

# Digitalizzazione e cittadinanza: la figura dell'*e-citizen*<sup>1</sup>

*Filippo Pizzolato*\*

## 1. *La cittadinanza digitale tra diritti e programmi*

In pochi ambiti come in quello della rivoluzione (o transizione) digitale i diversi livelli politico-istituzionali si esprimono verbosamente, con documenti prospettici e di scenario, quasi a tentare di compensare la carenza di presa regolatoria degli strumenti normativi disponibili o di esorcizzare l'inafferrabilità inquietante degli esiti della trasformazione in corso. Pullulano dichiarazioni i cui contenuti sono programmatici, ma incerti, perché rivolte essenzialmente a soggetti – gli Stati – a loro volta in difetto di strumenti regolativi efficaci o a privati che possono sottrarsi a poteri conformativi incisivi<sup>2</sup>.

Il Consiglio sui Diritti Umani delle Nazioni Unite ha approvato, il 29 giugno 2012, una risoluzione<sup>3</sup>, con cui ha sancito il principio non banale per cui gli stessi diritti di cui le persone godono *offline* devono essere garantiti *online*; ha poi riconosciuto la natura globale e aperta di internet, come una forza trainante per accelerare il progresso e lo sviluppo in ogni sua forma; e invitato gli Stati a promuovere e facilitare l'accesso a internet e la cooperazione internazionale finalizzata allo sviluppo dei mezzi di comunicazione e di informazione, sottolineando, infine, la necessità di riconoscere il diritto di accesso a internet come un diritto fondamentale della persona umana. La risoluzione prospetta

\* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Padova.

<sup>1</sup> Il presente articolo costituisce la versione scritta della relazione al convegno "Next Generation P.A. Lavoro pubblico e transizione digitale", svoltosi all'Università degli Studi di Trieste il 7 e l'8 novembre 2024.

<sup>2</sup> Tra i molti, P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, p. 3; A. MORELLI, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *federalismi.it*, 1, 2015, pp. 18-19; A. IACOVINO, *Il costituzionalismo digitale. La regolazione delle mutazioni tra ibridazione e frammentazione*, in V. D'ANTONIO (a cura di), *Diritti digitali*, Salerno, Francesco D'Amato, 2022, pp. 16 e 22.

<sup>3</sup> Human rights Council, risoluzione del 5 luglio 2012, doc. A/HRC/20/L.13, reperibile all'indirizzo [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

un'invarianza dei diritti al mutare dell'ambiente (*offline* o *online*) in cui vanno garantiti.

Tra gli strumenti di cooperazione internazionale, invocati dalla risoluzione ONU, si possono annoverare gli sforzi condotti dalle istituzioni europee (Consiglio d'Europa e Unione Europea).

L'invarianza dei diritti richiamata dalla risoluzione ONU sembra trovare un riscontro nella raccomandazione del Consiglio d'Europa del novembre 2020<sup>4</sup>, in cui la cittadinanza digitale è definita come «la capacità di partecipare attivamente, in maniera continuativa e responsabilmente alla vita della comunità (locale, nazionale, globale, *online* e *offline*) a tutti i livelli (politico, economico, sociale, culturale e interculturale».

Ancora, merita di essere ricordata la più recente (2023) «Dichiarazione europea dei diritti digitali»<sup>5</sup>, firmata dai presidenti della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio. Tale dichiarazione inter-istituzionale era stata, per così dire, annunciata dalla Comunicazione della Commissione «Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale»<sup>6</sup>. Ivi, al par. IV, intitolato alla «cittadinanza digitale», viene esplicitato il concetto per cui «all'interno dello spazio digitale occorre garantire che gli stessi diritti che si applicano *offline* possano essere pienamente esercitati *online*». Vengono inoltre richiamati alcuni principi idonei a integrare la cittadinanza digitale, toccandone profili che attengono a diversi diritti, civili, sociali e politici: «le tecnologie e i servizi digitali utilizzati dalle persone devono essere conformi al quadro giuridico applicabile e rispettare i diritti e i valori intrinseci al «modello europeo». In più l'ambiente digitale antropocentrico, sicuro e aperto dovrebbe rispettare la legge, ma anche consentire sempre più alle persone di far valere i propri diritti, quali il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati, la libertà di espressione, i diritti del minore e quelli dei consumatori». La sintesi è ambiziosa e abbraccia diverse

<sup>4</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2019)10, 21 Novembre, 2020, *Developing and promoting digital citizenship education*.

<sup>5</sup> European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01)).

<sup>6</sup> COM (2021) 118 final, 9.3.2021.

categorie di diritti, nel quadro di una prospettiva antropocentrica ricondotta al “modello europeo”<sup>7</sup>.

*Vaste programme*, come si vede, che, nella stessa Comunicazione, si traduce in un primo step rappresentato da una «dichiarazione solenne interistituzionale tra la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione europea e rifacendosi all’esperienza del pilastro europeo dei diritti sociali, che verrà in tal modo integrata». Si giunge così alla richiamata Dichiarazione (interistituzionale) europea dei diritti digitali.

Le premesse di questa Dichiarazione appaiono, per certi versi, più miti e avvertite della difficoltà della sfida del “governo” della trasformazione digitale. Anzitutto si ammette la natura dichiarativa del testo, inidoneo a incidere «sul contenuto delle norme giuridiche o sulla loro applicazione» (considerando 10). L’efficacia della dichiarazione è programmatica<sup>8</sup>, posto che (cons. 12) la sua promozione ed attuazione «rappresentano un impegno politico e una responsabilità che condividono l’UE e gli Stati membri nell’ambito delle rispettive competenze e nel pieno rispetto del diritto dell’Unione. La Commissione riferirà periodicamente al Parlamento e al Consiglio in merito ai progressi compiuti. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero tenere conto dei principi e dei diritti digitali sanciti nella presente dichiarazione quando cooperano per conseguire le finalità generali stabilite nella decisione sul programma strategico per il 2030»<sup>9</sup>. Tale cammino sembra

<sup>7</sup> La Comunicazione prosegue affermando che «questo modello europeo per la società digitale dovrebbe inoltre favorire e sostenere iniziative per lo sviluppo di una democrazia aperta contribuendo a una definizione inclusiva delle politiche, consentendo un coinvolgimento di ampio respiro dei cittadini e stimolando l’azione di base per lo sviluppo di iniziative locali quali fattori abilitanti per migliorare l’accettabilità sociale delle decisioni democratiche e il relativo sostegno pubblico. Questo modello europeo per la società digitale si basa anche sulla garanzia del pieno rispetto dei diritti fondamentali dell’UE». Sul senso europeo di questo approccio, v. G. ALPA, *La dichiarazione europea dei diritti digitali*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2, 2023, p. 179; V. BERTOLA-S. QUINTARELLI, *Internet fatta a pezzi. Sovranità digitale, nazionalismi e big tech*, Torino, Bollati Boringhieri, 2023, p. 107 ss.

<sup>8</sup> A cui si può accostare un rilievo sul piano interpretativo, come sottolineato da E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 2022, p. 485.

<sup>9</sup> G. ALPA, *La dichiarazione europea*, cit., p. 184 parla di «documento eminentemente politico».

prospettato per ripercorrere quello compiuto dalla “Carta europea dei diritti fondamentali”<sup>10</sup>.

Nel merito, la trasformazione digitale «non dovrebbe comportare la regressione dei diritti» (cons. 3). Per questo fine, meno trionfalistico, la dichiarazione intende specificare (cons. 7) «le intenzioni e gli impegni politici comuni» e ricordare «i diritti più pertinenti nel contesto della trasformazione digitale», considerati entro un quadro che è definito «olistico»<sup>11</sup>. Date queste premesse, il testo si articola in capitoli che, non senza qualche approssimazione, si possono ricondurre ai domini dei diritti sociali, declinato nell’ottica della non discriminazione e della inclusione (cap. 2), dei diritti civili (cap. 3 e cap. 5) e dei diritti di partecipazione in senso lato politica (cap. 4). Il cap. 1 («Mettere le persone al centro della trasformazione digitale») anticipa la chiave prospettica antropocentrica complessiva nell’ambito dei valori europei<sup>12</sup>.

In tema di «solidarietà e inclusione» (cap. 2), si propone la ormai classica – e poco credibile – frase a effetto, per la quale la trasformazione digitale non dovrebbe «lasci(are) indietro nessuno. Essa dovrebbe andare a beneficio di tutti, realizzare la parità di genere e includere in particolare gli anziani, le persone che vivono nelle zone rurali, le persone con disabilità, le persone emarginate, vulnerabili o prive di diritti, così come coloro che agiscono per loro conto, e dovrebbe inoltre promuovere la diversità culturale e linguistica». Si affermano l’obiettivo e l’impegno di ottenere per ogni persona nell’UE una connettività digitale ad alta ve-

<sup>10</sup> G. ALPA, *La dichiarazione europea*, cit., p. 185.

<sup>11</sup> «La dichiarazione dovrebbe inoltre guidare i responsabili politici nella riflessione sulla loro visione della trasformazione digitale: una trasformazione digitale che mette al centro le persone; che sostiene la solidarietà e l’inclusione, tramite la connettività, l’istruzione, la formazione e le competenze digitali, condizioni di lavoro giuste ed eque nonché l’accesso a servizi pubblici digitali online; che ribadisce l’importanza della libertà di scelta nelle interazioni con gli algoritmi e i sistemi di intelligenza artificiale e in un ambiente digitale equo; che promuove la partecipazione allo spazio pubblico digitale; che aumenta la sicurezza e la protezione e conferisce maggiore autonomia e responsabilità nell’ambiente digitale, in particolare per i bambini e i giovani, garantendo nel contempo il rispetto della vita privata e il controllo individuale sui dati; che promuove la sostenibilità. I vari capitoli della presente dichiarazione dovrebbero costituire un quadro di riferimento olistico e non dovrebbero essere letti isolatamente».

