

STEFANIA TUCCANI<sup>(\*)</sup>

## LA CARTA D'IDENTITÀ TRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE

**ABSTRACT:** The essay analyzes the historical and legal profiles of the concepts of *identity* and *identification*, with particular attention to giving indications on the historical evolution of the purposes of the administrative identification document of the natural person (*Identity Card*), starting from the era of ancient Rome, passing through the Middle Ages, to get to the advantages and criticalities of the modern identification tool represented by the *Electronic Identity Card*.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Definizione dei concetti di identità e di identificazione. – 3. Prima della carta di identità. Cenni storici ed evolutivi. – 4. La carta di identità oggi. Criticità di progettazione e risultati. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. — *Premessa.*

La carta di identità è il principale mezzo per l'identificazione di una persona previsto dalla nostra legislazione. In Italia le origini della carta di identità si possono far risalire al 1931, con l'approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza<sup>(1)</sup> emanato durante il governo Mussolini, in un frangente di forte consolidamento delle attività del controllo di polizia da parte del regime fascista.

---

<sup>(\*)</sup> Comune di Terni.

<sup>(1)</sup> Da ora in poi t.u.l.p.s. Le sue modalità di emissione e utilizzo sono disciplinate dal r.d. 18 giugno 1931, n. 773, in G.U. 26 giugno 1931, n. 146, S.O. (testo aggiornato alle modifiche introdotte con la legge 27 dicembre 2019, n. 160, in G.U. 30 dicembre 2019, n. 304, S.O. n. 45); con r.d. 6 maggio 1940, n. 635, in G.U. 26 giugno 1940, n. 149, S.O. venne emanato il relativo regolamento di esecuzione. Si precisa che all'inizio del XX Secolo le leggi italiane sulla pubblica sicurezza furono raccolte nella forma del testo unico con il r.d. 6 novembre 1926, n. 1848, in G.U. del Regno d'Italia (Parte Prima) anno LXVII, n. 257 dell'8 novembre 1926, poi approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773.

Si ricorda che nello stesso periodo di riferimento, anni 1930-1931, oltre alle leggi di pubblica sicurezza, sono stati emessi anche il codice penale<sup>(2)</sup> e quello di procedura penale<sup>(3)</sup>, entrambi entrati in vigore il 1° luglio 1931, nonché il regolamento carcerario<sup>(4)</sup> che rimarrà in vigore fino al 1975, si potrebbe dire, un complesso di norme<sup>(5)</sup> all'evidenza contrassegnate da un'ispirazione inequivocabilmente autoritaria, tipica del regime. Autoritarismo che, penalizzando più duramente i comportamenti antisociali e pesando fortemente, tra l'altro, sulla previsione e sulla repressione dei reati politici, tendeva a irrigidire le difese sociali del sistema, attribuendo maggiori poteri alle autorità di pubblica sicurezza.

Ed è in tale contesto politico che viene introdotta la carta di identità dal t.u.l.p.s. del 1931, che all'art. 3 ne prevede il rilascio, da parte del Sindaco, a seguito di richiesta dell'interessato, in conformità al modello stabilito dal Ministero dell'Interno.

Secondo l'art. 288 del reg. per l'exec. del t.u.l.p.s. «La carta di identità costituisce mezzo di identificazione ai fini di polizia. Chi la richiede è tenuto soltanto a dimostrare la propria identità personale». A seguire, l'art. 289 del reg. di cui si tratta prevede le caratteristiche che deve avere la carta di identità, cioè deve contenere «la fotografia a mezzo busto, senza cappello, del titolare; il numero progressivo, il timbro a secco, la firma, la indicazione delle generalità e dei connotati e i contrassegni salienti».

La carta di identità fascista che all'ultima facciata vedeva impressi tre fasci littori, simboli dell'epoca, era allora rilasciata dal Podestà e descriveva in modo preciso (più di quanto avvenga oggi) il possessore. Infatti, oltre ovviamente al nome del titolare, la foto, l'età, conteneva i connotati, descrivendoli

---

<sup>(2)</sup> Introdotto con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, in G.U., S.G. n. 251 del 26 ottobre 1930.

<sup>(3)</sup> Introdotto con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1399, in G.U., S.G. n. 251 del 26 ottobre 1930.

<sup>(4)</sup> *Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena* approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 787, in G.U. 27 giugno 1931, n. 147, S.O.

<sup>(5)</sup> Risulta utile consultare C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia (1865/1942)*, Roma-Bari, 1985, per seguire la formazione dei diversi codici e delle leggi che progressivamente li hanno integrati, al fine di soddisfare le esigenze e le necessità di una società in costante evoluzione.

in modo molto dettagliato, ad esempio, oltre al colore degli occhi, anche la forma. Nelle carte di identità dell'epoca si leggevano infatti specificazioni come, ad esempio, occhi regolari con contorni ovali, spazio intersopracigliare vasto; per i capelli, oltre al colore, ne venivano specificati dati affinati come 'capelli lisci sfolti'. Per la forma del naso si poteva leggere ad esempio, regolare, o a becco d'anatra e via di seguito. Veniva specificato anche il colorito, la corporatura, il colore della barba o delle sopracciglia e, da ultimo, i segni particolari degni di nota come nei e cicatrici.

D'altra parte, è comprensibile che il modo migliore di individuare <sup>(6)</sup> una persona, nella sua immediatezza, sia dato dall'immagine.

Non a caso migliorativa fu l'idea di realizzare documenti personali che contenessero anche una fotografia della persona. Risulta <sup>(7)</sup> che tale idea fu lanciata nel 1876 da William Notman (1826-1891, fotografo e uomo d'affari scozzese-canadese) che in occasione della *Centennial International Exhibition* (esposizione universale tenutasi quell'anno a Filadelfia) presentò per la prima volta un sistema di identificazione che prevedeva oltre ai dati anagrafici, anche una foto. Così si aveva la possibilità di dare anche un volto a un nome. Nel XX secolo, il modello di documento con foto sarà adottato dai governi di tutto il mondo.

Il presente lavoro che ricostruisce, pur se in minima parte, la storia del nostro documento di identità, è articolato essenzialmente in tre parti. Nel secondo paragrafo, sarà riservato un piccolo spazio alla definizione dei concetti di identità e di identificazione, al fine di coglierne il significato e quindi la distinzione. In tale sede sarà preso in considerazione il diritto al nome, quale diritto particolarmente qualificato che insieme ad altri (es. diritto all'onore, all'immagine e così via), forma il patrimonio giuridico della persona.

Il terzo paragrafo sarà un tentativo di comprendere come venivano identificati gli esseri umani in un mondo che non conosceva né funzionari, né

---

<sup>(6)</sup> A. NICCOLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Roma, 1961, p. 428, v. *Individuare*: determinare i caratteri di un individuo o di una cosa sì da renderlo distinguibile da tutti gli altri della medesima specie; più gener. determinare, riconoscere. V. anche O. BADELLINO, *Dizionario Italiano-Latino*, Torino, 1962, p. 1187, v. *Individuazione*.

<sup>(7)</sup> Cfr. M. LIBERTI, *Chi l'ha inventata? La carta d'identità*, in *Focus Storia*, 2021, n. 178, pp. 14-15.

documenti di riconoscimento nell'accezione odierna. Attraverso un *excursus* storico, si esamineranno alcune tecniche di identificazione, a partire da quelle adottate dai Babilonesi e dagli Assiri, fino a giungere al 1931, anno in cui la carta d'identità è stata introdotta in Italia. Nello specifico, si tenterà di vedere, attraverso la dottrina e le fonti normative dell'epoca di riferimento (a volte assai scarse), la volontà di un certo popolo, in un determinato momento, di applicare tecniche utili alla identificazione della persona.

A seguire, il quarto paragrafo sarà dedicato all'esame della carta d'identità digitale, frutto della tecnologia moderna. In tale sede, oltre le caratteristiche di questo nuovo documento, saranno prese in considerazione, tra le tante, alcune criticità che ne hanno rallentato l'applicazione.

In ogni caso, avremo modo di assistere a tanta diversità, si passerà dai simboli assiri a quelli medioevali, per arrivare ai microchip, dalla descrizione della persona alla foto a colori della dimensione di un francobollo.

Eppure, nei documenti di identità che oggi portiamo nelle nostre tasche, anche se non compare più traccia della barba, del naso, del mento o di altri connotati, sono convinta, così come è già stato rilevato<sup>(8)</sup>, che in essi di Medioevo ce ne sia un bel po'.

## 2. — *Definizione dei concetti di identità e di identificazione.*

Oggi il concetto di identità<sup>(9)</sup> può indicare tante cose insieme, infatti innanzitutto il termine significa 'definizione di sé da parte dell'individuo', ma anche 'definizione che di lui viene data da terzi' e, a tale proposito, rileva il modo in cui viene catalogata una determinata persona.

In pratica, l'identità rappresenterebbe una formula sintetica per contraddistinguere il soggetto, da un punto di vista globale, nella molteplicità delle sue specifiche caratteristiche e manifestazioni.

---

<sup>(8)</sup> Cfr. V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, Bellinzona, 2008, p. 10.

<sup>(9)</sup> Cfr. A. NICCOLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Roma, 1961, p. 428, v. *Identità*.

D'altra parte, il diritto all'identità personale è stato riconosciuto dall'ordinamento quale bene essenziale e fondamentale della persona di vedere rispettato dai terzi il suo modo di essere nella realtà sociale, ossia di vedersi garantita la libertà di svolgere integralmente la propria personalità individuale nell'ambito della comunità.

Come è stato sottolineato<sup>(10)</sup>, il concetto di identità nasce nel Medioevo, dove veniva spesso usato nella forma latina di *identitas*, pur non avendo il significato di unicità. Infatti tale concetto, derivato da *idem* (lo stesso o la stessa cosa) o da *identidem* (per l'ennesima volta) indicava piuttosto i caratteri comuni a diversi elementi di un gruppo. In effetti, in buon latino medievale l'unicità di una persona non si designa con il termine *identitas*, ma con quello di *ipseitas*<sup>(11)</sup>.

