

Quaderni, 33

Il presente volume raccoglie i contributi scientifici di un lustro di ricerca comparatistica svolta, a partire dal 2006, presso il Dipartimento di Studi Europei e Mediterranei della Seconda Università di Napoli. Le trasformazioni del diritto di proprietà, ed in particolare di proprietà intellettuale nella società della comunicazione e della conoscenza, hanno costituito un ambito, tra i più interessanti e paradigmatici, di approfondimento interdisciplinare non solo per ragionar di diritto e della sua efficacia di fronte a dinamiche sempre più complesse, ma anche per verificare gli sviluppi operazionali di tante norme di fronte alla prova della Rete, considerata nelle sue diverse componenti tecnologiche, sociali, culturali, economiche. Un percorso scientifico fondato sull'applicazione del metodo comparativo, arricchito dall'analisi storica, dall'analisi economica del diritto e dall'analisi sociologica, che spazia dall'esame degli ordinamenti nordamericani a quelli dell'area mediterranea. Proprio lo spazio euro-mediterraneo, con gli infiniti ostacoli alla realizzazione di un processo di partenariato tra l'UE e i paesi rivieraschi, ha rappresentato un laboratorio privilegiato per svolgere le indagini, pur con le evidenti differenze sia di sviluppo economico, sia di integrazione socio-economica, sia di armonizzazione delle legislazioni, nella prospettiva di proseguire la verifica della circolazione dei modelli giuridici europei che continuano ad incidere significativamente su numerosi ordinamenti più o meno prossimi.

841215011

33



SECONDA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
 FACOLTÀ DI STUDI POLITICI E PER L'ALTA FORMAZIONE EUROPEA
 E MEDITERRANEA «JEAN MONNET»



DIGITAL PROPERTIES AND DIGITAL CONSUMERS

NUOVI DIRITTI E NUOVE TUTELE

a cura di

GIAN MARIA PICCINELLI
GABRIELLA MAZZEI
ANTONIO TISCI

DIGITAL PROPERTIES AND DIGITAL CONSUMERS

Digital Properties
 and Digital Consumers
 ESI

Questo volume, sprovvisto del taloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 45,00



Edizioni Scientifiche Italiane

LEANDRO LIMOCCIA

La cittadinanza digitale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il laboratorio della cittadinanza europea. – 3. La cittadinanza attiva nella Costituzione italiana. – 4. La partecipazione dei cittadini nelle politiche per la *governance* in Europa. – 5. Cittadini digitali: l'Italia a che punto è? – 6. *E-government*. – 7. *E-governance*. – 8. *E-democracy*. – 9. Come costruire un progetto di *e-democracy* e quali sono gli strumenti delle ICT per la partecipazione. – 10. Manifesto per la cittadinanza digitale. – 11. Il contratto di accesso a Internet, il commercio elettronico e il Codice del consumo. – 12. Le responsabilità nelle comunicazioni via Internet. – 13. Diritto alla riservatezza e tutela della persona nelle comunicazioni via Internet. – 14. Le comunicazioni alla P.A. – 15. Crimini informatici. – 16. Gli strumenti di sicurezza.

1. *Introduzione*

Quando parliamo di cittadinanza digitale bisogna preliminarmente interrogarsi su due elementi tra loro correlati: l'uso d'Internet con un'educazione alle regole e il perseguimento di un'altra idea di globalizzazione che superi le disuguaglianze.

L'acronimo Internet, che è la contrazione di «*Interconnected-network*», presenta, a mio avviso, due questioni.

La prima questione: se da un lato gli utenti traggono beneficio da Internet, in continua crescita considerato che quasi due miliardi di persone ne fanno uso, dall'altro «ogni giorno vengono da noi ragazze e ragazzi che chiedono di disintossicarsi dal consumismo e da Internet. Il mondo degli adulti deve interrogarsi sulle sue responsabilità» (Don Luigi Ciotti).

Non si tratta di demonizzare Internet, ma di porre le basi per un uso responsabile, per un'educazione al corretto utilizzo.

Già oggi non mancano i primi problemi. Infatti, il dieci per cento degli utenti *on line* soffre di qualche sindrome di dipendenza da computer che si manifesta con un bisogno «compulsivo» di collegarsi, con il rischio di ciò che è clinicamente definito *Internet Addiction Disorder*. Questa dipendenza può essere di tre tipi: dipendenza da videogiochi; dipendenza dalla pornografia *on line* (prevalentemente uomini adulti) dipendenza dalle chat (per lo più donne in cerca di amore e conforto) e dell'email.

La seconda questione: quale regola compatibile con Internet? Come far vivere libertà e diritti? Come evitare che le logiche del mercato e del controllo politico ed economico s'impossessino di Internet? Come cambia la rappresentanza nel rapporto istituzionali e la partecipazione dei cittadini?

Stefano Rodotà riconosce all'accesso a Internet la dignità di diritto costituzionale, proponendo l'inserimento nella Carta Costituzionale di un articolo 21-*bis* che recita: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla Rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale».

Ci sono due modi d'intendere e usare la regola giuridica per Internet. «Come strumento limitativo di libertà e diritti, attraverso negazioni dell'autonomia delle persone e imposizione di sanzioni penali; come strumento «costituzionale», che trasferisce nello spazio di Internet la logica delle libertà e dei diritti.

L'adozione della logica costituzionale è l'ineliminabile punto di partenza, il criterio in base al quale misurare la legittimità di qualsiasi misura riguardante Internet... Internet si rivela così come lo spazio dove si gioca la partita della democrazia»¹.

Forse siamo di fronte a qualcosa di più della cittadinanza digitale, poiché con Internet c'è da salvaguardare la neutralità e la libertà della Rete, con l'adozione di regole necessarie ad evitare demagogie, ma ci troviamo a un processo avanzato di concreta cittadinanza attiva e responsabile.

Poi ci può essere, ci deve essere, un'altra idea di globalizzazione.

Ormai si parla di «*global governance*», dove per *governance* «s'intende un insieme di regole, introdotto mediante accordi bilaterali o multilaterali, stipulati a livello locale, nazionale, regionale

¹ S. RODOTÀ, in A. DI CORINTO e A. GILIOLI, *I nemici della rete*, Milano, 2010, p. 7.

e internazionale, idoneo a controllare in qualche misura i flussi economici mondiali. Tali accordi possono coinvolgere molti tipi di attori collettivi: associazioni economiche, organizzazioni internazionali, organizzazioni governative e non, sindacati, amministrazioni pubbliche»².

Quali sono alcuni degli obiettivi della *global governance*?

«Ridurre lo squilibrio degli attuali rapporti tra l'economia finanziaria e l'economia reale; ridurre le disuguaglianze internazionali e nazionali; assicurare una reale concorrenza tra le imprese; migliorare i contenuti qualitativi dello sviluppo economico, cominciando dalla loro misura; promuovere lo sviluppo locale; promuovere iniziative dal basso per una globalizzazione dal volto umano»³.

I soggetti di tale globalizzazione sono i cittadini, l'arcipelago del volontariato laico e religioso, le associazioni, le forze sociali, il mondo imprenditoriale, gli amministratori pubblici, le organizzazioni non governative.

Ciò richiede, naturalmente, spazi europei ancora oggi insufficienti, e una forte partecipazione democratica di tali soggetti per far sentire la propria voce.

Non basta. Occorre, altresì, essere protagonisti anche di comunità alternative, di resistenza per prendere le distanze da quella realtà in cui le merci sostituiscono le persone e il senso della vita dipende da quello che hai e non da quello che sei, di sostenere comunità di condivisione economica, comunità solidali, comunità di uguali, comunità libere.

«A fronte delle numerosissime e preziose esperienze di tipo locale o territoriale, tuttavia, ciò che ancora sembra mancare ad esse è la necessaria integrazione fra gli scopi di sviluppo sociale o di comunità e quelli dello sviluppo economico e, dunque, una pedagogia aggiornata dello sviluppo locale o anche della *governance*, secondo la definizione data dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) che la definisce come l'esercizio dell'au-

² L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000, p. 106.

L'autore ha dovuto rassegnarsi al fatto che *governance* è praticamente intraducibile, salvo ricorrere a disagioli giri di parole: «processo del governare», «funzione di governo» (che però prescinde dall'esistenza di un organo di governo), «mondialità di controllo», ecc...

³ *Ivi*, p. 111.

torità politica, economica ed amministrativa attraverso quei meccanismi, processi ed istituzioni che i cittadini e i gruppi hanno a disposizione per articolare i propri interessi e che rendono non solo lo Stato, ma anche il settore privato e la società civile protagonisti dell'azione del governare; questo esercizio include non soltanto il sapere – spesso, enfatizzato oltre misura dai documenti europei e internazionali – ma anche l'occupazione, la qualità della vita, lo sfruttamento delle risorse, gli interessi individuali e collettivi, la gestione dei conflitti e l'esercizio dei diritti e degli obblighi legali, per una corretta promozione della democrazia e della cittadinanza a livello locale, nazionale e planetario»⁴.

Per la formazione sociale legata ai territori, forte è, quindi, il nesso tra partecipazione, teorie e azioni educative.

«Un'educazione per quale tipo di sviluppo? In maniera retorica, in molti ambienti si risponde che l'educazione ha per fine lo sviluppo umano durevole e partecipativo...è possibile continuare a costruire modelli che tengano conto solo dell'aspetto educativo e non degli aspetti economici, tecnologici e sociali? Forse è necessario trasformare l'espressione «educazione degli adulti» in «educazione per gli adulti con gli adulti». È evidente che questo cambiamento si oppone a un'educazione che consideri gli adulti solo come capitale umano e non come risorsa umana»⁵.

Gli adulti sono interessati non solo all'osservazione del contesto sociale, ma anche alla sua trasformazione e, come scrive il pedagogo Alberto Granese, «non si tratta più di educazione, ma di aver cura, e a questo, paradossalmente e opportunamente, rinviano il principio e l'idea di una educazione “per tutta la vita”. La ricomprensione del concetto di educazione in quello più generale della cura di ciò che vive scaturisce irresistibilmente ed esemplarmente, dall'idea stessa di educazione per (tutta) la vita»⁶.

Un processo globale, richiede anche il perseguimento di una democrazia cosmopolita per garantire un potere d'intervento dei cittadini ogni giorno e in forme nuove.

⁴ Relazione di B. SCHETTINI, *Sviluppo umano e endogeno per una crescita globale*, Centri di iniziativa Mezzogiorno Europa, Napoli 2001, in <http://www.aislo.it/Servizi/Newsletter/SviluppoUmanoEEndogenoPerUnaCrescitaGlocale.Kl>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A. GRANESE, *L'educazione per tutta la vita*, in *Pedagogia oggi*, 2002, n. 5/6, p. 25.

Sicuramente tra queste c'è la cittadinanza digitale che s'inquadra, io credo, nella demarchia e nella libertà attiva.

«Il concetto di demarchia, fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società. Non più, dunque, i giuristi-scienziati e neppure gli operatori del diritto, siano essi il legislatore o l'amministratore, hanno in mano la fonte del diritto, ma lo stesso cittadino *uti cives*»⁷.

Non c'è democrazia senza partecipazione attiva dei cittadini, una partecipazione diretta dei cittadini e un riconoscimento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni.

Perciò la libertà attiva riconosce ai cittadini che «non possono più essere considerati meri destinatari ma deve essere riconosciuto loro un potere di contrattazione per far valere i propri diritti e interessi in un confronto con le posizioni fatte valere dall'Amministrazione. Ed è qui che si manifesta l'ambito della libertà attiva. Ciò tanto più in quanto... tali posizioni si pongono su un piano paritario con quello del cittadino»⁸.

Demarchia, libertà attiva che confluiscono, a mio parere, nella «democrazia mista» come necessità di ripensare la democrazia come una forma mista, in cui rappresentanza democratica, promozione della partecipazione da parte delle amministrazioni e iniziativa della società civile responsabile s'intreccino e si mescolino per portare al sistema democratico nuova energia.

«Democrazia mista» non significa che l'istituzione assorbe, per quello che è in grado di sopportare, le esperienze della democrazia partecipativa, ma è «delega e attività diretta e non delegata, poteri rappresentativi e poteri sussidiari autonomi, maggioranze silenziose e minoranze attive»⁹.

Questo significa che le istituzioni a ogni livello hanno un ruolo importante, ma sono una parte; l'altra parte che contribuisce alle risposte sociali del governo del territorio sono i cittadini, le chiese e le realtà religiose, le scuole, le università, le associazioni e il volontariato, i gruppi informali, le imprese sociali, le o.n.g., i migranti, le forze sane dell'imprenditoria, ecc.

⁷ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p. 124.

⁸ *Ivi*, p. 68.

⁹ G. COTTURRI, *Democrazia mista. Verso un modello evoluto di democrazia*, 2009, in http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1384&Itemid=40 www.labsus.org.

Non tutto si esaurisce nelle istituzioni, non è l'unico luogo che conta, c'è un'autonoma soggettività politica dei cittadini, la cittadinanza attiva che si esprime a vari livelli.

La cittadinanza attiva sarà un aspetto importante della risposta alla crisi dei sistemi democratici attuali.

La cittadinanza digitale può rientrare in questo solco.

Perché la cittadinanza digitale è una cittadinanza piena e libera essendo riconosciuta come diritto dell'individuo a dimensione globale, per cui, ripetendo le parole di Stefano Rodotà, «una cittadinanza amputata della dimensione digitale non è più una cittadinanza, perché esclude la persona dalla dimensione globale».

In che cosa consiste la cittadinanza digitale?

Nel rendere ogni cittadino partecipe della *res pubblica* attraverso il digitale, capace di dire la propria, di partecipare alla conversazione, ed ottenere ogni servizio cui ha diritto tramite il web, il cellulare e lo smartphone.

Il cittadino, però, non sempre è in grado di accedere ai suoi «diritti digitali» (che rispecchiano i suoi diritti a norma di legge), di qui la necessità di istruirlo, di insegnargli a interagire con il web, in contatto con la Pubblica Amministrazione, in un'ottica di «servizio base» al cittadino.

Lo Stato sembra non volerne sapere del diritto alla Rete. Perché?

Non ci sono fondi? Non è vista come una priorità?

E ancora, nella Pubblica Amministrazione regna una sorta di determinismo giuridico-tecnologico per cui basta emanare la norma che riguarda l'uso della nuova tecnologia e poi spetta al cittadino, ma anche agli stessi dipendenti, adeguarsi, senza spiegare come funziona e a cosa serve?

Un dato è certo: il gradimento e quindi la partecipazione attiva del cittadino ai servizi di una Pubblica Amministrazione Digitale dipendono essenzialmente da cosa quest'ultima è in grado di offrire all'utente.

Occorrono certamente contenuti validi, utili, semplici da utilizzare, interessanti e coinvolgenti.

Gli elementi essenziali che lo Stato dovrebbe mettere a disposizione di ogni cittadino sono, infatti: rete, servizi, contenuti pubblici, formazione.

L'accesso libero a questi elementi essenziali è un «diritto pubblico universale», propedeutico alla realizzazione della Cittadinanza Digitale.

L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT o NTIC) sono ancora poco sviluppate ma possono dare un sostegno efficace alla partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni (*e-democracy*), al loro coinvolgimento nei processi decisionali e a una comunicazione aperta e costante tra istituzioni e cittadini, senza vincoli di tipo spaziale e temporale.

Esse rappresentano la leva del processo di ammodernamento e di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

Indubbiamente le nuove tecnologie aprono inediti orizzonti, ma nello stesso tempo ci sono barriere di accesso: si tratta di contrastare il divario digitale (*digital divide*).