<sup>12</sup> ...al fine di «garantire che i valori dell’UE e i diritti delle persone riconosciuti dal diritto dell’Unione siano rispettati online così come offline», lett. b), cap. I, European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade 2023/C 23/01.

locità e a prezzi accessibili, un'istruzione digitale di base ed avanzata e servizi pubblici digitali online. Sotto il capitolo 3, dedicato alla «Libertà di scelta», rientrano gli impegni per un'intelligenza artificiale antropocentrica, etica, trasparente, non discriminatoria, sicura, ecc.; nonché, più in generale, per «un ambiente digitale equo», promozionale della scelta dei servizi utilizzati, trasparente, accessibile, aperto alla innovazione e alla competizione, ecc., a riguardo della «partecipazione allo spazio pubblico digitale» (cap. 4), si esprime l'impegno per un ambiente digitale pluralistico, protetto dalla disinformazione e dalla manipolazione, e che sia in grado di sostenere il libero dibattito democratico online; enuncia gli impegni delle piattaforme, ecc., il capitolo 6 indica gli impegni per la sostenibilità.

A parte il carattere ottativo di questa dichiarazione, essa esprime il senso di un complesso e articolato impegno istituzionale, idoneo a tradursi in concreti programmi di intervento. In effetti, la dichiarazione è inquadrata all'interno di un'ampia strategia, contenuta nella «Bussola per il digitale 2030», e già in parte declinata in obiettivi.

Più che esprimersi in termini di diritti individuali, si può dire che tale dichiarazione sia propedeutica a un'intensificazione delle politiche europee e, auspicabilmente, nazionali rivolte a inverare gli obiettivi. Se il legame tra politiche (e relativi finanziamenti) e dimensione sociale dei diritti è ben noto, tale connessione risulta meno giustificata e più discutibilmente dilatoria per i profili di tutela della libertà negativa che tale dichiarazione individua. Ci si potrebbe chiedere perché si usi la locuzione enfatica «dichiarazione dei diritti» per un documento che, sul piano della garanzia di posizioni soggettive, si pone a un gradino sottostante, cui si esiterebbe a riconoscere un valore giuridicamente programmatico, ma di atto di indirizzo politico. La risposta potrebbe essere nella commistione di stili che spesso gli atti comunitari incorporano, assommando prese di posizioni contenutistiche a finalità complessive di legittimazione politico-democratica, declinata però sul piano degli *output*<sup>13</sup>. Si può allora ipotizzare che la terminologia adottata costituisca una sorta di espediente retorico, riconducibile alla funzione di comunicazione istituzionale, oltre

<sup>13</sup> Classica la tesi di F.W.SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, tr.it., Bologna, Il Mulino, 1999.

che appunto a quella di atto di indirizzo. Se ben si può comprendere il senso strategico di tale scelta comunicativa, non si può sottacere un rischio di degradazione della portata semantica e giuridica del discorso europeo sui diritti e sulla cittadinanza. E questo senza che sia necessario dubitare delle intenzioni contenute nella dichiarazione.

Più sobrie, da questo punto di vista, appaiono le precedenti «Conclusioni del Consiglio sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee»<sup>14</sup>, che sottolineando il progredire della trasformazione digitale (accelerata dalla pandemia) e il bisogno conseguente di un'adeguata istruzione digitale, «prerequisito per contribuire a plasmare la trasformazione digitale» (punto 6), e di «un approccio critico all'informazione» (punto 9), e richiamando il diritto all'istruzione della Carta europea dei diritti fondamentali (punto 10), si dimostrano consapevoli che «in linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità dei contenuti dell'insegnamento e dell'organizzazione dei sistemi di istruzione spetta agli Stati membri» (punto 14); riconoscono che «la protezione dei dati e la sovranità digitale degli Stati membri e dei loro cittadini devono essere garantite nel contesto delle tecnologie didattiche digitali» (punto 20); e si collocano in scia al «piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027» della Commissione europea (punto 27). Le conclusioni formulano inviti piuttosto generici agli Stati e alla Commissione, perché sia garantito «un approccio coordinato all'istruzione digitale», con azioni di sostegno e cooperazione rispetto agli Stati membri. In queste conclusioni, più prosaicamente, la cittadinanza digitale è definita (in nota) come «un insieme di valori, competenze, atteggiamenti, conoscenze e comprensione critica di cui i cittadini hanno bisogno nell'era digitale. Un cittadino digitale sa come utilizzare le tecnologie ed è in grado di interagire con esse in modo competente e positivo». Il termine «diritti» non compare nella definizione e, in generale, nelle conclusioni è usato con parsimonia.

Nell'ambito di questa complessiva strategia europea, una menzione merita il Regolamento UE 2024/1689, che stabilisce norme di armonizzazione sull'intelligenza artificiale, affinché l'IA sia resa compatibile con i diritti

<sup>14</sup> 2020/C 415/10. Si v. anche la Comunicazione della Commissione su «Plasmare il futuro digitale dell'Europa» COM (2020) 67 final., 19.2.2020, e, in sua attuazione, il *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027*.

fondamentali e la sicurezza. Il regolamento individua diversi livelli di rischio (inaccettabile, alto, limitato e minimo) e le relative minacce alla salute e sicurezza o ai diritti fondamentali. Lo scopo del regolamento<sup>15</sup> «non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti dell'azione, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE» (cons. 176).

La prospettiva antropocentrica europea è richiamata (cons. 6), con rimando «ai diritti e alle libertà fondamentali sanciti dai trattati e, conformemente all'articolo 6 TUE, alla Carta». In continuità con queste preoccupazioni, si riconosce (cons. 7) che «è opportuno stabilire regole comuni per i sistemi di IA ad alto rischio. Tali regole dovrebbero essere coerenti con la Carta, non discriminatorie e in linea con gli impegni commerciali internazionali dell'Unione. Dovrebbero inoltre tenere conto della dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale e degli orientamenti etici per un'IA affidabile del gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale (AI HLEG)». Come si nota, la Dichiarazione dei diritti digitali è richiamata una sola volta e nemmeno in termini di parametro vincolante (ma come qualcosa di cui le regole dovrebbero tenere conto).

L'incertezza complessiva che si ricava da questi documenti è comprensibile e realistica, ma non del tutto innocente, perché maschera una situazione che non può definirsi di cittadinanza e tanto meno di diritti acquisiti<sup>16</sup>. Un'azione ampia è programmata, con un orizzonte finalistico. Si può intravedere un percorso verso l'approdo a un costituzionalismo di tipo digitale<sup>17</sup>. Non si può dire che tale «processo di maturazione del

<sup>15</sup> L'art. 1.1 del Reg. così statuisce: «1. Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione».

<sup>16</sup> A. CELOTTO, «Sudditi». *Diritti e cittadinanza nella società digitale*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 3, scrive che «ora, con lo sviluppo della società digitale ci troviamo paradossalmente a retrocedere a consumatori-utenti di grandi reti e social network. A queste grandi reti, partecipiamo come sudditi, cioè come follower, utenti sottomessi, più che come cittadini».

<sup>17</sup> A. IACOVINO, *Il costituzionalismo digitale*, cit., p. 16 ss. Di «laboratorio normativo (...) particolarmente attivo» parla G. ALPA, *La dichiarazione europea*, cit., p. 186.

costituzionalismo digitale» si limiti a enunciare principi e diritti, posto che «si snoda, assumendo forma e sostanza, (...) compie passi in avanti, organizza e inverte un nuovo assetto dei poteri il cui esercizio è nelle mani di vecchie e nuove istituzioni»<sup>18</sup>.

Siamo dunque nel vivo (o all'inizio?) di un nuovo episodio della duratura lotta per il costituzionalismo. Sarebbe ingenuo e ingannevole pensare di poter affermare sin d'ora la meta conseguita: fondamentale è però che alla proclamazione di principi e di diritti programmatici seguano un piano d'azione coerente e interventi adeguati. E che il finanziamento non sia la variabile indipendente di questo programma.

## ***2. La riduttiva traduzione nel contesto nazionale***

A cascata, sull'ordinamento nazionale piovono gli effetti variabili della regolazione e dei programmi dell'Unione Europea. Con riferimento alla situazione interna, è stato rilevato un effetto di depotenziamento del livello di riconoscimento dei diritti digitali, di cui il legislatore nostrano ha «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»<sup>19</sup>.

Il dibattito politico-culturale invero aveva indicato mete più ambiziose, tra cui la formulazione di proposte di revisione costituzionale, con riferimento all'art. 21 Cost., che sarebbe stato, a seguire la proposta Rodotà, integrato da un art. 21-bis così congegnato: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Altri progetti di riforma costituzionale hanno assunto un tono più marcatamente orientato a sottolineare la natura sociale del diritto di accesso alla rete<sup>20</sup>. Il diritto di accesso alla rete è candidato, per

<sup>18</sup> A. IACOVINO, *Il costituzionalismo digitale*, cit., p. 46.

<sup>19</sup> Così M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *Federalismi.it*, 8, 2024, p. 133.

<sup>20</sup> Si v. ancora S. RODOTÀ, Audizione Comm. Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 17 marzo 2015; sul punto, v. G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 117-118.

le implicazioni e per l'ampiezza dei suoi significati, a divenire il fulcro della cittadinanza digitale<sup>21</sup>.

Durante la XVII legislatura repubblicana (2013-2018), la presidente della Camera dei Deputati Boldrini ha nominato una commissione di studio che ha elaborato una bozza di "Dichiarazione dei diritti su Internet", che è stata sottoposta a consultazione pubblica e poi pubblicata sul sito web della Camera<sup>22</sup>.