Il motivo per cui nel Medioevo il termine *identitas* venisse usato in modo improprio, trova infatti giustificazione nel fatto che l'uomo non aveva valore «se non come membro di una famiglia, di un popolo, di un partito, di una corporazione, di una razza o di un'altra qualsiasi collettività» scrive lo storico J. Burckhardt<sup>(12)</sup>.

Secondo quest'ultimo, bisognerà attendere il Quattrocento per la nascita dell'individuo, così pure del sentimento nazionale; tra l'altro, il Quattrocento non segna solo l'avvento della moderna statistica, ma anche quello della sicurezza pubblica con le sue efficaci procedure di identificazione e descrizione delle persone.

Nella seconda metà del Quattrocento, scrive J. Burckhardt<sup>(13)</sup>, ad esempio, i duchi di Ferrara avevano al loro servizio spie e informatori segreti e

---

<sup>(10)</sup> Si consulti V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 26.

<sup>(11)</sup> C. SCHMITT, "La découverte de l'individu", *une fiction autobiographique?*, in P. MÉNGAL, F. PAROT (a cura di), *La fabrique, la figure et la feinte: fictions et statut des fictions en psychologie*, Paris, Vrin, 1984, pp. 63-84, citato in V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 26.

<sup>(12)</sup> J. BURCKHARDT, *La civiltà del Rinascimento in Italia*, trad. it., 2ª ed., Firenze, 1962, p. 101 ss., citato da V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 24.

<sup>(13)</sup> J. BURCKHARDT, *La civiltà del Rinascimento in Italia*, cit., p. 99, citato da V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., pp. 24-25.

inoltre controllavano quotidianamente la lista dei forestieri che gli albergatori erano tenuti a presentare loro. Anche altrove i forestieri di passaggio dovevano, entrando in città da una delle sue porte, farsi fare un contrassegno per poi poterne di nuovo uscire.

Si rileva<sup>(14)</sup> che in Europa, nei secoli XVI e XVII, si sia diffusa una specie di utopia amministrativa, partendo dal presupposto che tutti i dati personali fossero già registrati da qualche parte.

Pertanto accertare una identità significava ritrovare nei registri l'informazione (annotata ufficialmente), per poi confrontarla con i dati forniti dalla persona, al fine di verificarne la corrispondenza.

Purtroppo, anche gli stessi registri parrocchiali non sempre riportavano in modo capillare tutti i dati relativi a battesimi, matrimoni e decessi, anche perché non sempre i parroci furono tanto scrupolosi come le autorità civili e religiose avrebbero voluto<sup>(15)</sup>.

Altrettanto utopistica si è rivelata la riflessione fatta nel 1796 da G.J. Fichte<sup>(16)</sup>: «La massima fondamentale di ogni polizia bene organizzata è necessariamente la seguente: *quando sia necessario, ogni cittadino deve poter essere subito riconosciuto, dovunque, come questa o quella persona*. Nessuno deve poter rimanere sconosciuto al funzionario di polizia. Ciò può essere ottenuto soltanto nel modo che segue. Ognuno deve portare sempre con sé un passaporto, rilasciato dall'autorità più vicina, in cui la persona sia descritta con precisione, e ciò senza differenza di ceto».

Stando alla riflessione di Fichte, conoscere l'identità dell'intera comunità porterebbe all'ordine pubblico, ma è all'evidenza che un tale assunto risulterebbe di difficile realizzazione, proprio perché il processo di identificazione non sempre è agevole.

---

<sup>(14)</sup> V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 198.

<sup>(15)</sup> A tale proposito, si ritornerà sull'utilità dei registri parrocchiali *infra*, § 4.

<sup>(16)</sup> G.J. FICHTE, *Fondamento del diritto naturale secondo i principi della dottrina della scienza*, trad. it., Roma-Bari, 1994, p. 257, citato da V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 222.

Risale al 1905 l'opera di Nicola Stolfi<sup>(17)</sup>, oggetto della quale non era ancora il diritto all'identità personale, bensì i segni di distinzione, quali cognome, prenome, soprannome, pseudonimo, titoli nobiliari, simboli araldici. Si iniziava, tuttavia, a profilare il concetto di identità della persona, nel senso di identificabilità, nonché unicità dell'individuo.

La locuzione 'diritto all'identità personale' compare nel 1949 con l'opera di Adriano De Cupis<sup>(18)</sup>, anche se tale diritto sarà definitivamente riconosciuto dalla Suprema Corte<sup>(19)</sup> soltanto nel 1985.

Si rammenta che il segno principale di identità della persona è costituito dal nome, istituto giuridico composto dal prenome e dal cognome che risponde alla duplice esigenza, da un canto di consentire all'individuo di distinguersi dagli altri soggetti, soddisfacendo l'interesse privato dell'identità personale, dall'altro di assicurare allo stesso ordinamento l'interesse pubblico di distinguere tra loro i consociati<sup>(20)</sup>.

Come noto, il nome trova disciplina e tutela negli articoli 6 - 9 del Codice civile, nonché nell'art. 22 Cost. Se il Codice civile nell'art. 6, in positivo, dispone che ogni persona abbia diritto al nome, la Costituzione, dal canto suo, nell'art. 22 assicura in negativo che «nessuno può essere privato, per motivi politici, del nome»<sup>(21)</sup>.

Il diritto al nome peraltro è concettualmente affine al diritto all'identità personale, tuttavia il rapporto tra i due concetti è stato chiarito dalla Suprema Corte<sup>(22)</sup> allorché, traendo spunto da quanto precedentemente osservato

---

<sup>(17)</sup> N. STOLFI, *I segni di distinzione personali: cognome, prenome, soprannome, pseudonimo, titoli nobiliari e altri distintivi araldici*, Napoli, 1905.

<sup>(18)</sup> A. DE CUPIS, *Il diritto all'identità personale*, Milano, 1949; si consulti sull'argomento anche V. ZENO-ZENCOVICH, *Identità personale*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, IX, Torino, 1993.

<sup>(19)</sup> Cass., 22 giugno 1985, n. 3769, in *Foro it.*, 1985, I, c. 2211, con nota di richiami di R. PARDOLESI.

<sup>(20)</sup> Cfr. A. DE CUPIS, *Il diritto all'identità personale*, cit., p. 18.

<sup>(21)</sup> Si consulti P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1977, p. 207.

<sup>(22)</sup> V. Cass., 17 luglio 2004, n. 13298, in *www.altalex.com*; Cass., 26 maggio 2006, n. 12641, in *Guida al dir.*, 2006, 24, p. 50.

dalla Corte Costituzionale<sup>(23)</sup>, ha indicato il nome come il primo e più immediato elemento caratterizzante dell'identità personale, in quanto espressione emblematica della identità della persona, nonché segno distintivo nella vita di relazione.

In definitiva quale è la natura del diritto al nome? Non è un diritto di proprietà, perché non ha per oggetto un bene che si trovi al di fuori di noi; è piuttosto un diritto personalissimo, essenziale della persona umana, inalienabile e imprescrittibile. Esso si considera, dunque, come diritto spettante all'uomo in quanto tale, indipendentemente dal tipo di sistema politico o sociale entro il quale egli vive, e come diritto che ogni Stato ha il dovere di riconoscere e di garantire<sup>(24)</sup>. In realtà, pur essendo un diritto di natura privata, il diritto al nome possiede alcuni caratteri e una tutela parzialmente di diritto pubblico. In altri termini, avere un nome è un diritto essenziale della persona (art. 6 c.c.), cui è comunque connesso un dovere.

Ci sono infatti norme penali (art. 494 ss. e 651 c.p.) e di polizia che impongono come obbligatoria la dichiarazione delle proprie generalità<sup>(25)</sup>.

E proprio, a tale proposito, rileva l'identificazione<sup>(26)</sup>, con la quale, in diritto, si intende l'attribuzione di una identità ben precisa a un soggetto di diritto, al fine di attribuirgli le caratteristiche previste dalla legge. Ciò equivale a dire che l'identificazione della persona presupponga sempre necessariamente la sua individuazione, in altri termini, identificare significa dare un volto a un nome.

Nell'ambito dell'attività di polizia risulta opportuno distinguere tra l'identificazione preventiva, il cui utilizzo principale avviene per ragioni di pubblica sicurezza al di là della commissione di un reato, e l'identificazione giudiziaria, il cui fine è legato strettamente al proseguo del procedimento penale.

Per una efficiente azione di prevenzione, agli Organi deputati alla tute-

---

<sup>(23)</sup> Corte cost., 11 maggio 2001, n. 120, in G.U. 16 maggio 2001, n. 19, serie spec.

<sup>(24)</sup> Così F. GALGANO, *Diritto privato*, 9<sup>a</sup> ed., Padova, 1996, p. 88. V. anche A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, Milano, 1982, p. 44, citato da T.M. UBERTAZZI, *Il diritto alla privacy. Natura e funzioni giuridiche*, Padova, 2004, p. 83.

<sup>(25)</sup> V. A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 3<sup>a</sup> ed., Padova, 1977, pp. 99-101.

<sup>(26)</sup> O. BADELLINO, *Dizionario Italiano-Latino*, Torino, 1962, v. *Identità*.



la della pubblica sicurezza viene fornito uno strumento operativo determinante, che consiste proprio nel potere-dovere di identificare le persone socialmente pericolose e sospette o quelle, comunque, delle quali si ritenga opportuno conoscere la identità, per l'espletamento dei propri compiti istituzionali<sup>(27)</sup>.

In realtà, oggi, si potrebbe affermare che l'identificazione di una persona sarebbe possibile in due diversi modi: da un lato come persona singola in senso poliziesco (come già detto), dall'altro come soggetto di diritto, definito attraverso criteri di accesso e di esclusione collettivamente assegnati.

