



VALERIA DE SANTIS\*

## Cittadinanza digitale e diseguaglianze\*\*

ABSTRACT (EN): By affecting all spheres of society, the economy and power, digitalisation has triggered a transformation process capable of altering the fundamental paradigms of the constitutional order, including the concept of citizenship. The essay deal with the notion of digital citizenship in order to dwell, first, on the risks linked to digitalisation for the enjoyment of rights and, then, on the limits linked to the digital divide.

ABSTRACT (IT): Incidendo in tutti gli ambiti della società, dell'economia e del potere, la digitalizzazione ha innescato un processo di trasformazione in grado di modificare i paradigmi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a partire dal concetto di cittadinanza. Il saggio si interroga sulla nozione di cittadinanza digitale per soffermarsi, prima, sui rischi legati alla digitalizzazione per la fruizione dei diritti e, poi, sui limiti legati al divario digitale.

SOMMARIO: 1. Delimitazione dell'oggetto. – 2. Una pluralità di “cittadinanze”. – 3. Definire la cittadinanza digitale. – 4. Sistemi di IA e cittadinanza: il riconoscimento biometrico. – 4.1. Segue: il social scoring. – 5. Cittadinanza, diseguaglianze e divario digitale. – 5.1. L'accesso alla rete internet. – 5.2. Segue: la mancanza delle competenze per accedere alla rete. – 6. Alcune note conclusive.

### 1. Delimitazione dell'oggetto

Quella digitale costituisce a pieno titolo una componente della società: è uno strumento o, meglio, una dimensione che semplifica lo svolgimento di molti compiti, consente l'esercizio di diritti e libertà e, sempre di più, sembra “governare” disparati aspetti della vita umana lavorativa, sociale e relazionale. Come è stato a ragione affermato, l'IA è “avvolgente”<sup>1</sup> perché per il suo tramite si svolge ampia parte della vita, ormai - a quanto pare - definitivamente ibrida, ossia, destinata a svilupparsi tra piano reale e digitale senza soluzione di continuità.

Incidendo in tutti gli ambiti della società, dell'economia e del potere, la digitalizzazione ha innescato un processo di trasformazione in grado di modificare alcuni paradigmi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Trasformando l'esercizio delle funzioni amministrative e, più profondamente, il rapporto tra individui e potere pubblico, la digitalizzazione finisce per incidere sul concetto di cittadinanza, ovvero, sulle modalità di esercizio di quei diritti derivanti dall'appartenenza ad una determinata comunità anche se non necessariamente collegati allo *status* di cittadino. In sostanza, del *fatto* della digitalizzazione della società risente il concetto di cittadinanza che va direttamente al cuore della definizione dei rapporti tra individuo e ordine

\* Professoressa associata di Diritto pubblico – Università degli Studi di Napoli ‘Parthenope’.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio (Relazione al Convegno relazione al Convegno “Digitalizzazione e Innovazione nel Pnrr”, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Foggia, 24 aprile, 2024).

<sup>1</sup> L. FLORIDI, F. CABITZA, *Intelligenza Artificiale. L'uso delle nuove macchine*, Bompiani, Milano, 2021, p. 39 e ss.

politico e giuridico, ma presenta contorni sfumati e resta un concetto in parte controverso, pur essendo oggetto di ampio interesse da parte di diverse discipline (giuridiche, sociologiche e politiche)<sup>2</sup>.

Con i limiti dettati dalla rapidità con cui evolvono le tecnologie digitali e quindi senza pretese di definitività, di seguito si proverà a portare l'attenzione sul concetto di cittadinanza digitale, affermatosi nella normativa e nella riflessione giuridica, oltre che sociologica, affrontando prima la questione definitoria (§§ 2-3) per poi soffermarsi sui rischi legati alla digitalizzazione (§ 4.4.1) e quelli derivanti dal divario digitale (§ 5.5.2).

## 2. Una pluralità di “cittadinanze”

Per entrare nel vivo del concetto di cittadinanza digitale, sembra necessario rammentare, in modo molto generale, che la cittadinanza descrive l'appartenenza dell'individuo ad una determinata comunità politica, contribuendo a definire i caratteri della forma di Stato. La cittadinanza individua la condizione del singolo rispetto all'ordinamento politico in termini di inclusione/esclusione ed implica il riconoscimento di specifici diritti di partecipazione politica, diritti sociali e doveri che definiscono lo *status* di chi appartiene politicamente, ma - in senso più ampio - anche di chi è parte di una certa comunità<sup>3</sup>. In epoca moderna, superata la divisione in classi, ceti e corporazioni, la cittadinanza segna il passaggio da sudditi a cittadini appartenenti ad una comunità di eguali<sup>4</sup>, ma resta - afferma il sociologo T. H. Marshall - un concetto composto da diversi elementi: diritti civili, politici e sociali che, insieme, descrivono l'appartenenza di chi è membro di una collettività<sup>5</sup>. Le diverse componenti sono oggetto di conquiste politiche progressive: per lungo tempo sono stati elementi disgiunti tra loro e, evidentemente, non distribuiti in modo omogeneo, ma subordinati alla capacità e alle condizioni individuali di uomo, bianco e proprietario.

Solo con la costituzione di democrazia pluralista i diritti civili, politici e sociali diventano (tutti) necessari a definire, prima ancora che il cittadino, l'individuo titolare di diritti in quanto parte della comunità, anche a prescindere dallo *status civitatis*. Riconoscendo la dignità dell'uomo in sé e, con essa, un nucleo di diritti fondamentali a tutti gli individui, slegati

---

<sup>2</sup> Sul punto, ampiamente, P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 4 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. almeno: G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. del dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p.140 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, n. 34, 2009, p. 537 e ss.; M. CUNIBERTI, Art. 22, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 474 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997, *passim*; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2011, p. 425 e ss.; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 277 e ss.

<sup>4</sup> A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2015, p. 303 e ss.; G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992; L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 5 e ss.

<sup>5</sup> T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Edizioni Società Aperta, Milano, 2023, p. 12 e ss. Sulla cittadinanza come sintesi di «appartenenza», «diritti» e «partecipazione», in part., C. PANZERA, A. RAUTI, «Diritto» alla cittadinanza e principio democratico, in ID. (a cura di) *Attualità di diritto pubblico*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 22; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Cedam, Padova, 2020, p. 383 e ss.

dall'appartenenza politica, la Costituzione di democrazia pluralista contiene per sua natura un "germe", l'universalismo dei diritti, che esprime il rifiuto di un'appartenenza esclusiva e «totalizzante» allo Stato<sup>6</sup> e relativizza il concetto di cittadinanza<sup>7</sup>, anche se certo non ne sminuisce la portata di «condizione necessaria» per il godimento pieno dei diritti<sup>8</sup>.

In questa luce, secondo la stessa Corte costituzionale - nella nota sent. n. 172 del 1999 - al di là della cittadinanza in senso stretto esiste «una comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva» «che accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione» che «parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»<sup>9</sup>. Accogliendo la prospettiva universalistica, la Costituzione indirettamente mette in discussione l'idea di cittadinanza come *appartenenza* unica, come «essere proprio dello Stato»<sup>10</sup> e, invece, facendo dell'individuo il centro del proprio sistema, apre all'idea di cittadinanza come "scambio" di diritti e doveri di solidarietà, derivanti dall'appartenenza a diverse comunità. Aver posto la solidarietà come elemento fondativo dell'ordine costituzionale, generalizza l'inclusione, separa la nazionalità dalla cittadinanza e trasforma la cittadinanza nell'insieme dei diritti della persona in quanto tale<sup>11</sup>. In definitiva, sembra che nell'ordinamento di democrazia pluralista l'appartenenza vada «declinata al plurale»<sup>12</sup>.

