

Andrea Simoncini

IL DIRITTO ALLA TECNOLOGIA E LE NUOVE DISEGUAGLIANZE

SOMMARIO: 1. La “connessione” al posto della relazione: la pandemia e le nuove diseguaglianze. – 2. Quanto è “digitale” l’Italia?: la differenza tra il paese “reale” e il paese “virtuale”. – 3. Le nuove diseguaglianze nell’era della pandemia. – 3.1. Educazione. – 3.2. Lavoro. – 3.3. Salute. – 4. Dal “diritto sociale alle tecnologie” al “diritto delle tecnologie sociali”?

1. La “connessione” al posto della relazione: la pandemia e le nuove diseguaglianze

Al momento in cui scriviamo il virus Covid-19 non ha purtroppo ancora né vaccino né una cura specifica. Dati i suoi effetti catastrofici, soprattutto sulle strutture sanitarie, la principale strategia di contrasto rivelatasi efficace è stata quella di evitare i contatti tra le persone, così da abbassare l’ormai tristemente famoso indice R_0 (“numero di riproduzione di base”)¹.

È l’opzione politica nota come “distanziamento sociale” ovvero, con espressione inglese, “lockdown”: chiusura forzata di tutti i luoghi che consentono relazioni sociali (scuole, luoghi di lavoro, locali pubblici, luoghi di culto, locali di ritrovo, ecc.). Lo slogan lanciato dal Governo italiano in questa fase è stato, significativamente, “#iorestoacasa”.

In questo senso, le misure straordinarie adottate dal Governo durante la fase dell’emergenza sanitaria, se è vero che hanno inciso le principali libertà individuali (certamente la libertà di circolazione e di riunione, se non, in certi casi, quella personale), molto più profondamente hanno colpito *le libertà sociali*, ovverosia quelle che si realizzano attraverso la relazione (il diritto al lavoro, alla istruzione e allo studio, alla cura, all’assistenza, alla difesa in giudizio, la libertà di culto e di religione, ecc.).

Questa circostanza, per cui tutti sono stati costretti ad allontanarsi fisicamente da

¹“Parametro introdotto da George MacDonald che rappresenta il numero medio di infezioni secondarie causate da un infettato primario all’inizio di una epidemia” D. QUAMMEN, *Spillover, L’evoluzione delle pandemie*, Adelphi, Milano, 2014, p. 180.

gli altri (che non fossero dei familiari), ha prodotto un effetto collaterale, imponente nel suo impatto socio-economico.

La *relazione*, infatti è stata rapidamente ed ampiamente (se non del tutto) sostituita dalla *connessione*. Ovverosia alcuni mezzi di comunicazione digitale hanno preso – praticamente – il posto dei luoghi di comunità, di aggregazione e di incontro che caratterizzavano ed articolavano la nostra vita comune.

I dati sono davvero impressionanti: per tutti, si consideri la crescita di una di queste piattaforme, a molti sconosciuta prima della pandemia – Zoom –, passata dai circa 10 milioni utenti del dicembre 2019, agli oltre 300 milioni di persone connesse *ogni giorno* (!), dell'aprile 2020².

Moltissime organizzazioni collettive, sia pubbliche che private, hanno avviato (ovvero intensificato) l'utilizzo di questi mezzi tecnici, in maniera tale che, coloro i quali non sono stati (o non sono tuttora) in grado di dotarsi di connessioni tecnologiche adeguate, si sono trovati (e si trovano) di fatto esclusi da tali relazioni.

Scuole, università, imprese, pubblica amministrazione, teatri, musei, luoghi di intrattenimento, tutte le istituzioni (pubbliche o private) che potevano dematerializzare i propri beni o servizi, hanno proceduto nella “trasformazione digitale” delle proprie attività o dei propri contenuti; processo di trasformazione certamente già avviato prima della pandemia, ma che nei mesi dell'emergenza Covid-19, ha subito una accelerazione logaritmica.

Questa accelerazione pone molte domande, soprattutto in tema di diritti costituzionali.

La prima: quanta parte della popolazione italiana (cittadini e stranieri) è stata – ed è attualmente – in grado di usufruire di questa possibilità di “*connessione-sostitutiva-della-relazione*”? In secondo luogo, che impatto ha questa sostituzione sulla *natura* delle libertà collettive e dei diritti sociali così, come sono stati concepiti e sanciti nella nostra Costituzione? Ed, infine, questo “stato di fatto” pone nuove domande o sfide al principio di *eguaglianza* sancito dall'art. 3 della nostra Costituzione, soprattutto nella parte in cui impone alla Repubblica di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando *di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese”³?

2. Quanto è “digitale” l'Italia?: la differenza tra il paese “reale” e il paese “virtuale”

Provando, rapidamente, a rispondere alla prima domanda, molte agenzie – sia pubbliche che private – rilevano i dati sulla “capacità” digitale dei diversi paesi, ovverosia l'esistenza delle condizioni oggettive e soggettive che consentono un utilizzo consapevole delle tecnologie informatiche offrendo una analisi completa e di dettaglio. Non essendo questa la sede, faremo riferimento, sinteticamente, all'indice europeo DESI

² <https://www.businessofapps.com/data/zoom-statistics/>.

³ Ovviamente, è nostro il corsivo.