A tale proposito, è infatti all'evidenza che la stagione legislativa dell'ultimo trentennio ha portato una consistente evoluzione delle risorse informatiche anche nella gestione delle informazioni di polizia. Di conseguenza, il legislatore ha provveduto ad attribuire veste normativa a varie iniziative fornite dalla scienza dell'informatica per l'espletamento dei compiti di istituto affidati alle Forze dell'Ordine. Si segnala, infatti, che già con legge 1° aprile 1981, n. 121, avente ad oggetto la «ridefinizione dell'assetto organico e strutturale dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza», nasceva il Centro Elaborazione Dati, istituito presso il Ministero dell'Interno, che non è altro che un sistema integrato composto dai Centri Elaborazione Dati gestiti da ciascuna forza di polizia, destinati alla raccolta, elaborazione, conservazione e comunicazione delle informazioni e dei dati, secondo un concetto di condivisione di risorse informatiche. Si tratta, in definitiva, di un sistema informativo, nato per le Forze dell'Ordine, finalizzato alla «tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione e repressione della criminalità, garantendo al tempo stesso la tutela dei diritti del cittadino»<sup>(28)</sup>. Sul punto

---

<sup>(27)</sup> V. sull'argomento v. *Identificazione*, in *www.treccani.it*.

<sup>(28)</sup> Il d.P.R. 3 maggio 1982, n. 378 (in *G.U.*, 23 giugno 1982, n. 170, serie gen.) specifica nel dettaglio le procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione e integrazione dei dati e delle informazioni registrate negli archivi magnetici del Centro Elaborazione Dati, di cui all'art. 8 della l. 121/81. Si consulti Cons. Stato, 1° ottobre 2004, n. 6368, in *Cons. Stato*, 2004, 1, p. 2032 e in *Dir. e giust.*, 2004, 43, p. 67, con nota di richiami di C. GIURDANELLA, E. GUARNACCIA: «Per effetto del rinvio operato dall'art. 24, 5° comma, l. 7 agosto 1990, n. 241, all'art. 9, l. 1° aprile 1981, n. 121 e successive modificazioni, le informazioni, le notizie e i dati raccolti dal centro elaborazione dati presso il ministero dell'interno

si ricorda altresì, la Convenzione di Strasburgo del 28 gennaio 1981, resa esecutiva in Italia dalla legge 21 febbraio 1989, n. 98, volta ad assicurare la «protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale», nonché l'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, ratificato con legge 30 settembre 1993, n. 388, che ha disciplinato la libera circolazione delle persone e delle merci per abolire i controlli frontaliери; ciò ha comportato la predisposizione di un sistema comune di informazione fra polizia, dogane e autorità giudiziarie dei paesi aderenti. Dal canto suo, la *Raccomandazione dei Ministri del Consiglio d'Europa sui problemi di procedura penale in tema di tecnologia dell'informazione* del 1995, prevede specifiche misure tecniche di ricerca e di vigilanza, cooperazione internazionale tra gestori di rete e polizia, oltreché limitazioni all'uso della crittografia e sempre più estesa specializzazione delle forze investigative di polizia. La *Commissione europea nella Comunicazione al Parlamento per la creazione dell'informazione sicura* del 2001 (inserita nel programma pluriennale *E-Europe*) sottolinea non solo le opportunità, ma anche i rischi della società dell'informazione<sup>(29)</sup>, volta anche a ravvicinare le normative penali dei paesi d'Europa e peraltro ad affrontare in modo organico il fenomeno nell'ambito dello spazio comune di libertà, di sicurezza e di giustizia.

E proprio sulla scia del cambiamento organizzativo dell'ultimo ventennio, che ha visto una serie di iniziative riguardanti il processo di digitalizza-

---

rientrano nell'ambito dei documenti esclusi dal diritto di accesso, trattandosi di elementi strumentali all'esclusivo esercizio della funzione di pubblica sicurezza, di prevenzione e repressione della criminalità, indipendentemente dal fatto che esse siano o meno, direttamente o indirettamente, incidenti sulla sicurezza pubblica o sull'attività di prevenzione e repressione della criminalità».

<sup>(29)</sup> Si consultino, *ex plurimis*, R. CIPPITANI, *Il diritto privato della società dell'informazione e della conoscenza*, in A. PALAZZO, A. SASSI (a cura di), *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007, p. 165 ss.; ID., *L'Europa della conoscenza (la ricerca e l'educazione al centro della costruzione comunitaria)*, in T. SEDIARI (a cura di), *Cultura dell'integrazione europea*, Torino, 2005, p. 81 ss.; v. M. PIETRANGELI, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Milano, 2007, p. 113 ss., per un'analisi degli ambiti di competenza di Stato e Regioni entro cui ricondurre la disciplina giuridica del fenomeno 'società dell'informazione'; M. PIETRANGELI, *Prime considerazioni sulla competenza legislativa regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione*, in *Inf. e dir.*, 2002, 2, p. 7 ss.

zione della pubblica amministrazione, si inserisce la carta di identità elettronica (CIE), di cui si tratterà nel quarto paragrafo. A ogni modo, fin da ora, si anticipa che quest'ultima (realizzata in policarbonato e dotata di microchip, nonché di ologrammi anti-contraffazione e codice a barre) rappresenta senza il minimo dubbio uno strumento migliorativo di identificazione rispetto alla sua omologa cartacea. Anche perché, la medesima, nata per fare fronte a crescenti esigenze di funzionalità, nonché di sicurezza, dovrebbe fornire, oltre alle informazioni necessarie all'identificazione del titolare, elementi utili a protezione dei tentativi di copia o alterazione.

### 3. — *Prima della carta di identità. Cenni storici ed evolutivi.*

Si rileva che segni distintivi, ovvero identificativi di singole persone o di tribù, siano sempre esistiti fin dall'antichità.

Ad esempio, si ha notizia che, in Mesopotamia, Babilonesi e Assiri formassero giornalmente numerosi documenti per la conclusione dei loro affari, seguendo le prescrizioni del loro diritto. Così ogni persona, anche di mediocre importanza, andava munita di un sigillo in forma cilindrica (forato nella lunghezza), con impresso il proprio nome e intagliate scene, quasi sempre di carattere religioso. Sembra che il possessore del cilindro lo rotolasse, imprimendolo sull'argilla ancora molle e umida di una tavoletta<sup>(30)</sup>. Nello specifico per gli Assiri, già alla fine del II millennio a.C., sembra che la loro 'carta di identità' fosse proprio una formella di terra, su cui venivano direttamente incisi il nome e altri dati anagrafici dell'interessato. Tale scrittura, cd. cuneiforme, consisteva in lettere e sillabe rappresentate con disegni vari, fatti con piccoli tratti, a forma di cuneo o chiodo<sup>(31)</sup>. La suddetta formella si faceva poi cuocere.

Si sottolinea, altresì, come fin dal III millennio a.C., con i Babilonesi, il censimento rappresentasse una necessità per l'amministrazione, sistema

---

<sup>(30)</sup> Si consulti sul punto [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>(31)</sup> V. sull'argomento U. NICOLINI, D. CONSONNI, *L'uomo e la sua storia*, Torino, 1967, p. 25.

poi adottato dagli Assiri, tanto è vero che sembra che un registro censuario assiro sia giunto sino a noi<sup>(32)</sup>.

D'altra parte, la pratica di censire la popolazione di un paese è antichissima, tanto è vero che anche l'Egitto, con la sua organizzazione statale accentrata e burocratica, conosceva l'istituto del censimento, le cui operazioni erano compiute dagli scribi sotto la direzione dei funzionari del faraone. I capi famiglia dovevano periodicamente dichiarare tutti i membri della famiglia e i loro servi, e in base a queste dichiarazioni si compilavano liste, nelle quali ogni capo famiglia aveva un numero di matricola, permettendo al governo di avere esatta notizia dello stato della popolazione, al fine di distribuire razionalmente i tributi, le opere e gli obblighi militari<sup>(33)</sup>.

In diritto romano, nel 443 a.C., con Servio Tullio, furono istituiti i *censores*, sulla base di una proposta presentata al Senato, per ovviare al problema sempre più pressante, del ritardo con cui venivano tenuti i censimenti, fino ad allora di responsabilità dei consoli<sup>(34)</sup>.

Risulta utile ricordare che anche nel periodo repubblicano i *censores* costituiscono la principale fonte dell'intervento statale nella regolazione del potere paterno, anzi talvolta l'interferenza statale attraverso l'opera del censore risulta assai importante. E, d'altra parte, Dionisio di Alicarnasso<sup>(35)</sup> ci riferisce che era compito del censore controllare i comportamenti all'interno della famiglia e in particolare che il capofamiglia (*pater*) padrone non fosse troppo crudele nel punire i servi, né troppo severo o troppo debole nell'educazione dei figli<sup>(36)</sup>.

D'altra parte il potere del *pater familias* era talmente ampio da comprendere lo *ius vitae ac necis*<sup>(37)</sup>.

<sup>(32)</sup> Si consulti sul punto [www.treccani.it](http://www.treccani.it), v. *Censimento*.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*.

<sup>(34)</sup> V. TITO LIVIO, *Ab Urbe Condita*, IV, 8.

<sup>(35)</sup> DION., XX, 13, 3.

<sup>(36)</sup> Si consulti sull'argomento A.M. RABELLO, *Effetti personali della "patria potestas"*, cit., p. 238. In tal senso CIC., *De Repubblica*, IV, 6; cfr. A.M. RABELLO, *Effetti personali della "patria potestas"*, cit., p. 108.

<sup>(37)</sup> Vedi B. ALBANESE, *Note sull'evoluzione storica del ius vitae ac necis*, in AA.VV., *Scritti in*

*Communis opinio* è che nell'esperienza giuridica romana si sia attenuata progressivamente, a partire dal principato, quell'illimitata potestà del *pater* che, da qualcuno<sup>(38)</sup>, era stato definito 'signore e padrone di servi'.

Un'evoluzione vera e propria del 'documento identificativo' appare nell'impero romano con una sorta di autocertificazione orale, contenente la dichiarazione *Civis Romanus sum*, locuzione latina che indicava l'appartenenza all'impero romano e sottintendeva tutti i diritti e i doveri connessi a tale *status*. Sarà quindi la negazione del diritto a un regolare processo a far esclamare «Civis Romanus sum» a Gavio, vittima dei soprusi di Verre, propretore fuorilegge della Sicilia<sup>(39)</sup>.

