



Monographic Section

Digitalizzare la pubblica amministrazione: Il caso Spid tra pratiche digitali e nuove disuguaglianze

FABIO MARIA ESPOSITO

Cnr – Irpss, Italia
fabiomariaesposito@cnr.it

Citation: Esposito, F. M. (2024). *Digitalizzare la pubblica amministrazione: Il caso Spid tra pratiche digitali e nuove disuguaglianze*, in «Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali», Vol. 14, n. 27: 79-95. doi: 10.36253/cambio-16092

© 2024 Author(s). This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<https://www.fupress.com>) and distributed, except where otherwise noted, under the terms of the CC BY 4.0 License for content and CC0 1.0 Universal for metadata.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

Abstract. Digital transformation is increasingly affecting the organisation of public administration (PA) and the delivery of public services. The digitalisation of the public sector is often presented as an unambiguous, desirable and/or even inevitable process, also linked to discourses concerning organisational efficiency and effectiveness. On the other hand, PA digitalization is only rarely analysed in situated terms, by looking – for instance – at actual emerging practices, technologies-in-use, or organizational reassemblages. Among the aspects mostly affected by PA digitalization we can find processes of interaction between public institutions and citizenship, which are now widely and increasingly intermediated through apps, websites and platforms. Here, one of the main needs concerns the creation of authenticated forms of digital identity, defined by the European Commission as ‘key enablers’ of digitisation. This article proposes an analysis of the main tool dedicated authenticated digital identification in Italy: the Public Digital Identity Service (Spid). By drawing on qualitative empirical data of different kinds regarding the setup of Spid and the micro-relational user practices related to it, we will attempt to highlight how Spid elicits potential forms of exclusion that stem from how the system is configured. To do so, we will look at how Spid rearticulates the relationship between institutions and beneficiaries in practice and at the ways this relates to possible forms of exclusion and marginalisation in the use of public, social and healthcare services thus inducing new forms of digital inequality.

Keywords: Digitalization, Public Administration, Digital Identity, Digital Divide, SPID.

RIFLESSIONI INTRODUTTIVE: PER UN APPROCCIO SITUATO AI PROCESSI DI DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

Negli ultimi decenni la vasta diffusione di strumenti digitali in svariati ambiti della vita sociale ha condotto a una riarticolazione e ridefinizione degli assetti organizzativi, delle pratiche d’interazione e più in generale dell’agency umana: la circolazione di informazioni e contenuti, l’interme-

di azione di servizi, la gestione di processi produttivi, lavorativi e commerciali sono – per citare solo alcuni esempi – sempre più supportate da infrastrutture organizzate digitalmente (Marres 2017). Sulla scia del *New public management* e della frammentazione ed esternalizzazione delle funzioni statali, questo fenomeno sociotecnico, generalmente sintetizzato tramite i concetti ombrello di «digitalizzazione» e «trasformazione digitale», riguarda sempre più anche enti e istituzioni della pubblica amministrazione (Pa) (Musella 2022).

In generale, la digitalizzazione della pubblica amministrazione è un fenomeno di carattere globale che sembra far parte dell'attuale *Zeitgeist*. Si tratta di un fenomeno definito e misurato infatti anche da diverse organizzazioni internazionali, che negli anni si sono impegnate a ripetere rilevazioni, definire modelli evolutivi e sviluppare ranking sullo «stato della digitalizzazione» delle pubbliche amministrazioni di diverse nazioni¹ (Barcevičius et al. 2019). Similarmente, buona parte della letteratura accademica riguardante il fenomeno della digitalizzazione della Pa si è incentrata sullo sviluppo di modelli evolutivi (descrittivi, normativi o predittivi) che sembrano orientati alla commensurabilità, comparazione e classificazione delle diverse situazioni nazionali, mentre solo più di recente l'attenzione è stata rivolta anche ai diversi contesti locali e alle specificità legate alla riarticolazione sociotecnica delle organizzazioni pubbliche (Plesner, Justesen 2022). Uno degli approcci maggiormente diffusi (sia in ambito accademico, sia tra gli addetti ai lavori) all'utilizzo delle tecnologie digitali nel settore pubblico – definibile come «tecnico-soluzionismo» – poggia infatti su una visione neo-manageriale e deterministica dell'implementazione delle tecnologie, secondo la quale la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica conduce *automaticamente* a migliori risultati organizzativi, come ad es., maggiore efficienza, risparmi sui costi, servizi di qualità superiore e maggiore responsabilizzazione e trasparenza, tralasciando invece spesso questioni legate a dimensioni come comunicazione, apprendimento, o cultura organizzativa (Mancarella 2011; Henman 2019; Plesner, Husted 2022).

Spesso la digitalizzazione del settore pubblico viene infatti presentata come un processo univoco, desiderabile o addirittura inevitabile, e collegata a discorsi relativi ad efficienza, trasparenza ed efficacia. Più di rado invece, si è analizzato cosa “digitalizzare” nel settore pubblico voglia dire nella pratica e quali siano i reali effetti di questa forma di riarticolazione organizzativa, che comprende molteplici ambiti e funzioni (Bertot et al. 2016; Plesner, Justesen 2022).

L'insieme di ciò che definiamo sinteticamente come “digitale” si presenta empiricamente come una molteplicità eterogenea di tecnologie software (app, piattaforme, dati, ...) e dispositivi/hardware (Pc, smartphone, sensori, datacenter, ...) che basano il loro funzionamento sull'algebra *booleiana* e il linguaggio binario, cioè su espressioni simbolico-numeriche delle relazioni logiche, applicabili in diversissimi ambiti per gli scopi più disparati (Plesner, Husted 2022). “Digitalizzare” può infatti riferirsi a processi eterogenei e coinvolgere tecnologie, conoscenze, attori, discorsi e pratiche diversissime tra loro. In tal senso, risulta difficile (o almeno di scarsa utilità) parlare di digitalizzazione in maniera astratta e generale, e sembra invece sensato considerare i diversi processi di digitalizzazione empiricamente nella loro specificità, in maniera situata. Questo principio di carattere generale può risultare utile anche quando applicato alla digitalizzazione della Pa, ove elementi e procedure digitali di vario tipo vanno a imbricarsi con elementi e procedure di carattere giuridico-burocratico e questioni d'interesse pubblico e collettivo, riarticolando il funzionamento dell'apparato statale e influenzando il modo in cui questo si pone nei confronti dei suoi oggetti e strumenti di governo. Come infatti riconosciuto dalla letteratura di riferimento, la digitalizzazione della Pa riguarda molteplici ambiti e livelli di governo, abbracciando questioni interne ed esterne alle organizzazioni statali, che si sviluppano anche in base a specifici fattori contestuali (Janowski 2015).

Nello specifico contesto italiano si è negli utili anni – e in particolare in concomitanza e in risposta alla situazione pandemica – assistito a una «nuova ondata» di digitalizzazione della Pa (Musella 2022; Lovari 2022). In particolare, si è potuto assistere in questo periodo a un incremento nell'utilizzo delle piattaforme digitali statali “abilitanti” (cfr. par. 3), impiegate come strumenti legalmente riconosciuti (o “ufficiali”) sia per l'interazione tra enti e cittadinanza (Cordella, Paletti 2019), che per la gestione delle relazioni tra enti pubblici (Esposito 2024). L'incremento nell'utilizzo di piattaforme statali si aggiunge ed accompagna a precedenti forme di comunicazione pubblica

¹ Si vedano, a titolo esemplificativo, il Desi Index (Unione Europea), l'UN e-Government Survey (Nazioni Unite) o il Digital Government Index (Ocse).

digitale, più “social” e meno formali che hanno caratterizzato il contesto nazionale ed internazionale nello scorso decennio², e che pure si sono estese durante il periodo pandemico (Lovari, Ducci 2022). Inoltre, nel caso italiano, questi cambiamenti vanno letti anche in relazione ad una lunga tradizione di comunicazione pubblica³ iniziata con la «sperimentazione» degli anni ’90 (Faccioli 2015), che – in alcuni casi, come quello bolognese – aveva anche già provato a fare uso di strumenti e canali di comunicazione digitali.

I processi di comunicazione, interazione e transazione tra istituzioni pubbliche e cittadini/beneficiari sono stati, e sono, tra gli aspetti più influenzati dalla digitalizzazione: sempre più sono le organizzazioni pubbliche che oggi emettono e curano app, portali, siti e piattaforme per la gestione di questi processi, e sempre più sono i servizi pubblici il cui accesso e la cui implementazione ed erogazione vengono intermediati tramite strumenti digitali che compongono un *online state* (Henman 2019). Qui, la maggior parte delle prestazioni e dei servizi deve essere richiesta da beneficiari e cittadini secondo la logica “self-service” (similmente a quanto accaduto ad esempio per i *check-in* aerei – cfr. Verne, Bratteteig 2016). In questo senso, il *public encounter* (Goodsell 1981), cioè quel tempo e spazio in cui ha luogo l’incontro tra istituzioni e cittadini, si attua sempre più spesso tramite servizi pubblici online intermediati da interfacce digitali e sempre meno nelle sedi istituzionali fisiche. Ciò incide sulle forme di *street-level bureaucracy* (Lipsky 2010) e sull’habitus istituzionale dei fruitori di pubblici servizi (Dubois 2020). Infatti, questa nuova tipologia di incontro tra cittadini e istituzioni sembra alterare luoghi, tempi, obiettivi e modalità dell’interazione tra pubbliche amministrazioni e utenti (Lindgren et al. 2019).