Fare ciò significa affrontare diverse dimensioni: a) incoraggiare l'accesso telematico ai servizi e all'informazione trasparente sull'attività delle istituzioni per operare consenso informato e controllo democratico; b) accedere alla sfera pubblica per un vero dialogo con i cittadini affinché questi possano per davvero incidere nelle istituzioni; c) coinvolgere la società civile responsabile attraverso protocolli d'intesa, patti territoriali, progettazione partecipata, bilancio partecipativo, piano ambientali, sanitari, ecc...; d) promuovere azioni dirette con le varie forme di partecipazione dal basso con referendum, proposte d'iniziativa popolare, petizioni, ...; e) sostenere forme innovative della dimensione elettorale con il voto a distanza, l'e-vote, il voto segmentato per ambito di policy, contratti di quartiere; f) rafforzare gli istituti di partecipazione (audizioni pubbliche, nuovi e incisivi poteri alle circoscrizioni, ...).

L'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione può dare un forte contributo per rafforzare ed estendere i flussi di comunicazione fra cittadini e istituzioni può essere occasione di ammodernamento delle istituzioni democratiche e opportunità d'inclusione sociale può intervenire sulle decisioni politiche e amministrative in fase deliberativa, ma soprattutto nel coinvolgimento iniziale e attivo nei processi di costruzione delle decisioni.

Infine, cosa intendiamo per web 2.0?

Il termine indica un forte cambiamento nelle dinamiche della Rete e del Web, è stato coniato nel 2004 da Tom O'Reilly, il quale afferma che: «Il Web è la rivoluzione commerciale dell'industria informatica indotta dall'evoluzione di Internet come piattaforma, nonché lo sforzo di capirne le regole per sfruttare il successo. La principale di queste regole consiste nel costruire applicazioni che

sappiano sfruttare gli effetti di rete e che migliorino grazie al massiccio uso da parte delle persone»¹⁰.

Insomma il modello 2.0 è la forma progredita, allargata del web per ergersi a strumento di partecipazione, il luogo delle reti sociali e non solo di comunicazione.

2. *Il laboratorio della cittadinanza europea*

Prima di entrare nel merito dei temi della cittadinanza digitale, credo possa essere utile compiere un passaggio sull'attivismo civico, la cittadinanza dell'Unione Europea e la cittadinanza attiva nella Costituzione italiana.

Nel 1993 fu ratificato il Trattato di Maastricht che conteneva la norma sull'istituzione della cittadinanza dell'Unione. Ancora oggi persiste una situazione d'incertezza nell'ambito sia del dibattito pubblico che della ricerca scientifica.

Appare condivisibile la tesi che sostiene la cittadinanza dell'Unione come leva per ripensare la cittadinanza nelle società contemporanee: «Almeno tra gli scienziati, c'è un accordo generale sul fatto che se una forma di cittadinanza pan-europea è possibile, essa implica un fondamentale ripensamento degli ideali e delle istituzioni sottostanti sia allo status sia alle pratiche della cittadinanza in sé. Di conseguenza, le discussioni sulla cittadinanza della UE hanno teso a condurre a un più ampio esame del futuro della cittadinanza»¹¹.

La cittadinanza non si evince solo dai trattati dell'Unione, ma i suoi luoghi derivano anche da una dimensione «pratica» di cittadinanza, definito come «la relazione dinamica tra cittadino e polity»¹² e si riferisce a due aspetti: il legame politico tra il cittadino e la comunità politica (diritti politici di rappresentanza e partecipazione, la cittadinanza formale) e il legame basato sull'identità tra il cittadino e la comunità politica, costruito su un sentimento di

¹⁰ T. O'REILLY, *Web 2.0 Compact Definition: Trying Again*, in http://radar-oreilly.com/archives/2006/12/web_20_compact.html.

¹¹ Cfr. G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe: Social theory and the implications of Europeanization*, Routledge, London, 2005, p. 87 ss.

¹² W. ANTJE, «*European*» *Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Boulder, 1998, p. 346.

appartenenza che risulta dalle esperienze quotidiane di partecipazione, l'appartenenza emozionale.

Quali sono i diritti? Esiste l'appartenenza? Qual'è il livello della partecipazione?

Partiamo dai diritti. Nella Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000 sono state assunte le norme sulla cittadinanza europea e sono stati aggiunti il diritto a una buona amministrazione e il diritto di accesso ai documenti, ma anche diritti come quello alla libera circolazione, alla tutela diplomatica, alla partecipazione al voto amministrativo e comunitario nel paese di residenza.

Un ruolo importante è svolto dalla Corte europea di giustizia, «essa, che fonda il suo potere sulle due dottrine della supremazia (primato delle norme europee sulle leggi e le pratiche nazionali) e dell'effetto diretto (i diritti conferiti agli individui dalle norme europee possono essere azionati direttamente e anche contro i propri governi nei tribunali nazionali), rappresenta sia la garanzia giuridica della azionabilità dei diritti, sia uno dei principali motori della loro espansione»¹³.

La Corte europea di giustizia ha esteso ai soggetti più deboli, l'equo trattamento ai benefici sociali, rispetto ai cittadini del paese di residenza.

Per quanto riguarda l'appartenenza, essa si fonda sulla costruzione d'identità al plurale, sostenibili, che si arricchiscono delle altre culture, storie e tradizioni, senza dismissioni d'identità, mantenendo la propria identità nazionale, ma facendosi persuadere dall'altro, dal suo riconoscimento, per un'identità che si basa sulla «convivialità delle differenze».

Per quanto riguarda la partecipazione della cittadinanza è possibile sostenere che la cittadinanza europea ha una dimensione partecipativa, in seno alle istituzioni dell'Unione: elezione diretta del Parlamento europeo ed elezioni indirette, come la rappresentanza nel Consiglio europeo e in altre istituzioni di esecutivi eletti dai cittadini o dai parlamentari nazionali.

Inoltre, è da aggiungere sia la possibilità di partecipare alle elezioni comunali nel luogo di residenza in qualunque paese dell'Unione, sia l'iniziativa legislativa dei cittadini (Trattato di Lisbona

¹³ G. MORO, *Cittadini in Europa - L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Roma, 2009, p. 62.

del 2007) e sia la partecipazione alle politiche, ai programmi di rilevanza pubblica. «In questo caso, le forme di partecipazione dei cittadini europei consistono nella consultazione su normative e linee di policy, che sono aperte a tutti gli interessati, singoli o associati che siano. La base giuridica di quest'attività risiede nelle norme riguardanti l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e in particolare nell'art. 30 del Protocollo sull'applicazione di tali principi allegato al Trattato di Amsterdam, il quale prevede che la Commissione proceda ad ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi»¹⁴.

È da rilevare che la cittadinanza europea prevede un attivismo dei cittadini nell'ambito delle politiche pubbliche a differenza del modello tradizionale di cittadinanza che prevede solo la partecipazione al voto.

La decisione del Consiglio europeo del gennaio 2004 ha varato un programma di sostegno allo sviluppo della «cittadinanza attiva europea» e dell'attività di policy dell'Unione, «dove viene data per scontata una dimensione pratica e concreta della cittadinanza e i cittadini in quanto tali sono considerati interlocutori dell'Unione su base quotidiana»¹⁵.

«Un esempio rilevante è quello della politica dei consumatori, che sin dagli anni Settanta si basa tra l'altro su specifici diritti "politici" e poteri operativi dei cittadini (Commissione Europea, 1975): il diritto alla tutela della salute e della sicurezza; il diritto alla tutela degli interessi economici; il diritto al risarcimento dei danni; il diritto all'informazione e all'educazione; il diritto alla rappresentanza. A tali diritti si sono via via aggiunti poteri operativi delle associazioni per la tutela dei consumatori, come quelli di trovare soluzioni conciliative ai conflitti, avviare azioni legali in rappresentanza di singoli consumatori, negoziare accordi con gli stakeholder e contribuire a definire e verificare standard di qualità e sicurezza di beni e servizi»¹⁶.

Certamente la cittadinanza europea arricchisce quella tradizio-

¹⁴ M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, p. 127.

¹⁵ G. DELANTY e C. RUMFORD, *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London-New York, 2005, p. 90.

¹⁶ *Ivi*, p. 69.

nale, non è l'auspicata cittadinanza globale, ma ad essa offre un valido contributo da sviluppare ulteriormente.

3. *La cittadinanza attiva nella Costituzione italiana*

Compito dell'Amministrazione Pubblica è dare risposte alla società e la società deve dare un contributo alla realizzazione di tale risultato quali sono i suoi bisogni.

È questo un compito della società civile responsabile anche al fine di dare affidabilità all'Amministrazione.

Non un'Amministrazione autoritaria, ma un'amministrazione che lavora sui compiti insieme al cittadino.

Il diritto di partecipazione è il volano per altri diritti.

L'esigenza forte e diffusa è quella di avere città coamministrate: dalle vertenze alla progettualità condivisa.

Ci troviamo di fronte alla democrazia colpita: l'autoreferenzialità di questo ceto politico, la chiusura di quelli che una volta erano i canali normali della democrazia – i partiti – giustamente posti sotto accusa.

Allo stesso modo, è sentita spesso come corporativizzazione e svalutata l'azione dei sindacati, altro veicolo tradizionale della democrazia.

Senza generalizzare, la corruzione dei politici e degli amministratori è messa in evidenza, anche trascurando come quasi incolpevole quella del ceto economico dirigente.

Comunque, il modo di funzionare della democrazia è messa in questione: «l'entropia della democrazia» appare evidente.

Certo, c'è anche una responsabilità della stessa società civile, spesso indifferente, chiusa nei propri egoismi e incapace di spezzare il cerchio della mafiosità.

Voglio raffigurare quattro livelli sull'evoluzione della partecipazione.

a) La «partecipazione» come relazione della società con le istituzioni, tale da porsi come intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde. Pensiamo al diritto al voto.

Furono i partiti e i sindacati a render possibile il collegamento tra una società sempre più complessa e istituzioni a loro volta in crescita fortissima nelle loro competenze di azione e nelle procedure d'intervento.

b) La «democrazia partecipativa» (Town meeting, giurie di cittadini, sondaggi deliberativi, bilanci partecipativi, ecc...), che non è in contrapposizione alla democrazia rappresentativa.

Si tratta di elaborazioni ed esperimenti interessanti, ma si deve ammettere che finora hanno riguardato forze esigue e dato luogo a forme non consolidate.

«Gli studiosi più attenti avvertono che con la democrazia partecipativa si rischia il paradosso: si vorrebbero allargamenti partecipativi, ma si danno forme cui possono accedere in pochi.

Forse dobbiamo avvertire che, nel contesto di diffusa «passività indotta» (dal dominio televisivo: democrazia «del gradimento», misurabile ma privo di voce), gli esperimenti partecipativi ristretti a piccoli gruppi danno luogo a un paradosso ancora più stridente: si parla di partecipazione ma si galleggia nel mare della passività»¹⁷.

La democrazia partecipativa sia chiaro è importante, anche perché combatte il populismo autoritario.

È un «procedimento partecipativo» (presuppone la presenza nella procedura di «tutti», di «chiunque»). Vuole realizzare il dialogo tra gli interessi della Pubblica Amministrazione e dei cittadini.

c) «Art. 118 ultimo comma della Costituzione. Principio di sussidiarietà».

Si tratta di promuovere un altro abito mentale intorno alla cittadinanza attiva e alla novità introdotta dall'art. 118: «Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa disposizione introduce il principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione; la novità contenuta nell'art. 118, ultimo comma, riguarda non il fatto che i cittadini possono attivarsi nell'interesse generale, ma che possono farlo «autonomamente», di propria iniziativa, senza aspettare che la Pubblica Amministrazione li autorizzi a farlo o gli chieda di farlo.

Ciò significa favorire un rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini che vuole essere di tipo reticolare, di «coammini-

¹⁷ Sono parole pronunciate da G. COTTURRI nel corso del Seminario *La cittadinanza attiva presa sul serio*, organizzato dalla Fondazione «Luoghi Comuni» e svoltosi il 27 gennaio 2010.

strazione», perché le cittadine e i cittadini, i migranti, le persone con disabilità, le bambine e i bambini, siano assunti come risorse dalla Pubblica Amministrazione, da tutti i soggetti del territorio.

L'art. 118 è una nuova frontiera della democrazia, rappresenta la fine del monopolio di una certa pratica politica personalistica ed elitaria, slegata dai cittadini e riconosce soggettività costituzionale al cittadino sia singolo, sia associato; è uno strumento per potenziare un nuovo tessuto democratico nel territorio, nel paese, va molto oltre la partecipazione alle pubbliche deliberazioni.

«La novità è stata introdotta con l'assunzione del principio di sussidiarietà tra istituzioni e cittadini, nel solco dell'idea, diffusa in tutti i sistemi avanzati, che i poteri pubblici non possano soddisfare tutte le esigenze sociali e che si debba tentare di pervenire a «un'amministrazione condivisa», in una sorta di «circuitto virtuoso» tra poteri autonomi d'iniziativa sociale e poteri pubblici di governo»¹⁸.

Si deve tentare, allora, di pervenire a un'amministrazione condivisa, per «città che partecipano» nel solco della progettazione, dei programmi, delle strategie, dei piani partecipati di trasformazione urbana e territoriale, della conoscenza condivisa, del reciproco ascolto attivo, della gestione creativa dei conflitti per la mediazione, delle azioni «dal basso» condotte a scala di quartiere, della cooperazione e della progettazione degli attori sociali ed istituzionali, delle pratiche di partecipazione con bambini, adolescenti e con persone con disabilità.

Bisogna quindi tener distinte la democrazia partecipativa e la sussidiarietà circolare. «La democrazia partecipativa consente di migliorare i processi decisionali pubblici: la legge regionale della Toscana 69/2007, ad es., benché nella intitolazione richiami le politiche pubbliche, consente per ora solo la partecipazione a deliberare della Regione e degli enti locali (Lewansky 2008). E a questi fini realizza più un interesse dei governanti a migliorare le *performances* istituzionali, che non a promuovere iniziative partecipative dal basso (Freschi-Raffini 2008).

All'iniziativa civica nell'art. 118 comma 4 non si chiede alcun

¹⁸ G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006. Tale autore ha il merito di aver anticipato le idee fondamentali sulla «amministrazione condivisa» in G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 117 s.

titolo di legittimità, se non quello di corrispondere in sostanza a un interesse generale. Non si richiede dunque la rappresentanza di altri cittadini. E alla Pubblica Amministrazione si richiede non di dare autorizzazioni o divieti preventivi, ma di valutare in concreto quella rispondenza tra attività pratiche e fini generali.

Sono i risultati e le incidenze pratiche che devono essere oggetto di esame, non le intenzioni, non la idoneità organizzativa degli attori, non gli statuti né la diffusione territoriale delle relative associazioni¹⁹.

d) «Democrazia mista: la ricerca e il salto di qualità».

Della trasformazione degli Stati si sta parlando, ma non sembra che le relative teorie siano ancora in grado di interpretare i cambiamenti.

I cambiamenti in atto e lo scollamento tra cittadini, partiti e istituzioni, io credo abbiano bisogno anche di «sistemi duali», di democrazie miste, per realizzare l'interesse generale di comunità.

I processi di «de-costituzionalizzazione» sono visibili non solo in Italia, ma in tutta in Europa.

Servono nuove alleanze: si deve rilanciare una cultura della costituzione come limite agli arbitri dei poteri politici, si deve difendere a spada tratta il dispositivo del costituzionalismo democratico. L'alleanza tra masse lavoratrici, sindacalizzate e no, e cittadinanza attiva può avvenire proprio su questo terreno.

Quando parlo di partecipazione, io non mi riferisco solo ai cittadini che devono essere sentiti, coinvolti prima che la Pubblica Amministrazione decida, ma anche al privato che partecipa per tutelare il proprio interesse e quello generale, ai soggetti deboli, rispetto a quelli forti che hanno più mezzi e maggiore organizzazione. Penso, ad es., alle lobby che influiscono sulla Pubblica Amministrazione, che non sempre coincidono con l'interesse di tutti.

Occorre perciò un riequilibrio delle domande partecipative, un procedimento aperto a tutti, ma anche cercare i soggetti che non sono capaci di farsi rappresentare.

La situazione oggi nel Paese ha messo in luce l'insufficienza delle risposte politiche delle istituzioni all'attivismo civico e della cittadinanza democratica che dimostra quanto si sia lontani dall'aver concepito una vera apertura alla «cittadinanza attiva».