(*Digital Economy and Society Index*⁴), calcolato a partire dal 2014 dalla Commissione Europea e che misura la “performance” digitale degli Stati Membri dell’UE con riferimento ad una serie aggregata di indicatori⁵, sia oggettivi (la disponibilità delle infrastrutture di connessione (la cosiddetta “banda larga”, “ultralarga”, sia fissa che mobile, ecc.), sia soggettivi (i c.d. *digital skills*, ovverosia, le competenze digitali, l’uso di internet da parte dei cittadini, da parte delle imprese, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l’investimento in ricerca e sviluppo delle imprese di ICT). L’indice DESI colloca l’Italia per il 2020 al 25° posto complessivo su 28 paesi europei (considerando ancora il Regno Unito). Il giudizio è perentorio: “rispetto alla media UE, l’Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore TLC è molto al di sotto della media UE. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet. Sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell’offerta di servizi pubblici digitali (e-government), il loro utilizzo rimane scarso. Analogamente, le imprese italiane presentano ritardi nell’utilizzo di tecnologie come il cloud e i big data, così come per quanto riguarda l’adozione del commercio elettronico”.

Le note più dolenti provengono dai dati sulle *competenze* in materia tecnologica e sull’educazione informatica. “Nel 2019 l’Italia ha perso due posizioni e si colloca ora all’ultimo posto nell’UE per quanto riguarda la dimensione del capitale umano. Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (58% nell’UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nell’UE). Sebbene sia aumentata raggiungendo il 2,8% dell’occupazione totale, la percentuale di specialisti TIC in Italia è ancora al di sotto della media UE (3,9)”⁶.

A completare questa impietosa fotografia dell’Italia “digitale”, si erge la barriera anagrafica.

Mentre la quasi totalità dei giovani (tra 15 e 24 anni) naviga su internet – oltre il 90% – tra 65-74 anni la percentuale scende al 41%, per ridursi al solo 11% oltre i 75 anni⁷. A questo dato corrisponde il fatto che, mentre la quasi totalità delle famiglie italiane in cui figura un minorenni dispone di un collegamento a banda larga (95,1%), tra le famiglie composte *esclusivamente* da ultra-sessantacinquenni la quota scende drammaticamente al 34%.

Una recente analisi del Censis⁸ mostra che gli utilizzatori ultra-65 anni del cellula-

⁴ “DESI overall index, calculated as the weighted average of the five main DESI dimensions: 1 Connectivity (25%), 2 Human Capital (25%), 3 Use of Internet (15%), 4 Integration of Digital Technology (20%) and 5 Digital Public Services (15%). Time coverage: 2015 – 2020” <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators>.

⁵ Qui il data-set: <http://semantic.digital-agenda-data.eu/dataset/DESI>.

⁶ *Nostra la sottolineatura*: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>.

⁷ Dati indagine Istat “Cittadini ed ICT”, dicembre 2019 <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf>.

⁸ <https://www.censis.it/comunicazione/16%C2%B0-rapporto-censis-sulla-comunicazione/dalla-piramide-dei-mezzi-alle-piattaforme-dei>.

re sono passati nel periodo 2017-2019 da 71,7 all'85,8% (dunque, un dato molto alto), ma di questi *solo il 42% naviga su internet e il 36% utilizza i social media*; il che sta a dire che la maggior parte degli ultra-sessantacinquenni italiani utilizza sì il cellulare, ma come telefono, piuttosto che come smartphone per la connessione.

È questo, dunque, il paese “reale”, contrapposto al paese “virtuale” (per riecheggiare la nota distinzione), in cui la pandemia ha prodotto una accelerazione fortissima dell'uso delle tecnologie digitali per sostituire le relazioni con le connessioni.

L'impressione complessiva è che l'emergenza abbia consolidato l'Italia come paese a “due velocità digitali”.

Da un lato, vi è una porzione della popolazione (più limitata), già abituata all'utilizzo delle tecnologie digitali, culturalmente competente e dotata di infrastrutture sufficienti; per questa Italia “virtuale” l'emergenza ha rappresentato una forte spinta quantitativa e qualitativa nell'utilizzo della rete e delle piattaforme telematiche. Dall'altro lato, vi è un'Italia (ancora) “analogica” che, di fatto, era già esclusa ovvero in difficoltà rispetto all'uso delle tecnologie e che si è vista ulteriormente priva di connessione (e dunque, di relazione). Per questa seconda categoria di cittadini e non cittadini, l'emergenza ha approfondito il cosiddetto “digital divide” anziché superarlo.

Vorrei provare ad esemplificare tre aree di “relazione/connessione” sociale in cui questo fenomeno suscita particolare attenzione sul piano dei valori costituzionali: l'educazione, il lavoro e la salute.

3. Le nuove disegualanze nell'era della pandemia

3.1. Educazione

Uno dei diritti sociali su cui si fonda la nostra architettura costituzionale è il diritto all'educazione e all'istruzione. Tale diritto, con il correlato sistema di doveri, riguarda una delle relazioni sociali più rilevanti per gli esseri umani; attraverso il rapporto educativo, infatti, ciascun uomo e donna possono sviluppare le proprie potenzialità, arricchendo il patrimonio conoscitivo, sviluppando la capacità autonoma di giudizio e acquisendo quelle competenze e quelle abilità che, a loro volta, sono alla base dello sviluppo della persona, del “progresso morale e materiale” del paese, così come del funzionamento vitale delle istituzioni democratiche.