In realtà, tale espressione serviva a far valere i privilegi che erano concessi dalla cittadinanza romana<sup>(40)</sup>. Infatti chiunque appartenesse alla *res publica* poteva confidare in quella frase, quale garanzia di protezione, sentendosi al sicuro ovunque si trovasse. La potenza di Roma era dunque tale che, in ogni luogo, il solo nome evocava rispetto e assicurava protezione. *Civis Romanus sum* non è dunque una mera formula retorica, ma è l'essenza identitaria di una società che di quella identità e delle potenzialità del suo mito era pienamente consapevole.

---

onore di Contardo Ferrini pubblicati in occasione della sua beatificazione, 3, Milano, 1948 (ora anche in *Scritti giuridici*, 1 [= Il Circolo Giuridico "L. Sampolo", 47/1], Palermo, 1991), p. 346. V., altresì, G. PUGLIESE, *Istituzioni di diritto romano*, Torino, 1991, p. 96; cfr. anche J.P. NÉRAUDAU, *Il bambino nella cultura romana*, in *Storia dell'infanzia*, a cura di E. Becchi e D. Julia, 1, *Dall'antichità al seicento*, Roma-Bari, 1996, p. 30 ss.; v. sull'argomento anche l'indagine compiuta da A. PALAZZO, *Storia dell'infanzia nel diritto europeo*, in T. SEDIARI (a cura di), *Cultura dell'integrazione europea*, Torino, 2005, p. 176 ss.

<sup>(38)</sup> G. DE SANCTIS, *Storia dei Romani. La fondazione dell'Impero*, Parte II, *Vita e pensiero nell'età delle grandi conquiste*, 2, Firenze, 1964, p. 36, nt. 123. Sull'evoluzione del concetto di *pater familias*, v. M. ROBERTI, 'Patria potestas' e 'paterna pietas'. Contributo allo studio dell'influenza del Cristianesimo sul diritto romano, in *Studi Albertoni*, 1, Padova, 1934, p. 259 ss.; R. MARTINI, La "patria potestas" in diritto romano: un concetto in trasformazione, in *Studi senesi*, 1981, p. 267; J. GAUDEMET, *Les transformations de la vie familiale au Bas-Empire et l'influence du Christianisme*, in *Romanitas*, IV, 5, 1962, p. 69 ss.; P. BONFANTE, *La progressiva diversificazione del diritto pubblico e privato*, in *Riv. soc.*, 6, 1902, p. 1 ss.; P. BOTTERI, *Figli pubblici e padri privati. Tribunicia potestas e patria potestas*, in AA.VV., *La paura dei padri nella società antica e medievale*, Bari, 1982, p. 50.

<sup>(39)</sup> Cic., *In Verrem* II, 5, 162.

<sup>(40)</sup> V. sull'argomento G. VALDITARA, *Civis romanus sum*, Torino, 2018, p. 2015 ss.

Vi è stato chi<sup>(41)</sup> sull'argomento ha commentato quanto segue: «il vantaggio di essere cittadino romano: uno *status* civile che protegge l'individuo di fronte ai magistrati o agli funzionari imperiali, in linea diretta con la tradizione repubblicana».

Altra via per dimostrare di essere cittadino romano era rappresentata dal diploma militare, cioè un estratto individuale di certificato conforme alla *constitutio* imperiale, che concedeva determinati privilegi giuridici ad alcune precise categorie di soldati congedati con onore (*honesta missio*, solitamente dopo 20-25 anni di ferma)<sup>(42)</sup>. Tali categorie di beneficiari comprendevano in primo luogo coloro che avevano militato nei reparti ausiliari (*auxilia*), di fanteria (*cohortes*) e di cavalleria (*alae*), che costituivano circa la metà del contingente militare romano, e che generalmente erano nella condizione di *peregrini*, ovvero di origine provinciale e pertanto sprovvisti della cittadinanza. In pratica nei suddetti casi la concessione della cittadinanza romana da parte dell'imperatore era una specie di ricompensa del servizio prestato con onore.

Durante il periodo imperiale, da Augusto in poi, veniva anche consegnata un'indennità in denaro o in beni come, ad esempio, un appezzamento di terra, quasi fosse una forma di pensione dei giorni nostri.

L'imperatore, al momento del congedo dei veterani di questi reparti emanava una *constitutio* con la quale concedeva loro specifici diritti, tra cui per prima la cittadinanza romana. Il testo di tale disposizione recante i nomi di tutti i beneficiari veniva inciso su tavole bronzee e affisso a Roma in un luogo pubblico.

Tali diplomi non furono normalmente rilasciati ai legionari congedati, poiché aventi già la cittadinanza romana. Tuttavia, subito dopo la guerra

---

<sup>(41)</sup> C. NICOLET, *Il mestiere del cittadino nell'antica Roma*, trad. it., 1980, p. 27 ss.

<sup>(42)</sup> Si consulti S. MAGNANI, *La politica di integrazione romana attraverso i diplomi militari*, presentazione in R. GUERRA, *Cohortes Alpinorum. Truppe ausiliarie nell'antica Roma. Analisi storica e catalogo delle fonti epigrafiche, archeologiche e numismatiche*, 2013, Tipolitografia Rubino, 7 ss., consultabile anche in [www.uniud.it](http://www.uniud.it). Per alcuni aspetti riguardanti le modalità di congedo si veda G. WESCH-KLEIN, *Saxia/e Aspe/te des romischen Heerwesens in der Kaiserzeit*, Stuttgart, 1998, pp. 179-184, citato da S. MAGNANI, *La politica di integrazione romana attraverso i diplomi militari*, cit., p. 7.

civile degli anni 68/69, anche a questi ultimi furono concessi tali diplomi<sup>(43)</sup>.

Il primo diploma militare conosciuto risale al principato di Claudio ed è databile al 52 d.C.<sup>(44)</sup>.

Nel 212 d.C. con la *Constitutio Antoniniana* voluta dall'imperatore Caracalla, la cittadinanza romana fu concessa a tutti gli abitanti dell'Impero, ponendo fine alla classe dei *peregrini*. Ciò rese i diplomi militari in gran parte inutili, tanto che l'ultimo diploma riguardante un soldato di un reparto ausiliario risale al 203 d.C.<sup>(45)</sup>.

Da un punto di vista materiale il diploma militare si presentava come una coppia di tavolette bronzee di forma rettangolare, di piccole dimensioni, legate tra loro lungo il lato maggiore per mezzo di un filo di bronzo, a sua volta ricoperto dai sigilli di sette testimoni; questi ultimi erano custoditi all'interno di una capsula. Tale sistema di protezione assicurava che il documento non venisse aperto o falsificato da altre persone.

Il diploma militare era costituito da una prima parte uguale per tutti i diplomi originati dal medesimo provvedimento, poi seguiva la parte specifica del singolo beneficiario che conteneva dati personali: reparto di appartenenza, nome del comandante del reparto, grado militare e nome del beneficiario, nome del padre del beneficiario, nome della moglie e dei figli ai quali era concessa la cittadinanza<sup>(46)</sup>.

Come è stato sottolineato<sup>(47)</sup>, il diploma militare aveva un ulteriore valore ideologico. Si trattava infatti di un documento emanato in prima persona dall'imperatore, il quale creava, tramite esso, un rapporto diretto e personale con il soldato congedato, che andava ben oltre gli stessi privilegi concessi.

---

<sup>(43)</sup> Cfr. *Diploma militare (esercito romano)*, in [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), e *Diploma*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>(44)</sup> CIL XVI, 1; cfr. A. VALVO, *I diplomi militari e la politica di integrazione dell'imperatore Claudio*, in AA.VV., *Integrazione mescolanza rifiuto. Incontri di popoli, lingue e culture in Europa dall'antichità all'Umanesimo*, Atti del convegno internazionale, Cividale del Friuli, 21-23 settembre 2000, a cura di G. Urso, Roma, 2001, pp. 151-167.

<sup>(45)</sup> RMD III, 187, del 31 agosto del 203 d.C.

<sup>(46)</sup> Sul punto si veda W. ECK, *L'empereur romain chef de l'armée. Le témoignage des diplômes militaires*, in *Cahiers du Centre Gustave Glotz* 13, 2002, p. 103 ss.

<sup>(47)</sup> V. S. MAGNANI, *La politica di integrazione romana attraverso i diplomi militari*, cit., p. 13 s.

Risulta altresì rilevante in età tardo antica il documento identificativo redatto dai *navicularii* e presentato alle autorità, contenente un'autocertificazione con i nomi, i luoghi di destinazione e i prodotti oggetto delle spedizioni. A tale proposito, si sottolinea l'incidenza economica e sociale dei *corpora navicularium* addetti ai trasporti marittimi e fluviali di *species annonariae*, soprattutto granaglie, che costituivano la parte prevalente dei generi di prima necessità. I *navicularii* non solo effettuavano trasporti di derrate alimentari per conto dello Stato, ma potevano anche lanciarsi in libere imprese commerciali che dovevano essere particolarmente lucrose<sup>(48)</sup>.

Con CTh. 13.5.23, emanata a dicembre del 393 e indirizzata a *Rufinus praefectus praetorio*, Teodosio sancisce l'immunità dei *navicularii* dal *vectigal*<sup>(49)</sup>.

Tuttavia, si è rilevato<sup>(50)</sup> che per i *navicularii*, purtroppo non si ha testimonianza di albi che elencassero i loro nomi, che indubbiamente dovevano esistere per ognuna delle corporazioni provinciali. Nel 371 con una disposizione di Valentiniano e Valente indirizzata al prefetto del pretorio Modesto, perché fossero completati i ranghi del *corpus naviculariorum* in Oriente, si prescrive che l'elenco che i *navicularii* dovevano redigere *ex fide* e presentare alle autorità in duplice copia doveva contenere *nomina, loca, substantiae*, osservando la distinzione tra i *navicularii* di antica data e quelli di nuova nomina.

