



3 APRILE 2024

Sui “diritti di cittadinanza digitale”.
Note a margine di un opaco percorso
normativo

di Marina Pietrangelo

Prima ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari

Sui “diritti di cittadinanza digitale”. Note a margine di un opaco percorso normativo*

di Marina Pietrangelo

Prima ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari

Abstract [It]: Il contributo indaga i “diritti di cittadinanza digitale” nella legislazione nazionale, alla luce dei recenti indirizzi politici sovranazionali. L’esame evidenzia i limiti della normativa interna, nella quale tali diritti insistono soltanto sulla sfera amministrativa del rapporto pubblico-privato, risultando non di rado “tecnificati” (l’esercizio del diritto coincide con l’uso della soluzione IT). Ne discende una cittadinanza digitale sbilanciata in favore della performance dell’amministrazione, alla quale non corrispondono misure adeguate in termini di maggiore partecipazione democratica.

Title: “digital citizenship rights”. Remarks on an obscure regulatory pathway

Abstract [En]: The paper analyzes the current dimension of “digital citizenship rights” between national legislation and European political programs. The analysis shows some problems of national legislation. The rights belong to the administrative dimension of the public-private relationship and have not evolved into true rights of democratic e-participation. Digital citizenship is reduced to improving the performance of digital administration.

Parole chiave: Diritti di cittadinanza digitale, Amministrazione digitale, Partecipazione democratica digitale

Keywords: Digital citizenship rights, Digital administration, E-participation

Sommario: 1. Premessa. 2. La questione definitoria tra indirizzi politici sovranazionali e formule legislative interne. 3. Il catalogo dei “diritti di cittadinanza digitale” secondo il legislatore statale. 4. Il diritto capostitipe all’uso delle tecnologie. 5. Gli altri diritti di cittadinanza digitale: i diritti “tecnificati” e i principi “mortificati”. 6. Per concludere.

1. Premessa

Solo la metà degli europei ritiene che i propri diritti siano ben tutelati nell’ambiente digitale; un terzo di essi non li considera adeguatamente protetti e pensa che occorra fare di più. La percentuale delle persone consapevoli che tali diritti debbano essere rispettati anche online varia molto a seconda dei Paesi: si va dall’80% circa di Lussemburgo, Slovenia o Danimarca, al 40% di Italia o Romania.¹ Questi dati poco confortanti sono tratti da uno speciale sondaggio della Commissione europea sulla conoscenza e sulla consapevolezza da parte di cittadine e cittadini europei dei “diritti digitali”, intesi come diritti fondamentali già garantiti nella dimensione offline e ora esercitabili anche online².

* Articolo sottoposto a referaggio.

1 Cfr. Commissione europea, *Report Special Eurobarometer 532 on “the digital decade”*, 2023.

2 Per una riflessione sull’estensione del campo semantico della cittadinanza, v. P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, ed. 2021, secondo cui “Occorre quindi guardarsi dall’identificare il discorso della cittadinanza con i diritti di cittadinanza: i diritti di cittadinanza infatti (se con questa espressione ci riferiamo a una classe di diritti il cui fondamento rinvii direttamente o indirettamente alla civitas) sono semplicemente una delle molteplici categorie di diritti messe a fuoco dal discorso della cittadinanza nel suo sviluppo storico. Valga a riprova il seguente esempio: il discorso giusnaturalistico della cittadinanza (la rappresentazione giusnaturalistica del soggetto e del suo rapporto con l’ordine)

Garantire i “diritti digitali” equivale quindi ad assicurare una rinnovata “cittadinanza digitale”? Se sì, le formule “diritti digitali” e “diritti di cittadinanza digitale” si equivalgono? Quale natura e quali effetti ad esse assegna il nostro sistema giuridico?

La questione non è solo terminologica, se si concorda sull'idea per cui l'esercizio consapevole dei diritti nell'ambiente digitale costituisce una leva potente per arginare alcune derive della digitalizzazione, compreso il rischio latente della sostituzione delle relazioni umane con mere connessioni.³

Per una prima risposta ai molti interrogativi appena elencati può, dunque, risultare di qualche utilità un'analisi della normativa statale in materia di “diritti di cittadinanza digitale”, a venti anni dalla sua adozione e nel contesto degli attuali indirizzi politici sovranazionali. Gli esiti dell'indagine svolta mostrano – tesi che s'intende qui sostenere - uno scollamento tra la dimensione materiale della cittadinanza digitale e il disegno normativo. Come si mostrerà nel seguito, infatti, per il nostro legislatore i “diritti di cittadinanza digitale” insistono soltanto sulla sfera amministrativa del rapporto pubblico-privato e risultano non di rado “tecnificati”, nel senso che l'esercizio del diritto coincide con l'uso della soluzione IT. Ne discende una rappresentazione normativa della cittadinanza digitale tutta sbilanciata in favore della performance amministrativa e deficitaria sul fronte delle garanzie per accrescere la partecipazione democratica.

2. La questione definitoria tra indirizzi politici sovranazionali e formule legislative nazionali

La Conferenza permanente dei Ministri dell'istruzione del Consiglio d'Europa ha proclamato per il 2025 l'“anno europeo dell'educazione alla cittadinanza digitale”⁴, saldando così le politiche educative e formative *sulla* cittadinanza con quelle *per* la transizione digitale, con l'obiettivo di non lasciare indietro nessuno nella contemporanea società digitalizzata. Secondo il Consiglio la cittadinanza digitale è “the capacity to participate actively, continuously and responsibly in communities (local, national, global,

svincola i diritti da qualsiasi appartenenza politica per collegarli direttamente al soggetto come tale.” (p. 3). La letteratura è amplissima. Tra i molti, sulla inevitabile astrattezza del concetto che racchiude una “varietà di fenomeni positivi”, v. R. QUADRI, *Cittadinanza*, voce, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, vol. III, 1959, pp. 306-335; sulle trasformazioni del concetto di cittadinanza nella società globalizzata, v. C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, voce, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2003, p. 1 ss.; sulla cittadinanza come appartenenza, v. G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2000, pp. 751-765; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2011, pp. 425-450.

³ In tal senso A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia e le nuove disuguaglianze*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 191-204.