La dinamica educativa avviene principalmente attraverso relazioni personali a partire dalla famiglia, progredendo per cerchi concentrici seguendo quella “socialità progressiva” cara ad Aldo Moro, nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità umana. Tra queste formazioni, di particolare importanza è la rete integrata delle istituzioni scolastiche (statali e paritarie) che assieme costituiscono il “sistema nazionale di istruzione”⁹.

La scelta operata dal Governo nella fase di emergenza della pandemia è stata quella di disporre “la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di

⁹ Legge 10 marzo 2000, n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione, art. 1.

ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, *salvo le attività formative svolte a distanza*¹⁰.

Dunque, sin dall'inizio – e con l'ovvia eccezione degli asili nido¹¹ – si è scelta una soluzione non unitaria: mentre la didattica in presenza veniva comunque sospesa, si è lasciata salva la possibilità – istituzione per istituzione – di proseguire con la didattica a distanza.

Mi limito a segnalare due problemi – a mio avviso piuttosto seri – sul piano costituzionale.

Il primo è sul versante della “domanda” di educazione.

La forma della “didattica a distanza” (c.d. DAD) – al di là delle possibili perplessità di stretta natura pedagogica – presuppone, comunque, in chi studia il possesso di adeguate attrezzature e competenze tecnologiche. Occorre non solo essere dotati di strumenti (connessione – fissa o mobile – personal computers, tablets o smartphones) ma anche di sufficienti conoscenze informatiche da parte dei ragazzi (nel ciclo delle secondarie superiori) e anche da parte dei genitori (nella scuola dell'infanzia, nella primaria e nella secondaria di primo livello).

Abbiamo visto, però, nel paragrafo precedente quali sono i dati sulle competenze tecnologiche in Italia.

Consapevole di questo problema, il Governo è intervenuto – per le scuole d'infanzia, primarie e per le scuole secondarie di primo e secondo grado – con un fondo straordinario (art. 120, d.l. n. 18/2020) per dotare le scuole di piattaforme tecnologiche di e-learning adeguate allo svolgimento della didattica a distanza e per gli studenti meno abbienti e loro famiglie di connessioni e dotazioni informatiche sufficienti. Analoga misura, però, non è stata adottata per le Università e gli istituti di formazione superiore; inoltre il d.l. n. 18/2020 ha previsto dei congedi (art. 23) per aiutare i figli, purché “non superiori a quindici giorni” (sic!).

Ovviamente, resta la domanda sulla reale efficacia di queste provvidenze.

A questo dato si aggiunga la circostanza per cui la concreta esperienza della DAD presuppone un intenso coinvolgimento attivo dei genitori rispetto allo studio dei figli (soprattutto, nella scuola d'infanzia, nel ciclo della formazione primaria e superiore di primo grado, ma anche nelle superiori) disponibilità di tempo che non sempre è stata possibile per tutte le famiglie allo stesso modo.

Ma vi è un altro interrogativo che la scelta della “DAD” pone sul versante della “offerta” formativa.

Quanti docenti delle scuole italiane di ogni ordine e grado sono stati (e sono oggi) realmente in grado di utilizzare tali strumenti digitali?

Nonostante dal 2007 si parli di un *Piano Nazionale per la Scuola Digitale*, tema solennemente rievocato nella recente legge di riforma del sistema scolastico n. 107/2015 (c.d. Buona Scuola), la didattica a distanza ed in generale le forme di telelavoro non sono contemplate nel contratto collettivo degli insegnanti. Da ciò è deri-

¹⁰ *Nostro corsivo*, Art. 1, lett. d), d.l. n. 6/2020.

¹¹ Età 3 mesi-3 anni. Non essendo possibile alcuna sostituzione tecnologica alla relazione umana per gli asili nido è stata semplicemente prevista la chiusura.

vato che¹² lo svolgimento della didattica da remoto è stata considerata una forma di “volontariato” o di “impegno civico”, affidata alla buona volontà dei singoli docenti, ma non certo la richiesta di una vera e propria prestazione lavorativa¹³.

Non è questa la sede per valutare quanto sia stata nobile ovvero opportuna questa rivendicazione sindacale in un momento gravissimo per il paese e per il destino di milioni di studenti, così come siamo consapevoli che, ciononostante, moltissimi professori hanno dato esempio davvero straordinario di impegno e dedizione. Ci limitiamo a sollevare il problema, già evidenziato, del fortissimo ritardo in termini di “competenze” digitali da parte del corpo docente italiano, che si va ad aggiungere alla sperequazione in termini di dotazione tecnologica tra le famiglie.

Il ricorso alle piattaforme telematiche nel settore educativo pone, quindi, nuove domande in termini di eguaglianza, aggravate dalla circostanza che – dati alla mano – nel ciclo della scuola dell’infanzia la parte assicurata dalle scuole paritarie *va oltre il 70% della offerta didattica generale*¹⁴. Il fatto che le provvidenze per affrontare l’emergenza Covid siano state erogate in massima parte alla sola componente delle scuole statali rispetto alle scuole paritarie¹⁵ (sia private che pubbliche comunali) rischia alla ripresa dell’anno scolastico il collasso in questa specifica fascia che, ricordiamo, fa parte dell’obbligo scolastico.