Sul piano delle traduzioni concrete, la novità più significativa ha riguardato l'adozione del CAD (Codice dell'amministrazione digitale), con il d. lgs. 82/2005, la cui sezione II, capo I, "Diritti dei cittadini e delle imprese", è stata rubricata dall'art. 3, c. I, del d.lgs. 217/2017 come "Carta della cittadinanza digitale"<sup>23</sup>. Tale rubrica appare caratterizzata da una certa enfasi che, all'esito, si rivela una promessa parzialmente mantenuta. Alcuni diritti sono riconosciuti da questa Carta: a partire, «(d)all'uso delle tecnologie» (art. 3), il cui contenuto è il diritto, riconosciuto a chiunque, di «usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice», ma la cui applicazione è limitata ai «rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2».

Entro questa prospettiva, concreta ma limitata<sup>24</sup>, si spiegano le altre situazioni soggettive ricavabili dalla Carta e ambientate nei rapporti con la p.a. L'art. 7 riconosce il «diritto a servizi *on-line* semplici e integrati»; l'art. 8 riguarda l'obiettivo della alfabetizzazione informatica dei cittadini, in termini però inidonei a derivarne un diritto soggettivo o un

<sup>21</sup> La centralità del diritto di accesso è stata enfatizzata da S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti quali i vincoli*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 19 ss.

<sup>22</sup> Ne dà conto e ne propone una sintetica presentazione M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional Studies*, 2, 2020, p. 422 ss. Più ampiamente: G. DE MINICO, *Libertà in rete. Libertà dalla rete*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 20 ss.; A. MORELLI, *I diritti e la Rete*, cit., p. 2 ss.

<sup>23</sup> Su cui G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 113 ss. La svolta linguistica della legge delega del 2015 è sottolineata da M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale"*, cit., p. 134. Sulla mancanza di una definizione di "cittadinanza digitale", si v. M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, 2, 2020, p. 41.

<sup>24</sup> Una valorizzazione del valore di diritto soggettivo di (molte di) queste posizioni soggettive è argomentata da E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 501 ss.

interesse legittimo<sup>25</sup>. Sul piano dei diritti politici, l'art. 9 (partecipazione democratica elettronica) impegna le p.a. a favorire «ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare». Questa norma è stata integrata nel 2017 con il riferimento espresso alla partecipazione nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche<sup>26</sup>.

Ancora: meritano un richiamo, coerente con la cornice delineata, l'art. 17 sul "Difensore civico per il digitale"; e l'art. 53, che impegna le p.a. a realizzare siti istituzionali che rispettino i principi di accessibilità, elevata usabilità e reperibilità anche da parte di persone disabili<sup>27</sup>.

Sul piano dei programmi di ammodernamento digitale può essere richiamato il d.l. 179/2012, la cui sezione V ("Azzeramento del divario digitale e moneta elettronica") contiene l'art. 14, "Interventi per la diffusione delle tecnologie digitali". La legge 92 del 2019 sull'insegnamento scolastico dell'educazione civica ha introdotto l'insegnamento trasversale della «educazione alla cittadinanza digitale» (art. 5), con l'obiettivo – in linea con gli indirizzi sovranazionali – di ricordare la "somministrazione" di competenze informatiche a un percorso formativo orientato alla «crescita personale e alla cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali»; nonché alla consapevolezza «di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale»<sup>28</sup>. Analogamente, la legge delega n. 33 del 2023 ha prefigurato per le

<sup>25</sup> «Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione».

<sup>26</sup> M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale"*, cit., p. 139.

<sup>27</sup> L'accessibilità (anche ai) disabili è espressamente prevista dall'art. 1, della l. 4/2004, contenente disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, modificato dal d.lgs. 106/2018 di attuazione della direttiva 2016/2102.

<sup>28</sup> Sul punto, F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2023, p. 149 ss., il quale rammenta a riguardo anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2022 sull'attuazione di misure di educazione civica (2021/2008 (INI)).

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»<sup>29</sup>.

Sul piano della contornazione della cittadinanza digitale, un passaggio ulteriore, anche se dall'impatto limitato, è rappresentato dalla «Guida dei diritti di cittadinanza digitale» predisposta dall'AgID<sup>30</sup>. Con questo documento, l'agenzia ha offerto un riepilogo dei diritti di cittadinanza digitale previsti dal Codice dell'amministrazione digitale<sup>31</sup>. Si configura pertanto un'opera di ricognizione di questi diritti, a fini meramente informativi. In questo catalogo sono censiti il diritto all'uso delle tecnologie; il diritto all'accessibilità; il diritto all'identità digitale; il diritto ad effettuare pagamenti con modalità informatiche; il diritto a comunicare con i soggetti del settore pubblico utilizzando esclusivamente modalità e strumenti informatici. Dalla lettura si trae conferma in ordine alla destinazione di questi diritti, pensati in ottica di «fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione»<sup>32</sup>. Anche in questo contesto, però, restano fuori dalla ricognizione i diritti di partecipazione democratica.

Coglie pertanto parzialmente nel segno il giudizio critico espresso dalla dottrina circa l'approccio restrittivo del legislatore nazionale alla cittadinanza digitale, «come l'insieme dei “diritti digitali che, grazie al supporto di una serie di strumenti e processi (...), contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione”. 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”»<sup>33</sup>. Resta vero che il novero

<sup>29</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *Sui “diritti di cittadinanza digitale”*, cit., p. 140.

<sup>30</sup> Prevista dall'art. 1-quinquies del d.lgs. 82/2005 (comma così modificato dall'art. 17, comma 1, lett. c), nn 1) e 2), del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217).

<sup>31</sup> [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/guida\\_riepilogo\\_diritti\\_cittadinanza\\_digitale\\_03-2022-acc.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/guida_riepilogo_diritti_cittadinanza_digitale_03-2022-acc.pdf)

<sup>32</sup> Vi si legge infatti che «la cittadinanza digitale si fonda sull'insieme dei diritti che, con il supporto di strumenti come l'identità digitale o i pagamenti informatici, mira a semplificare il rapporto fra cittadini e Pubblica Amministrazione garantendo a tutti l'accesso ai servizi offerti in rete».

<sup>33</sup> Così M. PIETRANGELO, *Sui “diritti di cittadinanza digitale”*, cit., p. 137, citando la guida Agid e la decisione del Cons. St., sez. II, 6 febbraio 2023, n. 1211; M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., p. 44; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 479.

dei diritti interessati non è irrilevante e tanto meno estraneo all'ambito complessivo dei diritti fondamentali.

Il nome di diritti è tuttavia utilizzato in modo spesso a-tecnico, configurando questi piuttosto strumenti volti a raggiungere una migliore performance amministrativa, più che a corrispondere a bisogni determinati e, soprattutto, esigibili delle persone<sup>34</sup>. Pur parte di una trasformazione complessiva e necessariamente graduale, questi "diritti" accreditano l'immagine della cittadinanza digitale come fruizione (o efficientamento) di servizi pubblici a destinazione essenzialmente individuale, obliterando – e questo è un punto costituzionalmente saliente - la dimensione collettiva che, sola, può dare a questi diritti il valore di strumenti di un'efficace trasformazione democratica<sup>35</sup>. Tale osservazione assume ancor più rilievo entro la nostra Costituzione che, fondando l'ordinamento repubblicano sul lavoro, fa dei diritti (o dei diritti-doveri) non solo uno strumento di protezione di una sfera privata ed immune dall'interferenza altrui, ma il motore di una costruzione feriale e democratica della convivenza.

### 3. *L'impatto sulle generazioni di diritti: una rassegna*

Con queste limitazioni, che indeboliscono l'effettività delle tutele, si può ora tentare di analizzare come, e con quale efficacia, la cittadinanza digitale si rifrangia sulle diverse tipologie di diritti, facendone prefigurare nuove espressioni e modificando il modo di porsi di quelli riconosciuti.

<sup>34</sup> M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale"*, cit., pp. 141-142.

<sup>35</sup> Risuonano quindi ispirate e condivisibili le riflessioni di M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale"*, cit., pp. 142-143: «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. 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. 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 contemporanei. Finanche nella dimensione locale invece oggi il cittadino inter-attivo e interagente 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».

Per procedere, per comodità espositiva, si seguirà un tradizionale criterio classificatorio e si prediligerà un approccio sintetico, da rassegna.

a) Il fronte delle *libertà negative* è quello più esposto ed avanzato, sia dal lato delle minacce, sia da quello dell'organizzazione di contromisure giuridicamente efficaci. Sul lato della libertà negativa, la questione è verificare che la cittadinanza digitale offra protezione efficace a una sfera di autonomia privata dall'invasione e dall'interferenza perpetrate a mezzo digitale. Sia rispetto ad invasioni sgradite e non consentite, sia ad interferenze nemmeno percepite. Data la pervasività inedita della minaccia nell'infosfera, in questo ambito, la cittadinanza digitale esige il riconoscimento di «nuovi diritti che proteggono la persona da minacce provenienti dall'uso delle nuove tecnologie da parte di soggetti pubblici o, più spesso, privati e che operano seguendo la logica delle libertà o dei c.d. *Abwehrrechte*»<sup>36</sup>.

Si tratta di un ambito di indagine largamente esplorato, in cui la figura giuridica-simbolo può essere ravvisata nella “riservatezza”, colta sia sotto il profilo, più tradizionale e passivo, del *right to be let alone*, sia sotto quello, più attuale e dinamico, della garanzia della possibilità di conoscere, gestire, controllare e co-regolare i flussi relativi ai propri dati (la cosiddetta “autodeterminazione informativa”<sup>37</sup>), dai rischi tecno-economici di un capitalismo (o di un totalitarismo<sup>38</sup>) della sorveglianza. Le minacce comprendono l'esposizione alla profilazione<sup>39</sup> e, prima ancora, alla raccolta e al trattamento

<sup>36</sup> M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 402.

<sup>37</sup> Su cui Cass. Civ. sez. I, ord. N. 7559 del 27.3.2020. S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 29.

<sup>38</sup> Una sintetica esposizione della sorveglianza di massa in Cina in A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, in V. D'ANTONIO (a cura di), *Diritti digitali*, cit., p. 276 ss.