⁴ Council of Europe, MED-26(2023)06 final, 29 September 2023, Standing Conference of Ministers of Education, *The Transformative Power of Education: Universal Values and Civic Renewal*, Resolution 5 on the establishment of a European Year of Digital Citizenship Education in 2025 in Council of Europe member States (DCEY2025), p. 15 ss.

online and offline) at all levels (political, economic, social, cultural and intercultural)”.⁵ Questa definizione fa salvo il concetto storicizzato di cittadinanza, ma lo estende alla dimensione online.⁶

L'educazione alla cittadinanza digitale è oggi prioritaria anche per l'Unione europea, che insiste anzitutto sul rafforzamento delle *digital skills* all'interno dei programmi nazionali degli Stati membri su istruzione e formazione.⁷ La valorizzazione delle abilità e competenze digitali è, infatti, uno degli obiettivi dell'ultimo programma strategico sul digitale, denominato “Percorso per il decennio digitale”⁸, di cui è parte anche la Dichiarazione interistituzionale di Parlamento, Consiglio e Commissione su diritti e principi digitali, che è un manifesto politico sui diritti fondamentali dell'Unione “riletti” in chiave digitale: essa attualizza i valori europei e i diritti fondamentali di Trattati e Carta di Nizza, riaffermandone l'applicabilità anche nell'ambiente digitale.⁹ In continuità con i più recenti indirizzi eurounionali in materia, vi si afferma che lo sviluppo delle tecnologie digitali deve rispondere all'imperativo “le persone - e i loro diritti (corsivo aggiunto) - al centro”¹⁰. Le competenze digitali devono quindi crescere di pari passo con la consapevolezza dei diritti che mediante tali abilità possono essere agiti. I “cittadini digitali” devono essere

5 Cfr. Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2019)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 21 November 2020, *Developing and promoting digital citizenship education*, p. 9. La “educazione alla cittadinanza digitale” è invece definita come “the empowerment of learners of all ages through education or the acquisition of competences for learning and active participation in digital society to exercise and defend their democratic rights and responsibilities online, and to promote and protect human rights, democracy and the rule of law in cyberspace.”

6 Sulle evoluzioni del concetto di cittadinanza alla luce della complessità socio-economica contemporanea, v. ampiamente P. RIDOLA, *Cittadinanza, identità, diritti*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 14-50.

7 Nel mese di novembre 2023 sono state adottate dal Consiglio dell'Unione europea due raccomandazioni: *Council Recommendation on the key enabling factors for successful digital education and training*, 23 November 2023; e *Council Recommendation on improving the provision of digital skills and competences in education and training*, 23 November 2023. In estrema sintesi, gli Stati membri sono invitati a: integrare le tecnologie digitali nell'insegnamento; formare gli insegnanti all'uso degli strumenti didattici digitali; sostenere la ricerca e lo sviluppo nell'ambito della didattica digitale; adottare misure di cybersicurezza nell'istruzione e nella formazione; investire nelle infrastrutture, nella connettività e nell'accessibilità digitali.

8 Decision (EU) 2022/2481 of the Parliament and Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. La prima relazione sullo stato del decennio digitale è stata pubblicata nel 2023 (*2023 Report on the state of the Digital Decade*). Il rapporto contiene anche il *Digital Decade Country Report 2023*.

9 *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade* (2023/C 23/01), Chapter I (Putting people at the centre of the digital transformation), § 1. Essa ha natura politica. L'elenco dei principi declinabili online è lungo: centralità delle persone; solidarietà e inclusione, tramite la connettività, l'istruzione, la formazione e le competenze digitali; condizioni di lavoro giuste ed eque; accesso a servizi pubblici digitali online; libertà di scelta nelle interazioni con gli algoritmi e i sistemi di intelligenza artificiale e in un ambiente digitale equo; partecipazione allo spazio pubblico digitale; sicurezza e protezione; autonomia e responsabilità; rispetto della vita privata e controllo individuale sui dati; sostenibilità. Un prima valutazione d'impatto a cura del servizio studi della Commissione è in SWD(2023) 570 final Commission Staff Working Document, *Implementation of the Digital Decade objectives and the Digital Rights and Principles, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Report on the state of the Digital Decade 2023*. Per un primo commento v. C. COCITO, P. De Hert, *The transformative nature of the EU Declaration on Digital Rights and Principles: Replacing the old paradigm (normative equivalency of rights)*, in *Computer Law & Security Review*, 50, 2023; F. BRAVO, *I principi in materia di protezione dei dati personali. Dalla “riscrittura” delle tavole dei valori alla “rilettura” nel diritto vivente, nel solco delle rules of construction*, in F. BRAVO (a cura di), *Dati personali, protezione, libera circolazione e governance. 1. Principi*, Pacini, Pisa, 2023, pp. 1-54., specie p.18 ss.; G. DE GREGORIO, *The Declaration on European Digital Rights and Principles: A First Analysis from Digital Constitutionalism*, in blog *The Digital Constitutionalist*, 02 February 2022; P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2022, pp. 163-172.

10 *European Declaration on Digital Rights cit.*, Chapter I.

capaci di usare gli strumenti (*being online*), in condizioni di benessere e sicurezza anche nell'ambiente digitale (*well-being online*), con la consapevolezza di vantare una pluralità di diritti (*rights online*).¹¹

Diritti digitali e diritti di cittadinanza digitale, dunque, coincidono? Nella rappresentazione sovranazionale parrebbe di sì. In ogni caso, quale che sia la formula impiegata, essi devono intendersi come diritti fondamentali della persona già tutelati nelle Carte dei diritti e “trasformati” dall'uso degli strumenti digitali. La recente dichiarazione dell'Unione contiene proprio una rassegna di tali “diritti digitali”: dalla libertà d'espressione al diritto alla protezione dei dati personali, dalla libertà di associazione al diritto alla riservatezza delle proprie comunicazioni, dal diritto al rispetto della vita privata e più ancora.¹²

Le cose non stanno esattamente così quando osserviamo la regolazione nazionale, perché il legislatore statale, come si dirà meglio nel seguito, pur prefiggendosi di ampliare la sfera dei diritti digitali, ne ha invece delimitato l'ampiezza (e il respiro): li ha chiamati cioè “diritti di cittadinanza digitale”, ma li ha disciplinati *solo* come posizioni soggettive circoscritte al rapporto pubblico-privato.

Nei paragrafi seguenti verranno esaminate le norme statali, che risalgono al principio degli anni Duemila, ma sono state oggetto di modifica in più occasioni. Tra i molti, saranno considerati specialmente gli interventi riformatori del periodo 2015-2017, perché destinati precisamente a costruire una Carta dei diritti di cittadinanza digitale, dopo anni di ritardi nell'attuazione, incertezze regolatorie e cattiva manutenzione.