Questa lettura della cittadinanza consente di dare un senso, coerente con il disegno costituzionale, al fenomeno della "proliferazione" delle cittadinanze e al parallelo indebolimento della cittadinanza, come unico rapporto esclusivo ed escludente tra autorità statale sovrana e cittadini. Variamente aggettivata come "sociale", "amministrativa", "europea"

<sup>6</sup> Sul concetto di cittadinanza nazionale, H. ARENDT, *Origini del totalitarismo*, (tradi it., 1966), Roma, Edizioni di Comunità, 1996, p. 321, con la crisi dello stato liberale, in uno Stato senza più sovrano, attraversato dal conflitto permanente tra interessi di classe «l'elemento nazionale», la «comune origine», sembrava «l'unico vincolo rimasto tra i cittadini». Si presumeva in definitiva che l'interesse della nazione veniva identificato nella comunanza dell'origine, ossia, nel nazionalismo. Sul punto, cfr. C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, I, Torino, Giappichelli, 2005, in part. pp. 279-280 e ss.

<sup>7</sup> G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, n.1, 1997, p. 3 e ss. e in part. p. 11-12. Similmente, L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 288; S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, ivi, p. 293 e ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 539 e ss.

<sup>8</sup> G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, p. 68.

<sup>9</sup> Similmente nella sent. 62 del 1994, la Corte cost. ha individuato nella cittadinanza «un legame ontologico con la comunità nazionale»: un «nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano». Sul punto, in part., V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, p. 23; D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra "cittadinanza legale" e "cittadinanza sociale": verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in *Amministrazioneincammino.it*, 6.11.2009. Per un commento alla pronuncia cfr. almeno: E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1999, p. 1705 e ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019.

<sup>10</sup> P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, n.1, 1997, p. 19 e ss.

<sup>11</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 33.

<sup>12</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 149.

e, appunto, “digitale”, la moltiplicazione delle “cittadinanze”<sup>13</sup> appare il riflesso dell’erosione della sovranità statale, causata da diversi fenomeni: la globalizzazione, l’integrazione europea, il rafforzamento delle entità politiche sub statali e la digitalizzazione dell’economia e della società<sup>14</sup>. Questo fenomeno della moltiplicazione delle cittadinanze esprime però anche l’esigenza di dare rilievo a legami diversi, al di là dell’appartenenza politica. Le varie aggettivazioni della cittadinanza non sono “etichette” vuote ma esprimono l’appartenenza a diverse comunità che sono caratterizzate da inclusività e segnano l’emersione in concreto di nuovi interessi e diritti. La cittadinanza non è un lemma univoco e descrive tanto l’appartenenza politica formale quanto l’appartenenza sostanziale di cittadini e non cittadini<sup>15</sup>.

In questa prospettiva, la frammentazione della cittadinanza sottolinea la trasformazione del concetto di appartenenza alla comunità politica nonché la «natura dinamica» e storica del concetto di cittadinanza che delinea un fascio di diritti e doveri destinati nel tempo ad evolvere perché seguono le innovazioni scientifiche e tecnologiche e le trasformazioni delle dinamiche sociali che ne conseguono<sup>16</sup>. In questo senso la moltiplicazione delle cittadinanze non mette in discussione i fondamenti del rapporto individuo - ordinamento politico, ma è invece coerente con il disegno costituzionale che, nella prospettiva universalistica, riconosce priorità all’individuo, ai diritti e ai doveri, nonché ai legami di comunità.

### 3. Definire la cittadinanza digitale

Nella cornice appena tratteggiata, il legislatore riconosce le molteplici sfaccettature del concetto di cittadinanza e, per quanto qui interessa, individua tutta una serie di diritti di cittadinanza digitale di cui però non dà una definizione. Anche in dottrina si discorre sempre più di frequente di cittadinanza digitale ma, perlopiù, il concetto viene dato per presupposto, restando una nozione in parte «nebulosa», come affermava S. Rodotà<sup>17</sup>.

Del resto, la nozione di cittadinanza di per sé sembra essere riassuntiva e descrittiva, tanto è vero che anche nella legge che ne regola l’acquisto e la perdita (l. 5.2.1992, n. 91) non compare alcuna definizione, limitandosi il legislatore a stabilire *chi* è cittadino dalla nascita, *chi* e a *quali condizioni* può diventare cittadino e come il cittadino *perda* la cittadinanza. Del pari, la Costituzione all’art. 22 affiancando la cittadinanza alla *capacità giuridica* e al *nome* ne sottolinea la politicità e ne fa un elemento costitutivo dell’identità personale, in modo coerente con la dimensione personalista, senza circoscrivere il concetto di cittadinanza politica. Pur identificando la relazione che intercorre tra ordinamento politico e individuo, il concetto di cittadinanza è dato per presupposto ed è la legge che si occupa di darne contenuto positivo,

---

<sup>13</sup> E. N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, p. 476.

<sup>14</sup> F. MANGANARO, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, p. 4; E. N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 476; F. FAINI, *Diritto all’esistenza digitale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2019, p. 91 ss.

<sup>15</sup> F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall’appartenenza materiale all’appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2010, p. 359-360.

<sup>16</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma - Bari, 2012, p. 385.

<sup>17</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 384.

individuando i diritti collegati allo *status civitatis* più o meno ampi a seconda, in definitiva, del carattere storicamente assunto dalla forma di Stato.

La cittadinanza sembra dunque prestarsi a diverse declinazioni e venendo alla dimensione normativa, il d.lgs. 7.3.2005, n. 82 (e successive modifiche) recante il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) dedica la II sezione alla *Carta della cittadinanza digitale* (agli artt. 3-9) che riconosce una serie di diritti di cittadinanza digitale tra i quali il diritto all'uso delle tecnologie per cui chiunque ha diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti del CAD nei rapporti con le PA, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione al procedimento amministrativo.

Viene riconosciuto il diritto all'identità digitale unica, assegnata dall'amministrazione ai cittadini (Spid), il diritto al domicilio digitale, il diritto ad effettuare pagamenti con modalità informatiche, a interagire direttamente con i diversi enti della PA e a rivolgere istanze telematiche, comunicazioni elettroniche, usufruendo del domicilio digitale. Inoltre, le PA devono favorire l'uso di nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico, per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili nonché migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso forme di consultazione preventiva telematica sugli schemi di atti da adottare.

Come anticipato, non esiste a livello normativo una definizione di cittadinanza digitale e, del pari, nella *Guida dei diritti di cittadinanza digitali* dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) adottata nel 2022, viene solo precisato che la cittadinanza digitale consiste in una serie di diritti digitali che - grazie al supporto «di strumenti e processi» (identità digitale, posta elettronica certificata e domicilio digitale, firme elettroniche, pagamenti informatici) - «contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione» (Parte I). Inoltre, viene chiarito che i diritti di cittadinanza digitale sono concretamente assicurati solo quando ricorrono determinate condizioni ossia: è possibile accedere ai servizi online in maniera semplice, sicura e veloce, interagire con la PA ed effettuare pagamenti con modalità digitali che garantiscono maggiore trasparenza e sicurezza.

Anche la *Dichiarazione europea sui principi e sui diritti digitali* del gennaio 2023 (2023/C 23/01) al Cap. II, art. 7 a) non si sofferma sulla definizione ma in modo pragmatico afferma che è necessario garantire a tutte le persone che vivono nell'UE la possibilità di utilizzare un'identità digitale accessibile che consenta di accedere ad un'ampia gamma di «servizi online di cittadinanza digitale». Altresì, la Dichiarazione riconosce la necessità di garantire la partecipazione allo «spazio pubblico digitale» (Cap. IV, art.12) per cui ogni persona dovrebbe avere accesso ad un ambiente digitale affidabile, diversificato e multilingue perché l'accesso a contenuti diversificati contribuisce a un dibattito pubblico pluralistico e alla partecipazione effettiva alla democrazia. Prospettando una transizione digitale fondata sui principi di solidarietà, antropocentrismo e inclusione la Dichiarazione, di fatto coeva al Next Generation EU, descrive la dimensione digitale come un luogo di sviluppo della persona.