È altresì interessante notare che, a quella data, ogni dichiarazione veniva resa dai *navicularii* sotto la propria responsabilità, mentre poco più di un ventennio dopo, il provvedimento CTh. 13.5.22 emanato a Costantinopoli il 3 settembre del 393 e diretto a *Rufinus praefectus praetorio*, prevede che la rassegna (*recensus*) dei *navicularii* nelle singole province venisse fatta dagli *honorati* (*naviculariorum vires ac debitas huic necessitati origines in ipsis provinciis honoratorum fides lecta pensabit ...*); si prescrivevano controlli accurati, perché evidente-

<sup>(48)</sup> Si consulti sull'argomento L. DE SALVO, *Economia privata e pubblici servizi nell'impero romano. I corpora navicularium*, Messina, 1992, p. 15.

<sup>(49)</sup> I *vectigalia* erano imposte indirette (con aliquote oscillanti secondo i casi fra l'1 e il 5%) che si applicavano in occasione di fenomeni irregolari o transitori: (trasporti di merci) o atti giuridici (vendite, successioni). Sul punto v. S. GIGLIO, *Il tardo impero d'Occidente e il suo Senato*, Napoli 1990, pp. 8 s. e 23): *solos navicularios a vectigali praestatione immunes esse precimus*.

<sup>(50)</sup> L. DE SALVO, *Economia privata*, cit., p. 286.



mente con il sistema di quella che si potrebbe definire con terminologia moderna “autocertificazione”, molti avevano cercato di approfittare e gli *honorati* avevano dunque il compito di richiamare gli esonerati e di obbligare gli idonei che vi si erano sottratti (*vel revocando excusatos vel debitos obligando*).

In realtà, CTh. 13.9.4 emanata a Costantinopoli il 18 luglio del 391 e indirizzata a *Tatianus praefectus praetorio*, rivela la gravità della situazione politica che caratterizzò gli ultimi anni del regno di Teodosio, per cui lo Stato, particolarmente bisognoso di approvvigionamenti, curò il benessere dei *navicularii*, cercando di favorirli con ogni mezzo. In tale contesto, doveva essere abbastanza usuale che un *navicularius*, avendo terre o volendo migliorare la propria condizione sociale, tendesse a voler entrare nella curia o che, viceversa, stanco dei gravosi oneri che la sua condizione comportava, preferisse fare il *navicularius*, funzione che tutto sommato appariva privilegiata, perché era quella a cui venivano offerti i maggiori vantaggi da parte dello Stato<sup>(51)</sup>.

È stato sottolineato<sup>(52)</sup> che un dato sembra emergere chiaramente: ciò che caratterizza il rapporto tra i *navicularii* e lo Stato in età tardo antica è una sorta di forza tra privato e pubblico, fra i membri più potenti e ricchi di una corporazione, le cui prestazioni erano vitali per la popolazione romana e l'autorità statale, mirante a vincolare sempre più tali corporazioni nelle maglie di un sistema apparentemente rigido. D'altra parte, i *navicularii* volevano i privilegi, ma cercavano di evitare gli oneri. Inoltre tra gli stessi, erano soprattutto i più ricchi e influenti a fronteggiare vittoriosamente l'autorità pubblica, evadendo il *munus*, mentre a farne le spese erano i membri più deboli delle corporazioni<sup>(53)</sup>.

Nel Medioevo rileva l'evoluzione di certificati di identità, il cui precursore principale fu il salvacondotto o *guidaticum*, una protezione particolare e privilegiata, che consisteva in un documento di garanzia rilasciato dalle autorità a favore di coloro che volessero spostarsi dal proprio villaggio o dalla

---

<sup>(51)</sup> *Ibidem*, p. 497.

<sup>(52)</sup> *Ibidem*, p. 575.

<sup>(53)</sup> V. F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione romana*, 5, Napoli, 1975, p. 302 s.; v., altresì, L. DE SALVO, *Economia privata*, cit., p. 585.

propria città, in particolare per motivi di natura commerciale, ma anche per pellegrinaggi o esigenze varie. A tale proposito, è stato sottolineato<sup>(54)</sup> che nel Medioevo i mercati erano grandi luoghi d'incontro, anche perché, in uno stesso paese, a seconda dei luoghi, circolavano monete molto diverse e una delle attività delle fiere era proprio il cambio di moneta con persone specializzate nel commercio del denaro.

Si ricorda altresì che nel Medioevo era molto sentita la partecipazione a feste, tanto è vero che proprio il Medioevo ha visto la comparsa di una festa contadina destinata in seguito a un grande successo, anche se più o meno combattuta dalla Chiesa: il carnevale<sup>(55)</sup>.

Per tutti i motivi di cui sopra, legati a fiere, pellegrinaggi di natura religiosa, feste, il *guidaticum*, diffuso a partire dal XIII sec., legato a uno *status* temporaneo, serviva a certificare una specie di stato d'eccezione, un privilegio. Esso conteneva il nome del portatore e talvolta anche la sua descrizione fisica, aveva una validità provvisoria, estremamente limitata nel tempo e nello spazio<sup>(56)</sup>. Il *guidaticum* era praticamente una lettera che riportava, oltre al nome del portatore, il motivo del suo viaggio, ma anche la minaccia della punizione che avrebbe colpito eventuali trasgressori<sup>(57)</sup>.

Nel caso di passaporti moderni, impropriamente, la tassa per il rilascio è stata definita dalla legge come tassa sulle concessioni governative, ma è stato correttamente osservato<sup>(58)</sup> che «non si tratta evidentemente di concessione, prima della quale nessun diritto del singolo esiste, nessuna facoltà gli spetta e nessuna attività egli può svolgere; nel caso concreto il diritto di libertà già esiste», ma l'esercizio del suo diritto di espatrio è subordinato all'emissione dell'atto certificativo di esso da parte della pubblica amministrazione. Radicalmente diversa era la situazione nel Medioevo, ove ovviamente il permesso

---

<sup>(54)</sup> Si consulti J. LE GOFF, *Il Medioevo raccontato da Jacques Le Goff*, Bari, 2015, pp. 44-45.

<sup>(55)</sup> *Ibidem*, pp. 85-86.

<sup>(56)</sup> V. sull'argomento M. LIBERTI, *Chi l'ha inventata? La carta d'identità. Nome, cognome, data e luogo di nascita, sesso, foto e firma: sono i pochi e precisi elementi che definiscono la nostra identità*, in *Focus Storia*, 2021, n. 178.

<sup>(57)</sup> Cfr. G. PURPURA, *Passaporti romani*, in *Aegyptus*, 2002, p. 130 ss.

<sup>(58)</sup> V. G. SABATINI, *Passaporto*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, 1965, p. 550.

in questione poteva ben configurarsi come una concessione.

Passato il periodo medievale, risulta limitata la diffusione di documenti d'identità. Tuttavia, la Chiesa e le autorità temporali giocano un ruolo sempre maggiore a partire dal XIII secolo, creando sempre nuovi modi di registrare e identificare le persone, senza che venisse rilasciato ai cittadini un documento.

Sin dal IV Concilio Lateranense del 1215 la Chiesa aveva ordinato ai parroci di registrare i matrimoni e di dare loro pubblicità in modo da evitare le unioni clandestine e illecite (ad esempio, tra parenti, e la bigamia). Inoltre tale Concilio aveva imposto a tutti i credenti di confessarsi e comunicarsi almeno una volta all'anno. A scopo di controllo le parrocchie dovevano tenere lunghi elenchi in cui inserire i nomi dei confessati. A partire dalla metà del Duecento entrarono in uso le cosiddette *schedulae confessionis*, compilate sulla base di questi elenchi, documenti personali comprovanti l'avvenuta confessione<sup>(59)</sup>.

I registri parrocchiali divennero obbligatori nel 1563 con il Concilio di Trento, per quanto riguarda battesimi (non nascite) e nozze, e nel 1614 per i decessi. È solo infatti nel 1614 che la Santa Sede regolamentò le norme per la compilazione di detti registri<sup>(60)</sup>.

Si rileva, tuttavia, che già nel Quattrocento si erano moltiplicati i sistemi di registrazione e catalogazione. Ricordiamo, ad esempio, il catasto fiorentino del 1427<sup>(61)</sup> che, anche se non ha avuto lo scopo di fissare l'identità delle persone, è risultato, per certo, come una delle prime e più complete forme di fissazione dell'identità associata al possesso. Infatti, nello specifico, con il decreto promulgato il 22 maggio 1427 il Comune di Firenze stabilì di riformare il proprio sistema di raccolta tributi: «Si ordinava pertanto che ogni cittadino dovesse dichiarare sotto il suo Gonfalone il proprio nome e quello delle persone componenti la famiglia, l'età, il lavoro e il mestiere di ciascuno,

---

<sup>(59)</sup> Si consulti V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., pp. 67-68.

<sup>(60)</sup> Cfr. *Registro parrocchiale*, in [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).

<sup>(61)</sup> Si consulti V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, cit., p. 76.

i beni immobili e mobili posseduti dentro o fuori il dominio fiorentino e anche altrove, le somme di denaro, i crediti, i traffici, le mercanzie, gli schiavi, i buoi, i cavalli, gli armenti e i greggi. Chiunque avesse occultato i propri beni sarebbe stato soggetto alla confisca degli stessi»<sup>(62)</sup>.

In realtà, come si è già avuto modo di vedere, operazioni di stima della popolazione a livello fiscale o anagrafico esistevano fin dall'antichità, come i censimenti all'epoca degli Egizi, che abbiamo già citato nelle pagine precedenti.

Per l'Italia, si potrebbe affermare che il primo censimento ufficiale, conosciuto come 'censimento generale della popolazione e delle abitazioni' risalgia solo al 1861, cioè subito dopo l'Unità d'Italia.

A partire dal 1861, si rileva<sup>(63)</sup> che i censimenti del Regno d'Italia fossero fatti ogni dieci anni; fu però saltato quello del 1891 per motivi finanziari.

Nel 1861 l'Italia contava una popolazione presente di 25.016.334 di abitanti, di cui il 44,54% nel settentrione, il 16,41% nel centro, il 27,14 nel meridione, l'11,91% nelle isole; nel 1901 la popolazione presente ammontava a 32.475.253 di abitanti, di cui il 43,90% nel settentrione, il 16,86 nel centro, il 25,93 nel meridione, il 13,31% nelle isole<sup>(64)</sup>.