In questo ambito, una delle principali necessità riguarda la creazione di forme di identità digitale *authenticate* che permettano a individui e organizzazioni di operare online e di interagire in maniera certificata con le istituzioni. Queste forme di identità, definite dalla Commissione Europea come «abilitatori chiave» della digitalizzazione della Pa (European Commission 2020: 9), possono variare da paese a paese⁴, ma prevedono sempre una qualche forma di verifica dell’identità (legata ad es. a documenti pre-esistenti, account di vario tipo o dati biometrici) e assumono generalmente la forma di credenziali (cioè di un abbinamento univoco tra un nome utente o un codice e una password o altre forme di verifica) che individui e persone giuridiche possono utilizzare per interagire con le istituzioni statali accedendo a siti, portali e piattaforme.

Partendo da queste considerazioni, il presente paper si propone di analizzare le pratiche collegate a uno dei cambiamenti organizzativi – e nello specifico, uno degli strumenti – coinvolti nella digitalizzazione dei servizi pubblici e della cittadinanza nel contesto italiano: il Servizio Pubblico d’Identità Digitale (Spid)⁵. L’identità Spid, composta di un accoppiamento tra un indirizzo e-mail e diversi livelli di autenticazione per l’accesso ai portali della Pa, non viene “assegnata” ai cittadini, e – in linea con una logica di esternalizzazione e deresponsabilizzazione istituzionale (Swyngedouw 2009) – deve essere autonomamente “prodotta” dai singoli individui rivolgendosi agli *Identity provider* (Idp) accreditati da Agenzia per l’Italia Digitale (Agid).

Come sancito dall’art. 65 del Codice dell’Amministrazione Digitale (Cad), un’identità Spid, una volta attiva, potrà essere utilizzata per presentare istanze e dichiarazioni «per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici», le quali risulteranno «equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento». In tal senso, Spid può essere utilizzato per intrattenere interazioni e transazioni formali con le pubbliche istituzioni in ambienti virtuali, ad es., autenticandosi tramite Spid, è possibile richiedere e scaricare certificati sul portale dell’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, effettuare iscrizioni per servizi scolastici comunali, consultare il proprio Fascicolo Sanitario Elettronico o presentare istanze per bonus, assegni e sussidi sul portale Inps.

Guardando a dati empirici qualitativi di diverso tipo, cercheremo qui di mettere in luce il modo in cui le nuove forme di identità digitale – e le pratiche ad essa collegate – contribuiscano a una ridefinizione del rapporto tra isti-

² Ad es., l’utilizzo di profili ufficiali su *Facebook* da parte degli enti pubblici.

³ Si veda, ad es., la legge n.150/2000, che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

⁴ Si veda, ad es., il sistema *Adhaar* implementato in India (Sachan 2018).

⁵ Nel presente articolo si userà la dicitura Spid (senza articolo) per riferirsi all’intero sistema, mentre le diciture ‘uno Spid’ o ‘un’identità Spid’ si riferiranno alla singola identità digitale.

tuzioni e cittadini. In che modo Spid riarticola nella pratica il rapporto tra istituzioni e beneficiari? E in che modo ciò si relaziona a possibili forme di diseguaglianza nella fruizione di servizi pubblici online?

Per perseguire tale scopo, nei prossimi paragrafi verranno brevemente delineati l'approccio teorico e metodologico che hanno indirizzato la raccolta dei dati che verranno successivamente presentati.

DE-SCRIVERE LE TECNOLOGIE IN USO: L'IDENTIFICAZIONE DIGITALE COME PRATICA

Ispirati dal concetto di «nuova produzione dell'utenza» (Hyysalo et al. 2016), che si riferisce sia alle strategie tramite cui le organizzazioni contemporanee tendono a coinvolgere e produrre un determinato tipo di utenza, sia alle forme di produzione messe in atto dall'utenza stessa (si pensi ad es. al lavoro di piattaforma, alla redazione delle pagine di *Wikipedia*, ecc.), cercheremo di mostrare come la creazione di un'identità Spid si leghi ad alcuni prerequisiti materiali e immateriali di cui gli individui devono essere dotati e a talune forme di produzione pratiche che devono essere da questi attuate. I prerequisiti e le pratiche legate alla creazione, all'utilizzo e alla gestione di un'identità Spid dipendono fortemente dal modo in cui l'utenza è stata configurata – cioè definita, abilitata e vincolata – da parte dei progettisti (Woolgar 1990). I progettisti possono infatti generalmente inscrivere nelle tecnologie determinate scelte relative a come (e quindi, implicitamente, da parte di chi) queste possono/devono essere usate. D'altra parte, gli utenti della tecnologia, pur liberi nella propria interpretazione, si trovano dinanzi a una serie di vincoli, definizioni e opportunità d'azione inscritti nella tecnologia. In questo senso, la tecnologia – intesa come la relazione progettista/oggetto tecnico/utente finale – «agisce e fa agire». Queste considerazioni basano su una concezione «agnostica», «simmetrica» e «anti-essenzialista» dell'agency, tipica dell'Actor-Network Theory (Ant), e cioè su un'ontologia che ripudia distinzioni aprioristiche tra sociale, naturale e tecnologico (Latour 2005). In questo senso, si parla di agency distribuita: i corsi d'azione non vengono portati avanti soltanto da individui o gruppi, ma dall'insieme delle risorse (umane/non-umane, materiali/immateriali) con le quali questi si relazionano e che questi sono in grado di interessare, arruolare, mobilitare e allineare per attuare corsi d'azione e pratiche. Seguendo questo approccio, dunque, i non-umani partecipano all'azione sociale, e la loro inclusione in specifici corsi d'azione (nel nostro caso nell'interazione Pa-cittadino) comporta traduzioni e deviazioni che riarticolano il corso d'azione stesso, gli attori coinvolti, i significati e le pratiche ad esso collegati.

Senza riassumere in questa sede l'articolato approccio ontologico, metodologico e terminologico proposto dall'Ant nella sua interezza (cfr. Latour 2005), ci basti sapere che una concezione anti-deterministica dell'agency e degli oggetti tecnici consente di analizzare e de-scrivere nella pratica i corsi d'azione e le tecnologie-in-uso, in maniera da poter rendere conto degli attori coinvolti nei sistemi sociotecnici, del modo in cui questi influenzano l'azione e delle eventuali ripercussioni. Inoltre, è utile specificare, che l'Ant concepisce le stesse tecnologie come «progetti tecnici», è cioè come un assemblaggio di diversi elementi eterogenei, che possono variare nel tempo, e che vanno a comporre ciò che appare come una «scatola nera», cioè ciò che viene percepito come un'unica tecnologia. In gergo Ant: un network di entità reso stabile. Lo Spid, ad esempio, coinvolge, come vedremo, un serie di diversi oggetti tecnici, procedure, pratiche ed elementi che nel loro insieme definiscono la «tecnologia» Spid.

Generalmente, le forme di identità digitale certificate sviluppate nei diversi contesti globali sembrano consistere in un adattamento isomorfo (DiMaggio, Powell 1983) dei modelli utilizzati per la gestione delle identità nell'*e-commerce* e nei social media, ove iniziali procedure di categorizzazione dell'utente consentono operazioni di *front- e back-end* legate alla creazione, archiviazione, e autenticazione di un profilo e al recupero, alla raccolta e all'aggiornamento dei dati ad esso collegati. Nei sistemi di *identity management* l'identità è composta da una serie di attributi temporanei o di lunga data associati a una determinata entità (Camp 2004). Tali attributi vengono associati a una determinata entità in relazione a stati di fatto certificati in precedenza, caratteristiche fisiche, ed elementi orientati alla commensurabilità delle diverse entità identificate (Espeland, Mitchell 1998). In questo senso, nel passaggio da un sistema di identificazione *paper-based* a uno digitale, sembra utile attenzionare le modalità, gli attori e i processi attraverso cui l'identità viene ricostruita, attribuita, fissata e verificata (Lips 2013) e focalizzarsi empirica-

mente sugli elementi operativi che compongono il sistema socio-tecnico e le pratiche ad esso collegate, impiegando metodologie utili a rendere visibili persone, tecnologie, procedure, e le loro interconnessioni (Landri 2018).