<sup>39</sup> Si v. il Reg. (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali). Sul tema, v. ora P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 158 ss. e 193 ss.. Una forma di profilazione particolarmente allarmante è quella mirante a definire un sistema di *social credit scoring* e cioè di indici di affidabilità del cittadino. Sul punto: F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, cit., p. 160 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024. L'A. evidenzia i rischi che il *reputation scoring* comporta di distorsione dello Stato sociale, quando i benefici vengano erogati in una logica premiale di *compliance* e al prezzo di un controllo capillare da parte del potere politico. Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Reputation scoring e deformazioni dello Stato sociale*, in E. DI CARPEGNA BRIVIO-A. SANCINO (a cura di), *La democrazia della società digitale. Tensioni e opportunità*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 113-114 e 118.

di dati personali, sensibili o non, non consentita o consentita in modo non attendibile e senza reale alternativa<sup>40</sup>. Lo sviluppo delle neuroscienze pone la questione ulteriore, ancora più radicale, della protezione di una “libertà cognitiva” dall’uso improprio di neuro-tecnologie atte ad alterare il senso di sé e il libero arbitrio<sup>41</sup>. Altre tematiche sono state poste in questa direzione, come ad esempio la protezione dall’*bate speech*<sup>42</sup>.

La risposta giuridica su questo piano non è mancata. Un bastione è stato eretto dal GDPR (reg. UE 2016/679), che riconosce e articola il diritto alla protezione dei dati personali<sup>43</sup>. Il regolamento 679 riconosce una serie di diritti all’interessato, tra cui il diritto di rettifica (art. 16), il diritto alla cancellazione o oblio<sup>44</sup> (art. 17); il diritto di opposizione al trattamento dei dati personali (art. 21); il diritto di non essere sottoposti a una decisione basata unicamente su trattamenti automatizzati (art. 22). Su quest’ultima situazione soggettiva insiste ora il Reg. 2024/1689, il cui considerando 42 sancisce che «in linea con la presunzione di innocenza, le persone fisiche nell’Unione dovrebbero sempre essere giudicate in base al loro comportamento effettivo. Le persone fisiche non dovrebbero mai essere giudicate sulla base di un comportamento previsto dall’IA basato unicamente sulla profilazione». Dall’art. 35 del Regolamento, si ricava un principio di “*privacy by design*”, per il quale la tecnologia deve essere progettata in modo da incorporare la regola della riservatezza<sup>45</sup>. Molte analisi – cui si rimanda per l’approfondimento specifico - hanno affrontato questi profili della protezione e della garanzia da questa nuova espressione di potere (pubblico, ma più spesso privato), mettendo in

<sup>40</sup> Di «trappole del consenso» parla S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 35.

<sup>41</sup> Cfr., nel dibattito recente, P. SOMMAGGIO, *Neurodiritti: tra neuroscienze e neurotecnologie*, in S. SALARDI-M. SAPORITI-M.V. ZAGANELLI (a cura di), *Diritti umani e tecnologie morali. Una prospettiva comparata tra Italia e Brasile*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 165 ss.; M. SOSA NAVARRO, *I neurorights come nuova frontiera della protezione internazionale della persona*, in E. DI CARPEGNA BRIVIO-A. SANCINO (a cura di), *La democrazia della società digitale*, cit., p. 82 ss.

<sup>42</sup> Consiglio d’Europa, racc. 20 del 30.10.97. V. l’approfondimento in C. CIPOLLONI, *Persone, poteri privati e Stato nella rivoluzione internetiana*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 155 ss.

<sup>43</sup> G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 136 ss.

<sup>44</sup> Come diritto non tanto ad essere dimenticati, ma alla contestualizzazione degli avvenimenti, come sottolinea G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 140. Sul diritto all’oblio, v. Cass. sent. 9.4.1998 n. 3679.

<sup>45</sup> G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 180.

luce i progressi e le difficoltà di questa sorta di durissima battaglia di prosecuzione della “lotta per il costituzionalismo”<sup>46</sup>.

Di questo profilo negativo – essenzialmente di matrice liberale – della libertà, come “non interferenza”, o, nella variante repubblicana<sup>47</sup>, come “non dominio” si potrebbe immaginare l’estensione a una soglia più esigente, comprensiva del diritto dell’individuo a non essere connesso, parzialmente o completamente. Ciò nondimeno, tale esito risulta solo parzialmente avvicinato. Il riconoscimento del diritto alla disconnessione ha seguito una parabola complicata, tracciata soprattutto con riferimento all’ambito lavorativo<sup>48</sup>. In tale contesto, questa tutela rappresenta un importante presidio a difesa di un tempo del non lavoro e della distinguibilità di questo da quello del lavoro, al fine di scongiurare una piena sovrapponibilità che lo *smart working* avvicina<sup>49</sup>. Una risoluzione del Parlamento europeo (del 21.1.2021) definisce quello alla disconnessione come un diritto fondamentale<sup>50</sup>.

Questa libertà negativa può essere letta, ancora più radicalmente, come il diritto a restare fuori dalla società digitale? Possono esistere – o almeno resistere - i non-digitali? La questione si presta ad essere impostata secondo più prospettive. Si può vedere nell’infosfera un’espressione del capitalismo della sorveglianza e una dimensione, tra le più strutturali, di un modello neoliberale. Sotto questa angolatura, si vedono nella rinuncia – totale o

<sup>46</sup> Si v., ad es., i contributi in T.E. FROSINI-O. POLLICINO-E. APA-M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Milano, Le Monnier, 2017; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023 (I parte); F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, cit., p. 155 ss.; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 497 ss.

<sup>47</sup> P. PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 2000, p. 48.

<sup>48</sup> Si rinvia alla ricostruzione di L. ESPOSITO, *Diritto di accesso al web*, in V. D’ANTONIO (a cura di), *Diritti digitali* cit., p. 69 ss., che conclude circa la qualificazione dello stesso come «diritto fondamentale» (p. 73).

<sup>49</sup> Si v. le osservazioni costituzionalistiche di P. COSTA, *L’esistenza del lavoratore nella transizione del modello economico. Alcune considerazioni giuridiche e lessicali*, in *Diritto Costituzionale*, 2, 2023, p. 13 ss.; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale*, cit., pp. 9-10. M. CUOMO, *La tutela del diritto alla disconnessione. Fonti, limiti e prospettive*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2023, p. 2, afferma che «il diritto alla disconnessione digitale in Italia si regge ancora su un insufficiente substrato normativo».

<sup>50</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione (2019/2181(INL)).

parziale - ai dispositivi elettronici l'esercizio di una forma di dissenso e di espressione di conflitto e la manifestazione di una cittadinanza antagonista e consapevole. Questa dimensione di auto-esclusione consapevole tende però a rimanere sullo sfondo, proprio perché l'ideologia neoliberale mira a negare (o a nascondere) il conflitto<sup>51</sup>. Gli esclusi sono piuttosto presentati come quelli "senza", anziché come dissenzienti che mirano a esercitare una forza resistenziale: «i "senza" non si presentano più come "altri", come punti di emergenza di una molteplicità contestataria e sovversiva, ma come persone che confortano con i loro bisogni l'idea che la società davvero proponga valori universalmente desiderabili»<sup>52</sup>. Essi vengono descritti come mendicanti alle porte dell'infosfera, anziché come cittadini ingaggiati in una battaglia di democrazia.

L'applicazione di questa chiave di lettura rischia però di esaurire dentro un orizzonte neoliberale una trasformazione che appare assai più ampia. L'esclusione può essere - e perlopiù è - espressione di un nuovo "analfabetismo"<sup>53</sup>, che toglie a chi ne è affetto la parola e, con essa, la cittadinanza. La lezione di don Milani sull'importanza della/e parola/e tornerebbe di prepotente attualità. Questo profilo apre alla dimensione dei diritti sociali, che guadagna terreno nelle analisi sulla cittadinanza digitale.

b) Sul piano dei *diritti sociali*, in chiave costituzionalistica, è facile il richiamo all'art. 3, c. II, come comprensivo di un compito della Repubblica che si rinnova nella direzione di umanizzare ora anche la società digitale, affinché sia luogo di libertà e di eguaglianza e, quindi, spazio di un'effettiva partecipazione. Vari profili dei diritti sociali nell'infosfera sono stati abbozzati: il diritto alla "acculturazione" digitale, come variante del diritto all'istruzione; il diritto all'accesso, nei suoi diversi profili.

<sup>51</sup> M. BENASAYAG-A. DEL REY, *Elogio del conflitto*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 2008, p. 178, per i quali il biopotere «opera sulla base di una *negazione assoluta del conflitto*: non esistono conflitti, ma semplici "problemi tecnici", mere "anomalie" in attesa di diagnosi e terapia».

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 185-186: «il trattamento che il sistema riserva ai "senza" quando li interpreta come soggetti "privi di" ha appunto l'effetto di saturare il campo del conflitto con un insieme di bisogni perfettamente trasparenti ed enunciabili. In altri termini, quei gruppi non risultano desiderare qualcosa che metta in questione l'ordine e il fondamento della società. Più semplicemente, desiderano ciò che i membri bene "integrati" nella società già posseggono».

<sup>53</sup> G. DE MINICO, *Libertà in rete*, cit., pp. 319-320.

