
ADiM BLOG
Ottobre 2024
ANALISI & OPINIONI

*La digitalizzazione della pubblica amministrazione come possibile
condizione di discriminazione degli stranieri nell'accesso ai servizi
welfare*

Lorenza Tomassi

Dottore di ricerca

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Parole Chiave

Immigrazione – Accoglienza – Digitalizzazione – Prestazioni sociali – Terzo settore

Abstract

La digitalizzazione dei servizi sociali impone una riflessione sulle implicazioni dell'utilizzo delle tecnologie rispetto alla effettività dei diritti dello straniero. In questo contributo, in particolare, ci si chiede se la migrazione dei servizi sociali su supporti digitali possa favorire l'integrazione sociale, anche in considerazione del ruolo assunto dagli enti del terzo settore, che hanno realizzato diversi progetti di amministrazione condivisa per adattare i servizi digitali alle specifiche esigenze della persona straniera.

The digitalization of social services calls for reflection on the implications of the use of technologies with respect to the effectiveness of foreigners' rights. In this paper the question is raised as to whether the migration of social services to digital media can foster social integration, also in view of the role taken

by third sector bodies, which have implemented several shared administration projects in order to adapt digital services to the specific needs of foreigners.

1. Il digital divide come ulteriore barriera al processo di integrazione sociale

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta la digitalizzazione delle procedure amministrative non soltanto come una missione a sé stante, ma anche come uno strumento necessario al raggiungimento degli altri obiettivi ivi sanciti, tra cui la riduzione dei divari sociali. La digitalizzazione, infatti, agevola l'accesso ai servizi erogati dalla p.a., riducendo la distanza tra enti e individui e incidendo positivamente anche sui tempi della burocrazia (cfr. [Pnrr](#), 92).

Il processo di transizione digitale, tuttavia, è avvenuto all'interno di un contesto sociale in cui è ancora fortemente presente il cd. "digital divide", inteso come disparità nell'accesso alle tecnologie e, altresì, come assenza di competenze necessarie a utilizzare tali strumenti in modo consapevole e indipendente. Ne consegue che, a dispetto degli obiettivi enunciati dal Pnrr, la digitalizzazione può provocare effetti paradossali, dal momento che, come sottolineato nel report "[La digitalizzazione escludente](#)", curato dall'associazione Hermes Center, «più l'uso di Internet e di tecnologie digitali diventa fondamentale per lo svolgimento della vita quotidiana, più potrebbero aumentare le problematiche per coloro che non hanno accesso a questi strumenti o non hanno le abilità per usarli in modo appropriato».

L'effetto paradossale della digitalizzazione assume particolare rilievo con riguardo ai cittadini stranieri. Il [Report Istat del 2022](#) mostra che, durante la pandemia, gli studenti stranieri hanno avuto più difficoltà, rispetto agli studenti italiani, a seguire con continuità la didattica a distanza. Da una indagine condotta all'interno dei [Centri per l'Istruzione degli Adulti \(CPIA\) del Friuli-Venezia Giulia, poi](#), è emerso che gli stranieri utilizzano la tecnologia prevalentemente come strumento di comunicazione (utilizzando whatsapp, facebook ecc.), mentre spesso non sono in grado di utilizzare semplici programmi di posta elettronica o motori di ricerca.

L'estensione del divario sociale come conseguenza della digitalizzazione dei servizi socioassistenziali si è avuta, poi, anche rispetto all'accesso alle cure. Il [rapporto dell'Oms](#) del 2022 ha, infatti, evidenziato come, a seguito della pandemia, molti sistemi sanitari e di vaccinazione si sono spostati verso alternative di telemedicina o sanità elettronica. È il caso del Regno Unito, in cui la maggiore digitalizzazione delle consultazioni virtuali nelle cure primarie ha causato l'amplificazione delle disuguaglianze esistenti nell'accesso alla salute, soprattutto nei confronti di molti migranti che, oltre alla barriera linguistica, devono superare le difficoltà correlate all'accesso alla tecnologia.

Così costruita, allora, la digitalizzazione rischia di riprodurre e stratificare esistenti linee di

esclusione e discriminazione sociale.

D'altra parte, le persone straniere incontrano ostacoli nell'accesso ai servizi digitali non solo per la mancanza di dispositivi o dell'accesso a internet, ma anche per l'assenza delle competenze digitali necessarie.

Tali ostacoli, sebbene noti, non sembrano essere tenuti in considerazione nella costruzione dei servizi da parte della pubblica amministrazione.