3. Il catalogo dei “diritti di cittadinanza digitale” secondo il legislatore statale

Per comprendere a pieno le evoluzioni normative che coprono all'incirca un ventennio occorre anzitutto rammentare per sintesi alcuni passaggi significativi del percorso legislativo sui diritti di cittadinanza

11 Tra tutti, v. J. RICHARDSON, E. MILOVIDOV, *Digital citizenship education handbook*, Council of Europe, ed. 2022. Per una prima riflessione sul legame tra istruzione, cultura ed esercizio dei diritti nell'ambiente digitale, v. A. IANNUZZI, *Diritto all'istruzione e cultura digitale*, in *Informatica e diritto*, n. 2, 2009, pp. 131-152. Da ultimo, sull'educazione alla cittadinanza digitale, v. M. MARTONI, *Datificazione dei nativi digitali. Una prima ricognizione e alcune brevi note sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n.1, 2020, pp. 119-136.

12 Non è questa la sede per approfondire il legame ineludibile tra l'esercizio dei diritti legislativamente previsti di cui si ragiona qui e la più pervasiva e condizionante garanzia dell'accesso a Internet. Anche a livello nazionale, il dibattito è stato ampio. Tra i molti, volendo, M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Giuffrè, Milano, 2007, specie pp. 145 ss.; i contributi in *Id.* (a cura di), *Il diritto di accesso a Internet*, ESI, Napoli, 2011; S. RODOTÀ, *Una Costituzione per internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, pp. 337-351; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2011, pp. 367-378; P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in P. CARETTI (a cura di), *L'informazione: il percorso di una libertà*, Volume II, Passigli, Firenze, 2012, p. 9 ss.; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del diritto*, n. 2-3, 2012, p. 263 ss.; G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2013; R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne, Roma, 2017; P. PASSAGLIA, *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, in *MediaLaws*, n. 3/2021, pp. 125-144; M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021, pp. 57-80.

digitale, ripartendo proprio dalla questione terminologica.¹³ Fino al 2015 la regolazione di cui si tratta era intestata alla "amministrazione digitale", intesa come attività delle pubbliche amministrazioni svolta mediante strumenti informatici e telematici, e disciplinata nel decreto legislativo n. 82 del 2005 denominato per l'appunto "Codice dell'amministrazione digitale".¹⁴ Nel 2015 il legislatore statale approva una legge delega per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, con la quale prevede di riformare anche l'attività amministrativa digitalizzata, già regolata dal Codice citato; e con l'occasione innova la disciplina previgente anche dal punto di vista linguistico.¹⁵ La rubrica della delega che apre alle

13 L'inadeguatezza e l'imprecisione del lessico sono elementi ricorrenti nella regolazione nazionale *sul digitale* (particolarmente nella materia della "amministrazione digitale"). Si registrano, da un lato, un certo vezzo di esterofilia linguistica, nel ricorso a termini o espressioni in lingua inglese, non necessarie ai fini dell'efficacia comunicativa del testo normativo; dall'altro, il ricorso a un lessico specialistico proprio del settore informatico impiegato tuttavia dai legislatori in senso atecnico. Su questo profilo cfr. Cons. Stato, *Commissione speciale istituita con decreto del Presidente dello stesso Consiglio di Stato del 1° marzo 2016, n. 32*, parere n. 785/2016. Si tratta del parere sullo schema del d.lgs. n. 179/2016. Il Consiglio richiede un «linguaggio normativo più chiaro, poiché le norme del CAD si rivolgono ad una collettività non sempre munita delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche. Peraltro, l'esigenza di chiarezza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo dovrebbe derivare anche dalla considerazione che la non facile comprensione delle norme potrebbe limitare, seppur indirettamente, l'esercizio dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese». Riflette sul linguaggio del primo decreto attuativo (d.lgs. n. 179/2016) anche B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo Codice (Commento a d.lg. 26 agosto 2016, n. 179)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2017, p. 7-18.

14 Per un commento al "primo" Codice, v. E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Maggioli, Rimini, 2005; G. CASSANO-C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale: commentario al D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; I. D'ELIA-M. PIETRANGELO (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005*, num. spec. di Informatica e diritto, ESI, Napoli, 2005. Sul Codice dopo i decreti correttivi, v. C. BOCCIA-C. CONTESSA-E. DE GIOVANNI, *Codice dell'Amministrazione digitale. D.Lgs 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo*, La Tribuna, Piacenza, 2018; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2015, pp. 625-629; ID, *Il correttivo al Codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2018, p. 131-141. Per la prima letteratura sull'amministrazione digitale, cfr. E. ZAMPETTI, *Lo stato verso l'automazione. L'informatica al servizio della Pubblica Amministrazione*, Rizzoli, Milano, 1971; A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971; S. CASSESE, *Informatica e amministrazione pubblica*, in Aa.Vv., *L'informatica nello Stato. Atti del convegno promosso da CNR e IRI, Roma, 28 giugno 1978*, Edindustria, Roma, 1979, p. 31 ss.; S. RODOTÁ, *L'informatica nello Stato: questioni di metodo e problemi reali*, *ivi*, p. 39 ss.; I. D'ELIA, C. CIAMPI, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987. Per un inquadramento più recente dell'amministrazione digitale, v. i contributi in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020. Sull'evoluzione dell'amministrazione da digitale in algoritmica e sull'impatto nel quadro costituzionale, v. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione cit.*, pp. 1-42. D.-U. GALETTA, J.C. CORVÀLAN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019.

15 Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), su cui, tra molti, v. B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma (commento a l. 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2015, p. 621 ss.; G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015. A proposito della delega, scrive S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Introduzione. Parte prima. La digitalizzazione dell'amministrazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI- L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *op. cit.* p. 11 ss.: "L'indicazione di sintesi che emerge è che l'introduzione della legislazione di termini quali 'cittadinanza digitale' e 'innanzitutto digitale' non dovrebbero essere sovrastimati. L'idea, presupposta alla suddetta riforma, che spostare l'attenzione dalle politiche ai diritti per rendere l'e-government effettivo appare retorica." (p. 13). Parla di norma-manifesto, V. CERULLI IRELLI, *La tecnificazione*, *ivi*, p. 280 ss, per il quale l'articolo 1 "(...) contiene un grande manifesto di civiltà digitale che serve fundamentalmente a far sì che le amministrazioni operino meglio, cioè in maniera più veloce, più informata, perché dovrebbero attingere liberamente a tutte le informazioni in circolazione in tempi rapidissimi." (p. 81).