I dati qui presentati sono stati raccolti tra il 2020 e il 2022 nell'ambito di una più ampia ricerca di dottorato di carattere esplorativo riguardante la digitalizzazione della Pa nel contesto italiano. Per l'analisi del sistema Spid è stata impiegata una metodologia qualitativa, che, in linea con l'approccio teorico presentato nel paragrafo precedente, è stata utile per de-costruire lo «script» (Akrich 1992) e le effettive pratiche d'utilizzo (Gherardi et al. 2018). In particolare, seguendo l'idea dell'etnografia multi-situata (Kaur 2019), e applicando un criterio di selezione dei casi «ragionato» in relazione alle finalità esplorative della ricerca (Bailey 1978, Fagnini 2013), diverse tecniche sono state impiegate per analizzare la creazione, la gestione e l'utilizzo di un'identità Spid:

- una ricostruzione – corredata di catture di schermata – dei possibili processi di creazione di un'identità Spid, effettuata adoperando il metodo «*walkthrough*» (Light et al. 2018);
- tre sessioni di osservazione non-partecipante (della durata di 5 ore ciascuna, registrate e integralmente trascritte) effettuate presso uno sportello di “supporto digitale” alla cittadinanza organizzato da un'associazione (non nominata qui per preservare l'anonimità di operatori e utenti) che aveva vinto un apposito bando emanato da una delle municipalità del Comune di Bologna⁶. Queste sessioni di osservazione, svolte nel febbraio 2022, hanno permesso di mettere in luce la tecnologia-in-uso attraverso l'osservazione di più di 40 «sessioni individuali di assistenza» svolte con altrettanti beneficiari. Particolare attenzione è stata rivolta alle criticità e problematiche riscontrate dagli utenti in relazione alla creazione e all'utilizzo quotidiano di Spid. In questa sede sono state svolte 12 interviste (semi-strutturate, registrate, ma non integralmente trascritte) con altrettanti utenti del servizio, e due interviste semi-strutturate con l'operatrice dello sportello (registrate e integralmente trascritte).
- un'intervista in profondità con un dirigente di una delle agenzie statali (Agid) che hanno collaborato allo sviluppo di Spid per approfondire la storia, il versante infrastrutturale e le specificità tecniche di tale strumento;
- un'osservazione della pagina ufficiale di Spid (gestita da Agid) su uno dei principali social network internazionali e un'analisi delle difficoltà e delle soluzioni ivi condivise dall'utenza (tramite post o commento) in relazione all'utilizzo di Spid (il nome del social network e della pagina non vengono riportati per garantire l'anonimità). I post e commenti degli utenti sono stati selezionati manualmente tra gennaio 2021 e marzo 2022 (ma sono relativi anche a periodi precedenti) secondo un criterio di rilevanza, in relazione alle domande di ricerca e ai concetti di «produzione» e «configurazione dell'utenza»;
- un'analisi di diversi documenti e portali ufficiali relativi a Spid reperibili online (es. manuali utente Spid, linee guida Agid, *F.A.Q.* sul sito Spid⁷, Cad, ...).

L'insieme dei dati raccolti tramite queste tecniche ci permetterà di descrivere sia il modo in cui Spid è stato concepito “sulla carta” dai suoi ideatori, sia il modo in cui Spid viene utilizzato nella pratica dagli utenti. In particolare, tramite analisi tematica del contenuto (Merton 1975) dei dati testuali (trascrizioni, documenti ufficiali, post social, ...) raccolti e un loro confronto con le note di campo raccolte durante le interviste, le sessioni di *walkthrough* e le osservazioni svolte, è stato possibile ricostruire la *ratio* amministrativa e il contesto istituzionale entro il quale Spid si inserisce come strumento di identità digitale. Inoltre un approccio «episodico» (Flick 2000) alla raccolta e analisi dei dati, ha consentito di evidenziare le effettive pratiche di utilizzo e le opinioni e percezioni degli utenti in relazione a tale strumento. Altre informazioni utili a ricostruire il più ampio contesto della trasformazione digitale della Pa in Italia emergono dall'analisi tematica di presentazioni e *talk* svolti da funzionari pubblici e rappresen-

⁶ In altri casi dei quali si è venuti a conoscenza gli sportelli erano organizzati in maniera “informale” (cioè non svolti in contesti istituzionali, e non organizzati da associazioni o enti) e spesso l'assistenza per la creazione e gestione di Spid e dell'accesso ai servizi online veniva fornita a pagamento. A tal proposito è importante ricordare che al contrario dei funzionari pubblici, gli assistenti privati, quelli facenti parte di associazioni, o quelli informali non sono soggetti a specifici vincoli di legge riguardanti il trattamento dei dati personali.

⁷ Ad esempio, per le *F.A.Q.* è stata consultata la pagina: <https://www.Spid.gov.it/domande-frequenti/>

tati di enti e aziende (principalmente fornitori di tecnologie digitali per le Pa) durante le edizioni 2021 e 2022 di *Forum PA*⁸, «il più importante evento nazionale dedicato al tema della modernizzazione della PA»⁹.

BREVE DEFINIZIONE DEL CONTESTO ITALIANO

I dati qui presentati sono stati raccolti in Italia nel biennio 2020-2022, e dunque in pieno periodo pandemico e post-pandemico. Ciò è importante per almeno due motivi, che hanno contribuito a una sorta di “nuova ondata” della digitalizzazione della PA in Italia (Musella 2021): le politiche di distanziamento fisico messe in atto, hanno innescato una catalisi della quantità e delle tipologie di interazioni digitali intercorse tra istituzioni pubbliche e cittadinanza e dell’adozione del telelavoro nelle Pa. Ciò, a livello politico-strategico, si è successivamente tradotto in una ripartizione dei fondi del Pnrr molto attenta alla digitalizzazione della Pa¹⁰. Inoltre, osservando il grafico in fig. 1, in relazione a Spid si può notare per lo stesso periodo (2020-2022) un notevole incremento delle identità emesse: dal 2016 (anno di inizio emissione) al febbraio 2020 erano state generate poco meno di 6 mln. di identità digitali, che arrivano a 15,5 mln. alla fine del 2020, e a 28,8 mln. a gennaio 2022. Ad oggi, agosto 2024, le identità Spid emesse sono 38,8 milioni¹¹.

L’incremento dell’utilizzo di Spid coincide poi con la più ampia diffusione di altre “piattaforme abilitanti” atte ad omogenizzare a livello nazionale la digitalizzazione di pratiche istituzionali diffuse nella Pa (Spid per verifica dell’identità, PagoPa per pagamenti, Piattaforma Nazionale Dati per lo scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, ecc. – cfr. Cordella, Paletti 2019) per supportare l’erogazione di servizi e prestazioni sociosanitarie digitali, ad esempio tramite il portale Inps, il Fse o l’app per dispositivi mobili *Io* (scaricata 38 mln. di volte, piattaforma abilitante che agisce da aprile 2020 come «un unico punto di accesso per interagire con i servizi pubblici locali e nazionali»¹²). Nel 2022, gli accessi tramite Spid ai servizi pubblici erogati online hanno superato il miliardo, raddoppiando quasi il dato relativo all’anno precedente (570 mln)¹³. Oltre che con Spid, è possibile accedere alla

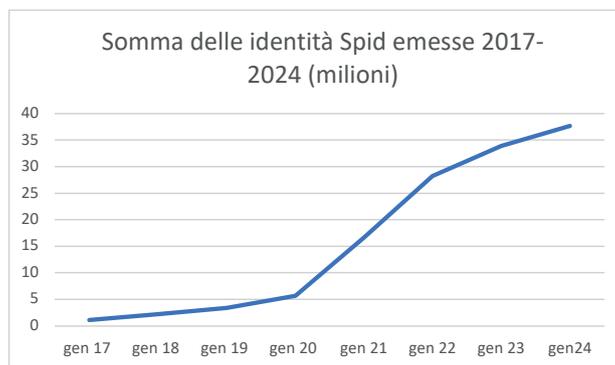


Figura 1. (elaborazione a cura dell’autore, fonte dati: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/Spid>).

⁸ A titolo esemplificativo, uno dei *talk* seguiti è stato «Identità digitale – avviso 1.4.4, con Alessandro Atria» (<https://www.forumpa.it/manifestazioni/forum-pa-2022/identita-digitale-avviso-1-4-4-con-alessandro-atria-3/>)

⁹ <https://www.forumpa.it/chi-siamo/>

¹⁰ Per un dettaglio della ripartizione dei fondi Pnrr destinati alla digitalizzazione della Pa consultare: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> (ultimo accesso 12/09/2023)

¹¹ Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/Spid> (dati aggiornati ad agosto 2024)

¹² <https://io.italia.it/>

¹³ <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2023/01/11/piu-miliardo-accessi-tramite-Spid-2022>