¹⁹ *Ibidem.*

La sfida è quella di prendere sul serio le istanze partecipative e di affrontare i contenuti della nuova risposta politica alla partecipazione, l'esigenza di garantire non soltanto diritti politici e diritti civili ma anche l'autonomia dei soggetti.

Naturalmente occorre individuare gli strumenti concreti di partecipazione del cittadino, ponendolo nelle condizioni di svolgere un dialogo costante ed effettivo con i soggetti deputati alla gestione della cosa pubblica.

E allora vanno ricercati tutti i mezzi per rendere concreto il concetto di cittadinanza attiva. Anzitutto andrebbe ripensato il ruolo dell'URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico), non più quale formale centro di smistamento informativo ma quale reale centro di dialogo e propulsore della soluzione di problemi reali. Si potrebbe poi immaginare l'architettura dello «sportello del cittadino» in collaborazione con le associazioni, in modo tale da formare un veicolo organizzato delle istanze della cittadinanza, anche ai fini delle valutazioni sui servizi previste dal c.d. decreto Brunetta (d.lgs. 150/2009). Occorrerebbe poi prevedere, in attuazione della normativa comunitaria dal libro bianco della *governance* fino ai recenti regolamenti CE sulla programmazione comunitaria 2007-2013, un ruolo incisivo del partenariato economico e sociale nelle scelte e nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale.

In questo senso si crea un rapporto fecondo tra la partecipazione dei cittadini e le politiche pubbliche, dall'ambiente alla tutela della salute, dalla cura dei beni comuni alle politiche di sviluppo qualificato, dal basso per la sostenibilità economica e sociale, ecc... Rispetto ad esso la questione principale da porre non è se cittadini attivi siano rappresentati da altri, ma se siano capaci di farlo e come si possa verificare che tutti i soggetti ne traggono vantaggi.

In questo quadro come si colloca il rapporto tra diritti fondamentali e federalismo? Esso deve essere non solo solidale ma democratico, non deve dare per scontato il superamento dello Stato nazionale e non deve tener conto dello Stato di diritto per garantire piena cittadinanza a tutti dove affinché i particolarismi, le appartenenze non colpiscano le identità collettive.

Sotto tale profilo, la partecipazione del cittadino, auspicabilmente, dovrebbe essere tesa alla condivisione delle politiche di gestione dei servizi essenziali che incidono notevolmente sui costi.

Indicativa, a tale proposito, sarebbe la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, laddove la partecipazione effet-

tiva dei cittadini a un ciclo di raccolta differenziata puntuale ed analitica potrebbe davvero contribuire alla riduzione dei costi amministrativi che, con il nuovo ordinamento, saranno sempre più essenziali per mantenere il livello delle prestazioni a carico della Pubblica Amministrazione.

In definitiva la partecipazione costa, ma valutiamo i costi della non partecipazione che provoca il prezzo dell'arresto di tante cose.

Perciò si tratta di democratizzare la democrazia e di diffondere nuove forme di cittadinanza responsabile, attiva come «anticorpi tocquevilliani», in omaggio a chi per primo colse nell'autonoma capacità d'iniziativa dei cittadini il tratto più straordinario delle democrazie in formazione.

4. *La partecipazione dei cittadini nelle politiche per la governance in Europa*

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato nel 2001 le raccomandazioni per il rafforzamento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale.

Il modello europeo di *governance* tracciato nel Libro Bianco (EC 2001), sottolinea che «...lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche».

Ciò si raggiunge anche attraverso la comunicazione e l'utilizzo di tecnologie *on line* sulle attività della UE, la consultazione e il dialogo con i cittadini e le forme di partecipazione della società civile responsabile.

Altre iniziative hanno visto protagonista la Commissione Europea con il «Piano d'Azione e *Government* per l'iniziativa *i2010*: accelerare l'*eGovernment* in Europa a vantaggio di tutti» (Bruxelles, 2006), e con la «Carta Europea per i diritti del cittadino nella Società dell'informazione e della conoscenza» (2005), in cui si annoverano quattro diritti fondamentali: diritto all'accesso; all'educazione e alla formazione; all'informazione *on line*; alla democrazia partecipativa *on line*²⁰.

²⁰ Infatti, la Carta Europea dei Diritti del Cittadino nella Società della Co-

Numerose sono poi le attività di consultazione dei cittadini e delle associazioni con il web, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria «*Interactive Policy Making-IPM*»²¹, con l'azione della «*e-Commission*» è stato attivato il portale «*Your Voice in Europe*»²², che promuove la partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese al processo decisionale europeo, attraverso segnalazioni di cittadini, consultazioni sui temi specifici, sondaggi, report finale.

L'ICT ha trovato ampia posizione nel Consiglio d'Europa che ha promosso la Conferenza internazionale (12-14 dicembre 2002, Fuerteventura) su «Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale». Per rafforzare la democrazia a livello locale in Europa, l'Agenda di Fuerteventura ha posto le seguenti priorità: trasparenza e comunicazione tra cittadini e autorità locali; la democrazia a livello sub-locale: democrazia di prossimità; l'e-democracy a livello locale per la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali locali; partecipa-

noscenza, al Titolo I, sul Diritto di Accesso, dispone che: «1) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà accesso a Internet attraverso Punti di Accesso Internet Pubblici (PAIP), preferibilmente su banda larga; 2) Ad ogni cittadino dell'Unione Europea deve essere garantita la sicurezza e la riservatezza di qualunque dato personale gestito attraverso servizi pubblici on line».

Al Titolo II, sul Diritto all'Educazione e alla Formazione, dispone che: «3) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà il diritto di acquisire le conoscenze di base per un utilizzo efficace dei servizi e delle informazioni attraverso le tecnologie dell'informazione e della Comunicazione (TIC); 4) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà accesso ad una assistenza personalizzata quando accede ad attrezzature e strutture pubbliche basate sulle TIC; 5) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà accesso a piattaforme di formazione continua per beneficiare di tutte le risorse disponibili offerte da strutture che utilizzano le tecnologie della comunicazione, partecipando quindi alla Società dell'Informazione».

Al Titolo III, sul Diritto all'Informazione Online, dispone che: «6) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà accesso alla migliore qualità di informazione prodotta dalle pubbliche amministrazioni; 7) Ogni cittadino dell'Unione Europea avrà accesso alle informazioni online al di là di eventuali disabilità».

«Al Titolo IV, sul Diritto alla Democrazia partecipativa Online, dispone che: 8) Ad ogni cittadino dell'Unione Europea verrà assicurato il diritto a partecipare, attraverso piattaforme che utilizzano le TIC, ai processi decisionali della sua amministrazione locale; 9) Ogni cittadino dell'Unione Europea riceverà un riscontro dell'amministrazione pubblica sull'esito di tutte le consultazioni fatte online».

²¹ http://europa.eu.it/yourvoice/ipm/index_en.htm.

²² http://europa.eu.int/yourvoice/ipm/index_en.htm.

zione ai processi decisionali e dialogo interculturale nelle comunità multietniche.

Inoltre lo studio dell'OCSE «*Citizens As Partners Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*» (2001), nonostante non sia centrato sull'e-democracy, rafforza però il coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali con riferimento specifico all'ICT, su tre livelli tipici della e-democracy: informazione, consultazione e partecipazione attiva.

Sono quindi individuate cinque fasi del processo di partecipazione dei cittadini.

1) «Informazione: è fornita la più ampia informazione di sfondo, la *policy* è al primo stadio di elaborazione e disegno;

2) feedback: i cittadini sono chiamati alle prime bozze pubblicate;

3) consultazione: i cittadini sono invitati o coinvolti attivamente nel commentare la *policy* in discussione;

4) partecipazione attiva: i cittadini sono invitati a proporre e discutere soluzioni alternative; prende forma un processo deliberativo-cooperativo, di co-definizione della *policy*;

5) valutazione: i cittadini sono chiamati ad esprimersi sui risultati del processo, sulla *policy* definita ed eventualmente sulla sua attuazione e implementazione»²³.

Infine, il 15 dicembre 2010 la Commissione Europea ha elaborato un programma molto importante per *l'E-Government, Action Plan 2011-2015* che prevede 40 punti specifici da realizzare nell'arco dei prossimi cinque anni affinché cittadini e imprese possano utilizzare servizio *on line* per registrare una società, iscriversi e accedere alla previdenza sociale e all'assistenza sanitaria, iscriversi all'università, partecipare a gare d'appalto per la fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni.

Si legge nel Piano: «Esiste un'evidente necessità di effettuare la transazione verso un modello più aperto di concezione, produzione e offerta di servizi in linea, sfruttando le possibilità offerte dalla collaborazione fra cittadini, imprenditori e società civile. La combinazione di nuove tecnologie, specifiche aperte, architetture innovative e la disponibilità delle informazioni del settore pub-

²³ Così il MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, nelle *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni e FORMEZ, p. 28.

blico può avere un grande valore per i cittadini che dispongono di minori risorse».

L'Agenda digitale-Piano d'azione per l'*e-government* 2011-2015, mira sia ad aumentare i servizi da parte dei cittadini della U.E. del 50% e da parte delle imprese della U.E. dell'80% entro il 2015, sia a promuovere il passaggio verso una nuova generazione di servizi *eGovernment* aperti, flessibili e ininterrotti a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

La vicepresidente della Commissione responsabile dell'Agenda del digitale, Neelies Kroes, ha dichiarato «Dobbiamo porre gli interessi dei cittadini e delle aziende europee al centro della rivoluzione digitale in modo da sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la creazione di nuovi posti di lavoro, la sostenibilità e l'inclusione sociale. Per portare a pieno frutto il potenziale del futuro digitale europeo dobbiamo ottenere un totale sostegno da parte degli Stati membri, del settore ICT e di tutte le componenti economiche vitali». E aggiunge: «Questo piano d'azione *eGovernment* aiuterà le autorità pubbliche a utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per offrire servizi migliori a costi ridotti, semplificando la vita ai cittadini e imprese in termini di accesso ai servizi pubblici».

Alcune misure specifiche del piano d'azione sono: i servizi collaborativi con le tecnologie web 2.0; il riutilizzo d'informazioni del settore pubblico; la trasparenza della Pubblica Amministrazione; il coinvolgimento di cittadini e imprese nel processo di elaborazione delle politiche; la riduzione degli oneri amministrativi; le amministrazioni ecologiche con archiviazione elettronica e videoconferenza; la registrazione sicura e un tantum per evitare di fornire le stesse informazioni a enti diversi; le carte d'identità elettroniche nazionali («eID») per agevolare le procedure transfrontaliere; la visualizzazione in tempo reale dello stato delle operazioni di cittadini e imprese con la Pubblica Amministrazione; la personalizzazione dei servizi per rispondere adeguatamente alle esigenze degli utilizzatori; la messa a disposizione dei dati per il riutilizzo per sviluppare nuovi servizi pubblici.

L'Agenda digitale indica sette aree prioritarie d'azione²⁴:

²⁴ <http://saperi.forumpa.it/story/48589/leuropa-propone-la-tecnologia-digitale>.

1) la creazione di un mercato unico del digitale: la Commissione intende aprire l'accesso a contenuti legittimi in rete semplificando i meccanismi esistenti di liberatoria del diritto d'autore, rilascio transfrontaliero di licenze e gestione dei diritti; altre azioni comprendono l'agevolazione dei pagamenti e della fatturazione elettronica, nonché la semplificazione della risoluzione delle controversie in Rete;

2) una più estesa interoperabilità: per facilitare la creatività, l'aggregazione e l'innovazione da parte dei cittadini, abbiamo bisogno di prodotti e servizi ICT aperti e interoperabili;

3) una maggiore fiducia in Internet e nella sua sicurezza: i cittadini europei non faranno ricorso a tecnologie delle quali non si fidano, devono sentirsi a proprio agio e sicuri quando accedono a servizi *on line*.

Una risposta europea meglio coordinata ai ciberattacchi e norme più rigorose in merito alla protezione dei dati personali costituiscono parte della soluzione a questo problema. Potenzialmente, le azioni potrebbero anche obbligare i gestori di siti web a comunicare agli utenti eventuali violazioni della sicurezza che coinvolgono i loro dati personali;

4) un accesso molto più veloce a Internet: l'Internet supervelece è un requisito essenziale per una crescita economica forte;

5) investimenti più consistenti nel settore ricerca e sviluppo: l'Agenda mira a incrementare gli investimenti privati con fondi regionali europei e ad aumentare i finanziamenti UE destinati alla ricerca così che l'Europa possa tenere il passo con i concorrenti e addirittura superarli. Gli investimenti UE nella ricerca ICT rappresentano meno della metà di quelli USA (37 miliardi di euro contro 88 miliardi, nel 2007);

6) un miglioramento dell'alfabetizzazione e dell'inclusione digitali: oltre la metà dei cittadini europei (250 milioni) si collega ogni giorno a Internet, ma un altro 30% non l'ha mai fatto. Tutti, anziani e giovani e a prescindere dall'estrazione sociale, hanno diritto ad accedere alla conoscenza e alle competenze necessarie a far parte dell'era digitale, giacché ormai, e sempre in maggior misura, il commercio, i servizi pubblici, quelli sociali e sanitari, l'istruzione e la vita politica sono reperibili in Rete;

7) l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per sostenere le sfide che la società si trova ad affrontare come il cambiamento climatico e l'invecchiamento demografico:

uno degli obiettivi potrebbe essere di consentire ai pazienti la consultazione delle cartelle cliniche, ovunque si trova in Europa entro il 2015. L'Agenda contribuirà allo sviluppo di tecnologie ICT votate al risparmio energetico.

5. *Cittadini digitali: l'Italia a che punto è?*

La normativa nazionale sulla partecipazione è articolata: la l. 142/1990 sulla riforma degli Enti Locali; la l. 241/1990 sul procedimento amministrativo, il diritto all'accesso degli atti, l'emanazione di corretti regolamenti e statuti per favorire la partecipazione dei cittadini e delle associazioni ai processi decisionali pubblici; la l. 662/1996, art. 2, comma 203 per una sistematizzazione degli istituti della concertazione; la l. 150/2000 «Disciplina delle attività d'informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», che rende trasparente ed efficace l'azione amministrativa della Pubblica Amministrazione; la l. 4/2004 per l'accesso ai mezzi informatici delle persone con disabilità.

Inoltre registriamo una normativa in generale sui temi dell'*e-Government*: il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 sui sistemi informativi automatizzati della Pubblica Amministrazione per la realizzazione d'infrastrutture informatiche; il d.lgs. 42/2005 sulla connettività e interoperabilità delle infrastrutture informatiche; la normativa sulla documentazione amministrativa: contenuti, trattamento informatico delle informazioni (T.U.d.a.). Il Testo Unico disciplina la formazione e la conservazione dei documenti amministrativi in previsione della loro digitalizzazione; la l. 675/1996 e il d.lgs. 196/2003 sulla privacy. In particolare nel testo unico del 2003 si vieta il pregiudizio digitale al fine di garantire il diritto all'identità personale.

Non può dirsi così per il «cittadino digitale»; infatti, dopo un'accurata ricerca dobbiamo partire da un dato non confortante: c'è una letteratura poco adeguata e una scarsa legislazione in materia, al di là di principi e manifestazioni d'intenti.

Quei pochi dati normativi si possono trarre dal «Codice della Amministrazione Digitale» (C.A.D.), che rende obbligatoria l'innovazione della Pubblica Amministrazione.

Cos'è il C.A.D.?

Se il codice, da un lato, è un faro del mondo digitale (ha pre-

visto diritti, doveri, principi operativi, servizi, nuove opportunità; ha semplificato il sistema giuridico, riunito molte norme già esistenti e nuove, creato il quadro legislativo per dare validità giuridica alle innovazioni) dall'altro, non realizza la riunificazione organica di tutta la disciplina riguardante l'amministrazione digitale (sembra che il codice si affianca e non sostituisce il Testo Unico).

Tuttavia vediamo ora più da vicino gli elementi del codice²⁵.