3.2. Lavoro

Anche nell’area delle relazioni di lavoro l’impatto della digitalizzazione risale a ben prima della emergenza Covid-19. L’Italia, non solo è stata tra le prime ad adottare già nel 2005 un Codice della Amministrazione Digitale sul versante della Pubblica Amministrazione, ma anche nel dotarsi di uno specifico quadro normativo riguardante il cosiddetto “lavoro agile” (versione italiana dell’anglofono “smart working”)¹⁶, inteso “*come una modalità per incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*”¹⁷.

È evidente che, ordinariamente, la trasformazione del lavoro in presenza in lavoro “agile” presuppone l’adesione volontaria del lavoratore e l’accordo con il datore di lavoro, ma soprattutto richiede un completo ripensamento della stessa organizzazione del lavoro. L’idea di modalità di lavoro “smart”, infatti, nasce dalla evidenza che il

¹² Con l’eccezione dei neoassunti a partire dal 2015 per i quali la stessa legge di riforma della cd Buona Scuola ha previsto corsi di formazione in ingresso all’uso del digitale, come è stato ribadito da molte associazioni sindacali.

¹³ Si legga, ad esempio, <http://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/didattica-a-distanza-si-naviga-a-vista-docenti-oberati-di-adempimenti.flc>; oppure <https://www.oggiscuola.com/web/2020/03/17/didattica-a-distanza-obblighi-e-diritti-dei-docenti-quali-sono-e-come-comportarsi/>.

¹⁴ <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Principali+dati+della+scuola+-+avvio+anno+scolastico+2019-2020.pdf/5c4e6cc5-5df1-7bb1-2131-884daf008088?version=1.0&t=1570015597058>.

¹⁵ Per i contributi alle scuole paritarie, cfr. art. 233, d.l. n. 34/2020.

¹⁶ Con la legge 22 maggio 2017, n. 81 *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*.

¹⁷ Art. 18, legge n. 81/2017.

modello “classico” di impiego dipendente, basato sulla standardizzazione delle prestazioni (orari di lavoro comuni, mansioni tipizzate, obbligo di presenza nel luogo di lavoro, strutturazione gerarchica delle relazioni, controlli quantitativi, ecc.) è entrato in crisi. In alcune situazioni – non in tutte – esso può essere sostituito con risultati estremamente positivi da modalità *flessibili*.

Ma ciò che è successo durante l'emergenza Covid è tutt'altro fenomeno. La scelta del Governo, obbligata della pandemia come abbiamo detto, è stata quella di chiudere tutti i luoghi di lavoro, eccetto alcuni settori merceologici essenziali.

Ovviamente, il contraccolpo più forte è stato subito dal settore secondario (industriale e manifatturiero, con l'eccezione dei settori essenziali che hanno proseguito), così come dal settore terziario di mercato (si pensi al commercio, agli esercizi pubblici, ai trasporti, al turismo, alla ristorazione, ecc.).

I settori che, invece, sono riusciti a proseguire in qualche modo la loro attività, anche se in misura variamente ridotta, sono stati, da un lato, quelli riconducibili al settore primario (agricoltura e zootecnia) e dall'altro, al settore dei servizi non di mercato, in particolare quelli dell'amministrazione pubblica.

Il settore del pubblico impiego, in alcuni ambiti ha continuato a svolgere la propria azione ordinaria in presenza (si pensi, ovviamente, alla sanità pubblica e all'amministrazione della difesa o della pubblica sicurezza ovvero, sebbene in maniera ridotta, alla giustizia); per gli altri settori, l'art. 87, d.l. n. 18/2020 ha stabilito che: *“fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, (...), il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni (...)”*.

Dunque, il modello del lavoro agile è stato “esteso” unilateralmente a tutto il settore dell'amministrazione pubblica in senso lato.

Per il settore privato, invece, è stata posta una norma all'interno del d.P.C.M. 26 aprile 2020 (di attuazione del d.l. n. 6/2020)¹⁸ che *consentiva* ai datori di lavoro privati di applicare le modalità di lavoro agile ad ogni rapporto di lavoro subordinato “anche in assenza degli accordi individuali” previsti dalla legge n. 81/2017 e, allo stesso tempo, ai lavoratori di svolgere la prestazione lavorativa in lavoro agile anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non fossero forniti dal datore di lavoro. Nel prosieguo della emergenza sono state aggiunte anche alcune norme in cui si è configurato un vero e proprio “diritto al lavoro agile” per alcune categorie di lavoratori anche nel settore privato (lavoratori disabili o lavoratori familiari di persone disabili¹⁹ e lavoratori genitori con figli minori di 14 anni²⁰).

Il Ministero della funzione pubblica riferisce che durante la fase di *lockdown* la percentuale del personale della PA che ha regolarmente lavorato in modalità agile è stata di circa il 73%²¹.

Del tutto differente è il quadro del settore privato, in cui solo 1,8 milioni di lavora-

¹⁸ Art. 1, lett. gg); norma confermata dall'art. 90, d.l. n. 34/2020.

¹⁹ Art. 39, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 “Cura Italia”.

²⁰ Art. 90, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 “Decreto Rilancio”.

²¹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/Lavoro%20agile%20e%20COVID-19>.

tori sui quasi 15 milioni e mezzo di addetti privati, sono riusciti ad avvalersi delle modalità *smart* (dunque, circa un 11%)²². Com'è noto i datori di lavoro privati hanno dovuto far ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni – messa a disposizione dal Governo, per circa 8 milioni di lavoratori²³, oltre il 50%; mentre sono state quasi 5 milioni le domande di indennità (600 euro), da parte dei liberi professionisti, lavoratori autonomi e cosiddette “partite iva”²⁴.