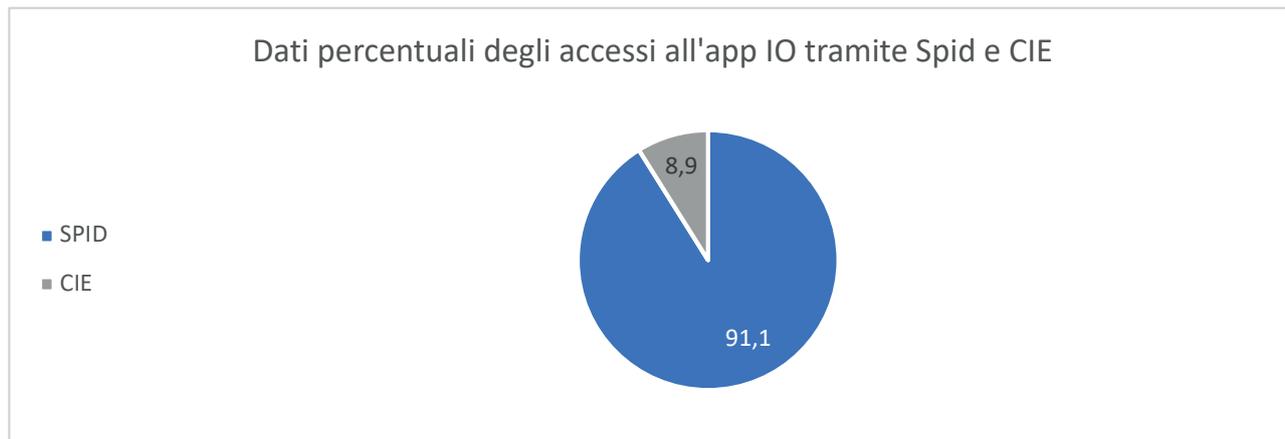


Figura 2. (elaborazione a cura dell'autore, 2024, fonte dati: <https://io.italia.it/numeri/>).

maggior parte dei servizi pubblici online anche con Carta d'identità elettronica¹⁴ (Cie 3.0). Come è possibile notare tramite il grafico il fig. 2, il quale rappresenta il numero di accessi all'app *Io*, Spid risulta di gran lunga più usato rispetto a Cie 3.0. Nell'ottica di servizi pubblici e prestazioni sociosanitarie sempre più *digital* e *platform-based* (Longo, Maino 2021) Spid risulta quindi uno strumento centrale per la presentazione di richieste e istanze e dunque per la fruizione di prestazioni pubbliche di vario genere e, di conseguenza, in ultima analisi per la fruibilità dei diritti di cittadinanza e residenza.

I numeri sulla quantità di Spid emessi (cfr. fig. 1) e sull'effettivo utilizzo dello strumento (fig. 2), ci indicano la vasta diffusione del fenomeno e l'importanza ricoperta da tale strumento soprattutto a partire dall'emergenza Covid-19, ma rendono anche visibile come vi sia un'ampia fetta di popolazione non ancora dotata di Spid¹⁵.

Questi dati sono poi in linea con le rilevazioni DESI effettuate dalla Commissione Europea. Se infatti negli ultimi anni l'Italia ha fatto registrare significativi passi in avanti sul versante dell'*offerta* di servizi pubblici digitali, l'*utilizzo* di tali servizi rimane comunque ben al di sotto della media Ue (40% vs. 65%), fenomeno che sembra essere connesso alle basse competenze digitali di base riscontrate nella popolazione italiana, anche qui, ben al di sotto della media Ue (46% vs. 54%) (European Commission 2022).

SERVIZIO PUBBLICO D'IDENTITÀ DIGITALE: TRA UTENZA E CITTADINANZA

Nei paragrafi a seguire i diversi dati raccolti tramite la metodologia descritta nel par. 2 verranno presentati per illustrare in che modo Spid configuri una certa tipologia di utente ed esplorare le diverse pratiche collegate alla creazione e all'utilizzo di un'identità digitale Spid. Inizialmente, (guardando a documenti "naturali" come manuali utente e catture di schermata) vedremo come questo sistema è definito "sulla carta", mentre successivamente – tramite l'ausilio di stralci di intervista, di *post* social e di dati ricavati dalle osservazioni – approfondiremo in che modo questo strumento viene effettivamente tradotto in pratica dall'utenza.

Come visto, Spid rappresenta in Italia il principale sistema di *identity management* digitale governativo e viene definito sul portale *Spid.gov.it* come uno strumento «necessario, sicuro, efficiente» che «garantisce a chiunque la

¹⁴ Cie 3.0 può essere ottenuta solo una volta scaduta la vecchia carta d'identità, la sua diffusione è dunque progressiva. Al di là di Spid e Cie, alcuni servizi sono accessibili anche tramite Carta Nazionale dei Servizi. Cie, al contrario di Spid, è uno strumento ibrido, in quanto sia fisico che digitale. Per approfondimenti, consultare: <https://innovazione.gov.it/progetti/identita-digitale-spid-cie/> (ultimo accesso: 17/02/2023)

¹⁵ Spid è oggetto di controversie, si parla ad oggi di una sua sostituzione tramite uno strumento "*wallet*" digitale che dovrebbe raccogliere tutti i documenti di riconoscimento ufficiali legati a un individuo (ad es., patente, carta d'identità, tessera elettorale, ecc.).

stessa modalità di accesso ai diversi servizi pubblici online». Spid consiste nella creazione – da parte dell’utente – di uno o più profili collegati univocamente ad un individuo¹⁶. Per creare la propria identità Spid bisogna rivolgersi a uno dei dodici Idp accreditati da Agid, che offrono diverse possibilità per portare a termine l’iter di creazione di un’identità Spid.

Gli elementi necessari per la creazione di uno Spid sono, sulla carta: un documento di riconoscimento in corso di validità, la tessera sanitaria, una casella e-mail e un numero di cellulare ad uso personale. La creazione di uno Spid comprende una fase di registrazione online e una fase di verifica dell’identità, che può avvenire *de visu* tramite *Registration Authority Officer*¹⁷ (presso sportelli pubblici e postali, o esercizi privati convenzionati con l’Idp) o tramite procedure da remoto. L’utilizzo di Spid è gratuito, ma gli Idp possono decidere di offrire procedure di riconoscimento o altri servizi a pagamento. Una volta generato, uno Spid potrà essere usato per accedere a siti, app e portali dei *service provider* (Sp), i quali richiedono per ciascun accesso all’Idp di fornire i dati del titolare e all’utente di concedere l’autorizzazione per l’utilizzo di tali dati¹⁸. I titolari di Spid sono poi soggetti a determinati obblighi, tra cui:

mantenere aggiornati, in maniera proattiva o a seguito di segnalazione [...] i contenuti dei seguenti attributi identificativi: estremi del documento di riconoscimento e relativa scadenza, numero di telefonia fissa o mobile, indirizzo di posta elettronica, domicilio fisico e digitale [...] conservare le credenziali e le informazioni per l’utilizzo dell’identità digitale in modo da minimizzare i rischi [...] accertarsi dell’autenticità del fornitore di servizi o del gestore dell’identità digitale (manuale operativo Spid, *Lepida ID*)¹⁹.

Uno Spid va dunque autonomamente generato e successivamente aggiornato, curato e adoperato tenendo conto di diversi rischi, il maggiore dei quali riguarda il furto d’identità²⁰. Su *LepidaID*, ad esempio, prima di poter procedere con la registrazione, bisogna «accettare il documento di informativa sui rischi derivanti dal possesso dell’identità Spid»²¹. In relazione a tali rischi, esistono tre “livelli” di sicurezza di Spid che differiscono in base a tipologia e quantità di credenziali necessarie per l’autenticazione: il livello 1 permette di accedere con nome utente e password; il livello 2 – il più richiesto dai Sp – permette l’accesso con nome utente e password, più codice temporaneo di accesso (*one time password* – Otp) fornito dal Idp attraverso Sms o app²²; in alternativa, è possibile accedere al livello 2 utilizzando l’app del Idp inquadrando un codice Qr sulla pagina d’accesso del Sp. Il livello 3, poco utilizzato e reso disponibile da pochi Idp, richiede anche un supporto hardware specifico.

Possiamo notare come l’identità venga in Spid gestita attraverso un assemblaggio che comprende elementi quali indirizzo e-mail, (numero di) telefono cellulare, Sms, app, e così via. Richiamando i concetti di configurazione (Woolgar 1990) e produzione dell’utenza (Hyysalo et al. 2016), possiamo mettere in luce come Spid preveda che i cittadini diventino *utenti* generando e gestendo (pro)attivamente e autonomamente un profilo, il cui utilizzo preveda il possesso di una serie di dispositivi tecnologici e la messa in atto di determinate pratiche ad essi collegate.

Qui, vedremo come tali caratteristiche possano nella pratica indurre forme di esclusione e/o discriminazione dovute alla mancata disponibilità di talune forme di capitale (tecnologico, economico, culturale o sociale) da parte degli utenti o alla loro scarsa connettività (assenza di casella e-mail, Sim, *account app store*, ...). Vedremo poi, come gli elementi effettivamente coinvolti in Spid vadano al di là di quelli che emergono da un’analisi “sulla carta”.

¹⁶ La medesima persona può generare uno Spid con ciascuno degli Idp, e disporre di più identità Spid contemporaneamente.

¹⁷ Il Rao è il soggetto incaricato alla verifica *de visu* dell’identità dei cittadini.

¹⁸ Oltre a Sp, utente e Idp, il sistema Spid comprende anche «gestori di attributi qualificati» pubblici o privati che hanno il compito di certificare determinati attributi dell’utente.

¹⁹ https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/06_-_manuale_operativo_-_idp_Spid_lepidaspa.pdf (ultimo accesso: 12/04/2024)

²⁰ Ad es., tramite Spid si può cambiare l’Iban dei versamenti effettuati dall’Inps ed effettuare altre operazioni “delicate”.