La libertà costituzionale immediatamente accostata alla cittadinanza digitale è indubbiamente quella di manifestazione del pensiero, che però, nella giurisprudenza costituzionale, non è stata interpretata come il diritto di tutti a possedere i mezzi del suo esercizio (stampa, tv, ecc...), sicché ci si doveva accontentare di una garanzia del pluralismo con la riserva del tecnologicamente possibile. In alcune note pronunce (tra le quali le nn. 225/1974 e 112/1993), la Corte Costituzionale ha infatti stabilito la non estensione di questo diritto fino alla possibilità di disporre di ogni mezzo<sup>54</sup>. E tuttavia la riconfigurazione di tale diritto in contesto digitale impone di tenere adeguatamente in conto la diversità delle condizioni tecnologiche di accesso individualizzato, che rendono non impossibile, e quindi non eludibile, la questione dell'accesso in senso forte agli strumenti di espressione digitale, posto che questo risulta condizionante rispetto alla fruizione di servizi, economici e non, e al godimento di altri diritti<sup>55</sup>. La strumentalità dell'accesso digitale all'effettivo esercizio di altri diritti costituzionalmente garantiti «non pare ragione sufficiente per negargli il rango di diritto sociale autonomo; in fondo, basti pensare che la stessa istruzione è condizione strumentale all'esercizio di altri diritti»<sup>56</sup>. Nel dibattito politico-istituzionale sono state in effetti avanzate proposte di riforma costituzionale che hanno abbandonato un ancoraggio esclusivo dei diritti digitali all'art. 21 Cost., per farne oggetto di un più ampio diritto sociale<sup>57</sup>. In questo quadro, l'accesso – che diviene formula riassuntiva di questa dimensione sociale – è considerato in termini comprensivi tanto di un profilo statico (la garanzia dell'entrata in rete), quanto di uno dinamico,

<sup>54</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet*, in *Consulta Online*, 2012, p. 9.

<sup>55</sup> Cfr. L. ESPOSITO, *Diritto di accesso*, cit., pp. 52 e 58; «L'accesso alla rete Internet ... incarna senza dubbio il diritto-madre di quella che lo stesso legislatore qualifica come "cittadinanza digitale" ... Detto diversamente, i sistemi informatici sono divenuti strumenti fondamentali di partecipazione dei cittadini all'organizzazione sociale, economica e politica del Paese tanto da far considerare la sua disponibilità una "condizione di vita materiale" necessaria per la garanzia di una vita dignitosa». T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, pp. 9-10; A. IACOVINO, *Il costituzionalismo digitale*, cit., p. 32.

<sup>56</sup> E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023, p. 200.

<sup>57</sup> Ne danno conto, tra gli altri, E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR*, cit., p. 199; P. PASAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consultaonline*, 2014, p. 11.

che reclama l'intervento pubblico volto a rendere l'accesso presupposto di una partecipazione non surrettiziamente svuotata, come avverrebbe, ad esempio, se si attentasse alla neutralità della rete<sup>58</sup>. Come si vede, in questi termini, per il diritto di accesso il confine tra libertà negativa e diritto sociale si fa sottile e poroso<sup>59</sup>.

La dimensione negativa della libertà di accesso, e cioè il contrasto a esclusioni o discriminazioni, gode di un radicamento più saldo nell'ordinamento. Il profilo sociale di questo diritto dovrebbe avere come conseguenza «la coercibilità giuridica della pretesa prestazionale alla banda larga nei confronti del legislatore nazionale, non più libero di attivarsi o meno, perché tenuto da un preciso obbligo comunitario a procurare un risultato al *quisque de populo*»<sup>60</sup>. L'accesso alla dotazione tecnologica è, in effetti, una risorsa materiale o immateriale attraverso cui si può migliorare la resa di servizi e prestazioni, cui corrispondono anche altri diritti sociali. Diritto all'istruzione e diritto alla salute<sup>61</sup> sono esempi lampanti di queste potenzialità.

Occorre poi domandarsi in quale misura l'accesso digitale costituisca una barriera, dal punto di vista tecnico-economico e culturale-relazionale. Rileva qui il tratto multidimensionale del *digital divide*, che si rifrange in componenti infrastrutturali, ma anche culturali e intergenerazionali,

<sup>58</sup> G. DE MINICO, *Libertà in rete*, cit., p. 233.

<sup>59</sup> A. MORELLI, *I diritti e la Rete*, cit., p. 13.

<sup>60</sup> Così, molto puntualmente, G. DE MINICO, *Libertà in rete*, cit., p. 39. L'autrice propone una interessante ricostruzione dottrinarina sulla configurabilità del diritto sociale all'accesso in Internet (*ibidem*, p. 36 ss.) e tuttavia si affretta a precisare che si tratta di una ricostruzione scientifica, «ancora lontana dal concreto operare delle istituzioni europee (*ibidem*, p. 55); convincono meno, nella ricostruzione della A., gli elementi differenziali che rinviene rispetto agli altri diritti sociali (*ibidem*, p. 213 s.): per l'A., gli altri diritti sociali sarebbero caratterizzati da un bisogno specifico dell'individuo. Anche salute e lavoro sono infatti posizioni giuridiche complesse che non si soddisfano puntualmente con l'adempimento di una prestazione. Sul diritto sociale v. anche T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso*, cit., p. 8; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale*, cit., pp. 2 e 12. Sulle ambiguità di questo diritto sociale, v. C. BERTOLINO, *Il diritto di accesso alla rete Internet nell'era dell'accesso*, in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, 2020, pp. 9-10.

<sup>61</sup> Si v. ad es., D. CALIGIORE, *Curarsi con l'Intelligenza Artificiale*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 39 ss. e 115 ss. Tra i costituzionalisti, v. A. MORELLI, *Il diritto alla salute nell'era digitale: profili costituzionalistici*, in O. POLICINO-E. BERTOLINI-V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, Aracne, 2013, p. 97 ss.; R. MICCÌ, *Questioni attuali attorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in *federalismi.it*, 4, 2021, p. 2 ss.; E.A. FERIOLI, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health*, in *Politiche Sociali*, 2, 2023, p. 207 ss.

eccetera<sup>62</sup>. A quest'ultimo riguardo, è stata coniata la distinzione tra «nativi digitali», *ab origine* inseriti (e a loro agio) nella infosfera, ed «immigrati digitali», approdati per tentativo o per necessità in un ambiente in cui sono impacciati e bisognosi di accompagnamento, di accoglienza e di istruzione specifica. Dalla complessità del *digital divide* discendono i binari della risposta repubblicana: da un lato, la realizzazione e l'implementazione di infrastrutture (la banda larga, in primis) di connessione efficace ed abbordabile; dall'altro, l'investimento nella cultura digitale, secondo una logica di *social inclusion* in ambiente digitale<sup>63</sup>.

Questa complessità di profili ha indotto la Corte costituzionale, nella sent. n. 307 del 2004, a riconoscere la legittimità (e la necessità) di un concorso di impegni delle istituzioni della Repubblica per la transizione digitale. Per la Corte, «la normativa oggetto di impugnazione si sostanzia nella mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica. Siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali». L'intervento statale è infatti – e qui sta il punto – «corrispondente a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.».

Un contributo verso la costruzione dell'esigibilità del diritto d'accesso viene dall'ordinamento comunitario e, in particolare, dall'estensione della nozione di servizio universale, entro cui, seppur in una versione insufficiente, è già compresa la possibilità di accesso ad Internet (dir. UE

<sup>62</sup> Concetto scomponibile in diverse dimensioni. Cfr. E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR*, cit., p. 190.

<sup>63</sup> Cfr. A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 259; L. ESPOSITO, *Diritto di accesso*, cit., p. 68.

2018/1972)<sup>64</sup>. E tuttavia la struttura della direttiva si è rivelata inadatta a “costringere” gli Stati ad adottare misure soddisfattive di un diritto sociale<sup>65</sup>. Nella direzione di agire sui presupposti socio-culturali del *digital divide* e, a cascata, sul diritto d’accesso va l’istituzione del “Servizio Civile Digitale”, volto a favorire l’accrescimento delle capacità e delle competenze digitali di base dei cittadini, attraverso il reclutamento di giovani destinati ad aiutare circa un milione di utenti. Si tratta di una misura attuativa dell’Investimento 1.7 del PNRR.

In sintesi, sul punto, si è portati a concludere, almeno provvisoriamente, con una nota di scetticismo circa l’effettività di un diritto sociale all’accesso ad Internet<sup>66</sup>. A maggior ragione se si assume un’accezione forte del diritto sociale valgono le considerazioni avanzate circa un effetto-costruzione dell’ordinamento composito, europeo e repubblicano, il cui esito dipende dalla consistenza dei programmi di investimento.

c) Quanto ai *diritti politici*, e cioè all’impatto della cittadinanza digitale sui diritti di partecipazione politica, il discorso è ancora più ampio e complicato. A un livello di prospettiva, ma già anche di sperimentazioni e di riforme, è giunta l’introduzione dell’*e-voting* nel nostro ordinamento, come strumento pensato per limitare il fenomeno allarmante dell’astensionismo elettorale, almeno quello involontario<sup>67</sup>. L’impatto di Internet sulla democrazia e sulla partecipazione politica è un tema di enorme portata. È quasi di rito la riflessione sull’essenzialità dell’accesso per una piena cittadinanza e per la partecipazione democratica. È stata avanzata la distinzione tra *e-government* (l’integrazione del digitale nel funzionamento della sfera pubblica), *e-governance* (il coinvolgimento

<sup>64</sup> In senso critico, cfr. G. DE MINICO, *Libertà in rete*, cit., p. 216; v. anche L. ESPOSITO, *Diritto di accesso*, cit., p. 55 s.. Già il regolamento UE 2015/2120 conteneva norme sull’accesso a un’Internet aperta (v. art. 3). Si v. poi l’art. 94 d.lgs. 207/2021.

<sup>65</sup> C. BERTOLINO, *Il diritto di accesso*, cit., p. 5: «la tendenza del legislatore europeo è stata di fornire soltanto indicazioni di principio, per poi lasciare agli Stati, in sede di recepimento della normativa, notevoli margini di discrezionalità».

<sup>66</sup> C. BERTOLINO, *Il diritto di accesso*, cit., p. 12: «siamo certamente lontani dalla qualificazione dell’accesso a internet come un diritto realmente esigibile e quale servizio universale»; A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 272.