È chiaro che l'impatto della digitalizzazione del lavoro è stato molto diverso tra il settore pubblico e quello privato, nonostante quest'ultimo, nel periodo di emergenza, abbia fatto un balzo da poco più di 200.000 lavoratori in modalità agile pre-Covid, ad oltre 1, 8 milioni.

Ma concentriamoci sui settori (pubblici e privati) che si sono potuti avvalere del lavoro agile; in che condizioni è avvenuta questa trasformazione?

Anche qui possono essere sollevati interrogativi analoghi a quelli evidenziati per il diritto alla istruzione.

Innanzitutto, occorre considerare la trasformazione “obbligatoria” per il settore pubblico rispetto a quella “facoltativa” del settore privato.

In secondo luogo, per gli uni e per gli altri, che ruolo ha giocato (e gioca) la limitata capacità digitale – sia infrastrutturale che educativa – di cui soffre l'Italia?

Prendiamo, ad esempio, il problema della inadeguata dotazione tecnologica dei lavoratori per poter lavorare da casa.

Sul versante della Pubblica Amministrazione, il Governo è intervenuto durante la pandemia con una norma per agevolare l'acquisto delle attrezzature da parte delle Amministrazioni, incrementando fino al 50% i “quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di personal computer portatili e tablet” (disposizione analoga a quella adottata sul versante della scuola di cui abbiamo riferito al paragrafo precedente).

Ovviamente, sul versante privato il quadro è affatto differente. L'investimento in infrastrutture tecnologiche grava essenzialmente sull'imprenditore/datore di lavoro ovvero, paradossalmente, sul lavoratore stesso (che infatti dalla normativa emergenziale è stato autorizzato ad utilizzare le proprie dotazioni tecnologiche per svolgere il lavoro a distanza, ovviamente discriminando quei lavoratori che non avevano tale possibilità).

Il ruolo delle autorità pubbliche (della Repubblica) sull'accesso alle tecnologie nel settore del lavoro privato è stato estremamente limitato. Oltre alle agevolazioni – temporanee – di natura fiscale riguardanti il lavoro agile, introdotte immediatamente dopo l'approvazione della legge n. 81/2017, si deve alla iniziativa di alcune regioni – soprattutto utilizzando fondi europei prevalentemente indirizzati alle PMI – la pubblicazione di bandi per il sostegno finanziario a piani di “*smart working aziendale*” durante la fase della emergenza²⁵.

²² <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/comunicati/pagine/sono-piu-di-1-milione-800-mila-i-lavoratori-attivi-in-modalita-smart-working.aspx/>.

²³ Dati Inps: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53641>.

²⁴ <https://quifinanza.it/soldi/video/bonus-600-euro-cig-inps-domande-cifre-truffa/378632/>.

²⁵ Alcuni esempi: Regione Lazio, https://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/FOR_DD_G02673_11_03_2020_Allegato_1.pdf; oppure per Regione Lombardia, <http://www.regioni.it/cms/file/>

Ma volendo porre il problema in una cornice più ampia, vi sono fattori di ostacolo alla eguaglianza (per utilizzare la terminologia costituzionale) ancora più rilevanti.

Posto anche – per ipotesi – che tutti i lavoratori, sia pubblici che privati, adibiti a mansioni che possono essere svolte anche a distanza (non tutti, infatti, si trovano in questa condizione) abbiano i mezzi tecnici, le dotazioni infrastrutturali necessarie ed abbiano anche le competenze tecniche e le abilità cognitive adeguate a svolgere queste attività, rimangono aperti quantomeno tre problemi fondamentali connessi al fatto che questa “telematizzazione” del lavoro è stata “forzata” e non volontaria.

Il primo, com’è stato giustamente osservato, è che durante il periodo di emergenza non si è verificato un vero e proprio “smart-working”, bensì un più realistico “home-working”; e non è chi non veda che i soggetti che hanno dovuto lavorare a distanza possono non avere condizioni ambientali adeguate a garantire una prestazione lavorativa di qualità – si pensi, semplicemente, alla mancanza di spazi dedicati, per svolgimento della proprio lavoro.

La seconda considerazione, legata alla prima, è che nell’“home working” la condizione della donna lavoratrice è finita per essere pesantemente penalizzata, per tutte le altre attività che normalmente le donne svolgono rispetto all’ambiente familiare – legate allo studio dei figli ovvero alle attività domestiche –. Stime riportate dalla stampa considerano per le donne nell’epoca della emergenza un 74% di attività domestiche in più.

Il terzo problema, ancor più rilevante, è che, come abbiamo detto, nel periodo dell’emergenza Covid il lavoro in presenza è stato – in moltissimi casi – semplicemente “spostato” a casa, senza alcun ripensamento organico dei procedimenti, delle mansioni, dei tempi e soprattutto delle forme di monitoraggio dei risultati.

Il lavoro agile presuppone una trasformazione “culturale” del modello organizzativo che, in molti casi, non è ancora accaduto nelle aziende private. Sul versante della Pubblica Amministrazione il tema è ancora più radicale. Pur discutendo di “digitalizzazione” della Pubblica Amministrazione e di *e-Government* da quasi un ventennio, sappiamo quanto sia ancora lontano un reale “ripensamento complessivo” del procedimento, delle strutture organizzative e delle singole procedure della Pubblica Amministrative sia centrale che locale.