²¹ https://id.lepida.it/sites/default/files/documentazione/informativa_rischi.pdf?preventCache=bee3c1c9-378a-42f2-ad48-2963447e99bc (ultimo accesso: 12/04/2024)

²² Aruba consente di generare gli Otp tramite un dispositivo fisico, che deve essere acquistato presso l’Idp dall’utente.

Digitalizzare la propria identità

Nella pratica, tutto inizia scegliendo un Idp. Come visto, gli Idp offrono diverse opzioni sia per la fase di registrazione e di riconoscimento, sia per quanto riguarda l'utilizzo di Spid. Gli Idp sono infatti liberi di organizzare registrazione, riconoscimento e accesso come meglio credono (fermo restando i requisiti Agid), con il vincolo che almeno una delle opzioni offerte per ciascuna delle fasi risulti gratuita. Scegliere un Idp implica la conoscenza di una serie di tecnologie e richiede una sorta di analisi comparativa delle diverse opzioni: *PosteID* prevede un pagamento per il riconoscimento *de visu*, ma rende possibile il riconoscimento gratuito tramite l'uso congiunto di app *PosteID* e Cie, prevede l'invio di massimo 8 Otp Sms a trimestre, che restano illimitati solo per over 75; *LepidaID* offre il gratuitamente riconoscimento tramite bonifico e registrazione audio-video, o *de visu* presso uffici pubblici ed esercizi commerciali convenzionati, offre 12 Otp via Sms all'anno, mentre Aruba non offre affatto questa opzione²³. Vedremo come gli accessi con Otp via Sms siano importanti, per ora ci basti notare come la scelta iniziale dell'Idp possa indurre confusione e comporti in ogni caso dispendio di tempo e attenzione. Confusione che emerge guardando ai molti siti web che cercano di fornire informazioni (non sempre chiare e aggiornate) a riguardo, o alle richieste di consiglio avanzate da molti utenti sulla pagina social di Spid su quale Idp scegliere, indicando spesso esigenze specifiche (ad es. mobilità ridotta) o domandando quale sia la soluzione «più semplice» o «gratuita»²⁴.

Al di là dello spaesamento generale innescato in alcuni dal funzionamento del sistema («quindi quando mi serve Spid?» era una delle domande più frequenti degli assistiti allo sportello), uno degli ostacoli risultati più evidenti dalle osservazioni allo sportello (al quale le persone si rivolgevano sia per Spid, sia per accedere a diverse prestazioni pubbliche online) riguardava le scansioni dei documenti necessarie per portare a termine la fase di registrazione. Molti non erano a conoscenza della necessità delle scansioni, o non sapevano come realizzarle correttamente (fig. 3), in questi casi, la persona allo sportello effettuava le scansioni dal proprio cellulare inviandole poi a un indirizzo e-mail dal quale era possibile scaricarle su Pc.

Tra le operazioni più frequenti, la creazione di una casella mail *ad hoc* da usare per Spid, le cui credenziali venivano poi fornite alla persona su un foglio di carta scritto a penna insieme al consiglio di custodirle con cura, in quanto necessarie per recepire le comunicazioni da parte dell'Idp e svolgere altre operazioni legate a Spid. Idem per le credenziali Spid, che si trasformavano da digitali a cartacee²⁵, e per il codice d'accesso all'app dell'Idp (scaricabile sugli *app store*, per accedere ai quali è necessario disporre di un *account*). Non poca la confusione generata in alcuni anche dalla presenza di diverse credenziali: indirizzo e-mail e password, diversa da quella dello Spid, a sua volta diversa dal codice di accesso per l'app dell'Idp, che a sua volta non è il codice Otp che viene inviato dal Idp. Tali difficoltà emergono anche guardando alle pratiche adottate dagli assistenti dello sportello in relazione alla gestione delle credenziali:

Per la password io metto sempre robe scritte sulla carta d'identità, perché quando genero lo Spid la password non può contenere una parola comune, deve essere un codice alfanumerico diciamo...e quindi io metto sempre 'abc', un punto e poi questi dati, glielo spiego... Stessa cosa per il Pin dell'app, metti tipo la data di nascita! Perché non se le ricordano, e sono confusi... (intervista, operatrice sportello).

Tutto ciò denota la materialità di Spid ed evidenzia alcune difficoltà relative al suo utilizzo. Altri dati suggeriscono come la confusione e le difficoltà riscontrate da alcuni utenti siano legate non solo alla materialità del processo (come si attiva/usa uno Spid), ma anche alla sua logica di fondo – cioè al *perché* e al *quando* serve avere uno Spid. Ad esempio, sono molti gli utenti che sulla pagina social ufficiale di Spid chiedono di mantenere un'alternativa “fisica” alle prestazioni online, in quanto «non tutti se la cavano». Infatti, come visto, digitalizzare la propria

²³ Per un confronto tra Idp visitare: <https://www.Spid.gov.it/cos-e-Spid/come-scegliere-tra-gli-idp/> (ultimo accesso: 12/08/2022)

²⁴ Molti utenti si rivolgono alla pagina social ufficiale di Spid condividendo dubbi e problematiche e chiedendo consigli. La pagina conta più di 40.000 iscritti. In linea con l'esternalizzazione che caratterizza l'intero sistema Spid, il profilo ufficiale di Agid risponde spesso agli utenti utilizzando messaggi standardizzati o consigliando di contattare il proprio Idp per la risoluzione dei problemi riscontrati con Spid. Spesso sono gli utenti ad aiutarsi tra di loro condividendo soluzioni e pratiche alternative.

²⁵ Molte delle persone assistite si aspettavano di ricevere un effettivo documento alla fine del processo di creazione di Spid.

1. Carica il FRONTE del documento

Hai dubbi sul verso del documento? [Vedi esempio](#)

FORMATI: pdf, doc, tif, tiff, jpeg, jpg, png **PESO MAX:** 3.5MB

SCEGLI UN FILE

⬆️ Puoi anche trascinare il file in quest'area

2. Carica il RETRO del documento

FORMATI: pdf, doc, tif, tiff, jpeg, jpg, png **PESO MAX:** 3.5MB

SCEGLI UN FILE

⬆️ Puoi anche trascinare il file in quest'area

Attenzione! Puoi caricare solo immagini a colori dei documenti richiesti.

Figura 3. Le specifiche per le scansioni dei documenti di riconoscimento in fase di registrazione.

identità richiede non solo tutta una serie di conoscenze, credenziali stabilite in precedenza (es. e-mail) e dotazioni tecnologiche, ma anche buone capacità di orchestrazione di tali dotazioni. Vedremo ora, come ciò riguardi anche la fase di verifica dell'identità.

Farsi riconoscere

Portata a termine la fase di registrazione si passa alla fase di verifica dell'identità. Similarmente alla fase precedente, anche questo passaggio presenta procedure che possono risultare di difficile attuazione per alcuni (o comportare costi più o meno nascosti). Nuovamente, l'utente viene confrontato con una serie di possibili opzioni offerte dai diversi Idp tra le quali scegliere:

- 1) riconoscimento di persona presso Rao pubblico²⁶: comprende la ricezione via mail di un "sigillo elettronico" che dovrà essere presentato online all'Idp, quello presso i Rao di sportelli fisici degli Idp risulta spesso a pagamento, mentre gli sportelli (pubblici e privati) non sono presenti omogeneamente sul territorio nazionale;
- 2) riconoscimento via webcam: presuppone una webcam, inoltre, nonostante alcuni Idp offrano questo servizio gratis, scegliendo l'opzione a pagamento si fruisce di appuntamenti *priority* immediatamente a ridosso della richiesta (quelli gratuiti spesso risultano non disponibili – cfr. fig. 4);
- 3) caricamento di un *selfie* audio-video e versamento di una somma simbolica tramite bonifico, presuppone che si sia nella condizione di effettuare il video (bisogna leggere dei dati e mostrare un documento di riconoscimento), il bonifico risulta facile per chi dispone di *on-line banking*, ma può richiedere tempo (e costi) in caso contrario;
- 4) autenticazione con Cie o passaporto attraverso le app Idp, presuppone (oltre al documento) che si abbia uno smartphone con lettore Nfc, o un lettore smart card da collegare al Pc previa installazione di specifici driver;
- 5) autenticazione con Carta Nazionale dei Servizi, richiede un lettore smart-card (e i relativi driver) e che si sia attivata la propria Cns presso l'Asl, similarmente, la verifica tramite firma digitale richiede che l'utente disponga di tale strumento (a pagamento); in ultimo *PosteID* offre riconoscimento tramite Sms (ma solo su Sim Poste).

²⁶ Per abilitarsi come Rao, gli sportelli pubblici devono attivarsi autonomamente contattando Agid.