Se analizziamo, infatti, il [Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, Edizione 2024-2026](#), redatto dall'Agid, o, più in particolare, la [Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese](#), 2025, emerge come gli interventi ivi previsti sono principalmente orientati a investire e potenziare i servizi, tanto nel settore pubblico quanto nel privato, o le competenze digitali della p.a., senza però investire, in parallelo, nelle competenze degli utenti, da cui, di fatto, dipende l'effettiva capacità dei servizi digitali di soddisfare i loro bisogni.

2. La digitalizzazione dei servizi socioassistenziali

Se il *digital divide* rappresenta una criticità di carattere generale ascrivibile a tutte le categorie di soggetti vulnerabili, vi è, per contro, una criticità legata alla digitalizzazione dei servizi socioassistenziali, che riguarda, nello specifico, le sole persone straniere.

Il decreto semplificazioni, [n. 76/2020](#), stabilisce, infatti, che a partire dal 1° marzo 2021 l'accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni deve avvenire attraverso identità digitali. In suo adeguamento, con [circolare n. 127/2021](#), l'INPS ha stabilito che per accedere ai suoi portali e servizi è necessario l'uso di SPID, Cie e tessera sanitaria CNS), eliminando l'uso del PIN.

L'INPS rappresenta l'ente presso il quale è possibile richiedere numerose prestazioni e sussidi sociali quali, ad esempio, l'assegno per nucleo familiare, l'assegno mensile di invalidità civile, l'assegno di maternità per lavoratrici atipiche, l'assegno sociale, il bonus asilo nido, l'invalidità di accompagnamento agli invalidi civili, la pensione di inabilità.

L'accesso a tali prestazioni da parte delle persone straniere può rivelarsi particolarmente complesso, a causa della difficoltà che incontrano le stesse ad acquisire l'identità digitale. Lo Spid, ad esempio, può essere ottenuto presentando un indirizzo di posta elettronica, un numero di telefono, un documento di identità valido e la tessera sanitaria con codice fiscale. Rispetto al documento di identità occorre osservare che, nei confronti della persona straniera, è il permesso di soggiorno il documento che consente l'iscrizione anagrafica, prerequisite necessario al rilascio della carta d'identità.

Sul piano pratico, emergono diverse criticità. Ne è un chiaro esempio l'ipotesi della mancata conclusione dei procedimenti amministrativi di emersione dal lavoro irregolare (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n. 3578/2022). Inoltre, alcuni Comuni negano arbitrariamente l'iscrizione anagrafica alla persona straniera, impedendo loro di ottenere il documento necessario per la richiesta dell'identità digitale. Le ipotesi più frequenti, sottoposte all'attenzione dei giudici,

riguardano la convivenza di fatto (*ex multis*, cfr. Trib. Milano, sez. I civ., ord., 25 aprile 2021; Trib. Venezia, sez. II civ., ord. 27 agosto 2021) e l'assenza di documentazione che attesti l'effettiva residenza o l'assenza di domicilio abituale (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n. 6962/2022 e n. 11044/2022). Infine, sebbene l'iscrizione anagrafica sia consentita, ex articolo 5 *bis* del D.lgs. n. 142/2015, anche nei confronti dei richiedenti protezione internazionale che, pur non essendo ancora in possesso di permesso di soggiorno, dispongano della ricevuta attestante la presentazione della stessa richiesta di protezione internazionale, non sono pochi i casi in cui tale iscrizione viene di fatto negata.

A quanto sinora rilevato, occorre inoltre aggiungere come, nel report [La digitalizzazione escludente](#) (p. 30), emerge che due stranieri su tre non sono in possesso di una tessera sanitaria e, quindi, l'assenza di detto requisito non consente la creazione di una identità digitale, tanto tramite SPID quanto con tessera sanitaria CNS.

Queste difficoltà, in parte legislative e in parte pratiche, sembrano trovare ulteriore conferma all'interno dell'indagine condotta da ASGI nel [Report L.A.W.](#), in cui viene messo in evidenza come molti stranieri dichiarano di incontrare difficoltà nell'accesso ai servizi perché non sono in possesso di Spid o perché non riescono ad utilizzarlo correttamente, al punto che, parte degli intervistati ha dichiarato di aver rinunciato al servizio stesso.

A ciò si aggiunga che, sebbene le piattaforme vengano realizzate in chiave quanto più possibile semplice e intuitiva, molto spesso sono accessibili solo in lingua italiana, complicando ulteriormente l'accesso al servizio da parte dello straniero.