Quindi occorrerebbe sottoporre il dato comunicato dal Ministero della funzione pubblica, per il quale al 21 aprile 2020 oltre il 73% dei dipendenti della PA era in “lavoro agile, ad una verifica effettiva sulla reale produttività di tale attività”²⁶.

Ovviamente alle questi interrogativi, si può replicare che in una situazione di emergenza, per definizione, non c’è tempo per revisioni strutturali, ma, come per il caso della istruzione, anche nel caso del telelavoro la prospettiva da tutti auspicata è quella di una sua adozione come nuova modalità strutturale (fino ad ipotizzare un 30% dei pubblici dipendenti in *smart working* “a regime” anche dopo l’esperienza

Image/upload/2020/rilevazione_provvedimenti_AAPP_COVID19/Lombardia/4_Decreto_n3516_18032020.pdf; Regione Friuli Venezia-Giulia, <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/formazione-lavoro/lavoro/FOGLIA81/>.

²⁶ Ichino P. «Smart working? Per dipendenti pubblici spesso è vacanza», Corriere della Sera, https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_giugno_15/coronavirus-ichino-lo-smart-working-dipendenti-pubblici-spesso-vacanza-7bb205a2-aece-11ea-a957-8b82646448cc.shtml.

Covid²⁷, ovvero la “trasformazione del lavoro 4.0” nel settore industriale); in questo caso gli interrogativi diventano inevitabili.

3.3. Salute

Infine, l’ultimo caso sul quale ci vorremmo soffermare è l’impatto delle nuove tecnologie durante l’emergenza su una delle libertà sociali più sollecitate dall’emergenza stessa; ci riferiamo al diritto alla salute. Lo stato di salute è indubbiamente una condizione *relazionale*. La “relazione di cura” è al centro di tutte le attività sanitarie – come stabiliscono i codici deontologici delle relative professioni²⁸ – ed è pensata – quantomeno originalmente – come una relazione “interpersonale”. Il codice deontologico dei medici, dopo aver introdotto l’art. 78 dedicato alle nuove tecnologie informatiche, negli indirizzi applicativi significativamente precisa che: “*Il medico, facendo uso dei sistemi telematici, non può sostituire la visita medica che si sostanzia nella relazione diretta con il paziente, con una relazione esclusivamente virtuale*”.

L’impatto delle nuove tecnologie di comunicazione sulla relazione di cura, d’altra parte, è all’origine di un nuovo settore della organizzazione sanitaria comunemente chiamata “telemedicina” ed intesa, secondo l’OMS²⁹ come “l’utilizzo delle telecomunicazioni e delle tecnologie virtuali per fornire assistenza sanitaria al di fuori delle strutture sanitarie tradizionali.” Secondo l’OMS, nell’ambito dell’azione di ottimizzazione dell’erogazione dei servizi, la telemedicina dovrebbe essere uno dei modelli alternativi per i servizi clinici e il supporto alle decisioni cliniche.

È evidente che questa nuova tecnologia ha finito per svolgere un ruolo del tutto particolare nel periodo della emergenza Covid.

La stessa OMS sin dall’esordio della epidemia aveva indicato la telemedicina tra i servizi essenziali nella politica di “rafforzamento della risposta dei sistemi sanitari al Covid-19”³⁰.

Le ragioni sono ben sintetizzate nella *Relazione* del sottogruppo dedicato alla “Teleassistenza medica” della Task force per l’emergenza Covid-19³¹ istituita dal Governo nell’ambito della iniziativa “*Innova per l’Italia*”³² e coordinato dal Ministero per l’Innovazione Tecnologica.

“In un momento in cui, in assenza di una terapia specifica per trattare i pazienti affetti da Sars-Cov-2 e di un vaccino, il distanziamento sociale è una delle principali misure utilizzate per combattere la pandemia COVID-19, la telemedicina si sta af-

²⁷ https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_giugno_11/smartworking-pa-il-rientro-ufficio-70percento-impiegati-c0ce4d4c-abc1-11ea-822f-b27e74f859d1.shtml.

²⁸ Art 20 Codice deontologico medici; Art. 4 Codice deontologico degli infermieri.

²⁹ WORLD HEALTH Organization. *Health and sustainable development, Telehealth*. <https://www.who.int/sustainable-development/health-sector/strategies/telehealth/en/>.

³⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Strengthening the Health Systems Response to COVID-19*. Technical guidance #1 “Maintaining continuity of essential health care services while mobilizing the health workforce for COVID-19 response”, 1 April 2020.

³¹ <https://innovazione.gov.it/DM-task-force/>.

³² <https://innovaperlitalia.agid.gov.it/>.

fermando come tecnologia chiave per comunicazioni sicure ed efficienti tra medici e assistiti. Infatti, la telemedicina può influenzare direttamente l'appiattimento della curva della domanda sui sistemi sanitari di tutto il mondo, rallentando la trasmissione e diffondendo l'incidenza su un periodo di tempo più lungo"³³.

Per questo motivo il Governo italiano ha aperto una *Fast Call* dedicata alla teleassistenza medica con la finalità di "individuare le migliori app e soluzioni tecniche di teleassistenza per pazienti a domicilio, sia per patologie legate a COVID-19, sia per altre patologie, anche di carattere cronico, disponibili sul mercato, affidabili e pronte all'uso, che possano supportare in modo efficace ed efficiente l'assistenza alla popolazione con opportuni servizi erogati a domicilio e al fine di rispondere in primis all'emergenza nazionale in atto".