Dunque, al di là delle singole pretese che - secondo il CAD - possono essere fatte valere nei confronti della PA, il concetto di cittadinanza digitale include diritti già acquisiti, ossia, i «classici» diritti e libertà, ma esercitati nella sfera digitale e i nuovi diritti, come, per esempio, il diritto all'identità digitale, la protezione e il controllo dei dati (GDPR), il diritto all'oblio, il

diritto alla decisione non completamente automatizzata, la libertà di avvalersi dei mezzi di comunicazione informatica e il diritto di partecipare alla società ibrida digitale<sup>18</sup>. Emergono infatti nuove possibilità di esercizio dei diritti fondamentali e nuovi interessi, legati all'evoluzione tecnologica attraverso i quali si dispiega la personalità umana in una sostanziale integrazione tra dimensione reale e digitale, in un continuum in cui ogni aspetto della vita umana, sociale, economica e amministrativa si svolge su più piani, diventando la realtà dello sviluppo della vita individuale e sociale sempre più "ibrida".

In questa ottica, la digitalizzazione costituisce un'opportunità per rimuovere molti ostacoli di partecipazione perché rende oggettivamente più facile esercitare determinati diritti ed è uno strumento che semplifica ottenere prestazioni ed interloquire con la PA. Al contempo, però, la digitalizzazione può diventare un fattore di discriminazione. I rischi legati alla digitalizzazione sono molteplici, ma - per quanto qui interessa - sembra che i principali consistano: nell'impiego di alcuni sistemi di IA particolarmente pervasivi, in grado di incidere sul rapporto tra autorità e libertà (su cui di seguito §. 4-4.2) e nel divario digitale, che rende difficile o impossibile l'accesso alla rete, ai servizi e, in generale, alle tecnologie digitali, aggravando quindi le disuguaglianze tra cittadini (su cui di seguito § 5-5.2).

#### **4. Sistemi di IA e cittadinanza: il riconoscimento biometrico**

Rispetto al tema della digitalizzazione dei diritti di cittadinanza, sembra di particolare interesse soffermarsi su alcune tecniche di IA idonee a realizzare controlli di massa sui cittadini o categorie di cittadini, come il riconoscimento biometrico a distanza in tempo reale in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Come precisato da ultimo dal reg. UE 2024/1689 sull'IA (di seguito IA Act) l'identificazione biometrica a distanza mediante sistemi di IA consiste nel riconoscimento automatico di caratteristiche fisiche, fisiologiche, comportamentali e psicologiche di un individuo allo scopo di stabilirne l'identità, confrontando i suoi dati biometrici con i dati biometrici memorizzati di individui in un database. A differenza delle impronte digitali, della scansione della retina o dell'esame del DNA, che necessitano della presenza fisica del soggetto, i rilievi realizzati con una videocamera o un microfono non richiedono l'interazione fisica con l'interessato per realizzarne l'identificazione. Mediante complessi algoritmi i dati biometrici vengono acquisiti e, appunto, confrontati con i dati precedentemente acquisiti e conservati in un database e/o diversi database in modo automatizzato, così da trovare corrispondenze. In tempi ridotti e senza intervento umano, il sistema di identificazione biometrico consente di collegare i dati

---

<sup>18</sup> A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023, p.40; F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Dir. pubbl.*, n.1, 2023, p. 151. Sul «costituzionalismo tecnologico» e l'emersione di un nucleo di diritti fondamentali dell'era digitale, cfr. almeno: T. E. FROSINI, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2023, p. 41 e ss.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubbl. comp. ed europeo*, numero speciale, 2019, p. 125 ss.; ID., *Per un'intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 131 e ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitución del algoritmo*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, *passim*.

biometrici a una o più banche dati, ma consente anche di associare i dati in questione alle diverse informazioni che possono essere presenti in rete (*scraping*).

I rischi connessi all'impiego di questa tecnologia nell'esercizio dei diritti di cittadinanza sono piuttosto evidenti, in particolare, quando sia impiegata dalle autorità pubbliche "in tempo reale" e in luogo pubblico o aperto al pubblico, ossia, per realizzare un'identificazione istantanea delle persone. Infatti, in tali casi, come sottolineato dal Garante per la tutela dei dati personali<sup>19</sup>, la tecnologia in questione ha le potenzialità per realizzare una forma di sorveglianza indiscriminata e di massa perché coinvolge un numero indefinito di persone<sup>20</sup>.

Sull'impiego di tali tecnologie il Garante per la tutela dei dati personali ha avuto modo di intervenire nel 2021, quando ha dato parere negativo al loro impiego da parte del Ministero dell'interno, in quanto l'uso del riconoscimento biometrico in tempo reale in ambienti non controllati, ossia in luogo pubblico o aperto al pubblico, è intrusivo e potenzialmente lesivo per il diritto alla privacy, la dignità delle persone, ma presenta altresì un rischio di impatto negativo sui diritti umani e le libertà fondamentali perché trasforma l'attività di sorveglianza di alcuni individui in una «sorveglianza universale»<sup>21</sup>. Così, in attesa di una disciplina complessiva della materia, e comunque fino al 2025, il legislatore ha proibito l'installazione e l'uso di sistemi di riconoscimento biometrico in luogo pubblico o aperto al pubblico da parte di privati e autorità pubbliche ad eccezione dell'autorità giudiziaria ai fini di prevenzione e repressione dei reati (art. 9, del d.l. 8.10.2021, n. 139, conv. in l. 3.12.2021, n. 205).

Le incertezze sull'impiego di tecniche di riconoscimento biometrico restano molteplici, tanto è vero che di recente il Garante per la tutela dei dati personali ha sanzionato il comune di Trento per aver impiegato il riconoscimento biometrico in luogo pubblico per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e di prevenzione in materia di sicurezza pubblica. Si trattava di due progetti ("Multimodal Extreme Scale Data Analytics for Smart Cities Environments" e "PROTECTing places of wORship") che prevedevano l'acquisizione video e audio su tutto il territorio cittadino, la raccolta e l'analisi di messaggi e commenti d'odio pubblicati sui social, al fine di rilevare eventuali emozioni negative, con la duplice finalità di trasferire in tempo reale i dati alla polizia, addestrare la stessa IA e identificare rischi e minacce per la sicurezza dei luoghi di culto. Pur riconoscendo alcuni fattori attenuanti, come l'anonimizzazione e la raccolta aggregata dei dati, il Garante ha stigmatizzato e sanzionato il Comune di Trento per le invasive modalità di trattamento poste in essere dall'impiego dell'IA nei due progetti, che comportavano

---

<sup>19</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Sistema automatico di ricerca dell'identità di un volto, 26.7.2018 [9040256], sottolinea la differenza tra l'impiego dell'IA da remoto di cui si avvale l'operatore di polizia al fine di velocizzare l'identificazione di un soggetto, automatizzando la ricerca sempre sotto la supervisione umana e l'impiego dell'IA per l'identificazione in tempo reale. Sul tema, E. C. RAFFIOTTA, M. BARONI, *Intelligenza artificiale, strumenti di identificazione e tutela dell'identità*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 382.

<sup>20</sup> G. MOBILIO, *I sistemi di identificazione biometrica a distanza: un esempio paradigmatico delle sfide lanciate dalla tecnologia al diritto costituzionale*, in *Consultaonline.it*, n. 3, 2021, p. 739; F. MOLLO, *Sorveglianza di massa, rispetto della vita privata e trattamento di categorie particolari di dati nel quadro multilivello di tutela della persona*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2023, p. 267 e ss. Più ampiamente sul tema, è fondamentale la riflessione di S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, London, 2019.