Alla luce di queste considerazioni, allora, è possibile osservare che la barriera digitale, oltre a combinarsi con quella linguistica, si accosta anche a quella culturale, con ciò riferendoci alla difficoltà, da parte di una persona proveniente da un Paese terzo, di conoscere quali sono e in che modo vengono erogati i servizi, verso chi si rivolgono e quale sia l'amministrazione preposta. L'organizzazione reticolare che caratterizza l'amministrazione nel nostro ordinamento, infatti, può non corrispondere a quella del Paese di provenienza dello straniero e che, per tali ragioni, quest'ultimo può incorrere nella ulteriore difficoltà di individuare quale sia l'ente, e la corrispettiva piattaforma digitale, presso il quale presentare istanza per accedere ad un determinato servizio.

In quest'ordine di idee emerge, con tutta evidenza, che la digitalizzazione dei servizi socioassistenziali può rappresentare un fattore di ulteriore discriminazione tra cittadini e stranieri, dal momento che, come correttamente osservato dal Centro Hermes, tale processo presuppone una conoscenza, autonoma e indipendente, da parte dell'utente del funzionamento del sistema italiano e, quindi, dei sistemi burocratici e dei servizi a cui si è intitolati.

3. Il coinvolgimento del Terzo settore per accompagnare lo straniero nell'accesso ai servizi digitali. Alcuni esempi regionali.

Rispetto alle criticità segnalate, assumono rilievo alcune realtà progettuali particolarmente virtuose, scaturite dalla collaborazione tra le amministrazioni titolari della funzione e del servizio e i rappresentanti del terzo settore, volte al superamento delle barriere digitali e linguistiche.

Un primo esempio è rappresentato dal [Progetto PAeSI](#), ideato dalla collaborazione tra la regione Toscana e le associazioni di categoria e le rappresentanze del mondo delle professioni, il cui l'obiettivo è stato quello di creare una circolarità e una condivisione di informazioni, finalizzate allo snellimento e alla trasparenza dei procedimenti amministrativi e alla costruzione di un corretto sistema di rapporti fra pubblico e privato, a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

Il progetto rappresenta una *best practice* di amministrazione condivisa perché ambisce a fornire gli strumenti idonei affinché, all'interno del processo di transizione digitale, la persona straniera sia resa autonoma e indipendente. In questo senso si declina l'impegno del progetto a fornire, in ben 16 lingue differenti, un glossario semplificato di termini amministrativi, informazioni sulle modalità con cui accedere a tutta una serie di servizi quali, ad esempio, la creazione del codice fiscale, le modalità di accesso ad aiuti economici o i requisiti per l'ottenimento del visto di ingresso. L'elenco delle prestazioni e dei servizi cui la persona straniera può essere destinataria è accessibile all'interno di una sola pagina (rimandando poi a *link* di interesse), rendendo così più agevole e fruibile la navigazione e favorendo la trasparenza dei servizi. Lo stesso progetto, poi, fornisce indicazioni chiare riguardo cosa sia e come sia possibile ottenere lo Spid, fornendo l'assistenza gratuita attraverso la Camera di Commercio di Firenze.

Allo stesso modo, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con società cooperative del terzo settore italiane, svedesi, spagnole e macedoni, ha realizzato il progetto europeo [DigitALL4Migrants - Bridging the Gap in Digital skills for migrants and refugees](#). L'obiettivo è facilitare la comunicazione con i migranti e il loro accesso a servizi educativi, di welfare e sanitari nelle comunità ospitanti, oltre a migliorare la gestione dell'integrazione dei migranti per affrontare il divario digitale.

Il progetto ha preso avvio proprio dalla mappatura dei bisogni più comuni delle persone migranti quando si relazionano con le organizzazioni della società civile.

Questo processo è stato essenziale per individuare le esigenze dei migranti e per comprendere le difficoltà che affrontano nell'uso degli strumenti digitali. Ciò ha, poi, permesso alla Regione e alle organizzazioni coinvolte di fornire gli strumenti adeguati rispetto ai bisogni emersi, rendendo la persona straniera più autonoma e consapevole nell'affrontare la quotidianità, accompagnandoli nel corretto utilizzo di strumenti e risorse digitali.