In questa sede non interessa, ovviamente, soffermarsi sulle specifiche tecniche delle proposte, vogliamo solo mettere in evidenza le funzioni connesse al diritto alla salute che si pensa di realizzare attraverso queste applicazioni: realizzare lo screening a distanza di ampie porzioni della popolazione soprattutto quella anziana o a rischio, la sorveglianza attiva real-time di pazienti Covid (e non Covid), il monitoraggio a distanza dei parametri vitali e di altre funzioni legate alla condizione di salute.

Considerazioni analoghe possono essere effettuate per un altro intervento proposto sempre dalla Task force del Governo per l'emergenza Covid-19³⁴, intervento che, a differenza di quello sulla telemedicina passato abbastanza inosservato, è stato oggetto di grande attenzione da parte degli organi di stampa e della riflessione scientifica. Ci riferiamo alla scelta di una applicazione per il tracciamento digitale dei contatti delle persone (cosiddetto *contact tracing*); scelta poi caduta, com'è noto, sulla app *Immuni*³⁵.

In questo caso, è ben nota la funzione di questa applicazione, il cui scopo è quello di avvisare le persone che l'hanno scaricata che hanno avuto un'esposizione a rischio e, dunque, consentire loro di adottare tutte le misure conseguenti di prevenzione del rischio di contagio ovvero di cura in caso di malattia.

Com'è noto, il dibattito pubblico e accademico su questa applicazione si focalizza principalmente sui problemi connessi alla protezione dei dati personali³⁶, dal momento che essa si basa sul tracciamento, la comunicazione e lo scambio di dati personali riguardanti il contagio (effettivo o potenziale) del virus.

Non a caso l'ampia ed approfondita relazione della Task force sui profili giuridici³⁷ si concentra sui profili di rispetto del Regolamento europeo sulla protezione dei Dati personali (GDPR) e riteniamo che la soluzione tecnologica scelta alla fine abbia, se non del tutto risolto, quanto meno notevolmente mitigato i dubbi sul rispetto di tale disciplina.

Il profilo, invece, sul quale interessa qui soffermarci, comune al tema della "tele-

³³ <https://innovazione.gov.it/telemedicina-per-contrastare-emergenza-Covid-19/>.

³⁴ <https://innovazione.gov.it/DM-task-force/>.

³⁵ <https://www.immuni.italia.it/>.

³⁶ Per una sintesi delle problematiche giuridiche connesse alla app Immuni si veda l'Osservatorio "Auto Immuni?", cfr. <https://www.secoretech.it/osservatorio-auto-immuni/>.

³⁷ https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/blob/master/sgdl_8_Profilo_Giuridici_Gestione_Dati_Emergenza/sgdl8_relazione_profili_giuridici_contact_tracing.pdf.

medicina”, è quello delle nuove diseguglianze che l’impiego di queste applicazioni tecnologiche crea in materia di diritto alla salute.

Il tema è, ancora una volta, quello della condizione di “povertà digitale” della popolazione italiana. Condizione che colpisce particolarmente la popolazione anziana ultra-sessantacinquenne³⁸, proprio quella che, tanto nel caso dei sistemi di telemedicina quanto della app *Immuni*, dovrebbe paradossalmente più beneficiarne.

Al momento in cui scriviamo, è ancora molto iniziale la fase di diffusione di *Immuni* (applicazione gratuita e volontaria) e i circa 2,7 milioni di cittadini italiani che la hanno scaricata, rappresentano un numero ancora molto basso rispetto ai 60 milioni di cittadini e ai 43 milioni circa di telefoni cellulari funzionanti in Italia.

Ma al di là delle soglie di copertura ritenute necessarie per rendere concretamente operativa la app, l’interrogativo che si pone riguarda quanta parte della popolazione anziana o economicamente svantaggiata sarà in grado di utilizzare questi sistemi tecnologici?

La distribuzione squilibrata delle risorse di accesso a questi strumenti dovrebbe far riflettere su certe scelte apparentemente neutrali o “tecniche”.

Ad esempio, nel caso delle app (come *Immuni* o alcune di telemedicina) ci si potrebbe chiedere, perché aver scelto soluzioni che per essere attivate richiedono il possesso di telefoni cellulari e smartphone? Esistono sistemi di tracciamento “collaborativi” che si fondano sulla responsabilizzazione delle comunità locali che hanno dato, in epidemie precedenti, e stanno dando anche ora prova positiva (ad esempio il *Community Tracing Collaborative* adottato dallo Stato del Massachusetts³⁹).

Ma quand’anche ci si volesse affidare e a strumenti tecnologici, il sistema di tracciamento avrebbe potuto essere realizzato attraverso un dispositivo portatile dedicato (*token*), dotato esclusivamente della funzionalità Bluetooth ed abbinato ad un numero telefonico (fisso o mobile) da utilizzare per l’eventualità della comunicazione della esposizione a rischio contagio. Dispositivi portatili che lo Stato o le regioni avrebbero potuto mettere a disposizione in quantità sufficienti quantomeno per quella parte della popolazione che non ha o non è in grado di utilizzare una app. È altrettanto evidente, però, che se lo sviluppo della piattaforma utilizzata per realizzare i sistemi di tracciamento è stata elaborata da una joint-venture tra due colossi come Google e Apple, è piuttosto difficile immaginare che giganti del mercato della tecnologia legata agli smartphones possano inventare tecnologie che non circolino sui telefoni cellulari.