Nella Pubblica Amministrazione digitale i cittadini e le imprese hanno nuovi diritti che il codice precisa e definisce: diritto all'uso delle tecnologie (art. 3); diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4); diritto a compiere qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5); diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6); diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (art. 7); diritto alla partecipazione (art. 8); diritto di trovare *on line* tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 58).

Nella Pubblica Amministrazione digitale tali diritti sono accompagnati dai seguenti strumenti innovativi cui il codice riconosce efficacia: la posta elettronica certificata (artt. 6 e 51) la firma digitale (art. 21); i documenti informatici (artt. 17 ss., 37, 42 ss. e 46 ss.); i siti Internet della Pubblica Amministrazione (artt. 56 e 57); le carte elettroniche (art. 67).

Nella Pubblica Amministrazione digitale le amministrazioni formano una rete e il codice delimita principi e finalità: il federalismo efficiente (art. 12); la cooperazione (artt. 10 e 64); la riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 13); la gestione informatica dei procedimenti (art. 37); la trasmissione informatica dei documenti (artt. 50 ss.); la disponibilità dei dati (artt. 53 e 60); le basi di dati d'interesse nazionale (art. 62).

Infine il codice contribuisce a una Pubblica Amministrazione più efficiente e con meno sprechi attraverso: l'azzeramento dei certificati (art. 53); l'uso della posta elettronica (artt. 6, 49, 50, 51, 52); gli archivi digitali (art. 46 ss.); le conferenze dei servizi *on line* (art. 37); il riuso delle tecnologie (artt. 70 ss.); gli sportelli per le imprese (art. 9).

I primi riferimenti sono il C.A.D. adottato con il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e il «Nuovo C.A.D.» emanato dal

²⁵ <http://saperi.forumpa.it7story/41875/il-nuovo-codice-della-pa-digitale>.

Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione il 18 febbraio 2009.

In questi provvedimenti sono pochi i contenuti che si riferiscono al cittadino digitale.

Il primo C.A.D. del 2005 contiene, come abbiamo visto, alcuni articoli sui diritti del cittadino in rapporto alla Pubblica Amministrazione: il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3) «...nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa...», la partecipazione (art. 9) «...l'uso delle nuove tecnologie...per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi...», il diritto all'alfabetizzazione informatica (art. 8) e ai pagamenti digitali (art. 5).

Siamo però ancora a manifestare una sensibilità ma non si va oltre.

Il 22 dicembre del 2010 su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Renato Brunetta è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il nuovo C.A.D.

Il decreto legislativo traccia il quadro entro cui deve obbligatoriamente attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa e sancisce i diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nella comunicazione con la Pubblica Amministrazione.

Il nuovo testo presenta alcune modifiche rispetto al primo C.A.D. del 2005: introduce misure premiali e sanzionatorie, incentivando le amministrazioni virtuose (principio di effettività), con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti per mezzo delle tecnologie digitali per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti d'innovazione (risparmi).

Per il resto, ci sembra, che preveda cose già ampiamente definite da leggi e regolamenti, come ad esempio l'accessibilità dei siti Internet e la dematerializzazione; inoltre nell'indicare i 27 obiettivi, mancano le priorità, gli obiettivi misurabili e concreti e ci sembra che il Piano non sia rivolto a tutta la Pubblica Amministrazione, come ai molti ministeri e alle varie realtà locali.

Infine pare che il piano non tenga conto dei passi in avanti compiuti dalle stesse istituzioni locali e regionali sul terreno dell'innovazione.

Tuttavia il Piano prevede che entro i prossimi tre anni, la nuova Pubblica Amministrazione sarà dunque completamente digitale e sburocratizzata, in coerenza con il Piano e-Gov 2012, varato dal

Governo lo scorso 21 gennaio 2009, in sintonia con la strategia europea EU2020 e con la Digital Agenda Europea.

Il Rapporto e-Gov Italia 2010, presentato il 20 dicembre del 2010 le cui parole chiave sono meritocrazia, efficienza, trasparenza, accessibilità, si compone di due parti: a) la prima analizza il livello di diffusione, l'utilizzo dei nuovi servizi e le soluzioni tecnologiche-organizzative indirizzate per migliorare il rapporto tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese nel campo della sanità digitale, della scuola e dell'università digitale, dell'infomobilità urbana, e su base territoriale, dei servizi digitali per imprese e lavoro, nonché lo stato dei servizi telematici e informatici collegati alla giustizia civile; b) la seconda contiene 21 schede finalizzate a presentare, regione per regione, lo stato di avanzamento di ciascuna sezione tematica.

Le principali evidenze sono: PEC (posta elettronica certificata); sanità digitale; scuola e università digitale; giustizia digitale; infomobilità; servizi alle imprese; banche dati pubbliche; servizi infrastrutturali; banda larga.

Per la sanità sono stati realizzati interventi per la digitalizzazione dei processi base. Da qualche mese è operativo l'obbligo d'invio telematico dei certificati di malattia da parte dei medici. Il 90% dei medici di medicina generale si è abilitato all'utilizzo della nuova procedura.

Per la scuole e università, sono state consegnate oltre 22.300 lavagne interattive multimediali e realizzato il portale Scuola Mia che permette di erogare servizi digitali alle famiglie. Nelle università sono state attivate iniziative per incrementare la copertura WIFI e l'adozione di servizi *on line* in 55 università.

Per la giustizia civile sono stati realizzati interventi per diffondere la disponibilità di servizi telematici e informatici innovativi atti a consentire operazioni come la consultazione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti risultanti dai registri di cancelleria; la consultazione dei fascicoli virtuali relativi ai procedimenti d'interesse; a trasmissione di comunicazioni e notifiche; deposito di atti e documenti.

Nel rapporto si sostiene che entro 3 mesi le pubbliche amministrazioni utilizzeranno soltanto la PEC per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo.

Entro 4 mesi le amministrazioni individueranno un unico Ufficio responsabile dell'attività ICT.

Entro 6 mesi le pubbliche amministrazioni pubblicheranno i bandi di concorso sui propri siti istituzionali.

Entro 12 mesi saranno emanate le regole tecniche che consentiranno di dare piena validità alle copie cartacee e soprattutto a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della Pubblica Amministrazione. Le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla Pubblica Amministrazione: sarà onere delle amministrazioni in possesso di tali dati assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti.

Entro 15 mesi le pubbliche amministrazioni predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire servizi e il ritorno alla normale operatività.

Il passaggio dagli annunci ai risultati è, spesso, travagliato, talvolta incoerente, ci auguriamo che agli impegni possa seguire la realizzazione concreta.

Qual è la situazione in Italia?

Facciamo alcuni esempi e partiamo dall'ambito locale e regionale.

La legge della Regione Toscana, che per prima in Italia ha conferito *governance*, compiti e finanziamenti all'Ente territoriale, istituendo un'Autorità regionale per la garanzia e lo sviluppo della cittadinanza, è lodevole, ma ancora non è riuscita a definire diritti e doveri delle parti (Toscana, 2009). Sempre nel 2009 il Comune di La Spezia ha introdotto per i suoi abitanti il cambio di residenza via Internet, solo che i dipendenti non erano stati informati del nuovo servizio con un forte disagio da gestire.

La Regione Veneto con «Terzo Veneto» (Veneto 2008), senza un supporto normativo ha comunque promosso un'iniziativa di *governance*.

Lo sportello telematico della polizia e dei carabinieri consente da un paio di anni di fare denuncia per furto o smarrimento via Internet, ma per dare valore legale occorre presentarsi, altrimenti la denuncia è annullata.

«I pagamenti *on line* verso la Pubblica Amministrazione sono stati ampiamente pubblicizzati: ma se si esclude quello dell'Ici (con-

sentito per via telematica nel 39 per cento dei comuni), il resto dei servizi disponibili nel web italiano è in media sotto il 15 per cento (dati del Cnipa). Il pagamento della tassa sullo smaltimento rifiuti solidi urbani si può fare *on line* nell'8,7 per cento dei comuni sopra i 10 mila abitanti; il versamento delle contravvenzioni nel 4,8 dei casi; l'iscrizione all'asilo nido nell'1,6; la dichiarazione del cambio di abitazione nel 4,9%; la richiesta di certificati anagrafici nel 4. In media, solo il 9,1 per cento delle amministrazioni locali (Regioni, Province, comuni e comunità montane) permette a cittadini e imprese di eseguire almeno un pagamento in rate. Le tasse scolastiche si possono pagare *on line* in sei (sei!) comuni italiani, su oltre ottomila. Le università che permettono di iscriversi *on line* sono otto in tutta Italia. Un quinto delle città e dei paesi italiani non ha nemmeno un sito web»²⁶.

A questi dati si aggiunge quello fornito nel suo ultimo *E-Government Survey* dall'Onu che ha collocato l'Italia al 56° posto della classifica dei Paesi le cui amministrazioni si adoperano per il coinvolgimento dei cittadini via Internet.

Eppure la situazione nel nostro Paese è a macchia di leopardo, l'innovazione e la modernità è sparsa, la Pubblica Amministrazione s'innova in modo discontinuo con esperienze pilota e burroni di arretratezza.

Infatti, non abbiamo rinnovato, re ingegnerizzato, semplificato la Pubblica Amministrazione. Ci sono tanti proclami governativi ma poche le risorse individuate, inadeguata la formazione dei dipendenti pubblici, un forte ritardo culturale nella sfida dell'innovazione.

Inoltre i tanti soldi erogati per la digitalizzazione sono stati spesi male, come nel caso dell'Inpdap che «avviato un processo d'informatizzazione che nel 2010 non ha ancora iniziato a funzionare, pur essendo già costato ai contribuenti... 400 milioni di euro – più del doppio del previsto – quasi tutti finiti nelle casse di aziende a chiamata diretta, senza trasparenza d'appalto»²⁷.

È giusto non generalizzare, ripeto, ci sono tante istituzioni che fanno con professionalità e onestà il proprio dovere, ma è altrettanto vero che, come emerge dalle stesse indagini giudiziarie e dalle sentenze della magistratura, ci sono talune persone che hanno in-

²⁶ A. DI CORINTO e A. GILIOI, *I nemici della rete*, Milano, 2010, p. 227 s.

²⁷ *Ivi*, p. 232.

carichi importanti nelle pubbliche amministrazioni o pezzi delle stesse amministrazioni pubbliche, attraversati da corruzione e clientelismo. Altresì non abbiamo saputo intrecciare rivoluzione digitale con rivoluzione meritocratica. E infine il nostro Paese ha puntato molto sulla modernizzazione e poco sui servizi innovativi per i cittadini e le imprese.

C'è di più, appare un combinato di sottocultura e interessi che s'intersecano: da un lato la classe dirigente politica, dell'economia e mediatica capisce poco o nulla del valore e dell'importanza d'Internet e, dall'altro interessi molto forti di chi, proprio capendone le potenzialità, ostacolano la crescita per tutelare le proprie rendite di posizione.

Mentre il diritto di accesso a Internet è un diritto umano al pari della scolarizzazione, una libertà fondamentale; non avere accesso a Internet significa precludere l'esercizio degli stessi diritti di cittadinanza.

Da questo sintetico quadro emerge che nella cittadinanza digitale lo stato di diritto è solo enunciato ma non è supportato da tutele.

Soffermiamoci ancora sul punto focale: lo status di cittadinanza digitale in un sistema di relazioni paritarie tra la Pubblica Amministrazione il cittadino e i gruppi di cittadini come dovrebbe svilupparsi? «Pubblica Amministrazione (servente), impegnata in un processo di semplificazione ed efficientamento, attraverso la digitalizzazione dei servizi (transazioni formali tra cittadini e P.A.) (*eGovernment*), e protesa ad accogliere l'apporto dei cittadini serviti (*eParticipation*); poi il «Cittadino o gruppi di cittadini (serviti), già abilitati dai palinsesti del web sociale e impegnati nei servizi di partecipazione digitale: (*eParticipation*), sempre più inclini a pretendere una *governance* diretta della cosa pubblica grazie alla consapevolezza che la piena cittadinanza digitale si concretizza con doveri e diritti equamente distribuiti (*eDemocracy*)»²⁸.

Serve capire le ragioni delle difficoltà del dialogo fra pubblica amministrazione e i cittadini. «La pubblica amministrazione dovrebbe diventare una «struttura assente»: qualcosa che, funzionando alla perfezione, non desse evidenza di sé e non si «facesse

²⁸ G. COGO, *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Roma, 2010, p. 82 s.

notare». Ci si aspetta che «tutto funzioni», che un'organizzazione invisibile e non invadente assicuri la quantità e la qualità dei servizi che rappresentano il corrispettivo per le tasse pagate»²⁹.

Sembra che le infrastrutture tecnologiche della Pubblica Amministrazione facciano fatica a gestire queste sfide; c'è un problema di saper comunicare e voler dialogare; si è troppo appiattiti sul procedimento e poco sulla cultura per «servire il cliente»; appare del tutto insufficiente il rapporto che deve esserci tra la massima trasparenza, gli obiettivi prefissati, quelli raggiunti e le risorse individuate e come sono state impiegate.

«Niente di tutto ciò si potrà realizzare senza un radicale cambiamento di pensiero. L'azione di governo non riuscirà a tradurre in benefici le trasformazioni tecnologiche, fintanto che i sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, le loro modalità di fornire servizi e le intere strutture burocratiche, non saranno ripensate e riprogettate per riflettere la realtà dell'età dell'informazione»³⁰.

Non si può, quindi, ripresentare il modulo cartaceo nel web senza mutare logica e dinamiche per semplificare il rapporto fra cittadino e istituzione e tener conto della «*user-experience*» (indica l'insieme di sensazioni ed esperienze d'uso provate dall'utente durante l'interazione con un sistema informatico o con la Rete. È anche la dinamica con la quale sviluppatori e utenti finali interagiscono in modalità snella, veloce e interattiva per affrontare l'analisi delle applicazioni di rete).

Come momento di riflessione, vorrei terminare, questo paragrafo con le parole di Enrico Beltramini, un docente italiano trasferito da anni a Palo Alto in California: «L'Italia non è una potenza tecnologica perché non ha avuto una rivoluzione culturale che l'ha sradicata dalla realtà industriale, perché manca di una radicale visione alternativa della vita di tutti i giorni: creatività, decentralizzazione, avversione per la burocrazia e le strutture gerarchiche, libertà, piacere, autoespressione, antiautoritarismo, pace, abbandono delle inibizioni delle restrizioni, trasparenza».

²⁹ AA.Vv., *Un nuovo frame work per l'Amministrazione Digitale*, Torino, 2008.

³⁰ W.D. EGGERS, *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, MA, 2005.

6. E-government

Prima di tutto vorrei porre l'accento sull'importanza che il Gov.2.0 sia basato sulla semplificazione assoluta e sul dialogo per affrontare meglio i problemi, dando la possibilità agli utenti di conversare su web e fare proposte.

Andiamo con ordine, cosa intendiamo per *e-government*, *e-governance*, *e-democracy*?

Il termine *e-government* è inteso come processo d'innovazione tecnica organizzativa della Pubblica Amministrazione e di offerta di servizi *on line*, con l'obiettivo di promuovere la società inclusiva dell'informazione e la positiva interazione tra utente e Pubblica Amministrazione.

La realizzazione dei servizi di *e-government* richiede di contrastare il divario digitale (*digital divide*) per favorire l'accesso telematico semplificando i processi e diffondendo le azioni concrete e l'informazione tempestiva delle istituzioni, altresì rispondendo alla sfida dello scenario globale, cambiando le infrastrutture tecnologiche della Pubblica Amministrazione intesa come combinazione di tecnologie, modelli organizzativi e indirizzi politici.

Un nuovo modello organizzativo e tecnologico a sostegno dell'*e-Government*: «solo un sistema patrimoniale di qualità, integrato e condiviso, rappresenta un elemento cruciale a supporto delle decisioni e della pianificazione delle strategie di *governance* dell'ente, ed è il presupposto per evolvere verso una vera e propria piattaforma integrata di gestione delle informazioni»³¹.