Da ultimo, si segnala il progetto Horizon 2020 ["MICADO"](#), *Migrant Integration Cockpits and Dashboards* (che vede coinvolte le città di Anversa, Bologna, Amburgo e Madrid), che ambisce a sviluppare soluzioni innovative, adottabili a livello europeo, per l'integrazione di migranti e rifugiati, riunendo le competenze di esperti della pubblica amministrazione, della ricerca sociale sulle migrazioni e dello sviluppo IT. In questo progetto, le parti sociali, tra cui anche

gli utenti stessi, e quindi gli stranieri, sono stati coinvolti proprio affinché le soluzioni digitali fossero costruite tenendo conto delle reali difficoltà e degli effettivi bisogni degli utenti. Ciò è avvenuto attraverso un approccio multidimensionale e multidisciplinare, facendo intersecare professionalità diverse, al fine di comprendere al meglio le sfide da affrontare e facilitare il loro superamento.

4. Brevi riflessioni conclusive.

I progetti richiamati consentono di evidenziare come, nel settore dell'immigrazione, l'amministrazione condivisa e la collaborazione tra p.a. ed enti del terzo settore possano aiutare a ridurre il divario di competenze digitali, che rappresenta una ulteriore barriera nel processo di integrazione sociale, soprattutto se, nei relativi procedimenti amministrativi, vengono adeguatamente coinvolti anche i cittadini stranieri. Tale coinvolgimento, infatti, consente una lettura più penetrante dei bisogni e dei disagi di questi ultimi e permette di venire incontro alle nuove marginalità, fornendo servizi più innovativi.

In questi termini, in particolare, vanno lette la procedura di co-programmazione e di co-progettazione di cui ai co. 2 e 3 dell'art. 55 del [D.lgs. 117/2017](#). La co-programmazione coinvolge gli enti del terzo settore con l'obiettivo di identificare, insieme alla pubblica amministrazione, i bisogni da soddisfare e le risorse necessarie. La co-progettazione, invece, si concentra sulla realizzazione di progetti specifici per rispondere ai bisogni definiti nella fase di co-programmazione. Queste procedure rafforzano l'azione amministrativa grazie al coinvolgimento del settore privato sociale, che è in grado di intercettare meglio i bisogni dei soggetti cui il servizio va garantito. Questo approccio "bottom-up" consente di ridurre gli effetti collaterali della trasformazione digitale, prevenendo nuove disuguaglianze, esclusioni e povertà.

Il coinvolgimento del terzo settore da parte delle amministrazioni, deve, perciò, considerare due aspetti: da un lato, è importante predisporre soluzioni che forniscano competenze, digitali e linguistiche, adeguate per gli stranieri; dall'altro, l'amministrazione deve garantire sistemi digitali accessibili anche per una persona proveniente da contesti culturali differenti.

Il passaggio a tali modelli decisionali richiede, però, un'ampia riconsiderazione del rapporto tra attori pubblici e privati e, in particolare, un rinnovato ruolo dei beneficiari, cui dev'essere garantita un'adeguata rappresentanza nei momenti cruciali della programmazione dei servizi. In questo scenario, si rende necessario un processo decisionale il più possibile partecipativo, in modo che gli attori possano contribuire a "costruire" il risultato e monitorarne gli effetti, adeguandoli alle diverse esigenze che possano, *medio tempore*, emergere.

Da ultimo, occorre osservare che il consolidamento di tale modello presuppone parimenti il definitivo abbandono delle logiche emergenziali che hanno caratterizzato l'approccio alla materia. Finora, tali logiche hanno portato a soluzioni volte ad allontanare o emarginare la persona straniera, senza considerare, invero, la crescente sistematicità che hanno assunto,

ormai da tempo, i processi migratori. Questo cambio di paradigma, infatti, si rende essenziale per favorire e consolidare il pieno coinvolgimento della società civile nei percorsi di integrazione dei migranti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Dottrina:

F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Gruppo di Pisa*, n.3/2012.

C. VENTIMIGLIA, *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell'autorità*, Roma, 2013.

S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 2006.

L. SARTORI, *Il digital divide*, Bologna, 2006.

G. ARENA, M. BOMBARDELLI, (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, 2022.

L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, 2022.

B.L. BOSCHETTI, *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Napoli, 2024.

P. FLOREANCIG, F. FUSCO, F. VIRGILIO, F. ZANON, D. ZOLETTO, *Tecnologie, lingua, cittadinanza*, Milano, 2018.

J. VAN DIJK, *The Digital Divide*, Cambridge, London, 2020.

Per citare questo contributo: L. TOMASSI, *La digitalizzazione dalla pubblica amministrazione come possibile condizione di discriminazione degli stranieri nell'accesso ai servizi welfare. L'importante ruolo del terzo settore*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Ottobre 2024.