<sup>21</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Parere sul sistema Sari Real Time - 25.3.2021 [9575877].

significativi rischi per i diritti e le libertà dei cittadini sottoposti, di fatto, a forme massive di controllo<sup>22</sup>. Ancora, il Garante per la tutela dei dati personali ha aperto due istruttorie relative a progetti di amministrazioni comunali intenzionate ad installare nuovi impianti di videosorveglianza “intelligenti”, ossia dotati di sistemi di IA in grado di riconoscere in tempo reale le situazioni di pericolo e/o di emergenza<sup>23</sup>.

A fissare limiti chiari dovrebbe senz'altro contribuire la regolazione dell'IA Act, che - all'esito di un complesso dibattito - subordina l'impegno del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico o aperto al pubblico ad una autorizzazione del giudice o di un'autorità indipendente nelle attività di contrasto relative a gravi specifiche ipotesi di reato, ricerca mirata di vittime di rapimento, tratta sfruttamento sessuale di esseri umani, persone scomparse e minacce di attacco terroristico.

Ad esiti simili giunge anche la Corte Edu che si è di recente pronunciata sull'impiego di tali tecnologie, precisando che in una società democratica il riconoscimento facciale a distanza in tempo reale per essere considerato «necessario» richiede un alto livello di giustificazione<sup>24</sup>, deve essere fondato su un'idonea base giuridica, deve essere motivato e proporzionato<sup>25</sup>. Nel caso concreto sottoposto all'attenzione della Corte Edu, l'impiego del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico era del tutto ingiustificato perché impiegato nei confronti di un cittadino russo autore di una manifestazione solitaria e pacifica. Non basta un generico richiamo ad esigenze di ordine pubblico per giustificare l'impiego di queste tecniche che, per la loro invasività e per la capacità di condizionamento del comportamento individuale, richiedono invece l'ancoraggio a specifiche ipotesi di reato o a fatti e pericoli concreti, da valutare caso per caso<sup>26</sup>.

L'impiego del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico, cui va assimilato anche lo *scraping*<sup>27</sup>, è altamente intrusivo e mette a rischio non solo la privacy ma la libertà di movimento, di circolazione di manifestazione del pensiero e di riunione. Si tratta, in definitiva, di tecniche di IA che possono generare forme massive di controllo di persone e di interi gruppi di cittadini e pregiudicare così la tenuta dei diritti fondamentali di cittadinanza.

---

<sup>22</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento dell'11.1. 2024 [9977020].

<sup>23</sup> Si tratta di due progetti uno del Comune di Torino, sul quale si veda il comunicato del Garante per la protezione dei dati personali del 19.7.2024 e l'altro di Roma Capitale, sul quale si veda il comunicato stampa del 9.5.2024.

<sup>24</sup> Corte Edu, 4.7. 2023, Glukhin c. Russia, par. 86.

<sup>25</sup> Sulla necessaria motivazione nell'impiego delle IA, tema che si lega al fenomeno della trasparenza e della motivazione, tra i moltissimi contributi, C. CASONATO, *Per un'intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto*, cit., p. 131 e ss.

<sup>26</sup> Corte Edu, 4.7. 2023, Glukhin c. Russia, par. 88. Sul punto, G. GALLO, *Tecnologie di riconoscimento facciale e diritti fondamentali a rischio: il caso Glukhin c. Russia dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *MediaLaws.eu*, 25.1.2024.

<sup>27</sup> Ammesso dal reg. sull'IA solo per le attività di contrasto, lo *scraping* (“pesca a strascico”) consiste nell'impiego dell'IA per realizzare raccolte di immagini facciali da internet o da filmati di telecamere a circuito chiuso. Sull'impiego di questa tecnologia, il Garante per la privacy ha multato la società statunitense *Clearview* che con il suo algoritmo raccoglieva le immagini e le trattava per fornire associandoli a informazioni presenti in rete, in tal senso, si veda l'ordinanza di ingiunzione nei confronti di *Clearview AI*, [9751362], 10.2.2022. Il fatto che i dati siano presenti in internet non implica la legittimità della loro raccolta e rielaborazione da parte di soggetti terzi, sul punto si veda anche: Corte di Giustizia, sent. 6.11.2003, causa C-101/01, par. 47; Garante europeo per la protezione dei dati, EDPS *Opinion on the possibility to use Clearview AI and similar services at Europol*, Case 2020-0372.

#### 4.1. Segue: il social scoring

Una tecnologia che può avere pesanti riflessi sulla condizione dell'individuo nel rapporto con l'ordinamento politico consiste nell'impiego dell'IA per l'attribuzione di un punteggio sociale. Sistemi di questo genere, di social scoring, vengono utilizzati in modo massiccio, per esempio, in Cina dove, sia a livello nazionale che locale, attraverso sistemi di IA il comportamento individuale, legato praticamente a tutti gli aspetti della vita privata e personale - il comportamento alla guida, il tempo passato a giocare ai videogiochi, la partecipazione alla vita di partito, le critiche al partito - riceve un punteggio<sup>28</sup>. Un basso credito sociale, ossia un punteggio basso, comporta una serie di conseguenze come l'impossibilità di ricevere contributi economici, l'impossibilità di lasciare il paese o accedere a determinate scuole o università. Attraverso sistemi di IA di social scoring è dunque possibile realizzare forme di sorveglianza di massa, diventando l'IA uno strumento di governance che converte la vita dei cittadini "in dati"<sup>29</sup>.

Nel contesto europeo e dunque prescindendo dalla dimensione illiberale e antidemocratica della realtà cinese, in Italia questi sistemi iniziano ad essere utilizzati, per lo più, con finalità di promozione sociale. Sul punto, nel 2022, il Garante per la tutela dei dati personali ha avviato una serie di istruttorie relative a progetti promossi da soggetti pubblici e privati che, mediante meccanismi di profilazione dei propri utenti, prevedono l'attribuzione di un punteggio associato ai comportamenti virtuosi dei cittadini, instaurando una forma di «cittadinanza a punti». Il Garante ha posto dunque l'attenzione su un progetto di analisi della mobilità, avviato dal Comune di Bologna, attraverso il quale i cittadini fornendo i propri dati, in modo volontario e - almeno formalmente - in modo anonimo, avrebbero potuto ricevere una serie di benefici, come degli sconti. Inoltre, il Comune di Bologna si proponeva di attivare una sorta di "portafoglio digitale" attraverso il quale i cittadini, sempre aderendo su base volontaria, avrebbero accumulato "crediti" da spendere in considerazione del proprio comportamento virtuoso<sup>30</sup>. Altro progetto di credito sociale, giunto all'attenzione del Garante, era proposto dal Comune di Fidenza che nell'ambito dell'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, prevedeva un sistema di valutazione a punti dei nuclei familiari, finalizzato a riconoscere premi, ma anche sanzioni, inclusa, addirittura, la decadenza e/o risoluzione del contratto che, come sottolineato dal Garante della privacy, poteva avere conseguenze gravemente pregiudizievoli su interi gruppi di persone, peraltro vulnerabili<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> A. VIGORITO, *Sul crinale tra data altruism e social scoring: esperienze applicative della sequenza dati-algoritmi nel nuovo contesto regolatorio europeo*, in *Media Laws*, n. 1, 2023, p. 114; G. SCIASCIA, *Reputazione e potere: il "social scoring" tra distopia e realtà*, in *Giorn. dir. amm.* n. 3, 2021, p. 317 e ss.; T. LAM, *The People's Algorithms: Social Credits and the Rise of China's Big (Br)other*, in A. MENNICKEN, R. SALAIS (a cura di), *The New Politics of Numbers. Utopia, Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 71 e ss.