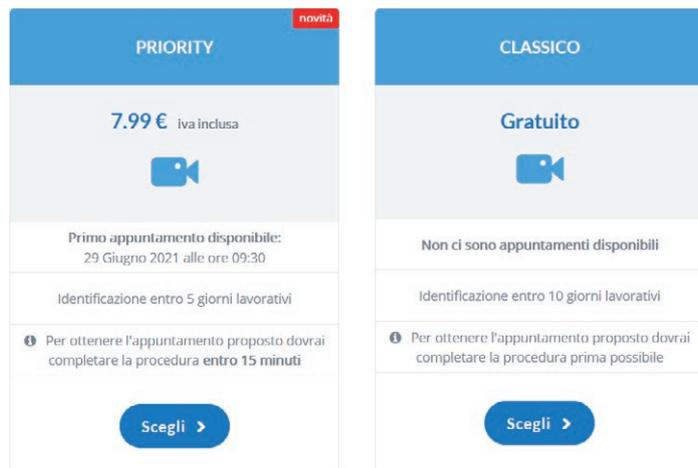


Figura 4. Opzioni offerte da parte di uno degli Idp per il riconoscimento via webcam (cattura del 28/06/2021).



Figura 5. Le opzioni offerte da PosteID sul proprio portale per la fase di riconoscimento.

Le opzioni 4) e 5), spesso offerte in modalità gratuita (fig. 5), sono al contempo le opzioni che richiedono specifiche dotazioni che comportano attività e costi nascosti (es. acquisto lettore *smart-card* o smartphone Nfc, attivazione della Cns, della Sim Poste certificata o della firma digitale); le altre opzioni richiedono invece un pagamento per il riconoscimento *de visu* o la capacità di utilizzare determinati strumenti (app, webcam, ecc.).

Al di là di ciò, tutte le forme di verifica richiedono delle attività da parte dell'utente: che si tratti di recarsi fisicamente presso uno sportello, di produrre un video o di organizzare e svolgere un riconoscimento online via webcam. Poi, va tenuta a mente la combinazione tra opzioni di riconoscimento e opzioni di accesso di livello 2 offerte dagli Idp, in quanto non tutti prevedono l'accesso tramite Otp via Sms (tutti lo prevedono tramite app), e solo *PosteID* ne offre in quantità illimitata (e solo per over 75), cosa che può risultare problematica per persone che non dispongono di uno smartphone o non sanno/intendono usarlo. Inoltre, negli ultimi anni l'autenticazione a due fattori tramite Otp-Sms viene sempre più indicata come poco sicura (Lei et al. 2021), cosa che espone gli utenti Spid che scelgono questa modalità di accesso per il livello 2 a rischi maggiori (rispetto a chi usa le app).

La scelta del Idp, la registrazione e il riconoscimento sono dunque attività che richiedono all'utente sforzi conoscitivi (in relazione alla scelta del Idp) e la disponibilità o "produzione" di una serie di elementi (scansioni, caselle e-mail, webcam, ...) che possono causare difficoltà di vario tipo. Si pensi a persone dotate di una scarsa familiarità con il mondo informatico, a persone con ridotte o impedito capacità motorie o alle barriere linguistiche (i portali degli Idp sono esclusivamente in italiano). Per questo motivo, non sorprende il fatto che una delle pratiche più diffuse tra le persone che riscontano difficoltà nella creazione di uno Spid sia quella di rivolgersi a persone della propria cerchia relazionale in grado di offrire le dotazioni tecnologiche o il supporto pratico necessario. In questo senso, lo sportello di supporto digitale presso il quale si sono svolte le osservazioni non è che una formalizzazione di tale pratica informale assai diffusa (l'operatrice dello sportello ripeteva spesso: «faccio semplicemente io quello che dovrebbero fare loro»). Ciò, oltre a offrire spunti di riflessione sulla quantità di attività delegate alla cittadinanza con la digitalizzazione dei servizi, evidenzia come le persone con difficoltà fisiche, linguistiche o cognitive, o che non dispongono del capitale tecnologico (dispositivi), connettivo (accesso alla rete, account e-mail, scheda Sim, *account app store*) o culturale (conoscenze tecniche e informatiche) necessario per svolgere le operazioni richieste, compensino tale mancanza attingendo – quando possibile – al proprio capitale sociale. A sua volta, ciò significa che le persone che non dispongono di nessuna di queste forme di capitale risultano nella pratica escluse, o quantomeno marginalizzate, da Spid. Tutto ciò è ben sintetizzato dall'esperienza di un utente condivisa come post sulla pagina social di Spid:

Mio padre ha 91 anni, molte difficoltà motorie, vive in una Rsa. Per attivarli Spid ho iniziato attivando alla Asl la sua Csn, poi con il lettore (comprato su *Amazon*) collegato a Pc l'ho registrato con un nuovo indirizzo mail e una Sim appositamente comprata, ho usato

la Cns tramite il gestore XXX per fare la verifica della sua identità da casa mia, una volta riconosciuto non servono più Pc e lettore e gestisco tutto tramite app del gestore XXX (sullo smartphone dal quale gestisco già altri quattro Spid, tutti con provider diversi) e lo uso accedendo senza bisogno della presenza di mio padre o del suo tesserino Cns! (post utente, gruppo social Spid).

Come possiamo notare, nel caso di questa esperienza molto significativa, qualcuno ha generato un'identità Spid per conto di suo padre (evidentemente non nelle condizioni di poterla produrre) attingendo alle proprie risorse (tempo, soldi, dispositivi, connessioni e account). Questo stralcio evidenzia sia la materialità, le risorse e le capacità che l'utente deve mettere a disposizione per l'attivazione di uno Spid, che la pratica impropria²⁷ di produzione di tale identità da parte di terzi (nel migliore dei casi ben intenzionati), ma, al contempo, mette in luce anche altri due aspetti fondamentali di Spid, ovvero la sua *gestione* e il suo *utilizzo*, che in questo caso infrangono chiaramente gli obblighi ai quali i titolari di identità Spid sono soggetti (*cf.* par 4).

Gestire e usare un'identità Spid

Usare uno Spid vuol dire “semplicemente” accedere ai siti dei Sp, la maggior parte dei quali richiede credenziali di livello 2. Come detto, è possibile accedere ai siti, portali e app dei Sp con Spid livello 2 principalmente in due modi: con apposite app per smartphone emesse dagli Idp (tramite le quali è possibile generare una Otp o scansionare un codice Qr che appare sulla pagina di accesso del Sp) o con Otp ricevute via Sms. Le app degli Idp richiedono un codice di accesso (o altre forme di autenticazione) e consentono una quantità illimitata di accessi, al contrario gli Otp ricevibili via Sms sono limitati, cosa che, come risulta dai seguenti post sulla pagina social di Spid, non è sempre chiara agli utenti al momento della creazione di Spid, può variare a discrezione dell'Idp, e può, in caso non si abbia l'app, causare la mancata accessibilità del servizio di cui si ha bisogno:

Gli Sms per gli Otp sono contati? Mi dice: “hai terminato il numero di accessi con Sms a tua disposizione. Puoi accedere tramite l'app PosteID” ... ma non riesco. E ora? Così non posso accedere al mio Fse! (post utente, gruppo social Spid).

Ho finito gli Sms per entrare in Inps, non ho nessuna intenzione di scaricare app su uno smartphone che non ho e che non voglio acquistare, tutto questo mi sembra una discriminazione inaccettabile! (post utente, gruppo social Spid).

A sottolineare le problematiche chiamate in causa dalla limitazione dei codici Otp via Sms, anche le parole dell'operatrice dello sportello dove si sono svolte le osservazioni:

il problema è che tu puoi ricorrere a diverse forme di accesso, però quella col messaggio funziona tre quattro volte a trimestre e poi non ti fa più accedere! Cioè, non puoi più inserire mail e password e ricevere via Sms il codice... E devi per forza avere l'app, il problema è che non tutti la sanno usare perché devi fare la scansione del Qr code, e questo se hai il Pc, se non hai il Pc è un casino perché devi passare da una scheda all'altra sul telefono... e persone che non hanno la padronanza del telefono non lo sanno fare! (intervista, operatrice sportello).

Tutti e tre questi stralci sottolineano come vi siano disuguaglianze di accesso in relazione alla propria dotazione tecnologica o alle proprie capacità di utilizzo dei dispositivi. In generale, questa situazione mette in luce come la mediazione dell'accesso ai servizi pubblici digitali tramite Idp possa risultare in scelte discrezionali da parte di questi ultimi, che, in pratica, risultano in un trattamento ineguale dei fruitori di servizi online.

Una delle pratiche creative consigliate dagli utenti del gruppo social Spid per far fronte a questa situazione è quella di attivare molteplici identità Spid con Idp diversi, in modo da poter sommare gli Otp via Sms che vengono messi a disposizione. Soluzione che risulta in ogni caso come un *escamotage* che, viste le molteplici procedure di creazione di uno Spid nelle quali si dovrebbe incorrere, può risultare tutt'altro che facile proprio per le persone

²⁷ Spid non prevede delega, non è possibile agire per conto terzi utilizzando il proprio Spid, né è previsto che terzi agiscano in rete utilizzando lo Spid altrui, che rimane uno strumento strettamente personale. Al momento solo Inps e pochi altri Sp prevedono delle procedure di delega, che rimane però valida solo per il singolo Sp.

che avrebbero bisogno di un maggior numero di Otp via Sms. Nuovamente, la soluzione più ricorrente è quella di rivolgersi a parenti e amici per ricevere aiuto (o nel caso esista, a uno sportello di supporto portando con sé il proprio cellulare o smartphone²⁸), in questo caso però, bisogna sapere che assistito e assistente devono avere Spid attivati con Idp diversi, in quanto è possibile gestire un'unica identità per singola app. Ad esempio, non è possibile sullo stesso smartphone gestire due Spid attivati con *TimID*, in quanto sarebbero necessarie due app identiche sullo stesso dispositivo. Una soluzione escogitata dagli utenti è quella di usare applicazioni che duplichino il *desktop* del proprio smartphone. Un'altra soluzione proposta è quella di scaricare sul proprio Pc software che simulino il sistema operativo *Android*, potendo così scaricare le app degli Idp sul proprio Pc senza dover ricorrere a smartphone. Entrambe queste soluzioni richiedono capacità informatiche, e non sembrano dunque offrire una valida alternativa alle persone che hanno già difficoltà con operazioni molto più semplici, mentre possono funzionare per quegli utenti che non vogliono acquistare uno smartphone per motivazioni di carattere personale²⁹.