Connesso alla vicenda demografica e, più in generale, all'intera trasformazione socio-economica è stato il fenomeno dell'emigrazione per l'estero, di difficile gestione censitaria, anche a causa di emigrazione temporanea o clandestina<sup>(65)</sup>. Pertanto, come è stato sottolineato<sup>(66)</sup>, sembra che i dati del movimento migratorio fino al 1875 non siano omogenei a quelli successivi

---

<sup>(62)</sup> Cfr. *Catasto fiorentino*, in [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).

<sup>(63)</sup> Cfr. R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, 1979, p. 427.

<sup>(64)</sup> Cfr. COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO CENTENARIO DELL'UNITÀ D'ITALIA, *Mostra delle Regioni. Un secolo di statistiche italiane (1861-1961)*, Roma, 1961, in R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 427.

<sup>(65)</sup> Sull'argomento si vedano *Annuario statistico dell'emigrazione italiana dal 1876 al 1925, con notizie sull'emigrazione negli anni 1869-1875*, Roma, Commissariato per l'em., 1926; AA.VV., *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, a cura di G. Rosoli, Roma, Centro Studi Emigr., 1978; E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla II guerra mondiale*, Bologna, 1979.

<sup>(66)</sup> Si consulti F. COLETTI, *Dell'emigrazione italiana, in Cinquant'anni di storia italiana*, Roma, 1911, III, pp. 28-32 e 45.

(di fonte ufficiale) proprio perché provengono da rilevazioni private e quindi non totalmente attendibili.

Si fa altresì notare<sup>(67)</sup> che non esistevano criteri oggettivi per misurare la stratificazione delle classi sociali; in realtà, si assisteva, particolarmente per il 1881 e il 1901, a stime di larga massima, quindi suscettibili di correzioni anche sostanziali. Occorre, infatti, tenere presente il carattere arbitrario di certe attribuzioni, così, ad esempio, i quadri direttivi degli impiegati, privati e pubblici, sono stati inclusi, in base a congetture infondate tra la grande e media borghesia; similmente arbitraria almeno in parte, è la distribuzione fra imprenditori grandi e medi e piccoli e piccolissimi imprenditori, tutti inclusi tra commercianti e artigiani<sup>(68)</sup>.

A ogni modo, nonostante la limitata comparabilità dei dati, derivante dalla difformità dei criteri adottati dai diversi censimenti, si deve prendere atto che merito dei primi governi unitari fu proprio il modo in cui essi si accinsero a conoscere il paese, merito fra tutti lo sforzo di acquisire informazioni e dati con i censimenti generali, primo fra tutti quello che porta la data del 1861.

Sta di fatto che, sia nelle valutazioni che a quell'epoca furono fatte, sia nelle sintesi statistiche di cui oggi disponiamo, le condizioni del paese si rivelassero nettamente arretrate.

A considerare il paese in modo unitario e complessivo, l'Italia mostrava di essere così arretrata sul cammino della modernità, da rendere assai poco significativo non solo il confronto con altri paesi europei, ma quello stesso tra le sue diverse regioni.

Come è stato sottolineato<sup>(69)</sup>, fra tutte le statistiche ottocentesche, quelle relative alla distribuzione della popolazione attiva per settori sono forse le più incerte, non solo per il variare dei criteri di censimento, ma per le caratteristiche stesse dell'attività produttiva, che quanto più è arretrata, tanto meno sopporta di essere censita e distribuita per settori professionali.

---

<sup>(67)</sup> R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 433.

<sup>(68)</sup> Cfr. P. SYLOS LABINI, *Saggio sulle classi sociali*, Bari, 1974, p. 153, citato da R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 433.

<sup>(69)</sup> R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 429.

Si rileva<sup>(70)</sup> che oltre centomila fossero i soggetti che gli estensori del censimento generale del 1881 classificarono come residenti in “abitazioni sotterranee”, come grotte, caverne, oppure vecchi ruderi, buche o tombe di necropoli. Il fenomeno riguardava soprattutto alcune zone del Meridione o della campagna romana, dove il letto era sconosciuto e la gente si coricava alla rinfusa su rialzi di terra battuta.

La stessa fragilità dell'apparato scolastico esistente e la scarsa diffusione dell'alfabetismo nell'Italia del tempo erano tali da rendere in gran parte illusorie le statistiche dei dati di cui disponiamo. Se, ad esempio, risulta ufficialmente che nel 1861 il 75% della popolazione italiana era analfabeta, ciò significa che di fatto la totalità delle masse contadine non aveva contatti con la scrittura, e tanto meno con la lingua italiana<sup>(71)</sup>.

Ricordiamo che nel 1903 Italo Giglioli<sup>(72)</sup> pubblicò uno studio sulle condizioni dell'agricoltura in Italia, nel quale avrebbe calcolato che in 1.700 comuni italiani, vale a dire in più di un comune su cinque, il frumento era sconosciuto e lo stesso Giglioli chiamava l'ultimo trentennio del secolo «periodo di crescente digiuno nazionale».

Si ricorda che nel periodo di cui si tratta, in Italia già esisteva l'ordinamento dello stato civile, essendo stato istituito con r.d. n. 2602 del 15 novembre 1865, in base al quale dal 1° gennaio dell'anno successivo vennero redatti annualmente i registri degli atti di cittadinanza, degli atti di nascita, degli atti di matrimonio e degli atti di morte. I registri venivano formati in doppio originale, di cui uno annualmente doveva essere depositato nella cancelleria del Tribunale, mentre l'altro era conservato presso l'archivio comunale. Tale strumento normativo rimase in vigore fino al 1939, anno in cui, con r.d. n. 1238 del 9 luglio 1939, il nuovo ordinamento di stato civile fissò i criteri

---

<sup>(70)</sup> R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 151.

<sup>(71)</sup> Cfr. M. BARBAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Bologna, 1974, citato da R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 59.

<sup>(72)</sup> I. GIGLIOLI, *Malessere agrario ed alimentare in Italia; relazione di un giurato italiano all'Esposizione universale di Parigi, nel 1900, sulle condizioni dell'agricoltura in Italia*, Portici, p. 1903, citato da R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, cit., p. 150.

necessari al raggiungimento della conformità dei registri in tutto il territorio nazionale<sup>(73)</sup>.

Nel frattempo, per l'esattezza nel 1929, con r.d. 2 dicembre 1929 n. 2132<sup>(74)</sup>, era stato istituito il registro di popolazione o anagrafe, ove iscrivere atti concernenti la residenza delle persone e la composizione dei gruppi familiari. Si trattava, in realtà di uno schedario, (composto da schede individuali e da fogli di famiglia), tenuto da un ufficio comunale, per semplicità organizzativa di solito riunito all'ufficio di stato civile, pur non essendo un ufficio statale<sup>(75)</sup>.

Ed è in questo contesto storico, per l'appunto nel 1931, che si inserisce la nascita della carta di identità, adottata nel nostro paese, come è stato evidenziato in premessa, essenzialmente per motivi di pubblica sicurezza.

Come è stato osservato<sup>(76)</sup> «la carta d'identità non è atto pubblico, perché manca delle caratteristiche dello stesso, che invece vanno attribuite ai registri e agli schedari dell'ufficio comunale, da cui direttamente deriva: si limita pertanto ad attestare la corrispondenza delle generalità e delle sembianze del cittadino ai dati risultanti dagli atti interni dell'ufficio».

#### 4. — *La carta d'identità oggi. Criticità di progettazione e risultati.*

Il modello della CIE è stato adottato con decreto del Ministero dell'In-

---

<sup>(73)</sup> Si consulti *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti*, Stamperia reale, Torino, 1861-1947; G. DI GIOVINE, G. ZAPPA, *Codice delle leggi dello stato civile*, Milano, 1991; M.C. ANDRINI, *Gli atti dello stato civile*, in *Tratt. Rescigno*, IV, Torino, 1997.

<sup>(74)</sup> Cfr. *Approvazione del regolamento per la formazione e la tenuta dei registri di popolazione in ciascun Comune del Regno*, in G.U., 30 dicembre 1929, n. 303.

<sup>(75)</sup> In materia v. S. ROSA, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 330.

<sup>(76)</sup> V. Cons. Stato, 28 settembre 2005, n. 5189, in *www.leggiditalia.it*, secondo cui «conseguentemente, quale mero certificato amministrativo, non è idoneo a supplire neanche come principio di prova alla presentazione del certificato elettorale ai fini di individuare l'elettore e la sua iscrizione nelle liste elettorali di un Comune, stante l'esclusività del certificato elettorale quale mezzo di prova necessario per la legittimazione a ricorrere avverso i risultati della consultazione».

terno del 27 gennaio 1994<sup>(77)</sup>, anche se, si potrebbe affermare, che tale documento, che non è altro che l'evoluzione della carta di identità in versione cartacea, nasce con la legge di semplificazione sulla documentazione amministrativa del 15 maggio 1997, n. 127<sup>(78)</sup>.

Il modello della CIE è stato adottato con decreto del Ministero dell'Interno del 27 gennaio 1994<sup>(79)</sup>, anche se, si potrebbe affermare, che tale documento, che non è altro che l'evoluzione della carta di identità in versione cartacea, nasce con la legge di semplificazione sulla documentazione amministrativa del 15 maggio 1997, n. 127<sup>(80)</sup>.

Tale legge ha altresì introdotto una significativa innovazione riguardante la tenuta e gestione dello stato civile attraverso l'informatizzazione di tutti i dati relativi ai registri e la conseguente realizzazione di un archivio informatico (titolo III, artt. 10-14)<sup>(81)</sup>.

Sull'argomento rileva anche il decreto del Presidente del Consiglio dei

---

<sup>(77)</sup> V. *Sostituzione del modello della carta d'identità*, in G.U. 16 febbraio 1994, n. 38, serie gen. Il nuovo modello di carta di identità è dotato di caratteristiche anticounterfeiting che, per non venire vanificate, rendono necessario evitare la plastificazione (si consulti Circolare del Ministero dell'Interno n. 559/C.3028.1298 del 23 febbraio 1994).