<sup>29</sup> A. S. Y. CHEUNG, Y. CHEN, *From Datafication to Data State: Making Sense of China's Social Credit System and Its Implications* in *Law & Social Inquiry*, vol. 47, 4, p.1137 e ss.

<sup>30</sup> Garante della privacy, comunicato stampa 8.6.2022.

<sup>31</sup> Garante della privacy, comunicato stampa da ultimo citata. Sul punto, Y. CITINO, *Cittadinanza "a punti" e social scoring: le pratiche scorrette dell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Diritti comparati*, 22.6.2022.

Anche in altri Paesi europei (per esempio in Germania e Olanda) sono stati sviluppati progetti di social scoring rivolti alla raccolta di dati in settori della vita tra loro molto eterogenei con il fine di attribuire un punteggio ai cittadini relativamente alla loro affidabilità creditizia. Si tratta di sistemi tesi alla profilazione del rischio creditizio che, peraltro, nel caso olandese hanno evidenziato sospetti di frode infondati, causati da un errore dell'algoritmo<sup>32</sup>.

L'impiego di queste tecnologie è rischioso sia sotto il profilo individuale, perché l'IA attribuendo un punteggio indirizza il comportamento individuale, sia sotto quello sociale, perché innesta meccanismi di controllo diffuso. Per queste ragioni l'IA Act vieta il social scoring quando produca un trattamento pregiudizievole, sfavorevole o discriminatorio di determinate persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche; quando il suo impiego provochi effetti sproporzionati e generi forme di controllo generalizzato su tutti gli aspetti della vita privata dei cittadini, pregiudicando il diritto alla privacy, il diritto al controllo sui dati, nonché - con tutta probabilità - la stessa libertà personale e il diritto al pieno sviluppo della propria persona.

Entro i limiti indicati dall'IA Act, gli algoritmi di social scoring potrebbero quindi essere impiegati per la realizzazione di obiettivi di nudging (c.d. "spinte gentili"), ossia, attività di promozione sociale<sup>33</sup>, come per esempio annunciato da ultimo dalla Regione Lombardia che sembra intenzionata ad attivare una tessera sanitaria a punti per incentivare l'adesione a *screening* sanitari<sup>34</sup>. D'altra parte, anche in questi casi, in cui il social scoring è utilizzato come strumento di incentivazione positiva può dare vita a forme di discriminazione, escludendo, per esempio, quei cittadini che - magari per condizioni di salute - non possono adottare i comportamenti auspicati o accedere a determinate applicazioni di IA, persone che continuerebbero così ad essere escluse da determinati vantaggi. In definitiva, resta sempre il rischio che gli strumenti di social scoring vengano utilizzati per profilare un ampio spettro di attività, diversi aspetti della vita privata o delle caratteristiche di persone o gruppi e che possano innestare meccanismi di discriminazione e di consolidamento di situazioni di emarginazione di cittadini, già in condizioni di particolare vulnerabilità, aumentando i fattori di disegualianza.

Nel complesso, alcune tecniche di IA sono in grado di incidere su intere categorie e gruppi di individui e introdurre elementi di discriminazione e alterazione dell'unitarietà del concetto di cittadinanza mediante forme di controllo massivo. In questo senso la digitalizzazione può

---

<sup>32</sup> Per ulteriori riferimenti, G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica: le esperienze di Francia e Olanda*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2022, p. 323 e ss.

<sup>33</sup> Il tema è molto ampio, in questa sede sia consentito un limitato rinvio a C.R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario* (trad.it), Università Bocconi, Milano, 2015, passim. Nella dottrina italiana, M. MARCHESIELLO, *Nudge, ovvero il tramonto dell'uomo economico*, in *Pol. dir.*, n.3, 2014, p. 497 e ss.; M. CLARICH, *La riflessione scientifica attuale sulla regolazione dei mercati e la prospettiva delle "spinte gentili"*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2-3, 2015, p. 413 e ss.; F. DI PORTO - N. RANGONE, *Cognitive-based regulation: new challenges for regulators? (Regolamentazione su base cognitiva: nuove sfide per i regolatori?)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2013; F. ZAPPINO, *Il paternalismo, tra «proibizione» e «disciplinamento»: un percorso critico nella letteratura contemporanea*, in *Meridiana*, n. 79, 2014, p. 151 e ss. In senso critico, cfr. almeno: A. GRAGNANI, *Nudging e libertà costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, in part. 498 e ss.; E. BATTELLI, *Il paternalismo giuridico libertario nella prospettiva dell'autonomia privata tra vincoli strutturali e limiti funzionali*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2018, p. 579 e ss.

<sup>34</sup> Sull'annuncio dell'assessore al Welfare della Lombardia sull'intenzione di introdurre una tessera sanitaria a punti, V. AZZOLLINI, *Tutti i rischi della cittadinanza a punti*, in *Lavoce.info*, 7.3.2024.

mettere in crisi il concetto di cittadinanza come appartenenza ad una comunità “unitaria” che oggi, invece, può essere facilmente frammentata e graduata.

## 5. Cittadinanza, diseguglianze e divario digitale

Individuando una serie di diritti esercitabili a prescindere dalla residenza fisica, dalla cittadinanza politica, dall'appartenenza ad una determinata comunità territoriale, la cittadinanza digitale costituisce un fattore egualitario. Per le sue caratteristiche, la digitalizzazione, infatti, può favorire la realizzazione degli obiettivi di rimozione di ostacoli fisici, personali e socio-economici perché consente di esercitare nuovi diritti di cittadinanza digitale e accedere più facilmente ad alcuni servizi, senza tener conto dall'appartenenza politico amministrativa. Nella sfera pubblica digitale è altresì possibile esercitare diritti che acquistano nuove potenzialità: dalla manifestazione del pensiero, al diritto di informarsi, fino (forse) ad esercitare i diritti associativi, sebbene secondo nuove declinazioni.

In questo senso per il Next Generation la digitalizzazione costituisce uno degli assi portanti del piano di ripresa e resilienza; la transizione digitale rappresenta un'occasione per aumentare sia la produttività sia la coesione territoriale e sociale, ossia, per ridurre i divari di cittadinanza. In questo senso, nel Pnrr nella parte preliminare dedicata alla definizione degli obiettivi, emerge chiaramente l'idea che la digitalizzazione della PA non è fine a sé stessa, ma costituisce uno strumento per colmare i divari di cittadinanza.

Nell'ambito della prima Missione *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* l'Italia ha investito più di tutti gli altri Paesi dell'UE<sup>35</sup> e punta essenzialmente alla transizione digitale della PA con l'obiettivo di far migrare i dati degli applicativi informatici delle singole PA verso un ambiente cloud. Garantendo l'interconnessione tra le base di dati delle PA, l'accesso ai servizi viene basato sul principio “once only”, ossia, sul principio per cui i dati del cittadino, una volta acquisiti, sono a disposizione per sempre e per tutte le amministrazioni. L'obiettivo prioritario della prima Missione consiste nello sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali così da ripensare completamente il rapporto tra amministrazione e cittadini.

La digitalizzazione semplifica indubbiamente l'accesso ai servizi della PA, ma - al contempo - può rappresentare un ostacolo a causa del divario digitale, per cui un'ampia fetta della popolazione è priva dell'accesso alle infrastrutture digitali e/o delle competenze digitali di base necessarie per accedervi. Sottolinea lo stesso Pnrr nella definizione degli obiettivi, che il divario digitale ostacola la partecipazione alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali<sup>36</sup>.

L'impossibilità di accedere alla rete e l'incapacità di utilizzare gli strumenti tecnologici si traducono in fattori di diseguglianza, sono «ostacoli» ulteriori che si aggiungono a quei fattori di diseguglianza sociale già esistenti (e individuati dall'art. 3, co. 2, Cost.) che «di fatto»

---

<sup>35</sup> Alla componente M1C1 *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA* sono stati destinati 9,72 miliardi di euro, alla componente M1C2 *Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo* sono stati destinati 23,89 miliardi di euro.