Al di là delle procedure riguardanti l'accesso ai Sp e alla gestione delle credenziali, un altro aspetto relativo alla gestione del proprio Spid riguarda l'aggiornamento di dati, documenti e altri elementi relativi al proprio profilo. La password di Spid (necessaria se si accede tramite Otp via Sms, ma non se si accede tramite app) scade ogni 180 giorni e va conseguentemente modificata, inoltre, ogni qualvolta scada (o sia smarrito) il documento utilizzato in fase di registrazione, il profilo Spid in questione viene sospeso ed è necessario inserire gli estremi del nuovo documento. Altri dati da aggiornare in caso di variazione sono numero di telefono, domicilio e indirizzo e-mail. Anche qui, piccole attività che possono essere svolte con facilità (probabilmente non con felicità) dalla maggior parte delle persone, ma che, come molte delle altre attività illustrate in precedenza possono risultare (soprattutto se sommate tra loro) di difficile attuazione o comprensione per altre. Come illustrato anche dalle parole dell'operatrice dello sportello: «se capisci come fare ci metti davvero cinque minuti... e se hai gli strumenti ovviamente. Sennò è un casino, un labirinto, puoi perderti giornate intere e magari non risolvere nulla». In tal senso, richiamando nuovamente il concetto di configurazione dell'utenza, Spid presuppone che i suoi utilizzatori siano dotati di tutta una serie di oggetti e capacità tecniche e che si impegnino in una serie di attività e che abbiano già attivato profili di altro genere (e-mail, Sim, ...). In presenza di questi elementi, Spid risulta effettivamente uno strumento che facilita le relazioni istituzionali tra utenti e Pa. In caso contrario Spid può, come visto, assumere le sembianze di un labirinto. Al di là di ciò, Spid si basa in ogni caso su forme di esternalizzazione, sia perché la gestione delle identità è delegata agli Idp, sia perché è il titolare dell'identità Spid a doversi impegnare in una serie di attività, mettendo a disposizione le proprie risorse. Come sintetizzato dal seguente post sul gruppo social di Spid:

...e allora spendiamo pure: Pc, stampante, smartphone tutti d'avanguardia e aggiornatissimi (compresa connessione) e tempo! Poi a volte bisogna anche pagare qualcosa... Gli uffici siamo diventati noi stessi, assunti gratuitamente e soprattutto involontariamente da una Pa sempre più assente e sempre meno disponibile (post utente, gruppo social Spid).

Nel migliore dei casi, dunque, Spid, seppur efficiente, è un sistema configurato in modo tale da delegare all'utenza lo svolgimento di tutta una serie di attività legate alla creazione, verifica e gestione della propria identità digitale. Nel peggiore dei casi, risulta invece un ostacolo che crea nuove forme di diseguaglianza legate a elementi tecnologici e caratteristiche personali precedentemente estranee al *public encounter*.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Guardando agli elementi e alle pratiche coinvolte nel Servizio Pubblico d'Identità Digitale (Spid) è stato possibile osservare come tale sistema di *identity management* sia basato su una specifica configurazione dell'utenza, la

²⁸ Spesso le persone si recavano allo sportello senza cellulare o smartphone e non potevano essere assistite, ciò sottolinea come in Spid l'identità e l'accesso ai servizi diventino un elemento legato alla dotazione di specifiche tecnologie.

²⁹ Si veda a proposito delle 'motivazioni di carattere personale' la seguente discussione avvenuta sul forum ufficiale di Agid: <https://forum.italia.it/t/Spid-e-condanna-a-dover-possedere-uno-smartphone/25927/176> (ultimo accesso: 20/08/2022)

quale, oltre a prevedere che l'utenza produca, utilizzi e gestisca autonomamente la propria identità digitale impegnandosi in diverse attività, presuppone che questa sia dotata di una serie di specifiche conoscenze e dotazioni tecnologiche. Se Spid si rivela infatti per alcuni come uno strumento effettivamente efficiente, sicuro, di semplice utilizzo e dunque "vantaggioso", può trasformarsi per altri in un'*Odissea* digitale che comporta l'esclusione da tali vantaggi e a volte in toto l'esclusione dalla fruizione di un servizio o di una prestazione (si pensi ai diversi bonus erogati esclusivamente online). Ciò non solo mette in luce come i processi di digitalizzazione possano contribuire a una sempre più marcata esternalizzazione di attività e funzioni pubbliche, ma evidenzia anche come la delega di queste funzioni e attività si basi nel caso di Spid su un attivo coinvolgimento dell'utenza e delle sue risorse private (tempo, soldi, dispositivi, relazioni e talvolta creatività), nonché sull'esistenza di infrastrutture preesistenti (rete internet, provider e-mail, app store, ecc.). Di rimando, la diseguale presenza di questi elementi (riconducibili a motivazioni di carattere individuale o territoriale) si traduce in una diseguale accessibilità dei servizi online, e dunque in forme di esclusione e marginalizzazione emergenti che non possono essere trascurate, soprattutto se viste alla luce delle prospettive che vedono una PA futura sempre più digitalizzata e servizi pubblici erogati secondo la logica del *digital first* (quando non del *digital only* – Eubanks 2018).

Se alcune delle diseguaglianze che definiscono queste nuove forme di esclusione e marginalizzazione – indisponibilità dei dispositivi, delle conoscenze informatiche, di connessione internet o di reti di supporto sociale – sono riconducibili al ben noto concetto di «divario digitale» (Sartori 2006), altre diseguaglianze generate da Spid sembrano legarsi ad elementi che potremmo definire di tipo «connettivo». Questi si legano alla presenza delle risorse necessarie per essere pienamente connessi alle infrastrutture digitali contemporanee (account e-mail, *account app store*, firma digitale, *online banking*), o a capacità gestionali necessarie per curare relazioni istituzionali orchestrando diversi elementi appartenenti al mondo fisico quanto a quello 'digitale' (documenti cartacei, codici Otp, Qr-code, e-mail, lettori smart-card, ...).

Per far fronte a tali forme di marginalizzazione ed esclusione molti individui si rivolgono – come visto – alle conoscenze e alle risorse a disposizione delle persone che fanno parte della propria cerchia relazionale o, alternativamente, e quando presenti, a sportelli di supporto digitale di vario tipo. Il divario digitale e le diseguaglianze «connettive» vengono dunque in un certo senso compensate attivando il proprio capitale sociale. In tal senso, le fasce di popolazione che già esperiscono situazioni di marginalità, rischiano di esperire forme di esclusione particolarmente aspre dal sistema Spid e dunque dalla fruizione dei servizi pubblici digitali. Al contempo, proprio queste fasce di popolazione potrebbero trarre vantaggio da una semplificazione delle loro relazioni con la Pa. Al di là di ciò, la diffusa pratica del rivolgersi a terzi per poter svolgere online procedure e richieste formali usando il proprio Spid espone gli individui a rischi (interposizione di persona, truffa, furto d'identità) ai quali le persone che hanno buone dotazioni e conoscenze tecnologiche sono meno esposte. Inoltre, doversi rivolgere a terzi, anche quando questi sono ben intenzionati, vuol dire dover accettare il fatto esporre in un certo senso i propri dati personali, talvolta molto sensibili.

D'altra parte, alcuni individui rischiano di diventare gestori di molteplici identità Spid di persone presenti nella propria cerchia relazionale/parentale, facendosi carico delle relazioni digitali che questi dovrebbero intrattenere di persona con le pubbliche amministrazioni, e trasformandosi dunque attraverso l'impegno del proprio tempo e delle proprie risorse in delle sorte di sportelli pubblici individuali. Per questo, sarebbe importante estendere o rendere sistematico lo strumento di delega per l'utilizzo di Spid già adottato, ad es., da Inps. Considerando l'importante ruolo di supporto alla cittadinanza svolto tradizionalmente da corpi intermedi come Caf e patronati, sembrerebbe poi auspicabile istituire dei "patronati digitali" che facilitino la mediazione delle relazioni istituzionali di tipo digitale. In generale, sembra importante accompagnare l'introduzione di cambiamenti amministrativi digitali di tale portata con adeguate campagne di comunicazione e supporto istituzionale che aiutino gli utenti nella comprensione e gestione degli strumenti (Lovati, Ducci 2022), rimaste nel caso di Spid sporadiche e frammentarie. A riprova di ciò, lo sportello di supporto digitale preso qui in analisi, come anche altri servizi di supporto a sportello o per via telefonica istituiti da alcuni enti "virtuosi" (in particolare durante il periodo pandemico), sembrano essere molto apprezzati da quella porzione di utenza che ha riscontrato difficoltà nell'utilizzo di Spid. Ciò, oltre ad illustrare come Spid costituisca per alcuni una criticità difficilmente affrontabile individualmente, mette in luce come

la digitalizzazione non possa essere considerata una questione meramente “tecnica”, e vada bensì accompagnata con adeguate strategie e riarticolazioni organizzative.