modifiche e integrazioni delle norme sull'amministrazione digitale è, infatti, intitolata “Carta della cittadinanza digitale”, con una formulazione che preludeva al rafforzamento dei diritti e in certa misura riprendeva e rilanciava le ambizioni del Codice originario.¹⁶ Quest'ultimo, infatti, aveva innovato radicalmente il quadro regolatorio previgente sull'attività amministrativa digitalizzata, prevedendo nuovi “diritti dei cittadini e delle imprese”¹⁷ funzionali a garantire alla collettività l'accesso alle IT nei rapporti con una amministrazione che andava via via imponendone l'uso esclusivo per il godimento di tutta una serie di servizi e prestazioni. Quelle disposizioni avevano posto le basi legislative per assicurare a chiunque l'uso consapevole di strumenti già al tempo avanzati e diffusi; ma prefiguravano anche una cittadinanza digitale intesa come realizzazione personale e partecipazione sociale, da sviluppare nel seguito con misure ulteriori rispetto a quelle già previste per la sfera amministrativa. Quanto il primo Codice sia stato lungimirante lo ha mostrato da ultimo la pandemia da covid-19, che imprimendo un'accelerazione incontrollata all'uso del digitale, ha fatto saltare ogni forma di tutela, mettendo in luce un grande bisogno di diritti.¹⁸

Nel biennio 2016-2017 sono stati adottati due decreti delegati (n. 179/ 2016 e il n. 217/2017), i quali però non paiono aver corrisposto all'ambizioso progetto sulla cittadinanza digitale: la platea dei diritti è rimasta circoscritta; e non sono state approntate misure specifiche per l'esercizio di quei diritti di partecipazione sociale e politiche che erano già *in nuce* nel primo Codice. Sono mancate pure una manutenzione straordinaria, capace di rendere più certa una legislazione già erosa da interventi spesso affidati alla decretazione d'urgenza;¹⁹ e il riordino della governance del digitale pubblico, sempre più complessa per

16 Per una prima ricostruzione v. F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2023, pp. 143-178, in cui è riferita anche l'evoluzione del quadro regolatorio; G. PASCUIZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Il Mulino, Bologna, 2021, in cui è rintracciabile un vero e proprio catalogo dei diritti di cittadinanza digitale; S. D'ANCONA, P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. CAVALLO PERIN, D. -U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione cit.*, pp. 223-246.

17 Cfr. Sez. II, Capo I, d.lgs. n. 82/2005.

18 Mette bene in luce questo risvolto A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia cit.* Al proposito, v. anche O. POLLICINO, *Potere digitale*, voce, in *Enciclopedia del diritto - I Tematici V*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, 2023, Giuffrè, Milano, pp. 410-446, secondo cui durante la pandemia anche le amministrazioni hanno abusato dello strumento digitale.

19 Sulle radici della difficile governance del digitale, v. M. S. GIANNINI, *Relazione nel dibattito generale*, in AA.VV., *L'informatica nella riforma della pubblica amministrazione. Atti della Conferenza nazionale, Roma 11-12 novembre 1981*, ed. CNEL, Roma, 1981; P. COSTANZO, *La governance di Internet in Italia*, in O. POLLICINO, V. LUBELLO, E. BERTOLINI (a cura di), *Internet. Regole e tutela dei diritti fondamentali*, Aracne, Roma, 2013, pp. 41-58; E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11, 2012, pp. 1041-1046. Il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) con l'art. 47 ha istituito l'Agenda digitale italiana, affidandone l'attuazione ad una apposita cabina di regia. Il successivo decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), ha istituito un ulteriore organismo, l'Agenzia per l'Italia digitale, che si unisce ai preesistenti già deputati all'attuazione dell'Agenda digitale; e che opera con la finalità, tra le altre di promuovere «la rimozione degli ostacoli tecnici, operativi e organizzativi che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie previsto dall'articolo 3 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni» (art. 20, co. 3, lett. d) Tale è la complessità odierna della *governance* del digitale che non sono mancate di recente proposte indirizzate a un suo riordino. In tale senso,

l'accresciuto numero di soggetti con compiti e funzioni ad essa riferibili.²⁰ Dal punto di vista sostanziale si fatica a rintracciare in quei decreti novità di rilievo sul versante dei diritti, mentre risulta confermata l'innovazione sul piano linguistico-formale, perché i cosiddetti “diritti di cittadinanza digitale” sono così chiamati proprio nel d.lgs. n. 179/2016. Si prevede lì, infatti, che l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), cioè l'ente governativo che ha in carico l'attuazione delle politiche in materia digitalizzazione pubblica, predisponga e pubblichi sul web una “Guida dei diritti di cittadinanza digitale”.²¹

Al catalogo dei diritti di cittadinanza rinvia anche il recente Codice degli appalti pubblici, che disciplina la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei suddetti diritti.²² Riassumendo: i diritti di cittadinanza digitale sono diritti introdotti col Codice del 2005, poi così rinominati dal 2016 in poi, con buona pace delle incertezze definitorie. Si tenga pure conto che “Guida” poc'anzi citata ha compiuto una vera e propria opera di ricognizione di questi diritti, benché a fini meramente informativi. A dispetto del carattere non vincolante del documento, se ne può trarre una ulteriore conferma in ordine alla loro natura di diritti alla “fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione”: anche in questo caso, restano fuori dalla ricognizione i diritti di partecipazione democratica.

Nel catalogo dei “diritti di cittadinanza digitale” contenuto nella Guida predisposta dall'Agid sono censiti il diritto all'uso delle tecnologie; il diritto all'accessibilità; il diritto all'identità digitale; il diritto ad effettuare

per esempio, cfr. il disegno di legge d'iniziativa parlamentare AS908, *Disposizioni in materia di legge annuale per il digitale*, d'iniziativa del sen. Nicita et all. (XIX legislatura), depositato il 12 ottobre 2023, che propone la costituzione di un Comitato di coordinamento (Comitato per lo sviluppo digitale e la regolazione) composto da un rappresentante di tutti i soggetti (autorità indipendenti e agenzie governative) che oggi presidiano per settori la vasta materia. Il ddl affida al Comitato il compito di predisporre e trasmettere al Governo una “relazione annuale sullo stato dello sviluppo digitale nel Paese e sugli ostacoli tecnologici e regolatori al dispiego dell'innovazione digitale”, comprensiva della verifica sull'attuazione della regolazione vigente. Il 7/11/2023 il testo risulta assegnato alla VIII Commissione, esame non ancora iniziato.

