reform*, 27(1). Consultabile in <https://doi.org/10.1080/17487870.2023.2280969>.
- Oecd (2024), G7 Compendium of Digital Government Services. Paris: Oecd Publishing. Consultabile in <https://doi.org/10.1787/69fbf288-en>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- Raymond, E. (1999). *The Cathedral and the Bazaar: Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary*. O’Reilly Media.
- Renda, A. (2024, June 4). *Europe’s digital future is brighter than we think—we just need to fight for it*. Ceps. Consultabile in <https://www.ceps.eu/europes-digital-future-is-brighter-than-we-think-we-just-need-to-fight-for-it>.
- Schweik, C. M., & English, R. C. (2012). *Internet Success: A Study of Open-source Software Commons*. Cambridge, Massachusetts: Mit Press.

- Tufarelli, F., & Zagari, C. (2020). *Negoziando. Cassetta degli attrezzi per classi dirigenti*. Roma: The Skill Press.
- Viola, R., & De Biase, L. (2023). *Il codice del futuro: la carta europea dei diritti digitali e il senso dell'innovazione*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Von Hippel, E., & Von Krogh, G. (2003). Open source software and the “private-collective” innovation model: Issues for organization science. *Organization Science*, 14(2).