Ci sono diverse tipologie di utenti che utilizzano i servizi di *e-government*: *information-seekers* (chi ricerca informazioni sui siti istituzionali); *downloaders* (stampano moduli e formulari); *consulters* (partecipano a consultazioni pubbliche promosse dalla P.A.); *transactors* (forniscono informazioni a fini transattivi); *providers* (forniscono informazioni personali tramite la rete); *non-users* (non utilizzatori). Su 31 paesi avanzati solo il 30% degli intervistati utilizza servizi di *e-government*, e di questi solo il 4% in qualità di *consulters*³².

Questi dati ci dicono che l'*e-government* è un bivio, non ba-

³¹ *Ibidem*.

³² NELSON-SOFRES, *Government on-line. An International perspective. Annual Global Report*, UK, 2002.

sta il dialogo, la comunicazione, la qualità dell'offerta, ma si tratta di concepire la cittadinanza digitale come riconoscimento e applicazione dei diritti e dei doveri, reale partecipazione per incidere nel cambiamento, l'utente vuole essere protagonista attivo della costruzione dei servizi che lo riguardano.

Le istituzioni devono osservare le dinamiche sociali e valorizzare le migliori, essere attente ai soggetti destinatari dei servizi, alle loro diversità culturali e modalità emozionali.

A Venezia³³ e a Genova³⁴ le municipalità hanno risposto ai bisogni dell'infrastruttura come diritto (wi-fi libero) e della cultura digitale, ciò rappresenta la cogestione partecipata dei servizi pubblici, laboratori di *e-government* partecipato che sono il nuovo lievito per cambiare la burocrazia *on line* in un vero e proprio sistema di Gov 2.0.

Tutto ciò non basta se non c'è una nuova modalità «semantica» del web che sappia riconoscere non solo i dati ma anche le informazioni di contesto, le diversità culturali e di linguaggi accessibili.

Non è semplice certo, ma resta il tema essenziale di come far interagire il software del web con gli uomini, vicini al loro linguaggio naturale, quello che ognuno usa con gli altri e predisporre i sistemi informativi in grado di accogliere, organizzare la conoscenza offerta ai cittadini.

In Finlandia³⁵, ad esempio, è partito un progetto che aiuta l'utente a formulare le sue domande in modo a lui congeniale; così come a Verona³⁶ con «Demoracolo» progettato per favorire il dialogo fra cittadino e la municipalità, utilizzando il linguaggio di tutti i giorni.

Insomma la strada ormai tracciata è quella dell'*Open* (aperto) *Government*: le attività delle Amministrazioni e dei Governi devono essere trasparenti, aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e garantire un controllo pubblico continuo del proprio operato.

Questo sistema aperto di *Government*, si oppone alla ragione di stato e alle considerazioni di sicurezza nazionale.

³³ <http://www.cittadinanzadigitale.it>.

³⁴ <http://www.cittadigitale.comune.genova.it/>.

³⁵ <http://demo.seco.tkk.fi/suomifi/>.

³⁶ <https://www.demoracolo.it/>.

In questo senso, io credo, si possa dire che il sito web WikiLeaks, il cui fondatore è l'australiano Julian Assange, accusato di aver diffuso materiali diplomatici, non solo ha fatto il mestiere che qualsiasi organo d'informazione sarebbe tenuto a fare, come del resto fece il Washington Post all'epoca del Watergate, ma propone una filosofia di assoluta trasparenza, indipendentemente dalle conseguenze della trasparenza stessa.

Si può discutere, giustamente, della tutela del segreto per non mettere a rischio, diritti e la privacy delle persone. I confini e le sfumature sono sottili. Proprio per questo ci vuole equilibrio e non delirio di onnipotenza.

Stiamo parlando, però, dell'impossibilità e dell'inadeguatezza della vecchia politica a misurarsi con il fatto che tutto può essere circolare, rivelato, presente nel virtuale.

Servono a poco gli esorcismi, bisogna praticare l'autorevolezza della politica, perché alla fine le incoerenze dei falsificatori del costume pubblico saranno smascherati. Insomma stiamo parlando prima di tutto del diritto a sapere, per squarciare verità, conoscere e poter difendere la stessa vita umana.

In questo senso, nel commentare la diffusione dei documenti sulla guerra in Iraq da parte di WikiLeaks, lo studioso Antonio Cassese ha messo in risalto il valore etico perché faceva conoscere l'inaccettabile ricorso alla tortura.

Noam Chomsky ha firmato la lettera aperta di sostegno a Julian Assange, insieme con un gruppo di oltre 200 esponenti, indirizzata alla premier australiana, la democratica Julia Gillard, per chiedere al governo di affermare pubblicamente l'impegno a tutelare la libertà di comunicazione e i diritti fondamentali di Assange che è, come già detto, cittadino australiano.

Si tratta di ridefinire cos'è la trasparenza. In un suo articolo pubblicato su «La Repubblica» l'8 dicembre 2010, Stefano Rodotà ha scritto: «Il cercare, ricevere, diffondere informazioni: sono le parole della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Onu sulla libertà di espressione. E l'articolo 21 della nostra Costituzione sottolinea come tutti abbiamo diritto alla libera manifestazione del pensiero con qualsiasi «mezzo di diffusione». Questi principi valgono anche nel mondo nuovo della tecnologia digitale, ci ricordano che il tema è quello della tutela di una libertà preziosa, informare e essere informati, non a caso indicata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come uno dei fondamenti della democrazia».

Uno dei padri fondatori della Rete Tim Berners Lee, indicato dal governo britannico il testimonial e advisor per il progetto Data.gov.uk³⁷, ha dato un contributo importante per la circolazione dei dati sul web³⁸.

«I dati, nella visione di Berners Lee, non hanno in sé proprietà relazionali, sono freddi, sono semplicemente dei dati. Singolarmente non sono utilizzabili, se non aggregandoli per estrarre valore dalle loro relazioni. Ecco che il termine «*Linked data*» comincia ad assumere un significato più preciso... Ma il problema è anche filosofico ed etico. Per rendere i dati disponibili è necessario educare alla condivisione... L'intera filosofia dell'Open Data si basa dunque su un presupposto fondamentale: tutti i dati devono essere liberamente accessibili da parte di tutti, senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altri meccanismi di controllo... i dati appartengono alla razza umana. Esempi tipici sono i genomi, i dati sugli organismi viventi, i dati utili alla scienza medica, i dati ambientali»³⁹.

Su questi contenuti, anche nel nostro Paese è nato un movimento dal basso ed il 30 novembre 2010 è nata l'Associazione dell'Open Government nell'ambito di IGF-Italia che ha presentato il Manifesto per l'Open Government, un documento scritto *online*⁴⁰, i cui dieci punti del Manifesto sono: Governare con le persone; Governare con la rete; Creare un nuovo modello di trasparenza come infrastruttura; Liberare i dati pubblici per lo sviluppo economico del terzo millennio; Informare, coinvolgere, partecipare per valorizzare l'intelligenza collettiva; Garantire la partecipazione; Promuovere l'accesso alla rete; Costruire la fiducia e aumentare la credibilità della P.A.; Promuovere l'innovazione permanente nella P.A.

Infine rilevante è la dichiarazione aperta sui servizi pubblici europei «*The open declaration*»⁴¹: le necessità della società contemporanea sono troppo per essere soddisfatte dalla sola azione pubblica. Laddove le politiche di governo tradizionali hanno cercato

³⁷ <http://data.gov.uk/>.

³⁸ http://www.ted.com/index.php/talks/tim_berniers_lee_on_the_next_web.html.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ www.datagov.it.

⁴¹ A.A.Vv., *The Open Declaration (An Open Declaration on European Public Services) 2009*, tratto da *The Open Declaration*, in <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/>.

di razionalizzare i servizi pubblici, secondo un meccanismo di «*self-service*», il contributo maggiore del web sarà nel miglioramento dei servizi attraverso la collaborazione, la trasparenza e la condivisione delle conoscenze.

L'Europa deve cogliere quest'opportunità, per ricostruire il rapporto tra cittadini e Stato «aprendo» le istituzioni pubbliche e offrendo i mezzi ai cittadini per assumere un ruolo più attivo nei servizi pubblici.

Come cittadini, vogliamo poter conoscere a fondo tutte le attività svolte per nostro conto. Vogliamo essere in grado di contribuire alle scelte pubbliche: al loro sviluppo, attuazione e verifica. Vogliamo essere attivamente coinvolti nella progettazione e nella realizzazione dei servizi pubblici; avere concrete possibilità di contribuire con le nostre opinioni; avere sempre più potere decisionale nelle nostre mani.

Vogliamo che l'intero spettro d'informazioni prodotte dalle amministrazioni, da un progetto di legge ai dati di bilancio, siano per i cittadini facilmente accessibili comprensibili, riutilizzabili e «remixabili» con altro materiale. Questo non perché si voglia sminuire il ruolo delle amministrazioni, ma perché una collaborazione aperta potrà rendere migliori i servizi pubblici e darà maggior qualità al processo decisionale.

In conformità a queste premesse, si propongono tre principi fondamentali per i servizi pubblici in Europa:

1) Trasparenza: tutti gli enti del settore pubblico dovrebbero essere «*trasparenti per default*» e dovrebbero fornire al pubblico informazioni chiare, regolarmente aggiornate su ogni aspetto operativo e sui processi decisionali al proprio interno. Si dovrebbe anche pensare a meccanismi efficaci affinché i cittadini possano evidenziare le aree dove si desidera maggior trasparenza. Quando forniscono informazioni, le amministrazioni pubbliche dovrebbero farlo con formati aperti, standard e riutilizzabili (sebbene ovviamente, nel pieno rispetto della *privacy*).

2) Partecipazione: i governi dovrebbero promuovere attivamente l'accesso dei cittadini in ogni attività pubblica, dal coinvolgimento dei servizi, alla partecipazione nel processo di decisioni pubbliche. Tale partecipazione dovrebbe essere pubblica e visibile da ogni altro cittadino, e le amministrazioni dovrebbero essere tenute a rispondere a essa. La capacità di collaborare con i cittadini deve diventare una competenza centrale di governo.

3) «*Empowerment*»: le istituzioni pubbliche dovrebbero agire come piattaforme per la creazione di valore pubblico. In particolare, i dati del governo e delle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere resi disponibili, in modo che altri possano facilmente lavorarci e contribuire. Gli enti pubblici dovrebbero rendere possibile che i cittadini risolvano autonomamente i propri problemi fornendo strumenti, competenze e risorse. Si dovrebbe inoltre considerare i cittadini come proprietari dei propri dati personali e consentire loro di monitorare ed avere il controllo su come questi dati sono condivisi.

7. E-governance

Il concetto *e-governance* è indeterminato, sfuggente, forse perché riferito ai processi di governo delle istituzioni politiche, economiche e sociali.

Più in generale è una nuova dimensione del governo democratico che prevede la cooperazione fra istituzioni e cittadini, per il raggiungimento di obiettivi strategici, la definizione di politiche, erogazioni di servizi per tutti.

L'asse portante è lo scambio e la cooperazione fra attori e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che ha un contenuto politico e tecnico, con un maggior coinvolgimento possibile di soggetti pubblici e privati, in un libero confronto.

Insomma l'introduzione d'innovazione tecnologica può dare un forte stimolo per cambiare forma alla Pubblica Amministrazione. Riprendendo lo spirito del concetto di *governance*, senza la *e*, che è quello di cercare di rispondere alla sfida della globalizzazione, alla frantumazione sociale e alla precarietà delle relazioni socio-politiche ed economiche, alla crisi dei sistemi dei partiti e al calo della partecipazione politica, al depauperamento della politica e al ruolo sempre più invasivo e invadente dell'economia sulla vita di tutti i giorni, alle esperienze diffuse e dal basso della società civile responsabile, alla pericolosa concentrazione dei mass media.

La *governance* è il modello di governo politico per affrontare i temi dell'economia e della politica globalizzata.

In questo senso due aspetti della *governance* sono importanti, sia in senso verticale si può parlare di *governance* multilivello con riferimento ai rapporti tra attori istituzionali dei diversi livelli di

governo, con un'attenzione particolare alla dimensione territoriale, con una forte integrazione intersettoriale; sia in senso orizzontale nei rapporti che cittadini e rappresentanze collettive intrattengono tra di loro e con le istituzioni.

Si evince così che la legittimità della *governance* è rappresentata da una diffusa partecipazione dei cittadini a livello individuale e collettivo, sancito anche dal Libro Bianco sulla *governance* europea (2001), dove la partecipazione dei cittadini costituisce uno dei quattro elementi del modello delineato.

Quali sono i diversi livelli della *governance*?⁴²

Nella *governance* tecnocratica, o governo degli esperti, la competenza tecnica è, oltre che l'elemento di forza, anche l'elemento critico. L'uso di codici molto specialistici possono escludere i cittadini, ma anche limitarne la capacità di controllo/guida/indirizzo da parte degli attori politici. Un esempio è dato dalla consultazione tra amministratori ed esperti, provenienti dal mondo scientifico o dell'impresa, su uno specifico tema.

La *governance* concertativa è il governo delle rappresentanze più consolidate e «forti». Tra i rischi principali c'è l'esclusione d'interlocutori organizzativamente svantaggiati, marginali o emergenti, la mancanza di un consenso diffuso, la distorsione dell'agenda delle priorità, possibili sperequazioni delle risorse in gioco e derive consociative. Esempi ne sono tutte quelle esperienze di concertazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanze imprenditoriali e sindacali più strutturate.

La *governance* della comunicazione o del consenso è un'articolazione «complementare» in espansione. Si fonda sulla capacità di governo della comunicazione pubblica sulle politiche, in un rapporto dis-intermediato tra istituzione e cittadini-individui, che riduce le funzioni di selezione e interpretazione da parte dei media, rafforzando piuttosto l'inserimento dei professionisti della comunicazione nelle strutture pubbliche. Il modello di comunicazione è ancora molto asimmetrico, agenda, temi e interlocutori sono scelti dalle istituzioni. Qui il peggior rischio è la riduzione della partecipazione a mera «rappresentazione», con una conseguente maggior distacco dei cittadini più impegnati e motivati. Esempi di questa tendenza sono difficili da ricostruire in modo sintetico: una

⁴² A.C. FRESCHI, *Dall'e-Government all'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 3/2004.

consultazione pubblica aperta solo a gruppi pre-selezionati da soggetti, senza includere quelli più direttamente impegnati sulla questione in discussione.

La *governance* partecipativa. Qui sono cruciali l'ascolto, il confronto e un dialogo sociale esteso, che coinvolga dunque non solo esperti e rappresentanze, ma i cittadini «comuni», singoli individui, gruppi informali e associazioni, in conformità ad un uguale diritto di ottenere risposte, indipendentemente dalle risorse organizzative di ciascuno. La sua debolezza principale dipende dal fatto si tratta di un'innovazione radicale che comporta la rottura di pratiche estese e radicate, criticate spesso, ma accettate come routinarie. A un livello più specifico, ci sono difficoltà (di metodo e processo) sia nel promuovere e alimentare questi percorsi di partecipazione orizzontale, evitando il blocco delle decisioni e il venir meno del processo dialogico, sia nel dar loro uno sbocco decisionale effettivo.

Infine, alleati naturali dell'*e-governance*, sono le «reti sociali» formate da persone, gruppi, realtà informali, varie organizzazioni, istituzioni, che possono sviluppare a differenti relazioni⁴³.

Nel leggere le dinamiche di queste, e altre, comunità virtuali notiamo che le relazioni sono forti e che il carattere che emerge del cittadino digitale è un soggetto che non rivendica solo diritti, ma è pronto a dare, offrire un contributo.

La cultura Internet, quindi, è con certezza, il segno dei nostri tempi.

Efficace, ad esempio, è il percorso che dal settembre 2009 compie l'Associazione Agorà Digitale⁴⁴: «si occupa di fare «*lobbying*» per i diritti digitali in particolare sui temi dell'accesso, della trasparenza, dell'open data, della libera informazione, della tutela della *privacy*, della riforma del diritto d'autore, del *digital divide*, dell'*open web*, dello sviluppo dei *commons digital*, della partecipazione.