20 La lista degli interventi sul Codice è amplissima. Esso è stato integrato e corretto in principio dal d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159, sulla base della delega originaria. A seguire è stato modificato e integrato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 33 della legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). A questa prima stagione di novelle, e di interventi sistematici, è poi seguita una fase di modifiche non coordinate e alluvionali, con disposizioni contenute all'interno di decreti-leggi *omnibus*, tra cui il d.l. n. 179/2012 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese); o il d.l. n. 83/2015 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria); o da ultimo, con leggi di stabilità, come la legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) o la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015). Sulla qualità della regolazione nella materia dell'amministrazione digitale, volendo M. PIETRANGELO, *La qualità della regolazione e la normativa statale in materia di “Agenda digitale”*, in *www.tecnichenormative.it*, Studi e contributi, n. 1, 2014.

21 Comma 1-*quinquies* dell'art. 17 del d.lgs. n. 82/2005, introdotto dal d.lgs. n. 179 del 2016. La Guida è stata adottata con la Determinazione Agid 9 marzo 2022, n. 57 (Approvazione della Guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti dal Codice dell'amministrazione digitale e relativa pubblicazione sul sito web istituzionale di AgID in base all'articolo 17, comma 1-*quinquies* del Codice dell'Amministrazione Digitale.).

22 Cfr. il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), articolo 19 (Principi e diritti digitali): “Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *garantiscono l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale (corsivo aggiunto)* e operano secondo i principi di neutralità tecnologica, di trasparenza, nonché di protezione dei dati personali e di sicurezza informatica”.

pagamenti con modalità informatiche; il diritto a comunicare con i soggetti del settore pubblico utilizzando esclusivamente modalità e strumenti informatici.²³ A questi diritti oggi corrispondono procedure abilitanti, cioè soluzioni IT, predisposte per consentire la fruizione dei servizi online: firma elettronica, posta elettronica certificata, carta nazionale dei servizi, sistema pubblico di identità digitale (Spid), carta d'identità elettronica (Cie), applicazione IO per i servizi pubblici e PagoPA per i pagamenti verso l'amministrazione, sistemi di fatturazione elettronica, per stare alle più note.

Le considerazioni svolte confermano, dunque, un approccio restrittivo del nostro ordinamento nazionale, nel quale la “cittadinanza digitale” è da intendersi (solamente) come l'insieme dei “diritti digitali che, grazie al supporto di una serie di strumenti e processi (ad esempio l'identità digitale, la posta elettronica certificata e il domicilio digitale, le firme elettroniche, i pagamenti informatici), contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione.”²⁴ Non sono i diritti fondamentali esercitabili nell'ambiente digitale ma sono diritti aventi ad oggetto “L'utilizzo da parte del privato delle tecnologie digitali nei rapporti di diritto pubblico (...)”; “(...) Al riconoscimento di siffatto diritto fa da contraltare l'obbligo dell'amministrazione di renderne effettivo l'esercizio, dotandosi di un domicilio digitale e curandone con diligenza la funzionalità.”²⁵

4. Il diritto capostipite all'uso delle tecnologie

Se allora i diritti di cittadinanza digitale coincidono con la famiglia di diritti previsti nel Codice del 2005 e poi rinominati, si può considerare ad essi logicamente sovraordinato il diritto capostipite all'uso delle tecnologie, introdotto dall'articolo 3 del Codice.²⁶ Si tratta di una previsione al tempo ritenuta fortemente innovativa, adottata peraltro sulla scia di altre due disposizioni di tenore analogo: l'articolo 3 del d.lgs. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche)²⁷ e l'articolo 1 della legge n. 4/2004 (Disposizioni

23 Agid, *Guida cit.*, p. 5-6.

24 Agid, *Guida cit.*, p. 3.

25 Così da ultimo Cons. St., sez. II, 6 febbraio 2023, n. 1211, 9.2, 9.3.

26 L'articolo 3 nel testo originario: “Diritto all'uso delle tecnologie. 1. I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice.”; e nel testo oggi vigente: “1. Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute”. L'uso degli strumenti informatici e telematici nel procedimento amministrativo - da intendersi anche per l'esercizio dei diritti azionabili nei confronti delle amministrazioni, così come regolati dalla legge n. 241 del 1990 - era già previsto nel 2005, quando la legge n. 17/2005 ha introdotto nella legge n. 241/1990 il nuovo art. 3-bis (Uso della telematica): “1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.”

27 Nel testo allora vigente: “Art. 3. Principi generali. 1. Il Codice garantisce i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche. I provvedimenti riguardanti l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, rispettano i diritti e le libertà

per favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici)²⁸. Senza entrare nel dettaglio degli ambiti di applicazione di queste diverse disposizioni, occorre qui almeno rammentarne la *ratio* riformatrice, in un percorso regolatorio sulla digitalizzazione che allora come oggi era a prevalente traino economico, e che si faceva finalmente carico della digitalizzazione anche in termini di opportunità e garanzie per la collettività. Nel Codice originario il riconoscimento del diritto all'uso delle tecnologie è stata una conquista perché esso insisteva sulla relazione del cittadino con le amministrazioni (nella prima versione addirittura sulle sole comunicazioni), ma nella *ratio* ambiva a far emergere la centralità della persona nella società digitalizzata.²⁹

Il dibattito sulla natura giuridica dell'articolo 3 del Codice è durato a lungo, anche in ragione delle continue modifiche della norma che via via ne mutavano l'ambito di applicazione soggettivo attivo e passivo, l'oggetto, e pure i termini di giustiziabilità prima davanti al giudice ordinario, poi dal giudice amministrativo.³⁰ Non vi sono più dubbi, tuttavia, sul fatto che esso “rappresenta un vero e proprio diritto del cittadino”³¹.

5. Gli “altri” diritti di cittadinanza digitale: i diritti “tecnificati” e i principi “mortificati”

Nel secondo decennio di vita del Codice prendono forma nuovi istituti, a metà strada tra il diritto e la soluzione tecnica che lo rende godibile. Anch'essi appartengono alla famiglia dei diritti di cittadinanza digitale. Tra questi, il diritto all'assegnazione dell'identità e del domicilio digitale, funzionali a garantire l'accesso ai servizi online. Nelle definizioni normative, l'identità digitale è la “rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi”, mentre il domicilio è un “indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato”.³² Sono misure abilitanti per l'accesso alle prestazioni erogate online, che segnano

fondamentali delle persone fisiche, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto dell'Unione europea. (...)”.

