

Comunicazione democratica o nuove disuguaglianze? Barriere strutturali nel rapporto digitale tra PA e cittadinanza

23 Giugno 2026

di **Lorenzo Danieli**

La relazione tra cittadinanza e Pubblica Amministrazione in Italia sta attraversando una fase di profonda trasformazione, spinta da una necessaria accelerazione nella digitalizzazione dei servizi. Sebbene l'obiettivo sia la semplificazione dei processi burocratici, l'innovazione tecnologica rischia di scontrarsi con asimmetrie strutturali preesistenti. Più che un fenomeno neutro, la digitalizzazione orientata a tagliare i costi (carta, personale, archivi) esternalizzandoli sui cittadini (in tempo, oneri di connessione, hardware, autoformazione, intermediari), tende ad agire come ulteriore filtro di disuguaglianza: chi non possiede le capacità di orientamento e di utilizzo della tecnologia risulterà infatti rallentato. L'Indagine OCSE 2024 sui Fattori che determinano la fiducia nelle istituzioni pubbliche evidenzia un fenomeno specifico del contesto italiano: la percezione della cittadinanza è relativamente positiva per quanto riguarda la capacità delle istituzioni di innovare tecnologicamente i servizi – con indicatori sopra la media OCSE – dando un segnale di riconoscimento dello sforzo volto a una transizione funzionale, compiuto da portali regionali e agenzie fiscali. Tuttavia, il progresso sul piano dell'efficienza operativa non si configura come causa diretta di una maggiore inclusività o di un rapporto di fiducia più solido. In assenza di un adattamento reale alla struttura sociale italiana, la riorganizzazione dei servizi rischia di determinarsi non in un incremento dell'inclusione, bensì in una moltiplicazione delle disuguaglianze strutturali.

Nella vita quotidiana la tecnologia è ormai pervasiva. Ci accompagna negli spostamenti, negli acquisti, e persino nelle azioni routinarie più semplici, come ordinare un caffè. Questa pervasività alimenta la convinzione diffusa che possedere uno smartphone permetta un accesso indiscriminato a piattaforme e servizi, di ordine pubblico e privato. Bisogna però fare una distinzione tra 'accesso' e 'agency', ovvero la capacità di influenzare la realtà circostante. La promessa della digitalizzazione dei servizi pubblici si regge sul presupposto implicito che tutti i cittadini dispongano delle stesse capacità di orientarsi, comprendere e fidarsi degli strumenti con cui la pubblica amministrazione si sta riorganizzando. Eppure, nel contesto italiano sono diversi i retaggi culturali e strutturali che interferiscono limitando l'accesso e l'efficacia operativa dei servizi digitali al cittadino. Nonostante investimenti, riforme e portali unificati, tra PA e cittadinanza persistono tre barriere strutturali – diverse ma interdipendenti – che rischiano di rendere la digitalizzazione inclusiva solo in linea teorica. Si tratta di barriere che non riguardano esclusivamente la tecnologia, ma anche la capacità delle istituzioni di comunicare, l'equità delle infrastrutture e il fragile rapporto di fiducia che lega i cittadini allo Stato.

La prima barriera è di ordine comunicativo-informativo. La struttura della pubblica amministrazione in Italia – a livello statale, regionale e comunale – è caratterizzata da una pluralità di enti e uffici con competenze talvolta sovrapposte. Questa configurazione istituzionale genera ostacoli strutturali all'informatizzazione delle procedure, rilevati nel rapporto Valutazione di impatto del progetto Italia Login – La casa del cittadino.

Una conclusione che si può trarre dal rapporto sopracitato è la difficoltà, da parte delle amministrazioni, di definire tutele legali adeguate per lo scambio di dati tra le stesse. In assenza di cornici chiare e condivise che regolino lo scambio dati dei cittadini, ne viene un importante rallentamento nella stipulazione di accordi, ostacolando la costruzione di sistemi di interoperabilità affidabili. Inoltre, data la necessità di ingenti investimenti coordinati per adottare e mantenere le piattaforme condivise, si giunge ad un risultato territorialmente asimmetrico: le Regioni più sviluppate, con maggiori capacità amministrative e finanziarie, riescono a sfruttare le potenzialità della digitalizzazione, mentre le Regioni in transizione o meno sviluppate restano indietro. Le difficoltà nello sviluppo di un'infrastruttura nazionale unificata per lo scambio istituzionale di dati – condizione essenziale, come ricorda il rapporto del progetto Italia Login, poiché "lo scambio dati tra Pubbliche Amministrazioni è alla base dell'ampliamento del portafoglio dei servizi erogabili al cittadino e alle imprese" – si sviluppa sul retaggio culturale burocratico italiano, che già si scontra con simili difficoltà. È proprio l'assenza di un dialogo fluido tra uffici e

amministrazioni diverse che crea la prima barriera, rendendo complesso coordinare procedure, condividere informazioni e costruire strumenti digitali integrati e condizionando l'intero ecosistema di erogazione dei servizi pubblici. Ma in egual modo la barriera comunicativo-informativa si articola nella relazione tra istituzioni e cittadinanza, oltre che tra istituzioni e istituzioni. La difficoltà di costituire un sistema interoperabile all'interno della PA ha ricadute dirette sull'esperienza del cittadino: reperire informazioni chiare, aggiornate e coerenti diventa un percorso a ostacoli. Il risultato è una comunicazione pubblica frammentata e territorialmente asimmetrica, nella quale il cittadino fatica a orientarsi e ad accedere ai servizi di cui ha diritto.