Qui si è cercato di far emergere attraverso un’analisi di Spid come la digitalizzazione dell’identità e le pratiche ad essa collegate coinvolgano tecnologie, conoscenze e attività precedentemente estranee alla relazione tra cittadinanza e pubbliche amministrazioni, generando nuovi rischi e nuove forme di esclusione basate su disuguaglianze digitali, anche di tipo «connettivo». Abbiamo visto come ciò avvenga in relazione al funzionamento del sistema Spid e alla configurazione dell’utenza che lo caratterizza, e soprattutto in relazione alle molteplici attività delegate tramite questo sistema al cittadino/utente. Più in generale, attraverso l’analisi di Spid e delle pratiche ad esso collegate, è stato possibile mettere in luce come digitalizzare non voglia sempre dire semplificare, e come sia importante nel caso della digitalizzazione del settore pubblico porre attenzione all’effettiva accessibilità degli strumenti che si mettono in atto, possibilmente prevedendo sempre alternative “fisiche” ai servizi e alle prestazioni che si intende digitalizzare. A tal proposito, molta è l’attenzione che viene al momento giustamente rivolta da parte di Agid e di altre agenzie governative deputate alla digitalizzazione all’accessibilità delle piattaforme, dei siti e dei portali della Pa³⁰, meno importanza sembra essere invece stata rivolta a tale concetto nella messa appunto di Spid, principale strumento di accesso alle suddette interfacce.

In conclusione, pur tenendo conto dei limiti della ricerca qui presentata (*in primis*, l’impossibilità di avere pretese di generalizzazione dei risultati qui presentati), i dati raccolti sembrano bastare per suggerire che nel passaggio da *street-level bureaucracy* a *screen-level bureaucracy* risulti di fondamentale importanza porre attenzione al modo in cui si progettano i sistemi sociotecnici e al modo in cui la cittadinanza viene progressivamente configurata e trasformata in utenza. Attenzione necessaria affinché si possano identificare e limitare criticità ed effetti collaterali e attuare politiche di digitalizzazione realmente inclusive, affinché la tanto decantata efficienza del digitale non si traduca in pratica in nuove forme di disuguaglianza, esclusione e marginalizzazione. Ciò, soprattutto tenendo conto che le forme di identificazione digitale autenticata non costituiscono che uno dei molteplici tasselli che contribuiscono a comporre il mosaico delle pubbliche amministrazioni digitali presenti e future.

BIBLIOGRAFIA

- Akrich M. (1992), *The De-description of Technical Objects*, in Bijker W. E., Law J: (eds.) *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge: MIT Press, 205–224.
- Bailey K. D. (1978), *Methods of Social Research*, New York: The Free Press.
- Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Vaida Loreta Matulevič L., Misuraca G., Vanini I. (2019), *Exploring Digital Government transformation in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bertot J., Estevez E., Janowski T. (2016), *Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework*, in «Government Information Quarterly», 33, 2, 211–222.
- Camp L.J. (2004), *Digital identity*, in «IEEE Technology and Society Magazine», 3, 34–41.
- Cordella A., Paletti, A. (2019), *Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case*, in «Government Information Quarterly», 36, 4, 101409.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (1983), *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in «American Sociological Review», 48, 2, 147–160.
- Dubois V. (2020), *Lower Classes and Public Institutions: A research program*, Accessibile presso: https://vincentdubois-socialscience.eu/IMG/pdf/loci_public_working_paper.pdf (ultimo accesso: 06/08/2024)
- Espeland W. N., Mitchell L. S. (1998), *Commensuration as a Social Process*, in «Annual Review of Sociology», 24, 1, 313–343.

³⁰ Cfr. <https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita/linee-guida-accessibilita-pa> (ultimo accesso 20/08/2022)

- Esposito F. M. (2024), *Platforming Public Administration: An Empirical Analysis on the Institutionalization of Digital Technologies*, in «Tecnoscienza – Italian Journal of Science & Technology Studies», 15, 1, 39–59.
- Eubanks V. (2018), *Automating inequality*, New York: St. Martin's Press.
- European Commission (2020), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020: Digital public services*.
- European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Italy*.
- Faccioli F. (2015), *Comunicare nel pubblico: itinerari di un percorso complesso*, in «Sociologia della Comunicazione», 50, 177-190.
- Fagnini L. (2013), *Non a caso. Campionamento e scelta dei casi nella ricerca qualitativa*, tesi di dottorato, Università degli studi di Firenze, ciclo XXIV.
- Flick U. (2000), *Episodic interviewing*, in Bauer M. W., Gaskell G. (eds.), *Qualitative researching with text, image and sound*, London: Sage, 75-92.
- Gherardi S., Piras E. M., A. Zanutto (2018), *Quanto è «personal» il «Personal Health Record»? Tecnologia ed empowerment del paziente diabetico*, in «Politiche Sociali», 2, 179-200.
- Goodsell C. T. (1981, ed.), *The public encounter: Where state and citizen meet*, Bloomington: Indiana University Press.
- Henman P. (2019), *Of algorithms, apps, and advice: Digital social policy and service delivery*. In «Journal of Asian Public Policy», 12, 1, 71-89.
- Hyysalo S., Jensen T. E., Oudshoorn N. (eds., 2016), *The new production of users: Changing innovation collectives and involvement strategies*, London: Routledge.
- Janowski T. (2015), *Digital government evolution: From transformation to contextualization*, in «Government information quarterly», 32, 3, 221-236.
- Kaur R. (2019), *The digitalia of everyday life: Multi-situated anthropology of a virtual letter by a 'foreign hand'*, in «HAU: Journal of Ethnographic Theory», 9, 2, 299-319.
- Landri P. (2018), *Cartographies of the digital governance of education*, in Gorur R., Sellar S., Steiner-Khamsi G. (eds.) *World Yearbook of Education 2019*, London: Routledge, 132-147.
- Latour B. (2005), *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Lei Z., Nan Y., Fratantonio Y., Bianchi A. (2021), *On the insecurity of Sms one-time password messages against local attackers in modern mobile devices*, in «Network and Distributed Systems Security Symposium 2021».
- Light B., Burgess J., Duguay S. (2018), *The walkthrough method: An approach to the study of apps*, in «New media & society», 20(3), 881-900.
- Lindgren I., Madsen C. Ø., Hofmann S., Melin U. (2019), *Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services*, in «Government Information Quarterly», 36, 3, 427-436.
- Lips A. M. B. (2013), *Reconstructing, attributing and fixating citizen identities in digital-era government*, in «Media, Culture & Society» 35, 1, 61-70.
- Lipsky M. (2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Longo F., Maino F. (2021, cur.), *Platform Welfare: Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano: Egea.
- Lovari A. (2022), *Le ibridazioni della comunicazione pubblica: Percorsi di ricerca e pratiche comunicative tra digitalizzazione e crisi pandemica*, in «Mediascapes journal», 19, 1, 16-35.
- Lovari A., Ducci D. (2022), *Comunicazione Pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano: Mondadori Università.
- Mancarella M. (2011, cur.), *La pubblica amministrazione tra management, e-government e federalismo*, Trento: Tangram.
- Marres N. (2017), *Digital sociology: The reinvention of social research*, Hoboken: John Wiley & Sons.
- Merton R. K. (1975), *Thematic analysis in science: Notes on Holton's concept*, in «Science», 188, 4186, 335-338.
- Musella F. (2021), *Amministrazione 5.0*, in «Rivista di Digital Politics», 1, 1, 95-112.
- Plesner U., Husted E. (2022), *L'organizzazione digitale*, Bologna: Il Mulino.

- Plesner U., Justesen L. (2022), *The double darkness of digitalization: Shaping digital-ready legislation to reshape the conditions for public-sector digitalization*, in «Science, Technology, & Human Values», 47, 1, 146-173.
- Sachan K. (2018), *Aadhaar & Blockchain: opportunities and challenges for India* (tesi di dottorato, Massachusetts Institute of Technology).
- Sartori L. (2006), *Il divario digitale: Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna: Il Mulino.
- Swyngedouw E. (2009), *Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance beyond the State*, in Maccallum D., Moulaert F., Hillier J., Vicari Haddock S. (eds.), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate: Farnham, 63-78.
- Verne G., Bratteteig T. (2016), *Do-it-yourself services and work-like chores: on civic duties and digital public services*, in «Personal and ubiquitous computing», 20, 517-532.
- Woolgar S. (1990), *Configuring the user: the case of usability trials*, in «The Sociological Review», 38, 1suppl., 58-99.