⁴³ Alcune delle principali reti sono: reti formali, non istituzionalizzate (condivisioni di studi e buone pratiche); reti informali, non istituzionalizzate (legami deboli ma forti – es.: *www.linkedin.com*); reti formali, istituzionalizzate (gruppi professionali); reti *self-service* (sviluppare progetti e aggregazione – es.: *www.ning.com*); reti primarie (si basano su legami forti anche amicali e parentali, condividendo i propri interessi – es.: *www.youtube.com*).

⁴⁴ L. Nicotra è Segretario dell'Associazione Agorà Digitale e cura il blog *lucanicotra.org*.

La convinzione che hanno raggiunto è che l'idea di affidare queste domande alla «*governance*» non basta.

Questi diritti civili di nuova generazione si potranno affermare solo con il formarsi di un movimento che coinvolga un'ampia parte della società civile e dell'opinione pubblica.

Quattro, in particolare, sono gli aspetti che vogliono approfondire.

1) Essere transnazionali. Se in Italia esiste un vero e proprio *digital divide* culturale che coinvolge tanto la classe dirigente quanto l'opinione pubblica, diventa fondamentale mettersi in rete con le realtà che lavorano negli altri paesi europei e nord americani, che in diverse occasioni hanno raggiunto importanti risultati in termini di mobilitazione e di obiettivi.

2) Liberare i dati. Nella società dell'informazione la trasparenza dei dati e delle informazioni pubbliche possibile con le reti di comunicazione digitali costituisce un elemento di contropotere sempre più evidente come dimostra il caso WikiLeaks.

3) Liberare l'informazione. Diverso il discorso per la libertà dell'informazione in Rete, che non può restare un obiettivo slegato alla libertà dell'informazione *mainstream* (letteralmente, flusso principale, comunemente riferito ai media tradizionali come radio, televisione, giornali). Insomma il web non è un'isola.

4) Dare la legge nelle mani dei cittadini. Nel senso che lo strumento fondamentale da assegnare ai cittadini deve essere soprattutto l'educazione e la fiducia nell'utilizzo della legge per far rispettare i propri diritti ed imporre trasparenza, partecipazione e innovazione».

A rendere evidente i tratti d'Internet sono anche i *digital thinkers* «i pensatori digitali» da Derrick de Kerckhove, teorico dell'intelligenza connettiva, l'idea per cui il pensiero non nasce da una dimensione privata, ma dalla condivisione e connessione tra l'individuo e gli altri, a Chris Anderson, direttore della rivista *Wired*, chi anticipa le tendenze del mondo Web e a Howard Anderson, guru della democrazia diretta della tecnologia digitale e teorico del *flash mob* e delle *smart mobs*, cioè le «folle lampo» di persone che per mezzo della Rete scendono in piazza per protestare e fare politica.

Il più celebre, però, è Manuel Castells, lo studioso dello «spazio dei flussi» che grazie alle telecomunicazioni riorganizzano il pianeta globalizzato, che afferma che «il *network* è il messaggio» e il web diventa la forma stessa dell'organizzazione sociale «la trama delle nostre vite».

Infine, come abbiamo visto, le istituzioni sono impegnate a trasferire il cartaceo dal digitale e la «banda larga» diventa essenziale per i cittadini e le aziende che devono accedere ai servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Le città del nuovo millennio «*smart city*», hanno bisogno d'infrastrutture e servizi per consentire l'accesso al *wi-fi* in tutti gli spazi urbani e sociali.

Un valido esempio, in questa direzione, è quello del Comune di Venezia con il progetto Cittadinanza Digitale: «L'Amministrazione comunale di Venezia ha deciso di realizzare una propria infrastruttura di rete basata su fibra ottica e wireless. La proprietà di una rete a larga banda consente all'Amministrazione cittadina di fornire servizi innovativi ai cittadini residenti, a chi lavora, studia o visita Venezia» (Comune di Venezia 2009)⁴⁵.

8. E-democracy

È necessaria una premessa: alla metà degli anni novanta, quando se ne cominciò a parlare, la scuola californiana dei Kevin Kelly e dei Louis Rossetto (tra i fondatori di «*Wired*») «associava alla democrazia elettronica il potere taumaturgico di potersi liberare da una casta di mediatori della politica e di autorappresentare le istanze derivanti dal popolo»⁴⁶.

L'*e-democracy*, consente di parlare di democrazia elettronica e di potenziare il metodo democratico, perché la partecipazione è l'anima della democrazia, perciò sarebbe opportuno parlare di *e-participation*.

«La democrazia elettronica non è dunque la scelta fra due opzioni date e definite dall'alto, non è l'*e-voting*, non è l'utilizzo delle macchinette Diebold in sostituzione di carta e matita nelle consultazioni elettorali; e non è neppure la gentile concessione di spazi di discussione ai cittadini da parte dei loro rappresentanti istituzionali. Potrebbe essere, invece, la costruzione di una sfera pubblica che implementi procedure realmente democratiche di espressione, consultazione e deliberazioni ai fini della rappresentanza d'istanze e bisogni verso le istituzioni e della loro verifica attuativa».

⁴⁵ <http://www.cittadinanzadigitale.it/>.

⁴⁶ *Ivi*, p. 238.

Come si vede, il concetto di *e-democracy* o *e-participation* è piuttosto ampio che tocca, principalmente, due livelli: i processi democratici supportati dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e la partecipazione diretta dei processi decisionali.

Il primo livello si sviluppa su alcune dimensioni fondamentali⁴⁷: la dimensione dell'inclusione sociale per contrastare il *digital divide* ed accedere alle infrastrutture e servizi; la dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riferimento a quella prodotta dai soggetti pubblici; la dimensione dell'accesso alla sfera pubblica per il dialogo fra cittadini e istituzioni e il confronto fra attori sociali, politici, istituzionali; la dimensione elettorale, quindi l'elettorato passivo ed attivo, i processi elettorali di selezione della classe politica e di formazione dei governi e/o delle assemblee rappresentative, ma anche innovazioni delle modalità di voto (voto graduato/ordinato per liste e candidati, voto segmentato per ambito di policy, contratti di quartiere, ecc...); la dimensione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini (es., referendum, proposte d'iniziativa popolare, ecc...); la dimensione del coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associate in specifici processi decisionali (es., tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, Agenda 21, patti territoriali, urbanistica partecipata, bilancio partecipativo, piano dei temi, piano del traffico, piano dei rifiuti, piano sanitario, ecc...).

Il secondo livello è riferito a una più vasta partecipazione elettorale (es., sviluppo del voto elettronico) e al rafforzamento della partecipazione dei cittadini e delle associazioni per incidere nella vita pubblica ma anche per operare un controllo sulla stessa azione pubblica.

Il problema della diretta e forte partecipazione dei cittadini a livello individuale e collettivo, di gruppi informali, di associazioni, insieme con quello di attivare il dialogo fra cittadini e istituzioni contribuisce altresì a qualificare le politiche per il bene comune e a rigenerare la democrazia.

L'applicazione della NTIC alla democrazia registra difficoltà, così come le esperienze efficaci sono piuttosto limitate, dovute probabilmente alla scarsa motivazione delle istituzioni o perché non riconoscono il senso, o perché lo rifiutano, limitandosi alla logica

⁴⁷ *Ivi*, p. 15.

della classica partecipazione dei cittadini in rapporto con la rappresentazione istituzionale.

Alcuni passi in avanti, tuttavia, sono stati fatti dall'Unione europea per favorire il dialogo con i cittadini: la base dati CONECCS – Consultazione Commissione europea e società civile⁴⁸; l'*E-vote*⁴⁹, il portale inaugurato dalla Presidenza greca, per la promozione di sondaggi *on line* su tematiche d'interesse europeo; *Futurum*⁵⁰, il sito che promuove il dibattito sull'avvenire dell'Europa; Your voice, il portale europeo, come abbiamo avuto modo di dire, per la consultazione dei cittadini in materia di normativa europea⁵¹.

Ma alcuni passi in avanti sono stati fatti anche a livello nazionale e locale: dalle formule più tradizionali, come le audizioni pubbliche, i referendum, le petizioni, le istituzioni per la partecipazione civica a livello sub-municipale, alle nuove ed emergenti «giurì di cittadini», costituiti da cittadini selezionati secondo criteri variabili (competenza, sorteggio, rappresentatività, statistica, ecc) che, per un periodo predeterminato, discutono un problema, producendo un rapporto finale, con valore consultivo; «panel di cittadini», numericamente consistenti e rappresentativi, verso i quali sono diretti periodicamente sondaggi di opinione, per un periodo prolungato; consultazioni scritte, attraverso le quali si sollecita a esprimere il loro punto di vista su progetti d'iniziativa pubblica; «forum cittadini/amministratori», per favorire il dialogo; «*focus group*», con i cittadini potenzialmente interessati o destinatari diretti di una determinata azione pubblica; sondaggi di opinione su iniziative pubbliche; sondaggi deliberativi, che prevedono, prima della scelta sulla base delle opzioni emerse, discussioni all'interno del gruppo dei soggetti selezionati per rispondere al sondaggio, con vari criteri, e discussioni con esperti del settore; petizioni su iniziative dei cittadini; segnalazioni d'interesse verso un determinato settore d'intervento, da parte dei cittadini verso le istituzioni o viceversa; altre formule che integrano diversi strumenti come il metodo DELPHI (giunge ad un giudizio finale nella forma di uno scenario, una previsione anche in termini di probabilità di accadimento; è una tecnica molto costosa ed ela-

⁴⁸ europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm.

⁴⁹ <http://evote.eu2003.gr>.

⁵⁰ europa.eu.int/futurum.

⁵¹ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm.

borata che prevede il coinvolgimento di esperti), l'Agenda 21, il bilancio partecipativo.

Emerge in questi modelli il metodo del processo 'deliberativo', di elaborazione comune di problemi e l'intreccio di diversi strumenti *on line*, affinché i cittadini possano influire direttamente sulle decisioni politiche.

Infine è da sottolineare che il web sociale è a supporto della democrazia partecipata, perché appare che i cittadini possano contare di più e i servizi promossi dal basso sono valide opportunità per la democrazia diretta, propongono contenuti concepiti dagli utenti, ad esempio: *fixmystreet*⁵², che offre uno spazio ai cittadini digitali per segnalare disagi e inadempienze; *mybikelane*⁵³, rende un servizio alle municipalità e sensibilizzando i temi della vivibilità e del traffico; *spotcrime*⁵⁴, che permette ai cittadini di segnalare furti, atti di vandalismo, violenze alle persone, ecc...; *my society*⁵⁵, un sito che propone servizi sulla democrazia partecipata.

Anche per l'*e-participaion* l'apparato istituzionale fa fatica a decollare, soprattutto dove minore è la partecipazione e il controllo, aumenta la cattiva amministrazione.

Del resto, la partecipazione ai bilanci e alla trasparenza delle attività di governo è partita da Porto Alegre⁵⁶, in Brasile, nel 1989, metodo che si è diffuso anche nel nostro Paese, afferma: «...La partecipazione si realizza innanzitutto su base territoriale: la città è divisa in circoscrizioni o quartieri. Nel corso di riunioni pubbliche la popolazione di ciascuna circoscrizione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute...). A questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzata su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti...). Ciò permette di avere una visione più completa della città, attraverso il coinvolgimento dei c.d. settori produttivi della città. La municipalità o comune è presente a tutte le riunioni circoscrizionali e a quelle tematiche attraverso un proprio rappresentante, che ha il compito di fornire le infor-

⁵² www.fixmystreet.com.

⁵³ www.mybikelane.com.

⁵⁴ www.spotcrime.com.

⁵⁵ www.mysociety.org.

⁵⁶ www2.portoalegre.rs.gov.br/op/.

mazioni tecniche, legali, finanziarie e per fare delle proposte, attento, però, a non influenzare le decisioni dei partecipanti alle riunioni. Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio, che tenga conto delle priorità indicate dai gruppi territoriali o tematici. Il Bilancio viene alla fine approvato dal Consiglio comunale... Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del Bilancio comunale. Nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio comunale, fino ad arrivare, lentamente, al 25%...» (Wikipedia – sito di scrittura collettiva – L'Enciclopedia libera).

Queste esperienze sono monitorate dal *Participatory Budgeting Project*⁵⁷ e dal Worldwatch Institute⁵⁸.

È altrettanto importante però che quando non c'è il sostegno delle istituzioni, le realtà dal basso si muovano autonomamente per realizzare percorsi di democrazia diretta e di cittadinanza digitale: esempio emblematico è la rete «40xVenezia»⁵⁹.

Insomma fra mille contraddizioni possiamo dire che anche il nostro Paese si avvicina a Internet.

«Nel giugno del 2010 (dati Eirisko) si è raggiunto il massimo storico (23 milioni) di italiani che si sono collegati al web, con una crescita rispetto a un anno prima del 18 per cento. A confronto con cinque anni prima, l'incremento è stato del 71 per cento. Una tendenza favorita, inevitabilmente, dal ricambio generazionale: il 74 per cento dei cybernauti italiani ha meno di quarantacinque anni; e gli studenti, pur essendo meno del dieci per cento della popolazione complessiva, costituiscono un quinto dei frequentatori del web. L'evoluzione è causata anche da altri fattori, come l'abbassamento dei costi dell'hardware, l'osmosi culturale con il resto dell'Europa di chi viaggia per lavoro o degli universitari che tornano in patria dopo gli Erasmus e la pur faticosissima strada verso a diffusione della banda larga, con la lenta crescita dell'Adsl e della fibra ottica, a dispetto dell'indifferenza del governo».

⁵⁷ www.participatorybudgeting.org.

⁵⁸ www.worldwatch.com.

⁵⁹ www.40xvenezia.it.

L'*E-government*, l'*E-governance*, l'*E-democracy*, insomma, possono essere migliorate se c'è, in primo luogo, una partecipazione consapevole, duratura e coerente dal basso. I grandi cambiamenti, l'ha dimostrato la storia, sono sempre venuti da piccole minoranze, che man mano si sono diffuse.

Non dobbiamo avere paura dei cambiamenti, ma fare la nostra parte.

Anche qui il nostro compito è seminare.

9. Come costruire un progetto di e-democracy e quali sono gli strumenti delle ICT per la partecipazione

Credo sia importante soffermarci sinteticamente su come si costruisce un progetto di e-democracy partendo: a) dai fattori del contesto territoriale attraverso l'ICT per capire il livello di diffusione dei nuovi media e l'uso che ne fa la popolazione – le connessioni e la dotazione infrastrutturale, le postazioni presso le agenzie educative, la rete dei servizi informativi, le strutture del decentramento – e descrivere tutte le azioni sul versante della promozione della cittadinanza a livello locale; gli enti e gli attori sociali coinvolti in tale progetto; b) studiare in che modo e come sono prese le decisioni in un territorio e individuare soluzioni alternative; qual è l'orientamento degli amministratori e quali strategie e metodologie mettere in campo per sperimentare l'*e-democracy*; c) promuovere la partecipazione di tutti i cittadini singolarmente e collettivamente; d) insieme istituzioni e cittadini: tempi, modi, contenuti, definizione delle soluzioni praticabili, la scelta e l'attuazione della soluzione attraverso l'implementazione, gestione, monitoraggio e valutazione per il cammino partecipativo; e) integrare *on line* e *off line* per sviluppare la partecipazione; f) sviluppare un clima di fiducia e di reciprocità tra istituzioni e cittadini su patti concreti che riguardano la vita delle popolazioni.

Infine le tecnologie della partecipazione⁶⁰ (sia *top-down* da PAL – pubblica amministrazione locale – a cittadini, sia *bottom-up* da

⁶⁰ FORMEZ, *Rapporto di Ricerca «E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, 2004; MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, Area Innovazione per le Regioni e gli Enti Locali – Formez, 2004, p. 61.

cittadini a PAL) possono sostenere la diffusione d'informazioni e la costruzione di una comunità virtuale, ma che tuttavia facilita l'incontro e la formazione di opinioni.

Le tecnologie della partecipazione si articolano in tecnologie per l'informazione, tecnologie per il dialogo e tecnologie per la consultazione.