<sup>(78)</sup> Tale legge (in G.U., 17 maggio 1997, n. 113, s.o.) ha ampliato l'utilizzo dell'autocertificazione, già prevista dall'art. 2 della legge n. 15/1968, estendendola a tutte le situazioni che formano oggetto di certificazione. Quindi il ricorso a quest'ultimo istituto diventa il principio fondamentale cui deve adeguarsi l'azione di qualsiasi pubblica amministrazione, unitamente a quello di acquisire autonomamente dati o notizie relative al cittadino, senza richiedere allo stesso il relativo certificato.

<sup>(79)</sup> V. *Sostituzione del modello della carta d'identità*, in G.U. 16 febbraio 1994, n. 38, serie gen. Il nuovo modello di carta di identità è dotato di caratteristiche anticounterfeiting che, per non venire vanificate, rendono necessario evitare la plastificazione (si consulti Circolare del Ministero dell'Interno n. 559/C.3028.1298 del 23 febbraio 1994).

<sup>(80)</sup> Tale legge (in G.U., 17 maggio 1997, n. 113, s.o.) ha ampliato l'utilizzo dell'autocertificazione, già prevista dall'art. 2 della legge n. 15/1968, estendendola a tutte le situazioni che formano oggetto di certificazione. Quindi il ricorso a quest'ultimo istituto diventa il principio fondamentale cui deve adeguarsi l'azione di qualsiasi pubblica amministrazione, unitamente a quello di acquisire autonomamente dati o notizie relative al cittadino, senza richiedere allo stesso il relativo certificato.

<sup>(81)</sup> Si consulti sull'argomento la Circolare del Ministero dell'Interno 2 febbraio 1999, n. MIACEL 2 d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, recante norme di attuazione degli artt. 1, 2, e



Ministri n. 437 del 22 ottobre 1999, contenente il *Regolamento relativo alle caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica e del documento di identità elettronico*, a norma dell'art. 2, 10<sup>mo</sup> comma, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come modificato dall'art. 2, 4° comma della legge 16 giugno 1998, n. 191.

In base all'art. 1, lett. a) del dPCM n. 437/1999, per “carta di identità elettronica” si intende «il documento di riconoscimento personale rilasciato dal comune su supporto informatico».

Secondo l'art. 7 dello stesso decreto, «la carta d'identità elettronica può essere utilizzata anche per il trasferimento elettronico dei pagamenti tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni, previa definizione, d'intesa tra il comune interessato e l'intermediario incaricato di effettuare il pagamento, delle modalità di inserimento e validazione dei dati necessari».

Tale documento elettronico, che ha le dimensioni di una carta di credito, è costituito da: un supporto di materiale plastico in policarbonato, su cui sono stampati a laser la foto e i dati del cittadino, protetti con elementi e tecniche di anticontraffazione, come ologrammi e inchiostri speciali; un *microchip contactless* che contiene: i dati personali, la foto e le impronte del titolare, protetti da meccanismi che ne prevengono la contraffazione e la lettura impropria; le informazioni per consentire l'autenticazione in rete da parte del cittadino a servizi erogati in rete da pubbliche amministrazioni e imprese; ulteriori dati per la fruizione di servizi a valore aggiunto, in Italia e in Europa.

In altri termini, si può affermare che la CIE sia stata prevista per offrire ai cittadini italiani uno strumento di identità con maggiore sicurezza nel processo di identificazione ai fini di polizia, nonché uno strumento di identificazione in rete per i servizi telematici in tutto il territorio nazionale. E proprio, per quanto riguarda l'accesso ai servizi *online* della pubblica amministrazione, esso risulterebbe avere condizioni di massima sicurezza, in quanto conforme al “livello di garanzia elevato”, il più alto previsto dal

---

3 della l. 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

Regolamento eIDAS<sup>(82)</sup>, che definisce le norme in materia di strumenti di identificazione digitale rilasciati dagli Stati dell'Unione Europea.

In realtà, il Regolamento eIDAS fornisce una base normativa a livello comunitario per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Sempre in tema di sicurezza rileva altresì il Reg. UE n. 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, intervenuto, di recente, per rafforzare le norme di sicurezza delle carte di identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione.

È all'evidenza che la CIE, nel campo dell'anticorruzione e anticlonazione, per le caratteristiche sue proprie, deve rispondere alle esigenze di funzionalità e di sicurezza che, tra l'altro, credo sia doveroso garantire a ogni cittadino.

Purtroppo, però, non si può fare a meno di considerare che la storia della CIE, dopo un lungo periodo di incertezza, sia aumentata di importanza soltanto in proporzione allo sviluppo e alla diffusione delle nuove tecnologie informatiche.

Non sono infatti mancate le inefficienze e, di conseguenza, anche le problematiche di carattere pratico da risolvere, come ad esempio, tra i tanti, il caso delle stampanti inadeguate, il materiale della tessera in un primo tempo rivelatosi inadatto (fino alle forniture eseguite dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa), per cui la CIE fu definita come documento di identità sostitutivo della carta di identità cartacea soltanto nel 2015 con l'art. 10, 3° comma del d.l. 78/2015 recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali», convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125.

---

<sup>(82)</sup> Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*) - Regolamento UE n. 2014/910 sull'identità digitale, in <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/eidas>. Per le caratteristiche della CIE v. [cartaidentita.interno.gov.it/caratteristiche-del-documento/](http://cartaidentita.interno.gov.it/caratteristiche-del-documento/). Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza con la nota n. 400/A/2005/1501/P/23.13.27 del 5 dicembre 2005 ha fornito indicazioni ufficiali in merito alle caratteristiche tecnico - qualitative delle fotografie. Le prescrizioni riguardano: qualità, stile e illuminazione, occhiali e copricapo, espressione e inquadratura.

E dire che, in particolare il Ministero dell'Interno, nel corso degli anni, era intervenuto più volte con direttive e circolari, per sollecitare gli enti locali all'applicazione del nuovo documento di identità.

Si segnala, ad esempio, la circolare MIACEL n. 15/2000 del 7 dicembre 2000, con la quale la Commissione per l'esame dei progetti ammise alla prima fase della sperimentazione della CIE i 156 comuni che avevano presentato domanda di partecipazione.

Purtroppo, trascorsi altri 5 anni, data la sussistenza di disomogeneità tra le diverse amministrazioni, nonostante il raggiungimento di significativi risultati, la Presidenza del Consiglio dei Ministri Dip. per l'innovazione e le tecnologie, con direttiva del 4 gennaio 2005, indirizzata a tutte le amministrazioni dello Stato e a tutti gli enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale, con disappunto, segnalava le maggiori criticità da affrontare per la realizzazione di un raccordo pieno tra digitalizzazione, organizzazione, processi e servizi al pubblico: «di conseguenza diviene necessario riorganizzare il lavoro all'interno delle amministrazioni per sviluppare l'uso degli strumenti telematici, sostenendo minori oneri per la spedizione e l'archiviazione con notevoli vantaggi di velocità dell'azione amministrativa».

Tale direttiva, mettendo a punto lo stato di attuazione degli obiettivi di digitalizzazione mirava, nello specifico, alla responsabilizzazione dei dirigenti pubblici, affinché essi stessi, attraverso un adeguato programma di formazione tecnica, giuridica e organizzativa, fossero motore del cambiamento in atto nell'agire dell'amministrazione.

Sull'argomento rileva altresì la circolare del Ministero dell'Interno 22 novembre 2005, n. 53, con la quale «si ricorda alle SS.LL. che, a decorrere dal 1° gennaio 2006, entra a regime la carta d'identità elettronica, ai sensi dell'art. 7 *vicies ter*, 2° comma della legge 31 marzo 2005, n. 43».

Con quest'ultima circolare, tuttavia, ancora una volta, si osserva che «alcuni Comuni sperimentatori hanno emesso in quest'ultimo periodo un esiguo numero di carte, altri si sono limitati a convertire il documento, da cartaceo ad elettronico, solo nei casi di scadenza naturale, di smarrimento o di furto».

In effetti, il progetto della CIE, come già anticipato all'inizio del presente paragrafo, era già previsto nel 1997, cioè 9 anni prima, ma, si ribadisce, solo

dal 1° gennaio 2006 la carta di identità cartacea iniziò a essere sostituita, e ancora solo in alcuni Comuni, da quella elettronica.

Lo stesso art. 40 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1<sup>(83)</sup>, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, prevedeva la definizione di una tempistica graduale per il rilascio della CIE, inoltre stabiliva che la stessa fosse munita anche di fotografia e di impronte digitali della persona a cui si riferisse.

Le modalità di produzione, di emissione, di rilascio della CIE, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato sono state adottate con decreto interministeriale del 23 dicembre 2015<sup>(84)</sup>.

La CIE fu definita come documento di identità sostitutivo della carta di identità cartacea con l'art. 10, 3° comma del d.l. 78/2015, recante *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125.

In realtà, come è stato precisato all'inizio del presente paragrafo, il modello della CIE era stato adottato nel 1994, ma ancora nel 2017, per l'esattezza il 16 marzo, cioè dopo ventitré anni, venivano ancora evidenziate criticità relative all'emissione del documento di cui si tratta: «*Attese lunghe e uffici in ritardo, le amministrazioni non riescono ad attrezzarsi: finora sono usate in appena 199 Comuni, nel 2018 secondo i piani dovrebbero coprire tutto il territorio nazionale*»<sup>(85)</sup>.

##### 5. — *Considerazioni conclusive.*

Federico Chabod (1901-1960) sosteneva che «ogni ricerca abbisogna di particolari avvertenze critiche, di un procedimento metodologico “suo proprio”, che nessuna teoria generalizzante potrebbe mai dare e che solo la “di-

---

<sup>(83)</sup> Cfr. *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, in G.U. 24 gennaio 2012, n. 19, serie gen.