La seconda barriera è quella di ordine fiduciario.

Innanzitutto, persiste un tratto strutturale della cultura civica italiana: la cronica difficoltà a riporre fiducia nelle istituzioni. L'Indagine OCSE del 2024 sui Fattori che determinano la fiducia nelle istituzioni pubbliche rileva che solo il 36% degli italiani esprime un livello di fiducia alto o moderatamente alto verso il governo nazionale, un valore leggermente inferiore alla media dei Paesi membri. Tuttavia, il rapporto identifica un divario di 28 punti percentuali rispetto alla media OCSE sia nella *soddisfazione verso i servizi amministrativi* sia nella percezione di *facilità a reperire informazioni sulle procedure amministrative* per orientarsi tra gli adempimenti pubblici.

In aggiunta, non diffidiamo solamente della Pubblica Amministrazione, ma anche delle procedure digitali stesse, percepite raramente come strumenti di effettiva semplificazione. Il Referto AGI-Censis del 2017 evidenzia come una parte consistente della popolazione continui a preferire lo sportello fisico a quello digitale, motivando la scelta con la "preferenza di un rapporto diretto con l'operatore". Questo potrebbe segnalare come l'operatore funga da intermediario con il linguaggio burocratico e come bussola tra i complicati processi istituzionali. Ma c'è un altro aspetto da prendere in considerazione: in un sistema amministrativo percepito come complesso e frammentato, l'interazione personale offre una forma di garanzia, la sensazione di poter evitare errori e di ottenere un esito certo e tracciabile.

Il risultato complessivo è un circolo vizioso. La fiducia nelle amministrazioni è bassa, allo stesso tempo la difficoltà di reperire informazioni chiare e affidabili rafforza la percezione di istituzioni lontane e poco disponibili. Quando i cittadini sviluppano la sensazione di istituzioni distanti, autoreferenziali o poco trasparenti si alimenta la percezione che la propria voce politica conti poco. Non sorprende dunque che, in Italia, solo un cittadino su tre ritenga di avere un'influenza reale sulle questioni locali, contribuendo a incrementare un Trust Gap già profondamente radicato.

Infine, si consolida un terzo tipo di barriera che, rispetto alle precedenti, tende a essere percepita come marginale, eppure produce effetti profondi sulla possibilità stessa di esercitare la cittadinanza: la barriera di accesso ai servizi digitali. L'idea – ormai ricorrente – che 'tutti hanno uno smartphone; quindi, tutti possono accedere ai servizi online' è fuorviante. In realtà non tutti hanno le stesse competenze digitali, e avere un dispositivo mobile non garantisce una reale capacità di orientarsi tra portali, prerequisiti tecnici e procedure online. La barriera di accesso ai servizi comporta importanti implicazioni nel divario, preesistente, di competenze digitali (Digital Divide), documentato dai dati Istat e Eurostat nel Rapporto Cittadini e Competenze Digitali del 2023. L'Italia si colloca al quartultimo posto in Europa per competenze digitali e, contrariamente alla narrazione comune, il problema investe anche le fasce più giovani: tra i 16 e i 19 anni si registra un distacco di 10,5 punti dalla media Europea, scarto che sale a 11 punti nella fascia 20-24 anni. Più in generale, nel 2021 meno della metà della popolazione tra i 16 e i 74 anni dichiarava di possedere conoscenze digitali almeno di base. Tale divario si riflette inoltre in altre due forme di disuguaglianza. In primo luogo, le differenze di genere risultano in Italia più accentuate rispetto alla media europea: lo scarto è di 5,1 punti a sfavore delle donne, contro i 3,3 dell'UE. A ciò si aggiunge una marcata disparità legata al livello d'istruzione. Se infatti le competenze digitali di base sono dichiarate da otto persone su dieci tra chi possiede un titolo terziario — dato sostanzialmente allineato alla media europea — tra chi ha conseguito al massimo la licenza media la quota scende a una persona su quattro, posizionandosi otto punti sotto la media UE del 2021.