Le tecnologie per l'informazione: *Newsletter generiche* è il sistema più semplice e praticato di distribuzione d'informazioni della Pubblica Amministrazione; è uno strumento del genere «uno-a-molti», con caselle di posta sono divulgati atti delle assemblee, eventi, bandi, ecc...; *newsletter* tematiche riguardano specifici argomenti per i quali i destinatari provano interesse e ne richiedono l'invio. Costituiscono un ottimo sistema di feedback per la Pubblica Amministrazione che così può conoscere quali siano i temi più sentiti della cittadinanza e agire di conseguenza; *sms/mms Pushing*: anche questo è un sistema «uno-a-molti» usato dalla Pubblica Amministrazione per diffondere informazioni in modo automatico, per mezzo di brevi messaggi di testo o di messaggi multimediali, a chi abbia sottoscritto l'esatta richiesta di adesione; *sms/mms Pulling*: con questa modalità i destinatari inviano una specifica richiesta, facendo uso di predeterminate parole chiave legate ai vari argomenti, ogni qualvolta desiderano ricevere informazioni su di essi.

Le tecnologie per il dialogo: *domande in mailbox private con risposte pubbliche*. È data la possibilità ai cittadini di interagire con le amministrazioni con la modalità «uno-a-uno», ponendo domande direttamente ai politici o ai dirigenti che si rendono preventivamente disponibili per questo servizio. Le risposte sono fornite in mailbox privata del richiedente. In altri casi, domande e risposte possono essere rese disponibili sul sito istituzionale, mantenendo l'ammontare del richiedente, oppure essere pubblicate solo quelle ritenute maggiormente significative (FAQ). *Mailing list*: è uno strumento di comunicazione «molti-a-molti» che utilizza la mailbox privata di chi invia e di chi riceve il messaggio. Stimola il dialogo tra i partecipanti, condivide le informazioni e la costruzione d'interessi poiché chiunque degli iscritti può mandare messaggi all'indirizzo generico della ML, creata in base all'argomento accomunante, senza conoscere i singoli indirizzi degli altri, i quali saranno indotti a rispondere proprio perché interessati. Nell'ambito della Pubblica Amministrazione Locale le *mailing list* sono

state utilizzate soprattutto per fornire informazioni a soggetti interessati a vari argomenti, cioè come strumento di trasparenza. Forum pubblici e *newsgroup*: esistono forum tra cittadini, ove la Pubblica Amministrazione svolge unicamente un ruolo di 'osservatore' e di 'ascolto' delle discussioni emerse, oppure forum tra cittadini e Pubblica Amministrazione, ove questa interagisce nel dibattito con i partecipanti. I forum *on line* possono essere moderati a priori, non moderati o moderati a posteriore. Nei forum proposti dalle P.A. si sceglie in genere la modalità con moderazione a priori, ove il moderatore svolge un controllo di contenuto e di forma sui messaggi prima di renderli pubblici. Il suo ruolo è importante, inoltre, per non rendere dispersiva la discussione e anzi per canalizzarla entro i confini della Pubblica Amministrazione. Il *newsgroup* è un «contenitore» di messaggi di discussione che può essere «scaricato» sul computer personale e letto off-line grazie ad un programma apposito. *Weblog* (notizie commentate): un weblog, detto anche «*blog*», è letteralmente un sito (*web*) che tiene e propone traccia (*log*) di quel vi accade. È un sistema per cui il blogger di un sito pubblica notizie di rilevante interesse e il pubblico ospite è invitato a commentarle. Nei molti siti istituzionali il blog si è diffuso ma è importante che sia chiarito come saranno valutati i commenti emersi e con quali fini. *Le chat a tema con amministratori locali*: è un mezzo di dialogo in tempo reale, ove due (modalità «uno-a-uno») o più («multi-a-molti») persone interagiscono su specifici temi, replicando virtualmente l'incontro e il confronto faccia-a-faccia.

Questa sua caratteristica è peraltro un limite poiché impone la presenza contemporanea degli utilizzatori e la capacità di fornire risposte in tempi brevi, senza, ad esempio, consentire la ricerca di materiali a supporto per l'approfondimento della discussione. È possibile salvare o no i messaggi. Interessante è l'utilizzo della chat da parte degli operatori degli URP (ufficio relazioni con il pubblico) e dei *call-center* delle Pubbliche Amministrazioni Locali, con lo scopo di fornire informazioni e assistenza ai cittadini.

Le tecnologie per la consultazione: bisogna distinguere tra le tipologie di voto (voto per l'elezione di una persona, le elezioni di rappresentanti di cittadini ai vari livelli; voto per esprimere un'opinione, i referendum) e le tecnologie a supporto del voto (voto elettronico – o *e-vote*-; voto *on line*, le tecnologie di rete che consentano la rilevazione d'informazioni e opinioni via Internet, qua-

lunque sia la tecnologia adottata – dai *cookies*, piccoli files «scritti» dal *browser*, in esecuzione di un comando proveniente dal server, sul computer da cui viene espresso il voto, quando questo si collega alla pagina della votazione; il controllo del login, che consiste nel consentire l'accesso al voto *on line* solo a coloro che sono registrati sul server o sul sito che gestisce il voto; al voto sicuro con Smart Card, Carta d'Identità Elettronica, Carta Nazionale dei Servizi, e dispositivi elettronici – quali i lettori di impronte digitali – che permettono l'autenticazione univoca di un individuo, apre la possibilità di utilizzare questi strumenti per l'identificazione dei votanti e garantire l'unicità del voto).

Infine, anche in Terra di Lavoro, è auspicabile un progetto sullo sviluppo delle ICT sulle seguenti priorità, 1) *e-Democracy*: promozione e sviluppo di *'connected communities'* in Rete, nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta Europea dei Diritti del Cittadino nella Società della Conoscenza (diritto all'accesso, all'educazione, all'informazione e alla partecipazione); 2) *Open source*⁶¹ e formati aperti: promozione di nuove forme d'interazione orizzontale, multilaterale e policentrica; sperimentazione e implementazione dell'*open source* a tutti i livelli (servizi applicativi, ecc.) che coinvolge le comunità locali di sviluppatori per progettare i software per le reti civiche, i portali istituzionali e le

⁶¹ Open source: «si identifica, tradizionalmente, un software avente caratteristiche idonee ad essere condiviso in forma di codice sorgente, ossia in «codice aperto» (da cui prende il nome). La caratteristica del codice con il quale il software è pubblicato non è tuttavia unicamente tecnica: sotto il profilo giuridico...essa identifica la concessione all'utente della facoltà di modificare, elaborare, tradurre, copiare e distribuire (con l'osservanza delle condizioni stabilite dal titolare dei diritti) il programma per elaboratore. Allo stato attuale il modello di licenza *open source* (anche se, più propriamente, occorrerebbe parlare di «modelli» di licenza in quanto in questo ambito si sono sviluppate più forme di autorizzazione) trova applicazione oltre i confini del software. La licenza «GNU Free Documentatin» (GNU FDL), ad esempio, costituisce il ponte tra *free software* e *free content*. La caratteristica principale della GNU FDL consiste nell'autorizzare il fruitore di contenuti informativi a copiarli liberamente e ridistribuirli, con o senza modificazioni, sia per scopi privati, sia commerciali. Lo stesso modello di licenza si prefigge di garantire il rispetto del diritto di paternità e titolarità dell'opera, obbligando i fruitori alla corretta e completa citazione delle fonti (*credits*)». B. CUNEGATTI, *Il diritto d'autore on line*, in I.P. CIMINO e G. CASSANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 338.

comunità; formati aperti e *creative commons*⁶²; *public domain* e net neutralità; 3) *Wireless*, banda larga⁶³, comunicazione: promuovere le condizioni per una comunicazione e connessione a banda larga fissa e mobile, in continuità (accesso sempre e ovunque); 4) Nuove tecnologie Internet (*Internet2*, *Web 2.0*): promuovere sperimentazioni sulla nuova generazione di tecnologie e servizi della comunicazione; supportare la realizzazione e l'adozione di applicazioni avanzate; sfruttare il potenziale dell'approccio del web 2.0 (social media⁶⁴, web comunitario) per contenuti e applicazioni (orizzontale-reticolare-partecipativo vs gerarchico-broadcasting-uno a molti); 5) Nuovi media e Tv digitale: sfruttare le possibilità offerte dalla convergenza tecnologica nell'ottica di un approccio multicanale alla comunicazione con i cittadini, le imprese, il terzo settore, il volontariato, l'associazionismo, ecc.; 6) Applicazioni GIS: sviluppare sistemi GIS avanzati – e che consentano scambi di dati/standard – in grado di promuovere e sostenere lo sviluppo delle comunità dal punto di vista dei servizi, del turismo, dell'urbanistica, dei beni culturali, ecc...

Si potrebbe pensare, quindi, alla costruzione di un gruppo di lavoro con le istituzioni, la società civile responsabile, le strutture di gestione dei servizi telematici per promuovere questi progetti,

⁶² *Ivi*, p. 339. *Creative commons*: «prende il nome dall'omonima organizzazione no-profit fondata nel 2001 da Lawrence Lessig. La finalità perseguita dall'organizzazione attraverso la redazione di appositi modelli contrattuali di licenza è agevolare la condivisione in rete delle opere dell'ingegno... anche le licenze formulate secondo il metodo *Creative commons* poggiano, dal punto di vista giuridico, sul riconoscimento della protezione della proprietà intellettuale dell'autore, caratterizzandosi per un esercizio delle relative privative finalizzato appunto a rendere facilmente condivisibile l'opera dell'ingegno, tanto che in base al *Public Domain Certification* l'utente può dichiarare la sua opera in «pubblico dominio», oppure limitarsi ad autorizzare l'utente-utilizzatore a copiare, distribuire, visualizzare e fruire dell'opera, così come delle opere dalla stessa derivate per modificazioni, alle specifiche condizioni indicate dal titolare stesso».

⁶³ Nella legislazione italiana ed europea manca una definizione ufficiale di banda larga. Tuttavia la commissione Europea usa il termine Banda larga in un'altra accezione: come sinonimo di connessione più veloce di quella assicurata da un normale modem. In questo senso la tipica banda larga sarebbe quella assicurata dalla connessione a fibre ottiche.

⁶⁴ Strumenti software che consentono agli utenti delle rete di generare e condividere contenuti, nonché di arricchire gli stessi di conversazioni, commenti e etichette sociali.

le azioni e le metodologie telematiche, insieme territorio e istituzioni.

10. *Manifesto per la cittadinanza digitale*

Credo che sia utile alla nostra ricerca, far riferimento al «Manifesto per la Cittadinanza Digitale»⁶⁵.

Perché è fondamentale il tema della cittadinanza digitale?

La civiltà contemporanea fonda sempre più i rapporti interpersonali e l'assetto socio-produttivo sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La «Società dell'informazione e della conoscenza» connota la società odierna, caratterizzata da un'economia basata largamente sulla produzione di beni e servizi in cui si utilizzano informazioni e sul valore economico della conoscenza come risorsa strategica.

Lo sviluppo e l'utilizzo della rete per lo scambio di documenti digitali e per eseguire transazioni, costituisce il modo per migliorare la qualità della vita dei cittadini e la competitività del sistema economico, anche grazie alla creazione di nuovo valore.

Tale potenzialità necessita peraltro della condivisione di regole (leggi, standard sintattici e semantici, norme tecniche, ecc...) sulle quali costruire modelli organizzativi, produttivi e di servizio nei diversi settori (pubbliche amministrazioni, imprese, banche, consumatori) e nei rapporti tra gli operatori.

Con lo sviluppo dell'*e-Government* si sta determinando una situazione in cui il livello dei servizi pubblici (in termini di qualità, fruibilità, accessibilità, tempestività) dipende dalla condizione «tecnologica» di chi ne usufruisce: la disparità di trattamento dei cittadini è direttamente proporzionale alla loro capacità di accedere alla rete.

La pervasività dell'innovazione e, di contro, il tema del *digital divide*, diventano una questione di diritti civili, perché non accedere alla Rete, non partecipare ai risultati dell'innovazione comporta la riduzione immediata dei diritti di partecipazione e cittadinanza.

⁶⁵ AA.VV., *Manifesto per la Cittadinanza Digitale*, 2009, tratto da Laboratorio dell'Innovazione, <http://laboratorioinnovazione.wikispaces.com/Manifesto+...+il+cantiere+di+lavoro>.

D'altro canto, l'innovazione tecnologica è una formidabile opportunità per accrescere, attraverso l'inclusione dei cittadini e la loro partecipazione alla vita pubblica, il tasso di democrazia complessivo (*eDemocracy*) e per migliorare la possibilità di accedere ai servizi, ad esempio riducendo od eliminando ostacoli e barriere legate alla distanza geografica dal luogo di erogazione. Tutto questo è tuttavia possibile se e solo se la politica si fa carico di promuovere la partecipazione diretta all'attività pubblica, attraverso l'uso delle tecnologie nell'ottica del 2.0.

Realizzare una piena cittadinanza digitale significa promuovere un quadro di sviluppo sociale che preveda una partecipazione sempre maggiore dei cittadini, come attori di questo percorso evolutivo, e a questo scopo puntare a migliorare e innovare i processi e i prodotti/servizi pubblici.

Lo sviluppo delle aziende e dei servizi della Pubblica Amministrazione può avvenire, infatti, anche in modo disarmonico rispetto allo stato di salute sociale ed economica dei cittadini, all'ampiezza del digital divide tra differenti strati sociali. E questo succede se non si governa questo sviluppo, se non si fissano dei chiari obiettivi, se non si stabiliscono delle soglie di «diritto alla partecipazione» sotto le quali non si può andare, sotto le quali gli stessi requisiti democratici vacillano e il nostro essere società democratica è a rischio.

In questa prospettiva la garanzia dei diritti digitali diviene come uno dei principali elementi fondanti del patto tra la società e le istituzioni.

11. *Il contratto di accesso a Internet, il commercio elettronico e il Codice del consumo*

Dal tema della cittadinanza digitale, affrontiamo ora alcune questioni collaterali al diritto dell'Internet.

Internet access provider è quel soggetto che compie una prestazione che ha per oggetto la disposizione di un punto Internet (*server*), mediante collegamento telematico eseguito per mezzo di terminale remoto (*client*).

Così definisce la delibera n. 131/06/CSP dell'Autorità Garante delle Comunicazioni, all'art. 1 la prestazione si compone di un «servizio di comunicazione elettronica, comunque realizzato, che

consente all'apparecchiatura terminale d'utente, situata in postazione fissa, di comunicare con i sistemi connessi alla rete Internet e include tutte le funzioni che sono necessarie a comunicare in Internet, limitatamente alla sezione di rete compresa tra il terminale dell'utente finale e gli apparati d'interconnessione con le reti degli altri operatori e non include i servizi di comunicazione «end-to-end» tra operatori di accesso diversi e i servizi del livello applicativo». L'art. 14 del d.lgs. n. 70/2003 dispone che la prestazione di accesso ad Internet consiste nell'attività di «trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite da un destinatario del servizio, o nel fornire un accesso alla rete di comunicazione».

Un'altra recente definizione di IAP si ritrova nel Decreto ministeriale del Ministro delle Comunicazioni dell'8 gennaio 2007 (d'attuazione della legge 6 febbraio 2006, n. 38), che definisce fornitore di connettività alla rete Internet: «ogni soggetto che consente all'utente l'allacciamento alla rete Internet ovvero ad altre reti di comunicazione elettronica o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi di comunicazione elettronica» e ancora nel Decreto dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato del 7 febbraio 2006, ove si descrive l'*access provider*, come quel «soggetto che consente all'utente l'allacciamento alla rete Internet ovvero ad altre reti telematiche o di telecomunicazione o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione».

L'IAP (*Internet access provider*) deve provvedere ad assegnare al cliente/abbonato una *password* necessaria ad accedere *on line*, e il relativo nome utente (*User ID*), nonché in genere un *browser* cioè un programma informatico per navigare nel *web* e delle prestazioni accessorie offerte che consisteranno nel fornire consulenza tecnica, via telefono o mediante un *kit* d'installazione detto *browser*.