<sup>67</sup> Cfr. V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell’internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 4, 2022.

dei soggetti interessati alle politiche pubbliche) ed *e-democracy* (la predisposizione telematica di canali di partecipazione decisionale)<sup>68</sup>.

Sul portato democratico della rete, si è passati piuttosto rapidamente da una narrazione utopica e visionaria sulla rivoluzione digitale, intravista come opportunità radicale di redistribuzione del potere e di apertura di nuove occasioni di partecipazione dal basso, a un diffuso disincanto, frutto forse di un brusco risveglio. Vi è ormai una consistente letteratura del disincanto a bilanciare quella del sogno<sup>69</sup>.

La democrazia digitale è stata presentata come attesa di un ampliamento della democrazia, con l'offerta di nuovi canali di partecipazione, e come *chance* di un approfondimento della democrazia stessa, grazie all'intensificazione delle forme esistenti di partecipazione<sup>70</sup>. A tali attese si sono accompagnate aspettative di declino delle vecchie organizzazioni politiche piramidali e gerarchiche del Novecento, a favore di organizzazioni più orizzontali<sup>71</sup>. Addirittura, si è vista nella rete la nuova immagine dell'eguaglianza<sup>72</sup>.

Queste promesse di palingenesi democratica sono state largamente smentite o almeno riequilibrare dal ritorno della *leadership* carismatica, dall'emergere di nuove gerarchie e di inedite forme di controllo dall'alto<sup>73</sup>. La comunicazione digitale ripresenta forme di *leadership* verticale, dinamiche di potere e di controllo, rischi di manipolazione di massa e

<sup>68</sup> Distinzione proposta da G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale*, cit., pp. 184-185; cfr. anche P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato*, cit., p. 105 ss.

<sup>69</sup> P. GERBAUDO, *Comunicazione e politica digitale*, in M. ALMAGISTI-P. GRAZIANO (a cura di), *La democrazia. Concetti, autori, istituzioni*, Roma, Carocci, 2024, p. 238. I testi di informata e documentata critica della democrazia digitale sono ormai molti. Tra questi, cfr. D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, Laterza, 2007; E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, tr. it., Milano, Mondadori, 2014; F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, Codice, 2014; ecc.

<sup>70</sup> P. GERBAUDO, *Comunicazione e politica digitale*, cit., p. 239.

<sup>71</sup> *Ibidem*. Cfr., ad esempio, B.S. NOVECK, *Smart citizens, smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Cambridge Massachusetts London, Harvard University Press, 2015; M. DI FELICE, *La cittadinanza digitale. La crisi dell'idea occidentale di democrazia e la partecipazione nelle reti digitali*, Milano, Meltemi, 2019, p. 135.

<sup>72</sup> A. SCHIAVONE, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Torino, Einaudi, 2019, p. 298.

<sup>73</sup> P. GERBAUDO, *Comunicazione e politica digitale*, cit., p. 238.

processi di disinformazione. Anziché promuovere disintermediazione e la vertigine di un rapporto diretto con il potere, il web è divenuto il regno di una ambigua neo-intermediazione e di una nuova “mediatizzazione” della politica<sup>74</sup>, i cui effetti sono visibili in termini di spettacolarizzazione, condizionamento nella costruzione dell’agenda politica, frammentazione dell’informazione politica, ecc.

Grandi intermediari sono le piattaforme e i motori di ricerca che minacciano la pretesa neutralità della rete e si pongono come veri e propri poteri privati<sup>75</sup>. La partecipazione civica assume, al loro cospetto, per lo più un ruolo reattivo, in risposta a input che arrivano dall’alto. La celebrata interattività si risolve spesso in reattività a stimoli prodotti da *leader* o *influencer* e può quindi dare l’innescio a processi plebiscitari<sup>76</sup>. Una delle versioni più ardite e visionarie a proposito della rigenerazione democratica resa possibile dalle nuove tecnologie conduce alla nozione polisenso di *intelligenza collettiva*<sup>77</sup>. Nella descrizione che ne fa P. Lévy, si allude a un nuovo «spazio antropologico», lo «Spazio del Sapere», che, pur non soppiantando i precedenti, vi si “aggiunge” al modo di una stratificazione<sup>78</sup>. A questa trasformazione corrisponde un modo nuovo

<sup>74</sup> L. DI GREGORIO, *La comunicazione*, in M. ALMAGISTI-P. GRAZIANO (a cura di), *La democrazia*, cit., p. 154; G. GIACOMINI, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, Meltemi, 2018, pp. 89-90. Sulle contraddizioni intrinseche tra democrazia e immediatezza, v. A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Milano, Vita e Pensiero, 2022, p. 95 ss.

<sup>75</sup> G. GIACOMINI, *Potere digitale*, cit., pp. 101 e 105. Nella letteratura giuspubblicistica, anche per riferimenti bibliografici, cfr. C. CIPOLLONI, *Persona, poteri privati*, cit., p. 11 ss.; v. anche A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 269.

<sup>76</sup> P. GERBAUDO, *Comunicazione e politica digitale*, cit., pp. 243-244. Per G. GIACOMINI, *Potere digitale*, cit., p. 192, «quello della democrazia referendaria è un metodo decisionale di tipo aggregativo, nel senso che le opinioni si contano soltanto allo scopo di stabilire qual è l’opinione della maggioranza. Le preferenze dei cittadini sono considerate come un dato di fatto che va semplicemente rilevato. (...) secondo i sostenitori dell’approccio deliberativo va utilizzato come l’“ultima spiaggia”: ritengono infatti che in democrazia le opinioni non possono essere considerate come un dato privato (ciascuno ha le sue), ma vanno piuttosto viste come il risultato di un confronto argomentato nelle varie possibili sedi della sfera pubblica».

<sup>77</sup> P. LÉVY, *Cybercultura. Gli usi sociali delle nuove tecnologie*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 1999, p. 21; ID., *L’intelligenza collettiva. Per un’antropologia del cyberspazio*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 1996, p. 35. Sulle tappe e sui presupposti filosofici di questa nozione, si v. ora P. BODINI, *Democrazia e conoscenza. Il dibattito contemporaneo*, Roma, Carocci, 2024, p. 94 ss..

<sup>78</sup> P. LÉVY, *L’intelligenza collettiva*, cit., p. 219. Ci sono analogie con l’approccio, più sobrio, di L. FLORIDI, *Pensare l’infosfera. La filosofia come design concettuale*, Milano, Raffaello Cortina, 2020.

di costruire significati e di intessere forme dell'interazione sociale e politica e, in esse, si produce niente di meno che una re-invenzione della democrazia, che si fa «distribuita ovunque, attiva, molecolare», in correlazione con la natura dell'intelligenza collettiva che è, a propria volta, «*distribuita ovunque, continuamente valorizzata, coordinata in tempo reale, che porta a una mobilitazione effettiva delle competenze*»<sup>79</sup>. L'apporto continuativo e decentrato delle competenze disseminate in rete viene a comporre «l'intellettuale collettivo», visto da Lévy come «una sorta di società anonima alla quale ogni azionista contribuisce con il capitale delle proprie conoscenze, delle proprie navigazioni, della propria capacità di imparare e di insegnare (...) Questo soggetto transpersonale non si accontenta di sommare le intelligenze individuali. Fa crescere una forma di intelligenza qualitativamente diversa, che va ad aggiungersi alle intelligenze personali, una sorta di cervello collettivo o ipercorteccia»<sup>80</sup>. Questa partecipazione diffusa, raramente presentata come conflittuale, si compone in un insieme olistico, un popolo digitale, caratterizzato da questo permanente *status activae civitatis*, pur in assenza di un territorio fisico definito<sup>81</sup>. In altri “profeti” dell'intelligenza collettiva, questo carattere diffuso della partecipazione popolare mantiene invece un riferimento sensato nel territorio. Mulgan, ad esempio, il teorico della nozione di *Big Mind*, segnala che «nessuna delle piattaforme aggregative ha per ora avuto un ruolo significativo nella soluzione di importanti problemi. Quest'ultimo compito presuppone, di solito, una struttura e, immancabilmente, l'esistenza di un collettivo: un'istituzione o gruppo con una coscienza di sé e con confini precisi»<sup>82</sup>. Su queste premesse, decisamente interessanti, «l'ingrediente più importante per l'intelligenza collettiva si ritrova su scala molto più ridotta, a livello della vicinanza fisica, dell'incontro degli sguardi, dei sentimenti reciproci. (...) La coscienza della

<sup>79</sup> P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva*, cit., pp. 18 e 34.

<sup>80</sup> P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva*, cit., p. 113.

<sup>81</sup> Anche nella cd. *smart city* la definizione dei rapporti con i cittadini è slegata da particolari vincoli territoriali, come mostra M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., pp. 35 e 38.

<sup>82</sup> G. MULGAN, *Big Mind. L'intelligenza collettiva che può cambiare il mondo*, tr. it., Torino, Codice, 2018, pp. 121 e 124.

mente propria e altrui e la successiva creazione di una mente comune sembrano essere condizionate da considerazioni di scala e dai limiti dell'ampiezza di banda emotiva del cervello umano, ossia dal numero massimo di persone con cui possiamo essere in sintonia»<sup>83</sup>.

L'osservazione di Mulgan rafforza l'intuizione che la rete possa essere, piuttosto che la giustiziatrice, la catalizzatrice di processi politico-democratici che sono e restano essenzialmente incarnati e che sono chiamati a svolgersi entro "comunità" definite<sup>84</sup>. Se si assume questa prospettiva, sul piano democratico, l'*e-citizen* è chiamato a saldare dimensione politico-territoriale di appartenenza e innovazione digitale, contrastando lo spossessamento democratico e la conseguente alienazione che la tecnica tenderebbe a produrre. Perché questo obiettivo sia conseguibile, è fondamentale che i diritti dell'*e-citizen* non arricchiscano solo la dotazione individuale dell'internauta, ma rendano possibili strumenti di mobilitazione e di azione collettiva<sup>85</sup>, l'unica che possa produrre una partecipazione politica efficace.