28 Articolo 1, comma 1: “La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici.”.

29 In tal senso, sulla concezione di una amministrazione digitalizzata sì, ma non sbilanciata sul versante organizzativo, v. già E. ZAMPETTI, *Lo Stato verso l'automazione cit.*

30 Si ricorda qui che nella versione vigente l'ambito di applicazione soggettivo passivo copre una platea più estesa dei soggetti pubblici, mentre in quella originaria esso era circoscritto alle sole amministrazioni statali. Un'altra sostanziale novità introdotta nel 2016 è ravvisabile nell'ambito oggettivo della disposizione, poiché l'esercizio del diritto esce dalla sfera comunicativa ed entra a tutto tondo in quella dei «rapporti» tra amministrazioni (o altri enti) e amministrati, recuperando così l'ambizione originaria del legislatore del 2005. Sull'articolo 3, volendo M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con le pubbliche amministrazioni: luci ed ombre*, in I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *Il Codice cit.*, pp. 73-87; ID., *Oltre l'accesso ad Internet. Tra tutele formali ed interventi sostanziali. A proposito dell'attuazione del diritto di accesso ad Internet*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 169-188.

31 Cons. St. n. 1211/2023 cit., 9.2.

32 D.lgs. n. 82/2005, articolo 3-bis (Identità digitale e Domicilio digitale) 01. Chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line offerti dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, tramite la propria identità digitale e anche attraverso il punto di

il progredire della digitalizzazione pubblica, ma tradiscono una certa burocratizzazione e tecnicizzazione dei diritti medesimi: il “diritto tecnicato” finisce cioè per coincidere con l'applicazione IT.³³

Accanto a queste specifiche posizioni soggettive introdotte dal legislatore nel secondo decennio degli anni Duemila, nell'impianto normativo ancora resistono alcune norme di principio di grande respiro democratico, che risalgono agli esordi regolativi. Queste disposizioni di principio già nel 2005 ponevano le basi per una disciplina di dettaglio, che non è seguita, sia sulla cultura digitale che sulle forme e sui metodi della partecipazione democratica online. Si tratta dell'articolo 8 sull'alfabetizzazione informatica, che è “precondizione per continuare a godere dei più elementari diritti civili”³⁴; e dell'articolo 9 sulla “partecipazione democratica elettronica” cioè sulla “partecipazione dei cittadini al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili”. La norma sulla partecipazione è stata integrata nel 2015-2017 con un riferimento espresso anche alla partecipazione nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche, senza tuttavia che ad essa sia seguita una sincera attuazione.³⁵ Il legislatore del 2005 si era invece proiettato nel futuro, lasciando intravedere le potenzialità delle IT per vivificare i metodi della partecipazione popolare, dal dibattito pubblico alle consultazioni nei processi decisori, dai referendum consultivi fino all'esercizio del diritto di voto.³⁶

Nel solco tracciato dalle due previsioni del Codice appena ricordate si sono innestati di recente alcuni interventi normativi settoriali, per quanto a una prima valutazione gli effetti non paiono aver irrobustito

accesso telematico di cui all'articolo 64-bis.”. Gli istituti dell'identità e del domicilio digitale sono stati modificati dai seguenti atti: d.l. n. 179/2012 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese); d.l. n. 69/2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia); legge n. 190/2014 (Legge di bilancio 2015); e i già menzionati d.lgs. n. 179/2016 e d.lgs. n. 217/2017.

33 Cfr. nella legge delega n. 124/2015, l'art. 2, co. 1, lettera h): “(...) semplificare le condizioni di esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi di interesse dei cittadini”. Sulla necessità di rendere effettivi i diritti al digitale ha molto insistito la Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede consultiva sugli schemi di decreti correttivi del 2016 e del 2017 (cfr. Cons. Stato, *Commissione speciale istituita con decreto del Presidente dello stesso Consiglio di Stato del 1° marzo 2016, n. 32*). Per un esame complessivo dell'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato, v. C. BOCCIA, *Il nuovo Codice dell'Amministrazione digitale e l'apporto del Consiglio di Stato*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI, *Codice cit.*, p. 5 ss.

34 Così Cons. St. sez. IV, decr. 21 ottobre 2022, n. 5055. Il Consiglio di Stato, sia pure in sede cautelare, sollecita un'attenta riflessione sui limiti degli obblighi di collaborazione con la pubblica amministrazione richiesti dalla normativa sulla c.d. cittadinanza digitale, chiedendosi – tra l'altro – se sul cittadino possa gravare “l'onere di munirsi d'una sorta di 'ufficio informatico' per potersi correttamente rapportare con l'amministrazione pubblica, e che gli vada perciò riconosciuto, in ogni caso di difficoltà (salvo a postulare un generale obbligo di alfabetizzazione informatica quale precondizione per continuare a godere dei più elementari diritti civili), un soccorso amplissimo – preventivo, ma anche successivo – a carico della controparte pubblica (che, per proprie esigenze, abbia imposto modalità di accesso esclusivamente telematiche)” (par. II, b.3).

35 Il riferimento è al DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione), che prevede l'uso della “telematica” per le consultazioni interne all'analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione.

36 Sui “modi della partecipazione” online, v. ampiamente A. HINTZ ET ALL., *Digital Citizenship in a Datafied Society*, Polity Press, UK, 2018. Sul tema, tra i primi, v. P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il "web": un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015; e volendo M. PIETRANGELO, *Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione*, in S. CIVITARESE TORCHIA (a cura di), *Tecnicizzazione cit.*, pp. 95-112. Con un respiro più ampio, v. ampiamente A. CARDONE, *“Decisione algoritmica” vs Decisione politica. A.I. Legge Democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

in modo significativo la dimensione materiale della cittadinanza digitale.³⁷ La legge n. 15 del 2019 sull'insegnamento scolastico dell'educazione civica ha introdotto l'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza digitale, con l'obiettivo - già ricordato a proposito degli analoghi indirizzi sovranazionali - di ricordare la "somministrazione" di competenze informatiche con un percorso formativo orientato alla "crescita personale e alla cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali" o a "essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale".³⁸ La legge disegna un programma scolastico ambizioso per gli "adolescenti digitali", ma non pare di potersi intravedere un pieno sviluppo dei primi percorsi di alfabetizzazione informatica, né un diritto all'educazione digitale (alla cittadinanza digitale), se non come pretesa azionabile nei confronti di un'istituzione scolastica che non desse seguito alle prescrizioni di legge.