<sup>36</sup> Pnrr, p. 18-19, reperibile sul [sito istituzionale del Governo](#).

impediscono lo sviluppo della persona e la piena partecipazione alla vita economica del paese<sup>37</sup>. Peraltro, in un “mondo” digitalizzato, la disuguaglianza digitale può convertirsi in una limitazione nell’esercizio delle libertà, precludendo la possibilità di esercitare una serie di diritti e libertà<sup>38</sup> che nella sfera digitale trovano maggiori possibilità di sviluppo come la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di informarsi e di partecipare attivamente al dibattito politico. La digitalizzazione che in linea teorica costituisce un fattore egualitario, si può quindi tramutare in un fattore di discriminazione che finisce per aggravare il divario tra cittadini, producendo, come si vedrà di seguito, un effetto di ulteriore potenziale frammentazione nel godimento dei diritti di cittadinanza. Detto altrimenti, le disuguaglianze e la scarsa coesione sociale, economica e culturale del paese, attraversato da fratture e divari profondi, finiscono per riflettersi sul processo di transizione digitale della società.

### 5.1. L’accesso alla rete internet

Tra i fattori che causano il divario digitale viene in considerazione preliminarmente la carenza delle infrastrutture, ossia, la carenza di dispositivi e il fatto di risiedere in territori non serviti da connessioni ad alta velocità. Il divario digitale costituisce un aspetto del divario territoriale e di cittadinanza, per cui la Missione 1 del Pnrr, per favorire la coesione sociale, che è obiettivo trasversale alle missioni del Piano, punta a rafforzare la connettività e gli strumenti di cittadinanza digitale.

Per colmare il digital divide occorre, prima di tutto, garantire l’accesso alla rete internet che, vista la pervasività economico-sociale della dimensione digitale, costituisce una condizione per il pieno sviluppo individuale e sociale della persona, tanto che la Dichiarazione dei diritti in internet del 2015 definisce (art. 2) l’accesso alla rete un diritto fondamentale<sup>39</sup>. Anche il Consiglio per i diritti umani dell’ONU nella Risoluzione sulla Promozione, protezione e godimento dei diritti umani su internet del 2012, riconosce l’accesso ad internet come diritto umano ricompreso nella libertà di opinione e di espressione, di cui all’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948<sup>40</sup>. In più, il Rapporto *La Rue* del Comitato per i diritti umani dell’ONU del 2011 evidenzia come l’accesso alla rete costituisca una preconditione per l’esercizio dei diritti riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> P. PIRAS, *L’amministrazione digitale tra divari e doveri. “Non camminare davanti a me, ma al mio fianco”*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 422.

<sup>38</sup> A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2023, p. 18.

<sup>39</sup> Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14.7.2015.

<sup>40</sup> Risoluzione, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, 29.6.2012, A/HRC/20/L.13.

<sup>41</sup> Rapporto del relatore speciale del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Frank LaRue, *On the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 16.5.2011, doc. A/HRC/17/27, al punto 85 afferma che «internet è diventato uno strumento indispensabile per realizzare una serie di diritti umani, combattere le disuguaglianze e accelerare lo sviluppo e il progresso umano», perciò, «garantire l’accesso universale a Internet dovrebbe essere una priorità per tutti gli Stati. Ogni Stato dovrebbe quindi sviluppare una politica concreta ed efficace, in consultazione con gli individui di tutti i settori della società, compreso il settore privato e i ministeri

La questione di garantire l'accesso alla rete rappresenta una preoccupazione anche a livello europeo, tanto è vero che il *Codice europeo delle comunicazioni elettroniche* (dir. UE 2018/1972, attuata con il d.lgs. 8.11.2021, n. 207) lo qualifica «servizio universale». In questo modo l'Unione impone agli Stati di assicurare un «insieme minimo di servizi» - da calibrare e adattare in base all'evoluzione tecnologica - per tutti gli utenti finali e ad un prezzo abbordabile, ossia, parametrato allo specifico contesto nazionale e, quindi, ai divari territoriali effettivamente esistenti. Nella prospettiva aperta dal Codice, la mancanza di accesso alla rete costituisce quindi un rischio non più tollerabile di esclusione sociale perché «impedisce ai cittadini di partecipare alla vita sociale ed economica» (Considerato n. 212). Inoltre, il reg. UE 2015/2120 stabilisce misure riguardanti l'accesso a una rete *internet* aperta per cui gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni in condizioni di neutralità della rete nel territorio dell'Unione. Declinando in concreto il principio di uguaglianza, le norme del regolamento fissano regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a *internet* e tutelare così i relativi diritti degli utenti finali.

A livello nazionale, il CAD prevede che le PA devono favorire la connettività alla rete *internet* negli uffici e luoghi pubblici. In particolare, nel settore scolastico, sanitario e turistico deve essere garantito che una porzione della banda non utilizzata dagli uffici sia messa a disposizione degli utenti, con le modalità di sicurezza fissate dall'AgID. Norme specifiche riguardano inoltre l'accesso delle persone disabili. Già la l. 9.1.2004, n. 4 aveva introdotto l'obbligo per i siti web delle PA di rispettare standard minimi di accessibilità e, successivamente, in attuazione della dir. UE 2016/2102, il d.lgs. 10.8.2018, n. 106 ha introdotto regole armonizzate nel territorio dell'UE, disponendo che i siti web e le applicazioni mobili di tutti gli enti pubblici, dai tribunali, dipartimenti di polizia, ospedali pubblici, università (ecc.), devono soddisfare standard comuni, in modo da favorire e semplificare l'accesso agli strumenti informatici, in particolare, da parte delle persone con disabilità<sup>42</sup>.

Seppure qui solo accennata, la disciplina positiva fa emergere la volontà di garantire, estendere e semplificare l'accesso ad *internet* che, sempre più chiaramente, costituisce un interesse primario della persona consentendo l'esercizio di una serie di poteri e interessi individuali da far valere in rete<sup>43</sup>. La rete non è solo l'infrastruttura portante della società digitale ma - come osservato - è una dimensione per l'esercizio di diritti, una sfera pubblica digitale di interessi, diritti e - progressivamente - di doveri. Gli utenti sono infatti titolari di diritti esercitati nella sfera digitale ma, grazie ad una disciplina nazionale ed europea sempre più dettagliata, iniziano altresì ad essere riconosciuti come destinatari di doveri: il rispetto della *privacy*, il dovere di un comportamento etico in rete, il divieto di diffondere contenuti illegali, il rispetto dei limiti in materia di e-commerce ecc.

---

governativi competenti, per rendere Internet ampiamente disponibile, accessibile e conveniente per tutti i segmenti della popolazione» sul punto, A. DE CONNO, *Diritto all'accesso a Internet e digital divide: un nodo ancora da sciogliere*, in *Altalex.it*, 9.3.2023.

<sup>42</sup> Più approfonditamente sul tema qui solo accennato: G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Il Mulino, Bologna, 2021, p.122 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 39-40.

<sup>43</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 386.