#### 4. *Istituire la cittadinanza digitale*

Dopo aver passato in rassegna le principali direttrici dell'impatto del digitale sulle generazioni dei diritti, si può ora tentare di ricavare qualche considerazione sintetica e riepilogativa sui caratteri della cittadinanza digitale. Problematizzando ciò che per ora si è dato per acquisito, e cioè che abbia un senso parlare di *e-citizen*.

La cittadinanza digitale avvolge diverse dimensioni che intersecano numerosi diritti, come si è potuto vedere. L'impatto è variegato: le nuove

<sup>83</sup> G. MULGAN, *Big Mind*, cit., 140. Una conferma empirica in F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale*, cit., p. 158 ss., che richiama l'analisi di A. FUNG, *Reinventing Democracy in Latin America*, in *Perspectives on Politics*, v. 9, Issue 4, 2011, pp. 857-871.

<sup>84</sup> Così, ricordando soprattutto i casi di Seattle e Porto Alegre, A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 262: «contrariamente a quanto si possa pensare, lo "spazio" che la Rete crea non è "virtuale", perché l'uso che si fa del Web per sensibilizzare, aggregare e mobilitare le persone, potenzialmente su scala globale, è una pratica quotidiana che fa agire le persone nel mondo reale». V. già S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 9. Di «potere trasformativo dell'eterogeneità», con riferimento proprio alla tecnica, scrive YUK HUI, *Tecnodiversità. Tecnologia e politica*, tr. it., Roma, Castelvecchi, 2024, p. 60 ss.

<sup>85</sup> Intuisce questa necessità G. PISANI, *Piattaforme digitali e autodeterminazione. Relazioni sociali, lavoro e diritti al tempo della "governamentalità algoritmica"*, Modena, Mucchi, 2023, p. 131 ss., a partire dall'organizzazione del mondo del lavoro.

tecnologie creano forme e opportunità nuove per diritti già tutelati dalle Costituzioni; consentono di recare minacce inedite a diritti già riconosciuti; fanno emergere il bisogno di garanzia di nuovi diritti (l'accesso, in primis); stimolano l'adozione di norme finalizzate a proteggere interessi umani fondamentali<sup>86</sup>.

Posta l'ampiezza del ventaglio degli effetti, si deve anzitutto abbandonare una prospettiva minimalista che confina Internet e il digitale al rango di *scatola degli attrezzi*, di nuovi, per quanto sofisticati, mezzi, per l'esercizio delle libertà costituzionali<sup>87</sup>. Non convince questa tesi di Internet come mero mezzo, che lascerebbe inalterata la libertà dei fini, sia per la determinazione politica, sia per l'autonomia individuale. Il rapporto mezzi-fini, con riferimento al nesso tra tecnica e politica (o tra tecnica e libertà), non è più configurabile in termini così semplificati e consolatori, ma si è trasformato fino a suscitare riflessioni di segno opposto, a venature distopiche, che riconoscono la piena pertinenza di fatto dello sviluppo tecnico al regno dei fini e quanto illusorio possa essere ritenere che la libertà, spesso così fragile, possa dominare la tecnica<sup>88</sup>.

Ci si avvicina alla comprensione della complessità dell'impatto quando si descrive il digitale come l'ambiente (*l'Infosfera*<sup>89</sup>) che cambia il modo degli esseri umani di rapportarsi tra loro. Si è, talora con punte di lirismo, parlato di una nuova «ecologia»<sup>90</sup>, reticolare e interattiva, irriducibile al modello socio-politico archetipico della *polis*, antropocentrica e separata dal mondo circostante<sup>91</sup>. L'Internet delle cose e lo sviluppo e l'interconnessione delle reti generano infatti un flusso continuo di dati che eccede

<sup>86</sup> Secondo l'efficace sintesi di M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 399 ss., anche A. CELOTTO, "Sudditi", cit., p. 36.

<sup>87</sup> Per E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR*, cit., p. 200: «è da ritenere oramai riduttivo pensare alla rete soltanto come un mezzo per accedere ad altri diritti, in quanto essa è divenuta una struttura sociale in cui si sviluppano rapporti umani, economici e politici»; cfr. anche L. ESPOSITO, *Diritto di accesso*, cit., p. 64.

<sup>88</sup> Ci si limita al riferimento a U. GALIMBERTI, *Letica del viandante*, Milano, Feltrinelli, 2023, p. 131 ss.; e YUK HUI, *Tecnodiversità*, cit., p. 51.

<sup>89</sup> Sui cui tratti, v. L. FLORIDI, *Pensare l'infosfera*, cit.

<sup>90</sup> M. DI FELICE, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 14.

<sup>91</sup> M. DI FELICE, *La cittadinanza digitale*, cit., pp. 66-68 e 93.

rispetto al rilievo comunicativo<sup>92</sup>, per come tradizionalmente è inteso, per dare origine ad una «dimensione informatizzata del reale», a cui prendono parte non più solo esseri umani, ma esseri viventi e perfino oggetti inanimati<sup>93</sup>. L'esistenza e la cittadinanza nell'Infosfera si disvelano essenzialmente nella partecipazione a questo flusso comunicativo e informativo<sup>94</sup>. Non vi è pertanto una separazione spazio-temporale tra cittadinanza *on* ed *off line*, ma un'integrazione *onlife*<sup>95</sup>.

Alla luce di questa prospettiva, il digitale non può essere catalogato come un unico, "nuovo" diritto<sup>96</sup> e nemmeno, come si è visto, in termini di mezzo, ma come contesto o ecologia in cui vanno ambientati la cittadinanza e, in essa, i diritti. Di "ambiente digitale" scrivono gli stessi documenti europei<sup>97</sup>. Da qui, la prospettiva – che è emersa come obiettivo nei documenti europei – di garantire l'equivalenza dei diritti costituzionalmente riconosciuti *offline* anche *online* e quindi, nell'ottica integrata, *onlife*.

Si tratta di un ambiente che non esaurisce la sua innovatività nel contesto delle comunicazioni tecnologiche, ma si estende a conformare le relazioni sociali e a divenire veicolo di integrazione, o viceversa di esclusione, sociale<sup>98</sup>. La pandemia ha tragicamente dato conferma di questa rilevanza sociale, nonché – a ben vedere – dell'insostituibilità della relazione

<sup>92</sup> L. FLORIDI, *Prefazione*, in V. BERTOLA-S. QUINTARELLI, *Internet fatta a pezzi*, cit., p. 8: «Internet nasce come rete di comunicazione ma, una volta trasformatasi nel web, diventa uno spazio, e presto l'ambiente in cui sempre più attività umane si svolgono».

<sup>93</sup> M. DI FELICE, *La cittadinanza digitale*, cit., pp. 35, 40, 106. L'A. fa ricorso all'immagine dell'info-individuo, che «è l'insieme indissociabile della persona fisica e di quella digitale, la prima organica e la seconda composta dall'insieme dei dati online e dei profili digitali» (p. 109). Foreste, fiumi, ecosistemi e climi, umanoidi, robot, plantoidi, entità informatiche, avatar, assistenti digitali, ecc., sono identificati, dall'A., come «nuovi cittadini» (pp. 147, 161 e 165).

<sup>94</sup> M. DI FELICE, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 159.

<sup>95</sup> L. FLORIDI, *Prefazione*, cit., p. 8; su questa linea, con interessanti riflessioni, v. E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 480; cfr. anche C. PANCIROLI-P.C. RIVOLTELLA, *Pedagogia algoritmica. Per una riflessione educativa sull'Intelligenza Artificiale*, Brescia, Scholé, 2023, p. 71. S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 17 si riferisce alla infosfera come a «una componente della cittadinanza, dunque una precondizione della stessa democrazia».

<sup>96</sup> La «libertà informatica»: ipotesi discussa criticamente da M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 407.

<sup>97</sup> V. anche A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale. Una sfida per il diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, 4, 2022, p. 435 ss.; A. MORELLI, *I diritti e la Rete*, cit., p. 4 recupera il termine «ecosistema».

<sup>98</sup> E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR*, cit., p. 192.

corporea. Rimangono *grosso modo* distinguibili i tipi di rapporti entro cui la Costituzione inquadra i diritti e doveri: civili, etico-sociali, economici e politici. Ciò nondimeno, questi tipi di rapporti si svolgono ora in ambiente digitale e non unicamente corporeo.

Per questa portata ambientale, sistemica, non convince sul piano prescrittivo, e ancor meno rassicura, l'idea che per Internet possa valere una costituzione settoriale, "funzionale"<sup>99</sup>, di tipo transnazionale, poste le implicazioni, le interconnessioni fitte e la trasversalità rispetto a ogni altro "settore" o sistema. Questa può essere semmai la descrizione di una situazione attuale, che, alla luce del costituzionalismo prescrittivo, appare problematica. Come si possono circoscrivere i soggetti interessati a questo "settore"? La stessa ipotesi – talora avanzata – di apertura di una dedicata fase costituente incontra il limite di identificare e circoscrivere le forze costituenti interessate<sup>100</sup>.

Per le caratteristiche dell'ambiente della "infosfera", strutturalmente interconnesso, la cittadinanza digitale non può essere descritta in termini di appartenenza. Ciò però, anziché semplificare, complica molto l'analisi<sup>101</sup>. Può esistere una cittadinanza senza appartenenza? La correlazione più strutturale della cittadinanza è proprio con un'appartenenza, segnata da confini<sup>102</sup>, mentre quella con i diritti è legata alla evoluzione

<sup>99</sup> Discute questa ipotesi, sulla base delle categorie di G. Teubner, A. IACOVINO, *Il costituzionalismo digitale*, cit., pp. 18-20, che riferisce di «processi di costituzionalizzazione autopoietica attivati nel contesto transnazionale dalle organizzazioni non governative e dalle comunità epistemiche» (p. 20). Critici S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 65; e M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 397.