Analogamente, la legge delega n. 33 del 2023 ha immaginato per le persone anziane un percorso "di alfabetizzazione informatica e pratiche abilitanti all'uso di nuove tecnologie idonee a favorire la conoscenza e la partecipazione civile e sociale"³⁹, il quale però nello schema di decreto attuativo

37 Sulla dimensione materiale della cittadinanza, v. L. G. BAGLIONI, *Per una nuova definizione di cittadinanza. Note sociologiche essenziali*, in *Studi di sociologia*, n. 1, 2020, pp. 63-80: "Per far ciò è però necessario tener conto dei capitali della persona, poiché se i diritti sono il fondamento legale dell'azione, i capitali sono l'alimento materiale che li traduce in pratiche di cittadinanza. Entrambi costituiscono risorse per l'azione della persona, ma con differente funzione. Tale azione è da intendersi nel duplice senso della potenzialità, ovvero la capacità come novero di condotte possibili, e dell'azione vera e propria, ossia i funzionamenti come volume di cittadinanza concretamente sviluppato tra è infatti possibile definire la cittadinanza come la capacità d'azione di un individuo all'interno di una società, frutto della combinazione di risorse personali e istituzionali." (p. 76).

38 Cfr. l'articolo 5 della legge 20 agosto 2019, n. 92 (Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica), che ha previsto l'innesto dell'educazione alla cittadinanza digitale nell'insegnamento trasversale dell'educazione civica. La legge elenca una serie di "abilità e conoscenze digitali essenziali" piuttosto ambiziose: "a) analizzare, confrontare e valutare criticamente la credibilità e l'affidabilità delle fonti di dati, informazioni e contenuti digitali; b) interagire attraverso varie tecnologie digitali e individuare i mezzi e le forme di comunicazione digitali appropriati per un determinato contesto; c) informarsi e partecipare al dibattito pubblico attraverso l'utilizzo di servizi digitali pubblici e privati; ricercare opportunità di crescita personale e di cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali; d) conoscere le norme comportamentali da osservare nell'ambito dell'utilizzo delle tecnologie digitali e dell'interazione in ambienti digitali, adattare le strategie di comunicazione al pubblico specifico ed essere consapevoli della diversità culturale e generazionale negli ambienti digitali; e) creare e gestire l'identità digitale, essere in grado di proteggere la propria reputazione, gestire e tutelare i dati che si producono attraverso diversi strumenti digitali, ambienti e servizi, rispettare i dati e le identità altrui; utilizzare e condividere informazioni personali identificabili proteggendo se stessi e gli altri; f) conoscere le politiche sulla tutela della riservatezza applicate dai servizi digitali relativamente all'uso dei dati personali; g) essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo." (art. 5, co. 2). Per una prima rassegna delle iniziative e buone pratiche attuative dei principi codificati nell'art. 5 della legge n. 92/2019, v. M. MARTONE, *Datificazione cit.* Più in generale, sulla legge n. 92/2019, v. S. PANIZZA, *La reintroduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica da parte della legge n. 92/2019, con a fondamento la conoscenza della Costituzione. Tra buone intenzioni e false partenze*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019; ID., *Le Linee guida ministeriali per l'insegnamento dell'educazione civica a partire dall'anno scolastico 2020/2021*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, pp. 1222-1230; G. VESPERINI, *Una legge manifesto sull'insegnamento dell'educazione civica. Commento a legge 20 agosto 2019 n. 92 (Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2019, pp. 552-555.

39 Cfr. la legge 23 marzo 2023, n. 33 (Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane), articolo 3 (Delega al Governo in materia di invecchiamento attivo, promozione dell'inclusione sociale e prevenzione

attualmente all'esame del Parlamento si preannuncia già molto schiacciato sul rapporto di servizio con l'amministrazione, prevedendo in definitiva solo “attività di formazione delle competenze digitali delle persone anziane e di supporto delle stesse nell'utilizzo dei servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni”.⁴⁰

Da ultimo, bisogna aggiungere che rende ancora più incerto il quadro appena tratteggiato pure l'assenza di coordinamento con altre normative che insistono sul medesimo ambito, regolando una rilevante parte dell'attività amministrativa digitale. Tra queste, il d.lgs. n. 33 del 2013 che disciplina i diritti digitali alla trasparenza amministrativa, dal punto di vista sostanziale senz'altro riferibili all'idea di una cittadinanza digitale, come d'altro canto si evince dalla lettera della norma per cui “La trasparenza (...) concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.⁴¹

6. Per concludere

Tirando le fila del discorso, sulla base di quanto annotato sopra non pare si possa sostenere che i diritti di cittadinanza digitale odierni costituiscano una evoluzione del primo nucleo di garanzie introdotto dal legislatore statale nel 2005, a dispetto della loro successiva ridefinizione. Pur avendo egli introdotto anzitempo una buona regolazione, non si coglie in essa una progressione a favore della dimensione partecipativa, che resta in ombra. E in definitiva questi di diritti dal nome altisonante sembrano

della fragilità), comma 2, lettera a: “2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, comma 2, il Governo si attiene ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi: a) con riguardo agli interventi per l'invecchiamento attivo e la promozione dell'autonomia delle persone anziane: (*omissis*) 7) al fine di favorire l'autonomia nella gestione della propria vita e di garantire il pieno accesso ai servizi e alle informazioni, promozione di azioni di alfabetizzazione informatica e pratiche abilitanti all'uso di nuove tecnologie idonee a favorire la conoscenza e la partecipazione civile e sociale delle persone anziane; (*omissis*)”.

40 Cfr. gli articoli 19 (Rete dei servizi di facilitazione digitale) e 20 (Percorso per le competenze trasversali e per l'orientamento per ridurre il divario digitale) dello “Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane” (XIX Leg., Senato della Repubblica, AG n. 121), trasmesso dal Governo il 23 gennaio 2024.