La diffusione quasi immediata (anche se non universale, alcuni Stati, infatti, hanno deciso di non utilizzare la piattaforma Google&Apple) di questa nuova tecnologia e la sua adozione da parte degli Stati deve far riflettere sul ruolo attuale di questi nuovi “poteri privati” nella fornitura di servizi essenziali per la realizzazione di diritti fondamentali come quello alla salute.

In base alla fotografia “digitale” dell’Italia di oggi che spesso abbiamo evocato, è certo che una parte rilevante della popolazione non sarà in grado di dotarsi di sistemi di telemedicina ovvero di scaricare ed utilizzare la app *Immuni*.

³⁸ Cfr *supra* paragrafo 2.

³⁹ <https://www.mass.gov/info-details/learn-about-the-community-tracing-collaborative>.

La possibile replica per cui tutte queste app sarebbero comunque su base volontaria e non obbligatorie, e dunque non lesive della libertà individuale e collettiva, evade il problema piuttosto che risolverlo.

In primo luogo, perché già da ora sono in campo forti spinte comunicative (*nudging*) verso la diffusione di questi sistemi tecnologici, non foss'altro per il fatto che queste effettivamente aumentano notevolmente la possibilità di prevenire malattie ovvero di prevenire l'insorgere delle stesse. Quindi molte persone che possono, sono in effetti spinte ad utilizzarle, consentendo ampie soglie di operatività, ma pur sempre lasciando esclusa la parte della popolazione non coperta – che spesso è quella più bisognosa –.

In secondo luogo, cosa succederà se, in un futuro non lontano, i datori di lavoro ovvero le compagnie assicurative ovvero lo stesso sistema sanitario, richiederanno ai propri dipendenti o assicurati, di essere dotati di questi strumenti per poter lavorare o avere copertura?

Probabilmente nel settore delle coperture assicurative pubbliche (come l'SSN) questo sarebbe incompatibile con la volontarietà, ma nel settore privato è difficile non immaginare che se questi strumenti possono essere usati, lo saranno.

Anche in questo caso, perciò, le nuove tecnologie offrono possibilità, ma non a tutti ed in un settore come quello della salute occorre riflettere.

4. Dal “diritto sociale alle tecnologie” al “diritto delle tecnologie sociali”?

La distribuzione asimmetrica delle risorse tecnologiche pone un nuovo problema di diseguglianza che la Repubblica (intesa come di tutte le componenti pubbliche e civiche del nostro sistema costituzionale) deve affrontare. Dinanzi a questa situazione il rischio più grave è quello di cedere alla ipersemplificazione manichea che oggi divide il dibattito tra *tecno-entusiasti* e *tecno-catastrofisti* (o se vogliamo, tra “apocalittici e integrati” per echeggiare il famoso saggio di Umberto Eco del 1964).

Da un lato, quindi, la strada non può essere quella di negare l'evidenza ed il progresso che queste nuove tecnologie hanno prodotto, di vietarne o ignorarne l'uso o di penalizzare la ricerca e lo sviluppo in questi settori.

Dall'altro, non si può neanche pensare che le nuove tecnologie producano di per sé stesse impatti positivi e, dunque, immaginare una sorta di diritto fondamentale (sociale) alle nuove tecnologie.

La realtà è che, innanzitutto, rifuggendo generalizzazioni astratte, occorre muovere dall'assunto che esistono diverse tecnologie suscettibili di diversi impatti sulla condizione umana.

Alcune di queste – quelle che riguardano la comunicazione e la relazione – sono particolarmente sensibili ed importanti perché influenzano (amplificando, riducendo e comunque “conformando”) la capacità relazionale dell'essere umano. Secondo la notissima espressione di McLuhan, “il *medium* è il messaggio” e, dunque, alcuni media possono consentire, filtrare o alterare il messaggio che trasmettono. Propongo di chiamare queste tecnologie “sociali”, cioè tecnologie che, come abbiamo visto, consento-

no la connessione al posto della relazione interpersonale, permettendo un contatto sociale anche se non personale.

Per queste tecnologie occorre un quadro normativo (per questo da “diritto sociale *alle* tecnologie” a “diritto *delle* tecnologie sociali”) previo, che riconosca e garantisca alcuni beni costitutivi la dignità, l’eguaglianza e la libertà umana.

Il rischio, massimamente nei periodi di emergenza e sotto la spinta della necessità, è che altrimenti siano gli interessi economici delle *corporations* tecnologiche a dettare le scelte, interessi volti a massimizzare il profitto e non necessariamente la protezione dell’interesse generale o il bene comune.

Laddove certe strumentazioni tecnologiche possono incidere ovvero sostituire relazioni vitali per la realizzazione e lo svolgimento delle libertà sociali della persona, esse diventano beni essenziali la cui distribuzione non può essere affidata solo alle dinamiche del mercato o del potere economico, ma deve richiedere (oltre a profonda riflessione), forme di regolazione garantite dal diritto.

EMERGENZA COVID-19 E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

a cura di

Francesco Saverio Marini e Gino Scaccia



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3628-1

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.