<sup>100</sup> M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 430 affaccia la necessità di «un vero e proprio sforzo «costituente».

<sup>101</sup> G. MORO, *Cittadinanza*, Milano, Mondadori, 2020, p. 122, da una prospettiva sociologica, annovera quella digitale tra le forme di cittadinanza emergenti, considerandole come «anomalie (che) mettono in questione l'intero paradigma» della cittadinanza democratica.

<sup>102</sup> Esemplare la ricostruzione di E. GROSSO, *La Cittadinanza; le radici e i modelli di riferimento*, in E. GROSSO-G. DEMURO-C. PANZERA, *La cittadinanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 17-18 e p. 22: «l'idea di confine è sempre stata, e continua ad essere, implicitamente presupposta a qualsiasi nozione di cittadinanza. Senza il confine, la cittadinanza finirebbe per sciogliersi in una indistinta – e inutile – categoria universale sostanzialmente riferita e riferibile all'intera umanità». In termini storici e filosofici, il legame è riaffermato e fondato in P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 486, 495 e 508 ss.; G. MORO, *Cittadinanza*, cit., p. 44; H. LINDAHL, *Authority and the Globalisation of Inclusion and Exclusion*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2018, p. 399;

e alla qualificazione dello *status* di cittadino nello Stato liberale e poi liberal-democratico. Anche i sudditi erano formalmente cittadini, ancorché svuotati di tutti o quasi i diritti<sup>103</sup>. Nello spazio digitale, è difficile tracciare suddivisioni (territoriali o tecnologiche<sup>104</sup>) e bolle stabili che l'interconnessione tende ad aprire ben più di quanto non succeda per i confini fisici, più o meno porosi e sorvegliati.

Quello di internauta non è uno *status* giuridicamente definibile entro la pseudo-appartenenza all'infosfera. Semmai è una condizione di tipo tecnico-fattuale, che gli ordinamenti giuridici – territoriali, su diversa scala, e funzionali – cercano, ciascuno nella propria sfera di validità, di regolare mediante l'attribuzione e la garanzia, spesso fragile, di diritti e di doveri. La cittadinanza digitale, per questo tratto composito e, per così dire, “a scavalco”, è pertanto una formula sintetica e aspecifica, finanche approssimativa<sup>105</sup>, entro cui si tenta di riportare a unità descrittiva l'insieme degli sforzi e dei risultati parziali di conformazione giuridica dello *status* di internauta da parte della pluralità degli ordinamenti.

Un'ipotesi ricostruttiva alternativa punta a definire la cittadinanza digitale in termini non di appartenenza, ma di partecipazione, sebbene nei fatti non universale<sup>106</sup>. Per questa via, sembrerebbe potersi istituire un parallelismo con la cittadinanza costituzionale, che ha il suo fondamento sul lavoro (artt. 1 e 4, c. II, Cost.). Ciò nondimeno, il carattere partecipativo della cittadinanza costituzionale è comunque criterio ispiratore della definizione di un'appartenenza, che, per quanto dinamica e aperta, è delimitata dalla legge in attuazione della Costituzione. La problematicità di una cittadinanza di mera partecipazione si può cogliere nello scar-

e A. FERRARA, *Sovranità intergenerazionale. Potere costituente e liberalismo politico*, Milano, Società Aperta, 2024, p. 248.

<sup>103</sup> È istruttivo all'uopo l'uso del termine “cittadino” di TH. HOBBS, *Prefazione ai lettori*, in *Elementi filosofici sul cittadino* (1642), in *Opere politiche*, a cura di N. Bobbio, I, Torino, Utet, 1988, p. 67 ss.

<sup>104</sup> Sul tema si rimanda però all'analisi di V. BERTOLA-S. QUINTARELLI, *Internet fatta a pezzi*, cit., pp. 71 ss. e 132, che mette in luce le spinte alla frammentazione di Internet provenienti dagli Stati sovrani, in particolare dalla Cina e dalla Corea del Nord (p. 87 ss.), ma anche dalle grandi piattaforme private, a difesa del proprio potere economico e a detrimento della concorrenza.

<sup>105</sup> ... “nebulosa” per E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 475.

<sup>106</sup> La distinzione è bene evidenziata nel bel saggio di A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., p. 256.

to – entro certi limiti fisiologico - che separa la cittadinanza secondo la Costituzione, a base lavoristica, da quella secondo la legge, che traduce in modo imperfetto e sempre approssimativo questa appartenenza aperta e dinamica.

Se la sineddoche della cittadinanza secondo la Costituzione è il *lavoro*, si può ipotizzare che la sineddoche della “cittadinanza” digitale sia la *comunicazione*. Lavoro e comunicazione indicano al cittadino percorsi di apertura e potenzialmente collaborativi. Lavoratore e info-individuo sono le icone del cittadino, rispettivamente secondo la Costituzione e l’ecosistema digitale. Progresso materiale e spirituale della società e implementazione della rete e dell’intelligenza collettiva sono i sistemi relazionali a cui il cittadino prende parte. Entrambe le forme-simbolo di libertà e di cittadinanza richiedono però di essere *istituite*, affinché esprimano una partecipazione che sia promozionale dell’umano e non coprano, al modo dell’intonaco, una condizione di subalternità. Dignità, libertà, eguaglianza e partecipazione vanno garantite all’info-individuo, così come al lavoratore. Non sono attributi automatici. Ciò implica che si apra una questione pedagogica<sup>107</sup>, politica e giuridica<sup>108</sup>, oltre che un’istruzione tecnica, e che si attivi il lavoro dell’etica e quello del diritto. Mentre la società abbracciata dalla Repubblica ha una stratificazione politico auto-riflessiva e sintetica, nella forma di una sfera pubblica che regge il momento istituzionale, la seconda – la rete - formalmente no, e il suo versante politico, lungi dall’essere assente, annega in un’apparente, ma ingannevole, orizzontalità.

La necessità di istituire la libertà<sup>109</sup>, nella forma del lavoro o della comunicazione, fonda la necessità di una sfera istituzionale che non anneghi nel farsi autopoietico di un sistema espanso, entro il quale la libertà degenera facilmente in potere di alcuni e in soggezione di altri, ma che costituisca una sfera sintetica e autoriflessiva. La sfera pubblica degli Stati non ha

<sup>107</sup> Sull’aspetto pedagogico, v. ad es. C. PANCIROLI-P.C. RIVOLTELLA, *Pedagogia algoritmica*, cit., p. 87 ss.

<sup>108</sup> Si v. ad es. le sintetiche, ma dense considerazioni di TH. CASADEI, “Una questione di accesso”? *Democrazia e nuove tecnologie. Il caso dell’istruzione*, in S. SALARDI-M. SAPORITI-M.V. ZAGANELLI (a cura di), *Diritti umani e tecnologie morali*, cit., p. 27 ss.

<sup>109</sup> Sulla necessità di istituire la libertà, si rinvia alle illuminanti pagine di M. FABRE-MAGNAN, *L’institution de la liberté*, Paris, PUF, 2018.

sufficiente presa sull'infosfera, ma l'infosfera non ha risorse autonome di governo istituzionale riconoscibile e attendibilmente democratico. Alla luce di queste considerazioni, ci si può chiedere quale declinazione attiva presenti la cittadinanza digitale. Anche il lavoro non è, in Costituzione, automaticamente strumento di cittadinanza, ma esige di essere istituito in termini che lo rendano espressione di scelta e di vocazione sociale, e quindi fattore di emancipazione e di partecipazione. A maggior ragione, la partecipazione digitale, nonostante alcune narrazioni entusiastiche e visionarie, non è spontanea, ma esige di essere istituita e il percorso della sua istituzionalizzazione è da poco cominciato ed è tutt'altro che incontrastato. La comunicazione trascolora spesso in informazione, attinta o rilasciata dagli internauti senza consapevolezza e senza consenso. Sul fronte politico-partecipativo, la cooperazione all'intelligenza collettiva è espressione di promozione personale o è una condizione opaca e necessitata?<sup>110</sup>

Il cammino de - ma forse è meglio dire la lotta per - il costituzionalismo democratico e digitale ha il senso della ricerca di una risposta credibile e accettabile a questo interrogativo e sembra passare, più che per un mero (e, ad oggi, improbabile) "addomesticamento" dell'ambiente digitale, per una riconfigurazione complessiva della cittadinanza, che, in linea con l'esperienza, sappia tenere insieme le dimensioni on e off line. In questo cammino, il concetto di cittadinanza digitale potrà evolvere da riferimento generico - quale ancora è - a una nozione più specifica anche sotto il profilo giuridico, presumibilmente come sviluppo del paradigma della *cittadinanza europea*.

Digitalization and citizenship: the e-citizen's figure

*Filippo Pizzolato*

Abstract: Il saggio affronta il concetto, spesso evocato ma indeterminato, di cittadinanza digitale. A partire dai documenti, dai programmi di intervento e dalle norme europei e nazionali, si evidenzia l'impatto della trasformazione digitale sulle diverse generazioni di diritti. Verificata

<sup>110</sup> A. MAIELLO, *La cittadinanza digitale*, cit., pp. 268-270.

l'ampiezza di questo impatto, il saggio si interroga sulla configurabilità, sulle caratteristiche e sulle aporie della cittadinanza digitale, alla luce di un'evoluzione che può essere descritta come una nuova tappa della lotta per il costituzionalismo.

Abstract: The essay faces the often evoked, but indeterminate, concept of digital citizenship. Starting from documents, programs and European and national regulations, the impact of digital transformation on different generations of rights is highlighted. Once the extent of the impact has been ascertained, the essay questions the configurability, characteristics and aporias of digital citizenship, in the light of an evolution that can be described as a new step in a fight for constitutionalism.

Parole chiave: cittadinanza; digitalizzazione; accesso digitale; partecipazione; infosfera.

Keywords: Citizenship; Digitalization; Digital Access; Participation; Infosphere.