41 V. il comma 2 dell'articolo 1 (Principio generale di trasparenza) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Sulla “trasparenza amministrativa digitale” anche in relazione all'esercizio di altri diritti fondamentali, la letteratura è vasta. Da ultimo, tra i molti, v. B. PONTI, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali*, Franco Angeli, Milano, 2023; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022; C. COLAPIETRO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla "privacy": la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020, pp. 64-91. Sulla cittadinanza amministrativa, anche qui senza pretesa di esaustività, v. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2004, pp. 201-208; A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, VIII, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni cit.*

“concessi” più per raggiungere la migliore performance amministrativa, che per corrispondere ai bisogni reali delle persone.⁴² Non a caso molte delle misure da ultimo previste per dare seguito alle previsioni di legge sopra richiamate sono state disposte grazie alla spinta sulla digitalizzazione amministrativa impressa dal PNRR.⁴³ Dato comunque positivo, visto che tutte le riforme passate del Codice sono state adottate col vincolo dell'invarianza di risorse umane, finanziarie e strumentali, compresa la delega sulla Carta della cittadinanza digitale, il cui ambizioso progetto risultava quindi in partenza già depotenziato. Così regolati, i nostri diritti risultano anche disallineati dalle attuali aperture politiche sovranazionali - di cui bisognerà comunque monitorare gli esiti -, che rappresentano la cittadinanza digitale come esercizio di diritti fondamentali.⁴⁴

D'altro canto, i diritti esprimono la irrinunciabile dimensione formale di questa cittadinanza, ma occorre tradurli in azione, in pratiche di cittadinanza digitale che si alimentano col capitale umano.⁴⁵ Al di là quindi della lettera della legge, è quindi opportuno riferirsi alla cittadinanza digitale nella sua dimensione materiale come a una comunità di persone, che con adeguate capacità e mezzi diventa massa critica che agisce consapevolmente i propri diritti nell'ambiente digitale; che resiste agli urti e alle pressioni degli abusi digitali; che può riaggregarsi in corpi intermedi, contro la deriva della disintermediazione; che può farsi contro potere.⁴⁶ Perché gli utenti dei servizi online, come i consumatori digitali, sono anzitutto cittadine e cittadini digitali e i diritti all'uso delle tecnologie - vecchi o nuovi, quale che sia la loro denominazione - devono ridiventare strumenti di emancipazione personale e di lotta sociale, possono risultare determinanti per contrastare le nuove compressioni degli ordinamenti democratici

42 Secondo G.L. CONTI, *Fra Usability e User Experience: verso il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016, “Il vero senso della cittadinanza digitale, probabilmente, non sta nella digitalizzazione della pubblica amministrazione. Sta nel riconoscimento ai cittadini della possibilità di esercitare i propri diritti secondo una logica che parta dalla user experience della cittadinanza” (p. 20).

43 Per esempio, gli investimenti dell'intervento “Servizi digitali e cittadinanza digitale” del PNRR sono stati destinati alla digitalizzazione dei pagamenti della pubblica amministrazione favore di persone fisiche o giuridiche attraverso terminali di pagamento (POS); e al servizio di collegamento delle imprese alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati. La formazione alla educazione digitale, anche per gli anziani, per ora è ferma al finanziamento della “Rete di servizi di facilitazione digitale”, che dovrà attivare poi attivare le iniziative riconducibili alla educazione digitale svolte, stimate in un costo complessivo di 135 milioni di euro (fonte: XIX Leg., Senato della Repubblica, Servizio studi – Dipartimento affari sociali, *Dossier Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane*, AG n. 121, 5 febbraio 2024).

44 Nel Piano sul decennio digitale della UE le i pilastri sono 4: *digital infrastructures, digitalisation of businesses e digitalisation of public services, digital skills*. Dentro questo progetto ampio e pesante è inserita anche la dichiarazione sui diritti digitali.

45 Così L. G. BAGLIONI, *Per una nuova definizione di cittadinanza cit.*

46 “Achieving a digital transformation that enables the EU to become truly sovereign, resilient, and competitive as well as more sustainable will require the strong and long-lasting support of the European people for conducting the necessary reforms and policy actions” (SWD(2023) 570 final Commission Staff *cit.*, p. 3). Sulla cittadinanza come capitale sociale, tra i molti suoi lavori, v. G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2017, pp. 43-55; e il più recente v. ID., *Cittadini si diventa. Come produrre senso civico e nuovo capitale sociale*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2023, pp. 61-72.

contemporanei.⁴⁷ Finanche nella dimensione locale invece oggi il cittadino inter-attivo e inter-agente non è il co-costruttore della propria città, ma è cittadino-sensore, che vive in spazi urbani ripensati e ridefiniti dalle stesse grandi piattaforme che i protettori dell'interesse pubblico dichiarano di voler contrastare.⁴⁸

Bisogna preservare l'idea di un futuro diverso e possibile: “il 'futuro' appartiene alla macchina, ma l'uomo, attraverso le proprie scelte, ha il potere di farlo diventare 'possibile' secondo una determinata linea di sviluppo, e quindi di garantirsi una dimensione adatta allo svolgimento della propria personalità”⁴⁹; un futuro in cui la tecnologia dovrebbe essere utilizzata per unire le persone, e non per dividerle.⁵⁰

47 Questa sensibilità che si coglie in A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia cit.*, che prospetta un cambio di passo: “dal 'diritto sociale alle tecnologie' al 'diritto delle tecnologie sociali’” (p. 203). Per una teoria della cittadinanza digitale come soggettività politica v. ampiamente E. ISINI, E. RUPPERT, *Being Digital Citizens*, Rowman & Littlefield International, London, 2021. Sullo stretto legame tra esercizio dei diritti e capacità, v. ampiamente A. K. SEN, *Human Rights and Capabilities*, in *Journal of Human Development*, 6, n. 2, 2005, pp. 151-166.

48 Sul punto v. N. CUPPINI, *On Platforming. Notes for Navigating Contemporary Hyper-Urbscapes*, online sulla *Rivista di Into the Black Box Collective*, 19/6/2021, secondo cui le infrastrutture digitali urbane che hanno rimodellato le nostre città e le comunità che abitiamo sono Airbnb, Uber, Booking, Deliveroo, Amazon, Foodora e poi ancora Zoom, Teams, per restare alle più note. Analogamente, A. Shapiro, *Design, Control, Predict. Logistical Governance in the Smart City*, Minnesota University Press, 2020, registra il fallimento dell'idea delle smart cities come luoghi di costruzione di una migliore dimensione di vita collettiva grazie alle IT. Sulla dimensione della comunità smart come potenziale di sviluppo del concetto di cittadinanza digitale intesa come soggettività politica, v. C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo di introduzione*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XVII-XXIV, in particolare XXIII. Al proposito, v. anche M. CAPORALE, *Dalle "smart cities" alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2020, pp. 29-46.

49 Così nel 1970 E. ZAMPETTI, *Lo Stato verso l'automazione cit.*, p. 5, che ragiona del “futuribile”, cioè della interdipendenza di futuro e di possibile, e della responsabilità dei pubblici poteri dinanzi a “innovazioni che sono destinate a coinvolgere tutte le componenti della collettività nazionale”.

50 Così nel 2022 la *European Declaration cit.*, Chapter II (Solidarity and inclusion), § 1.