Se queste sono le sue caratteristiche essenziali, la sfera digitale come “comunità” di diritti e doveri assume i contorni di una «formazione sociale», ossia, secondo una definizione generica, è un’organizzazione intermedia tra l’individuo e lo Stato<sup>44</sup>, in cui ai sensi dell’art. 2 Cost. trova «sviluppo la personalità umana». La centralità della persona, che fonda il sistema costituzionale, non è limitata alla condizione individuale ma viene «integrata» dalla dimensione sociale, con la proiezione dell’individuo nei gruppi sociali, in tutti quei gruppi di cui l’uomo è libero di far parte e che sono funzionali al «pieno sviluppo» della propria personalità<sup>45</sup>. In tal senso sembra difficile negare che la dimensione digitale, in cui si svolge ampia parte della vita (lavorativa, sociale e politica) degli individui non costituisca una formazione sociale. Tale inquadramento, non rappresenta una mera speculazione ma è utile per un duplice motivo: sancisce il dovere per la Repubblica di garantire, secondo quanto indica l’art. 2 Cost., i diritti della formazione sociale e i diritti dei singoli nella formazione sociale digitale e, al contempo, sottolinea la strumentalità dell’accesso alla rete rispetto all’esercizio dei diritti.

In questa prospettiva vanno lette le numerose proposte di modificare la Costituzione con l’introduzione del diritto all’accesso alla rete con la modifica dell’art. 21 Cost.<sup>46</sup>, oppure, forse più correttamente, immaginando un diritto sociale di accesso alla rete, con l’integrazione dell’art. 34 della Costituzione<sup>47</sup>. D’altra parte, proprio alla luce dell’art. 2 Cost., che l’accesso ad internet possa essere effettivamente configurato come un nuovo diritto sociale, oppure, che sia una preconditione, un “semplice” strumento per l’esercizio dei diritti e delle libertà, non cambia il fatto che la Repubblica sia tenuta a creare le condizioni di sviluppo individuale<sup>48</sup>. In definitiva, se la rete è un luogo ibrido, reale - virtuale, dove si svolge gran parte della vita umana, allora il problema dell’accesso all’infrastruttura digitale va affrontato - lo si vedrà di seguito - come una questione di inclusione, alla luce dell’art. 3, co. 2 della Costituzione.

---

<sup>44</sup> P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in AA. VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1998, p. 231; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

<sup>45</sup> P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 838.

<sup>46</sup> Come proposto da S. Rodotà, l’art. 21 bis Cost. doveva sancire il diritto ad accedere ad internet in condizioni di parità, «con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico sociale» in tal senso, si veda la proposta XVI Legislatura, Disegno di legge costituzionale, Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 2485, 6.12.2010.

<sup>47</sup> P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 39 e ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011, p. 1 e ss.; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 127 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 17; G. D’IPPOLITO, *La tutela dell’effettività dell’accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 2, 2021, p. 33 e ss. In part., in merito a internet come diritto a prestazione, cfr.: P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, n. 3, 2013, p. 15; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011, in part., p. 8 e ss. Sull’evoluzione dell’inquadramento del diritto di accesso alla rete, in part., G. D’IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (bis) al 34bis*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 81 e ss.

<sup>48</sup> Sulla configurazione di internet come «servizio pubblico universale» e in senso critico sulla possibilità di riconoscere un “diritto” ad internet, P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale*, cit., p. 51 e ss.

## 5.2. Segue: la mancanza delle competenze per accedere alla rete

Connesso spesso in modo inestricabile alla carenza delle infrastrutture, l'altro fattore di divario digitale consiste nella mancanza delle competenze per accedervi, ossia, la mancanza per diversi motivi delle capacità e competenze necessarie per «partecipare alla società dell'informazione»<sup>49</sup>. Questa condizione di svantaggio crea - come osserva J. Rifkin - una «frattura» tra coloro la cui vita si svolge in una sostanziale continuità tra dimensione reale e digitale e coloro che, invece, non hanno mai accesso alla dimensione digitale dell'esistenza<sup>50</sup>. Il divario in tal caso può dipendere da diversi fattori: l'età e il livello di istruzione, l'appartenenza a determinati gruppi vulnerabili, si pensi ai migranti o alla popolazione carceraria. In questi casi, la digitalizzazione che dovrebbe semplificare l'azione amministrativa si trasforma in una limitazione delle capacità del cittadino di esercitare i propri diritti e di interloquire con la PA. La digitalizzazione può risultare opaca può rendere l'amministrazione meno accessibile, può ridurre la capacità di comprensione e interazione, marginalizzando in particolare coloro che non hanno strumenti adeguati<sup>51</sup>.

Su questo fronte il Pnrr prevede diversi e consistenti investimenti. Al fine di migliorare i servizi e le infrastrutture digitali implementa l'adozione delle piattaforme nazionali di servizio digitale, con la diffusione di Pago PA, app IO, servizi di notifica e di identità digitale (Spid e Cie). Si tratta di strumenti strategici per rafforzare la cittadinanza digitale. Così, in attuazione del Piano, in tema di semplificazione amministrativa, il d.l. 16.7.2020, n. 76 (conv. in l. 11.9.2020, n. 120) ha generalizzato l'uso dell'identità digitale per cui tutte le amministrazioni locali e centrali devono integrare Spid e Cie come unici sistemi di autenticazione rilasciati e devono altresì integrare la piattaforma pagoPA, con l'obiettivo di uniformare le modalità di pagamento e di riscossione a livello nazionale. In questo modo l'accesso ai servizi informatici e ai pagamenti viene uniformato in tutto il paese e per tutte le amministrazioni. Inoltre, il d.l. 31.5.2021 n. 77 (con. in l. 29.7.2021, n. 108) recante disposizioni in tema di governance del Piano, ha introdotto disposizioni tese ad aiutare anziani e soggetti con disabilità nell'uso dell'identità digitale, in particolare prevedendo la possibilità di delega di una persona di fiducia all'esercizio dei servizi online dell'Inps.

L'altro obiettivo del Pnrr è realizzare interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini mediante percorsi di alfabetizzazione digitale. In tal senso molte misure sono previste nell'ambito della Missione 4 dedicata a *Istruzione e ricerca*, i cui interventi mirano a supportare la popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del digital divide. Sono presenti investimenti in materia di didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico con l'obiettivo di potenziare le competenze digitali di insegnamento e apprendimento, sviluppando modelli innovativi di didattica digitale e percorsi di educazione digitale.

---

<sup>49</sup> L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 189 e ss.

<sup>50</sup> J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano, 2000, p. 21.

<sup>51</sup> A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, cit., p. 3.

Certamente il problema delle diseguaglianze digitali non è nuovo e già la citata *Carta della cittadinanza digitale* riconosce il diritto all'alfabetizzazione informatica dei cittadini e precisa che l'accesso ai servizi digitali deve essere facile, sicuro e accessibile a tutti. Con una disposizione di principio rivolta allo Stato e alle PA, l'art. 8 della *Carta della cittadinanza digitale* ribadisce l'obbligo di promuovere e diffondere la cultura informatica con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili, ossia, minori e alle categorie a rischio di esclusione, con lo scopo di favorire competenze informatiche e l'utilizzo dei servizi digitali delle PA, avvalendosi di mezzi specifici, anche del servizio radiotelevisivo. La disposizione pone particolare attenzione alle categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e mira, evidentemente, a limitare il divario digitale.

Altre disposizioni volte a favorire l'alfabetizzazione sono state inserite, in modo non sistematico, in disparati interventi legislativi in materia di istruzione, tra i quali: l'introduzione della multimedialità come abilità da conseguire già dalla scuola primaria e in ciascun ciclo di istruzione<sup>52</sup>, la digitalizzazione dei servizi amministrativi scolastici<sup>53</sup> e l'adozione del Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) che lancia una strategia di innovazione della scuola<sup>54</sup> e, infine il, Piano Scuola digitale 2022-2026 che, finanziato dal Pnrr, si inserisce nel percorso di trasformazione digitale della scuola avviato negli ultimi anni dalle istituzioni scolastiche italiane. Comunque, il problema dell'alfabetizzazione informatica non riguarda solo i giovani in età scolare, nativi digitali, ma riguarda diverse fasce della popolazione per l'età avanzata o per condizioni di vulnerabilità economico - culturali. In ogni caso appare evidente che lo strumento più diretto per colmare il divario digitale inizia dalla diffusione di una cultura della digitalizzazione il cui veicolo è necessariamente la scuola.