La progressiva monetizzazione di alcune modalità di accesso all'identità digitale — come avvenuto per il servizio PosteID — trasforma l'esercizio di un diritto in un onere economico. In questo modo, la digitalizzazione cessa di essere un fattore di semplificazione per diventare un costo aggiuntivo che grava proprio sulle fasce di popolazione

più vulnerabili. Sono diversi fattori che presi individualmente potrebbero sembrare innocui, ma il cui risultato cumulato è una stratificazione netta del Digital Divide: le fasce più esposte sono gli over 55, le persone con un basso livello di istruzione e le donne. Si tratta di gruppi che, con l'intersezione di molteplici disuguaglianze, rischiano l'esclusione strutturale all'accesso per i servizi digitali. Ma anche i giovani – spesso dati per scontati nella loro “natività digitale” – mostrano limiti significativi nell'utilizzo consapevole degli strumenti necessari per partecipare alla vita amministrativa e informarsi online.

Possiamo argomentare che la barriera di accesso ai servizi si sviluppa territorialmente, amplificando l'asimmetria Nord-Sud, rappresentando anche in questo caso un tratto strutturale del Paese. Sul piano locale, la barriera di accesso agisce anche sul divario centro-periferia: già nel 2019 il Referto in Materia di Informatica Pubblica rilasciato dalla Corte dei Conti segnalava la necessità di ampliare la diffusione della banda larga e introdurre reti ad alta velocità. Chi vive in aree periferiche, rurali o montane si trova spesso a fare i conti con connessioni instabili, dispositivi obsoleti e infrastrutture carenti, fattori che incidono direttamente sulla possibilità di accedere ai servizi online e di adempiere ad attività fondamentali di cittadinanza. La velocità di connessione può sembrare un elemento marginale, ma diventa decisiva quando la si osserva attraverso casi concreti. Per fare un esempio tangibile prendiamo in considerazione la situazione attuale del sistema di prenotazione dei passaporti: l'agenda digitale è oggi l'unico strumento per inoltrare la richiesta, ma la piattaforma rende prenotabili solo sei mesi alla volta e gli operatori non dispongono di margini di intervento manuale. Ottenere un passaporto — un diritto formalmente garantito dalla Costituzione — richiede di monitorare costantemente eventuali cancellazioni e di fare una prenotazione nel giro di pochi secondi. In una situazione come questa, una connessione veloce e stabile fa la differenza tra l'esercizio effettivo dei propri diritti e l'impossibilità di farlo. Infine, la barriera di accesso ai servizi digitali coinvolge un altro tema sensibile, evidenziato anch'esso dal Referto della Corte dei Conti: il divario dell'universalità. Nonostante un quadro normativo che avrebbe dovuto garantire l'accessibilità dei servizi a tutte le persone, soprattutto per chi ha delle disabilità — dalla *Legge Stanca* del 2004 all'*European Accessibility Act* del 2019, che dal 2025 coinvolgerà anche le piccole e medie imprese — molte piattaforme rimangono di fatto inaccessibili. I dati Istat riportati dall'ANSA quantificano l'ampiezza del tema: gli studenti con disabilità nelle scuole italiane sono oggi circa 356.000, mentre le persone con disabilità residenti in Italia sono quasi 3 milioni. Le criticità legate all'accessibilità dei servizi digitali non riguardano esclusivamente le persone con disabilità, ma si estendono anche a chi si trova a interagire con il sistema amministrativo italiano senza possederne i codici impliciti. Per cittadini stranieri e persone migranti, che si confrontano con barriere linguistiche, procedurali e informative proprie del contesto di arrivo, tali limiti della digitalizzazione possono tradursi in un ulteriore fattore di esclusione dall'esercizio sostanziale dei diritti di cittadinanza.

Le tre barriere — comunicativo-informativa, di ordine fiduciario e di accessibilità ai servizi — non riguardano aspetti secondari: incidono direttamente sul modo in cui amministrazioni e popolazione si riconoscono e interagiscono. Il passaggio accelerato alla digitalizzazione, se non gestito in chiave inclusiva, rischia di sostituire una cittadinanza “reale”, basata su relazioni, mediazioni e presenza, con una cittadinanza esclusivamente digitale. In questo scenario, ciò che non compare online sembra non esistere, mentre i problemi sociali concreti finiscono ai margini dell'agenda pubblica.

L'obiettivo della pubblica amministrazione non può ridursi a un insieme di interventi frammentati. Non basta usare tecnologie che rendono più snelle alcune procedure, né costruire infrastrutture e portali che formalmente amplierebbero l'accesso ai servizi digitali. Neppure la maggiore affidabilità dei processi online è sufficiente a colmare i divari che separano istituzioni e cittadini. Servono politiche coerenti capaci di trasformare la tecnologia in un ponte sociale, evitando che essa diventi il catalizzatore di nuove e più profonde crepe sistemiche. Questo nasconde un fallimento comunicativo, assecondando la narrazione della “facilità digitale” e de-responsabilizzando lo Stato.

Resta un rischio di fondo: lo slittamento da cittadini a semplici utenti agli occhi dell'amministrazione. La cittadinanza digitale non dovrebbe configurarsi come un percorso a ostacoli per accedere a un servizio, ma come uno spazio di inclusione, orientato a costruire partecipazione e non a limitarla.