<sup>(84)</sup> Cfr. *Modalità tecniche di emissione della Carta d'identità elettronica*, in G.U. 30 dicembre 2005, n. 302, serie gen., testo modificato dal decreto del Ministero dell'interno 31 gennaio 2019, in G.U. 3 aprile 2019.

<sup>(85)</sup> V. CONTE, *Carta d'identità elettronica: la rivoluzione non decolla, ce l'hanno solo in 300 mila*, in *La Repubblica*, 16 marzo 2017.

screzione” del singolo studioso, il suo senso storico, il suo “fiuto” affinato dall’esperienza, possono suggerire<sup>(86)</sup>».

Pertanto, il metodo storico, secondo Chabod, è un delicato strumento “variabile” che deve, appunto, essere “finito di adattare” nei singoli casi, dalla intelligenza e dalla sensibilità dello studioso, come un obiettivo fotografico deve essere regolato a seconda della luce e dell’ambiente che esso deve ritrarre<sup>(87)</sup>.

Tenendo presente il più possibile la lezione di Chabod, nelle pagine precedenti si è tentato di esaminare (a grandi linee, pur con approfondimenti specifici a seconda dei casi), alcuni istituti di cui si sono avvalsi i vari organi di potere, in epoche storiche diverse e, anche molto lontane nel tempo, per identificare, censire, al fine di conoscere e tenere sotto controllo la popolazione.

Si è cercato, in altri termini, di ricostruire l’iter storico, tracciando “con discrezione” il grado di corrispondenza tra le esigenze della vita sociale e la dinamica giuridica relativo ai vari periodi di riferimento esaminati.

Osservare come venivano descritte le persone nei secoli che hanno preceduto l’avvento della fotografia significherebbe, in un certo qual modo, interrogarsi sui mezzi con cui gli individui venivano ritratti per poter essere riconosciuti da altri.

Poi, di fronte al nuovo documento di identità elettronico, ovvero di fronte a tanta diversità, magari, si potrebbe anche scoprire un ragionevole nesso tra il presente e le condizioni vigenti alcuni secoli or sono.

In ogni caso, risalire tanto indietro nel tempo risulterebbe comunque utile, per comprendere l’evoluzione della storia del documento di identità, che non ha mai avuto luogo nel vuoto di un’amministrazione astratta, ma ha sempre seguito, di volta in volta, regole precise e logiche proprie.

In linea con quanto sopra espresso, avrebbero un senso le leggi che, prima dell’introduzione della carta di identità (cioè negli anni antecedenti al 1931), prevedevano, ad esempio, nel caso di certificato richiesto da persona

---

<sup>(86)</sup> F. CHABOD, *Lezioni di metodo storico*, a cura di L. Firpo, Bari, 1988, p. 3.

<sup>(87)</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

analfabeta, l'identificazione per conoscenza personale o l'accertamento che l'individuo, in presenza dell'impiegato addetto, fosse la identica persona designata nella intestazione del documento richiesto<sup>(88)</sup>.

Allo stesso modo rileva, nel caso di domande presentate alla pubblica amministrazione da soggetto che non sapesse sottoscriverle, l'esigenza di due testimoni che ne accertassero l'identità<sup>(89)</sup>, così come per gli atti notarili, si apprende che, nel 1913, fosse necessaria la «dichiarazione dell'accertamento effettuato per mezzo dei fidefacienti»<sup>(90)</sup>.

È all'evidenza che la normativa appena citata, con riferimento a identità accertate per conoscenza personale, a mezzo di fidefacienti o testimoni, sia pienamente contestualizzata al periodo di riferimento, considerato che nel censimento del 1911 veniva ancora accertato l'analfabetismo al 46,20%<sup>(91)</sup>.

Sarà poi, come abbiamo visto in premessa, perfezionato il carattere garantista nel campo dei diritti civili e politici con la riforma del codice penale e di procedura penale, nonché delle leggi di pubblica sicurezza. Perché era questa normativa che veniva richiesta dal periodo storico del momento.

Di fronte, poi, al consolidamento delle tecnologie, come sottolinea parte della dottrina<sup>(92)</sup>, l'uomo di diritto si è trovato a creare regole e principi in grado di perseguire i nuovi obiettivi fondamentali; compito questo reso più delicato dalla continua mutevolezza dei contesti di riferimento e dalla vastità delle competenze tecniche che, per il suo assolvimento, sono inevitabilmente richieste.

---

<sup>(88)</sup> V. in tal senso r.d. 19 febbraio 1911, n. 298, art. 35, *Approvazione del regolamento generale sul debito pubblico*, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

<sup>(89)</sup> Cfr. r.d. 4 febbraio 1915, n.148, con il quale è stato approvato il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale 19 giugno 1913, n. 640, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

<sup>(90)</sup> V. art. 51, punto 4 della 16 febbraio 1913, n. 89 *Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili*, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

<sup>(91)</sup> Cfr. G. GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Milano, 2010.

<sup>(92)</sup> F. DI CIOMMO, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, 2003, p. 61. Cfr. S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, 1973; S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995; V. FROSONI, *Il giurista e le tecnologie dell'informazione*, Roma, 1998, pp. 11-18.

Spesso le risposte attese dal progresso della tecnologia sono complesse e, proprio per questo, i quadri normativi di riferimento necessitano di continui e tempestivi aggiornamenti.

Purtroppo le problematiche già rappresentate nel paragrafo precedente, riguardo all'emissione della CIE, sono andate di pari passo con le criticità relative all'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), introdotto con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, entrato in vigore il 1° gennaio 2006.

Come qualcuno<sup>(93)</sup> ha sottolineato, il CAD nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto costituire la *Magna Charta* della nuova realtà amministrativa digitale.

Purtroppo, l'attuazione di tale rivoluzione digitale, ha subito ritardi e incontrato ostacoli, a volte prevedibili e forse evitabili (a mio modo di vedere), se ci fosse stato buon senso da parte degli addetti ai lavori.

La stessa PEC (Posta Elettronica Certificata)<sup>(94)</sup> rappresenta un esempio di ritardo nella sua applicazione, considerato che, dopo vari anni dall'entrata in vigore del CAD, poche erano le amministrazioni che la possedevano, ancora meno quelle che la usavano in linea con le originarie finalità.

A tale proposito, vi è stato chi ha affermato che «spesso l'innovazione tecnologica si è solo affiancata ai vecchi sistemi e i computer hanno diviso la scrivania con i timbri e raccoglitori d'archivio»<sup>(95)</sup>.

Credo utile evidenziare che il 15 maggio 2007 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 20 febbraio 2007, in tema di «Inter-scambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni e pubblicità dell'attività negoziale». Al punto 3 di detta direttiva si legge infatti che «sebbene il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) sia in vigore da tempo, le amministrazioni appaiono ancora in ritardo nel conformarsi

---

<sup>(93)</sup> V. M. SCIALDONE, *CAD: Se la rivoluzione digitale resta sulla carta...*, in *Il nuovo dir.*, 2007, p. 275.

<sup>(94)</sup> La PEC è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici.

<sup>(95)</sup> Cfr. M. SCIALDONE, *CAD: Se la rivoluzione digitale resta sulla carta...*, cit., p. 275 ss.

alle prescrizioni dirette ad elevare il livello tecnologico delle prestazioni e, di conseguenza, ad incrementare l'interazione con i cittadini e le imprese».

In realtà, preso atto che, a distanza di due anni dall'entrata in vigore del CAD, la quantità delle procedure attivabili mediante strumento elettronico risultava ancora ridotta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con tale direttiva riteneva necessario «realizzare la piena cooperazione fra le amministrazioni mediante la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure».

E proprio a proposito di semplificazione, di recente è stato commentato<sup>(96)</sup> che si cerca di semplificare da un secolo. «La difficoltà sta nella scarsa conoscenza che si ha dei nodi da semplificare, nella resistenza dei nodi da semplificare, nella resistenza degli organi che hanno costruito i propri poteri nella complicazione e negli interessi sociali cresciuti dal e con il groviglio di poteri e procedure. [...] mentre si semplifica (poco) si complica (molto). Quindi il saldo sarà sempre negativo, finché l'azione di semplificazione non supererà quella di complicazione».

Purtroppo, la percezione è che, il più delle volte, le amministrazioni riorganizzate sul piano delle strutture e delle funzioni, continuano a operare con logiche consuete, senza la dovuta preparazione informatica e senza una sufficiente consapevolezza del grado di complessità della realtà digitale che, nel nostro caso, è oggetto di intervento.

Considerato il mio vissuto per trentanove anni in una pubblica amministrazione, è all'evidenza che spesso siano stati affidati all'amministrazione dei ruoli confusi, per poi constatare che la stessa non opera soddisfacentemente. Si assiste anche ad affidamenti di funzioni dirigenziali a tempo determinato, sempre rinviando all'esigenza di imparzialità e di buon andamento.

A mio modo di vedere, proprio perché la nuova realtà amministrativa comporta problematiche che nascono da un contesto in movimento, la medesima esige il 'ripensamento' del modo di lavorare dei singoli uffici, a co-

---

<sup>(96)</sup> D. PIRONE, *Cassese: "Grave l'ennesimo varo salvo intese, non si decide più in Consiglio ma nei partiti"*, in *Il messaggero*, 8 luglio 2020, p. 4.



minciare in via prioritaria dalla formazione del personale, al fine di evitare passaggi di carte con inutile spreco di tempo e di energie.

D'altra parte, come qualcuno<sup>(97)</sup> sosteneva già da tempo, il progresso di un ordinamento non si misura dalla quantità di innovazioni, quanto piuttosto dalla capacità delle innovazioni di corrispondere in quel momento, in quel contesto storico, ai bisogni della società.

A conclusione, si ritiene utile rammentare le parole di Seneca nelle sue Lettere a Lucilio: «Gran parte del progresso sta nella volontà di progredire»<sup>(98)</sup>, a cui io aggiungerei che il progresso, per essere visto, non domanda che del buon senso.

---

<sup>(97)</sup> S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino, 2000, p. 317.

<sup>(98)</sup> LUCIO ANNEO SENECA, *Lettere a Lucilio*, 71, 36.