Sull'accesso ad internet e sull'acquisizione delle conoscenze per accedervi, la Corte costituzionale non ha avuto molte occasioni per pronunciarsi e, comunque, non si è spinta nel senso di riconoscere un diritto sociale alla rete, sulla scorta invece di ampia dottrina che - come osservato (al § 5.1) - propende per questa soluzione. Nelle invero rare occasioni in cui la Corte costituzionale è intervenuta ha ricondotto l'accesso ai mezzi informatici a una materia «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico»<sup>55</sup>. Pur riconoscendo la cultura informatica come oggetto di interesse della Repubblica, tenuta al suo potenziamento secondo il principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., il giudice delle leggi non riconosce internet come diritto sociale e non collega il problema della mancanza di infrastrutture e conoscenze informatiche al diritto all'istruzione<sup>56</sup>. La Corte costituzionale non chiarisce se esista un obbligo per la Repubblica di intervenire al

<sup>52</sup> D.lgs. 19.2.2004, n. 59.

<sup>53</sup> Art. 10-11, d. l. 18.10. 2012, n. 179 (c.d. decreto Crescita 2.0), conv. in l. 17.12.2012, n. 221.

<sup>54</sup> Introdotto dall'art. 1, co. 56-59, l. 13.7.2015, n. 107.

<sup>55</sup> Sent. 307 del 2004, Considerato in diritto n. 3.1, sulla pronuncia, in part., A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004, p. 3221 e ss. Sullo stesso tema la Corte costituzionale è tornata, senza novità significative, con la sent. n. 145 del 2005.

<sup>56</sup> L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, n. 2-3, 2012, p. 278-279; L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*, cit., p. 201; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 67; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 23.

fine di rimuovere il gap digitale mentre si limita a riconoscere che esiste un interesse alla cultura informatica.

Tuttavia, è invero difficile non ricondurre la mancanza dell'accesso alla rete e delle conoscenze digitali per usufruirne ad un diritto sociale emergente che trova fondamento, non solo nel principio fondamentale dell'art. 9 Cost. ma nel suo logico svolgimento, ossia, negli interventi cui la Repubblica è tenuta ai sensi degli artt. 33 e 34 Cost. Del resto, le politiche concrete, sebbene in modo non sistematico, affrontano la questione del digital divide proprio dalla prospettiva dei percorsi educativi e dei servizi digitali per l'istruzione. Altresì, secondo il Pnrr, la transizione alla società digitale richiede necessariamente di essere accompagnata da un processo educativo della popolazione la cui partecipazione attiva nella società e nell'economia non può prescindere dalla sfera digitale. Tali interventi trovano quindi la propria giustificazione costituzionale nell'ambito di quelle azioni a favore dell'istruzione, azioni cui la Repubblica è tenuta in base agli artt. 33 e 34 Cost., al fine di consentire l'avveramento degli obiettivi fissati dagli artt. 2 e 3 co. 2 Cost.<sup>57</sup>, ossia, la costruzione di quella società "prefigurata in Costituzione", oggi sempre più ibrida, che - per non smentire lo "spirito" dei principi fondamentali - deve tendere al costante superamento e rimozione degli ostacoli allo svolgimento della personalità individuale, alla partecipazione alla vita economica, sociale e democratica.

## 6. Alcune note conclusive

Nel complesso e limitatamente a quanto qui interessa, per ora il Pnrr ha raggiunto diversi degli obiettivi tra milestones e target, tra i quali la riforma "Cloud first" e interoperabilità, con l'introduzione di obblighi e incentivi per il passaggio al cloud da parte delle PA e la costituzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che è l'infrastruttura tecnologica necessaria a garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle PA e dei gestori di servizi pubblici. Consentendo ad ogni ente di rendere fruibili i propri dati tramite il ricorso a interfacce digitali, questo obiettivo pare essere forse il più significativo per ridurre i costi di gestione e i costi del procedimento amministrativo, semplificando l'azione amministrativa e l'interlocuzione tra le Pa e tra cittadini e PA.

Tuttavia, guardando al futuro, non si può non tenere presente che la transizione digitale è un obiettivo di lungo termine che continuerà a richiedere investimenti nazionali ed europei, come sottolineato da M. Draghi nel *Rapporto sul futuro della competitività dell'industria europea* in cui ha evidenziato che, se l'UE vuole colmare il gap tecnologico, in particolare verso gli Stati

---

<sup>57</sup> Cfr. almeno senza pretese di esaustività: Q. CAMERLENGO, *Art. 33 - 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 333; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 675 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in Id., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 675 e ss.; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, ESI, Napoli, 2012, p. 1291 ss.; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 97 e ss.; F. BENVENUTI, *L'Università: autonomia e decentramento*, in *Universitas*, I, 1980, p. 48; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 25-28 e ss.; M. BEVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 166 e ss.

Uniti, deve continuare ad investire in transizione digitale<sup>58</sup>. Per digitalizzare la società europea non bastano gli investimenti dei singoli Stati nazionali ma c'è piuttosto bisogno di una mobilitazione che riguardi l'Unione europea, immaginando politiche meno rigoristiche, investimenti e una programmazione che orienti le scelte delle amministrazioni pubbliche e gli investimenti dei privati<sup>59</sup>.

Per il suo impatto economico sociale, la transizione digitale rappresenta una questione sociale e di equità e, quindi, per realizzarla realmente sono necessari forti investimenti ed uno sforzo di programmazione che non si può fermare al Pnrr. Se si intende contrastare la disuguaglianza e limitare il divario di cittadinanza, rafforzando la coesione territoriale e sociale è necessario un *patto* di solidarietà: una finanza e un debito comuni e, sul modello del Pnrr, una programmazione per obiettivi strutturale e non episodica.

In un contesto di recessione economica costante, continuare a dare prevalenza a logiche competitive e rigoriste crea un fertile terreno di coltura per politiche fortemente identitarie, che facilmente tornano a proporre un'idea di cittadinanza nazionale come fattore discriminante nei processi di inclusione. Al contrario, rafforzare i diritti di cittadinanza digitale è un modo per colmare il divario di cittadinanza e *attuare* la solidarietà. Le più recenti politiche in materia di digitalizzazione e il Pnrr hanno iniziato a tracciare questa strada che può essere perseguita solo grazie ad una chiara volontà politica di coesione nazionale ed europea, però offuscata nell'attuale scenario politico da dilaganti pressioni sovraniste e populiste.

---

<sup>58</sup> *The future of European competitiveness*, Part A | A competitiveness strategy for Europe, September 2024, p. 20.

<sup>59</sup> Secondo il Rapporto sarebbero necessari 700-800 miliardi l'anno da investire per essere competitivi rispetto a Cina e Stati Uniti, sul punto si veda il Capitolo 5, della parte A, p. 59 e ss. Sembra quindi necessario abbandonare il paradigma di sviluppo neoliberale e aprire invece ad un massiccio intervento pubblico per sostenere i privati, che investono in transizione energetica e digitale e forniscono servizi sociali e di pubblica utilità. In questo senso, da tempo, gli economisti keynesiani sostengono che le democrazie occidentali devono riprendere il controllo sull'economia; il capitalismo ha infatti finito per «occupare progressivamente e in maniera predatoria quegli spazi lasciati vuoti dalla politica» così, ex multis, E. CHIAPPERO-MARTINETTI, *Democrazia e sviluppo umano sostenibile*, in ID. (a cura di), *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 20; F. SARACENO, *L'Europa e un ruolo per la mano pubblica*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 2/2023, p. 102 e ss.; F. BARCA, E. GIOVANNINI, *Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 3 e ss.