L'*access provider* potrà mettere a disposizione dell'utente sia un accesso alla rete gratuito a banda stretta e su rete telefonica tradizionale (c.d. *dial up*) sia un accesso a pagamento.

«Nella fattispecie del contratto di accesso ad Internet di tipo «gratuito» l'oggetto della prestazione assunta dal *provider*, in favore del cliente, è costituito dalla messa in disponibilità di accesso alla Rete, mediante concessione in utilizzazione di beni informatici (il server) atti a consentire la interconnessione alla rete Internet. Resta, pertanto, esclusa dall'ambito della prestazione la tra-

smissione di dati (via *modem*) nel tratto di rete compreso tra il terminale del cliente (*client*) e gli apparati d'interconnessione alla Rete Internet (server) messi a disposizione dal *provider*... Nella differente ipotesi di accesso ad Internet verso un corrispettivo in denaro, al contratto di accesso s'innesta quello di fornitura di servizi telefonici (dati ed eventualmente voce) su rete fissa a trasmissione veloce (ad esempio, ADSL); dandosi, così, luogo ad un contratto misto di telefonia fissa ed accesso ad Internet»⁶⁶.

Come si configura il contratto di accesso ad Internet con riguardo alle due tipologie gratuito e a pagamento?

La maggioranza degli autori della dottrina sostengono che l'accordo stipulato dall'*access provider* col cliente assume i caratteri del contratto di appalto di servizi, ex art. 1655 c.c., altri ritengono che il rapporto cliente-*provider* s'inquadra nell'ambito dei contratti ad esecuzione continuativa o periodica, previsti dall'art. 1677 c.c.; secondo opinione di altra dottrina, invece, si dovrebbe fare riferimento all'art. 1570 c.c.; un'opinione differente è quella che individua nel contratto di accesso ad Internet, i caratteri di altro contratto tipico: il trasporto di cose, artt. 1678 e ss. c.c.; altri ancora fanno riferimento alla disciplina normativa dettata per i rapporti di locazione (artt. 1571 ss. c.c.).

Con il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, è stato varato il «Codice del consumo» per tutelare i diritti dei consumatori nei rapporti con il professionista, in particolare nel cyberspazio.

Mostriamo prima il quadro normativo del commercio elettronico: la direttiva 2003/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 («Direttiva sul commercio elettronico»), che è stata attuata nel nostro Paese, con il d.lgs. n. 70 del 9 aprile 2003. Il d.lgs. 15 gennaio 1992, n. 50 in materia di contratti conclusi fuori dai locali commerciali e il d.lgs. 22 maggio 1999, n. 185, in materia di contratti a distanza sono oggi confluite nel Codice del consumo. Poi dobbiamo registrare l'integrazione del Codice dell'amministrazione digitale in materia di efficacia probatoria dei documenti informatici e sottoscrizione elettronica.

Il Codice del consumo ha deluso perché non ha tenuto conto dei cambiamenti che le nuove tecnologie producono nei rapporti

⁶⁶ I.P. CIMINO, *I contratti degli Internet Providers e per i data service on line*, in I.P. CIMINO e G. CASSANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 5.

tra professionisti e consumatori, tanto è vero che la definizione di consumatore (o utente) utilizza la nozione tradizionale della disciplina nazionale ed europea: «la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta». Infatti, nella Carta Europea per la protezione dei consumatori approvata dall'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa con la risoluzione 543/1973, il consumatore era già definito come «ogni persona...alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato».

C'è solo qualche timido segnale nel Codice del consumo che inverte l'impostazione, quando, ad esempio, al Titolo III dedicato alla pubblicità e altre comunicazioni commerciali si afferma alla lett. a) a «fini del presente titolo s'intende per consumatore o utente anche la persona fisica o giuridica cui sono dirette le comunicazioni commerciali o che ne subisce le conseguenze».

Per questo i consumatori, persona fisica o persona giuridica, che intendessero perseguire scopi imprenditoriali o professionali, restano fuori; tal esclusione non ha fondamento poiché le clausole vessatorie riguardano in egual misura anche il mercato dei beni destinati alla produzione.

Il legislatore sembra non aver colto le dinamiche profondamente innovative di scambio di beni e servizi che si realizzano nel *cyberspazio*: «la debolezza del *cyberconsumatore* nei rapporti di consumo del commercio elettronico risiede, piuttosto, nel «disagio tecnologico», nell'impenetrabilità delle dinamiche di funzionamento dell'applicativo *software* attraverso il quale il fornitore commercializza i propri beni o servizi, nell'estrema difficoltà con cui esso può preconstituirsì una prova utilizzabile per far valere giudizialmente un proprio diritto o, infine, nella sproporzione tra il valore della transazione commerciale perfezionata *on line* in pochi istanti e gli oneri economici ed il tempo occorrenti per la risoluzione della controversia eventualmente insorta con il fornitore»⁶⁷.

Nell'ambito di detto *corpus normativo*, il legislatore europeo e quello nazionale di attuazione hanno cercato di porvi rimedio: i soggetti della disciplina del commercio elettronico non sono più il professionista ed il consumatore, bensì il destinatario ed il for-

⁶⁷ G. SCORZA, *I contratti del commercio elettronico*, in I.P. CIMINO e G. CASANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 145.

nitore dei servizi della società dell'informazione, protagonisti di tale disciplina sono sia le persone fisiche sia le persone giuridiche.

Infatti, la direttiva 31/2000 UE sul commercio elettronico, chiarisce: «la Commissione studierà se ed in che misura le norme vigenti a tutela dei consumatori non forniscono adeguata tutela rispetto alla società dell'informazione e identificherà, se necessario, possibili lacune normative e gli aspetti per i quali potrebbero essere necessarie misure aggiuntive».

12. Le responsabilità nelle comunicazioni via Internet

Oggi individuiamo tre tipologie di *providers*, rispetto al ruolo che svolgono nel processo di trasmissione e diffusione dei dati: *l'access*, *il content*, e *l'host provider*.

L'access provider è il «fornitore dell'accesso» alla Rete, l'operatore che mette gli utenti nella condizione di accedere al web (il contratto di accesso ad Internet e di fornitura del servizio di posta elettronica è considerato dalla maggioranza della dottrina un contratto di appalto di servizi *ex art. 1677 c.c.*).

Il *content provider* è «il fornitore di contenuto», il soggetto che diffonde nuove informazioni in Rete, selezionando e decidendo quali dati immettere nella rete.

L'host provider è l'operatore della rete che «fornisce ospitalità» ai *content providers* mettendo a disposizione le informazioni da che s'intendono diffondere in Rete.

La responsabilità del *provider* non è solo riferita nel consentire all'utente l'accesso ad Internet, ma anche di altri servizi: possibilità di «navigare» in Rete, d'usufruire del servizio di posta elettronica, accedere al sistema delle conferenze elettroniche Usenet o Network news, accedere ai programmi e documenti messi a disposizione del *provider*, ecc...

Il *provider* incorre in responsabilità contrattuale se sarà inadempiente a uno degli obblighi menzionati (artt. 1667 e 1668 c.c., difformità e vizi dell'opera e di contenuto della garanzia per difetti dell'opera e inadempimento contrattuale e art 1564 c.c. per inadempimento del contratto di somministrazione).

Importante porre l'accento sull'obbligo informativo del *provider*. «...Internet può rappresentare una minaccia concreta al sereno e corretto sviluppo psico-fisico del minore, il quale navigando

liberamente sul *web* potrebbe disputare incontri virtuali non sempre leciti e talvolta seriamente dannosi, sino al punto di ricevere lesione ad importanti valori tutelati anche dal codice penale quali la persona o la libertà sessuale (TOSI). È pertanto indispensabile che il *provider* renda edotto l'utente capace di agire dei rischi connessi all'utilizzo d'internet da parte dei minori»⁶⁸.

La finalità degli obblighi informativi riguardano oltre i minori, anche gli utenti, infatti, per i *content providers* l'art. 13.3 del Codice di Deontologia e di buona condotta per i servizi telematici, prevede l'obbligo di segnalare, con avvisi e senza dare la possibilità di accedere direttamente, contenuti potenzialmente nocivi e l'obbligo d'informare gli utenti di utilizzare sistemi di protezione anti-virus per evitare di danneggiare il proprio sistema.

«L'esonero di responsabilità del *provider* avrà ragion d'essere solo in riferimento ai programmi «scaricati» da Internet, che l'utente abbia rinvenuto su siti non direttamente riferibili al fornitore dell'accesso»⁶⁹.

La responsabilità extracontrattuale del *provider*, invece, è tracciata dagli artt. 14-17 d.lgs. 70/2003, che ha accolto la direttiva comunitaria 31 dell'8 giugno 2000, «in materia di servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico».

L'art. 17 disciplina tre fattispecie: a) semplice trasporto d'informazioni («mere conduit»); b) memorizzazione temporanea ed automatica d'informazioni («caching»); c) memorizzazione d'informazioni fornite dal destinatario del servizio («hosting»).

13. *Diritto alla riservatezza e tutela della persona nelle comunicazioni via Internet*

Internet è entrato con forza nella vita delle persone, il primo riconoscimento del diritto alla riservatezza come diritto fondamentale è effettuato dal diritto delle convenzioni internazionali.

Nel 1973 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha

⁶⁸ A. MAIETTA, *I segni distintivi nell'era Internet*, in I.P. CIMINO e G. CASANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 514.

⁶⁹ *Ivi*, p. 515.

predisposto una risoluzione sulla «protezione della vita privata delle persone fisiche rispetto alle banche elettroniche di dati nel settore privato», estendendo l'anno successivo anche alle banche dati nel settore pubblico.

In seguito a Strasburgo, il Consiglio d'Europa firmò il 28 gennaio 1981 la Convenzione sulla protezione delle persone che fu resa esecutiva in Italia con la legge 21 febbraio 1989, n. 98.

Cosicché «il trattamento automatico dei dati per mezzo di banche dati e Internet diventa un punto nevralgico della tutela dei diritti individuali, non solo di libertà e di manifestazione del pensiero, ma anche della tutela dell'identità, della protezione dei dati sensibili come salute, solvibilità, identità personale, genetica e sessuale. L'ordinamento italiano ha consolidato quanto previsto della legge 676/1996 con il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali»⁷⁰.

Descriviamo ora la tutela giuridica della posta elettronica, delle *chat line*, del *blog* e dei *files peer to peer*.

La tutela della riservatezza della posta elettronica, conosciuta come *e-mail* è protetta dall'art. 15 della Costituzione italiana che afferma: «la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge».

Ai sensi dell'art. 5 della legge 23 novembre 1993, n. 547, la posta elettronica è accomunata a quella cartacea. Così concordano la dottrina, l'Autorità Garante della protezione dei dati personali, la giurisprudenza di merito e quella amministrativa.

Il dibattito è aperto per quanto riguarda la posta elettronica aziendale del lavoratore dipendente perché si mescolano tutela della privacy, riservatezza e della corrispondenza, protezione delle garanzie sindacali e della fedeltà del lavoratore all'impresa.

La giurisprudenza di merito (Trib. Torino, sez. dist. Chivasso, 20.06.06-15.09.06) attesta che «...La strumentazione informatica e quanto con essa creato è di proprietà aziendale in quanto mezzo di lavoro. È pertanto fatto divieto di utilizzo del mezzo informatico e delle trasmissioni interne ed esterne con esso effettuate per

⁷⁰ E. FALLETTI, *Comunicazione, riservatezza e corrispondenza on line*, in I.P. CIMINO e G. Cassano (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie*, Padova, 2009, p. 482.

fini ed interessi non strettamente coincidenti con quelli della Società e con i compiti ai singoli dipendenti affidati... Tutti i sistemi... che producono ed elaborano informazioni e le informazioni stesse sono patrimoni del Gruppo che si riserva il diritto di ispezionare, esaminare e monitorare in qualsiasi momento e senza avviso alcuno il proprio sistema di comunicazioni elettroniche, ivi compresi i messaggi creati, ricevuti o spediti dal sistema aziendale».

Non è semplice fare un distinguo perché le informazioni di carattere personale riguardano sia l'attività lavorativa, sia la sfera personale, la vita privata dei lavoratori e dei terzi, difficoltà sottolineata anche dal Garante della Privacy per stabilire un confine tra sfera personale e comunicazioni lavorative, limitatamente alle informazioni di carattere personale.

Il 1° marzo 2007, l'Ufficio del Garante della Privacy ha emanato una serie di linee guida: «i datori di lavoro informino con chiarezza e dettagliatamente i lavoratori sulle modalità di utilizzo di Internet e dell'uso della posta elettronica nonché dei relativi controlli aziendali» e suggerisce «alcune prescrizioni per tutelare la riservatezza della posta elettronica del lavoratore, quali la messa a disposizione d'indirizzi di posta elettronica condivisi tra più lavoratori, in modo che sia chiaro che si tratta d'indirizzi aziendali collettivi, l'attribuzione al lavoratore di un indirizzo diverso destinato ad uso privato, consentire l'accesso alla *mail* del lavoratore, qualora si debba conoscere il contenuto dei messaggi in caso di assenza improvvisa del lavoratore». Infine, viene previsto dal Garante l'istituzione di una serie di controlli graduati (art. 6.1). Esplicitamente il Garante vieta il controllo, la lettura e la registrazione sistematica dei messaggi di posta elettronica al di là di quanto sia necessario per svolgere il suddetto servizio, ma «il provvedimento del Garante non è stato incisivo in materia, limitandosi a protocollare uno stato di fatto già abbastanza diffuso presso le aziende e non tenendo conto dell'evoluzione giurisprudenziale»⁷¹.

Inoltre, abbiamo visto che la posta elettronica certificata (PEC) è parte del più ampio progetto d'informatizzazione degli uffici pubblici dell'*E-Government*; ciò che la differenzia dalla posta elettronica è la valenza legale.

Ai sensi della legge, la trasmissione del documento informativo

⁷¹ *Ivi*, p. 487.

in via telematica, mediante la PEC, corrisponde, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta ordinaria.

L'acronimo PEC individua un sistema di posta elettronica con il quale si fornisce al mittente la documentazione certificativa in formato elettronico del momento dell'invio del messaggio da parte del server di posta elettronica del mittente al server di posta elettronica del destinatario e da questo al computer del destinatario. Onde certificare formalmente l'avvenuto passaggio dal server del destinatario all'utente, il server del destinatario all'utente, il server del destinatario invia una ricevuta di consegna al mittente.

Per l'accertamento della provenienza sono valide se sottoscritte con la firma digitale, in altre parole altra firma elettronica e il protocollo informatizzato.

Per quanto riguarda l'*Internet messaging* (IM) ed i programmi di *chat line*, si tratta di programmi che utilizzano la Rete per far interagire gli utenti registrati, servono per mettere in contatto due o più utenti della Rete e permette loro di scambiarsi messaggi, conversazioni pubbliche come forum o private, oppure interagire con una *webcam*.

Internet sta diventando il palcoscenico per la rappresentazione della vita privata e delle opinioni dei navigatori; ciò è possibile attraverso i *blogging*, che vedono radicalmente mutare il rapporto tra autore e lettori con la scomparsa delle figure editoriali intermedie, quali editori, redattori e correttori di bozze. Attraverso il *blog* ciascuno può essere il direttore, il redattore e il correttore di se stesso senza filtro alcuno.

Il «bloggare» (traduzione italiana del termine «*blogging*») consiste nell'atto di scrivere un *blog*, ovvero un diario *on line* o un giornale telematico ordinato cronologicamente (*Robben, Gulbransen*).

Infine i nuovi programmi del web 2.0 che hanno creato la produzione di contenuti condivisi, che attraverso il *peer to peer* introducono in Rete *files* video o audio da loro creati, da utenti si trasformano in giornalisti, registri, creando film, clip musicali, servizi di denuncia, ecc...

«Come si pone il diritto? Vi sono due correnti di pensiero: una rigorosa, la quale afferma che chi di dovere, *provider* o responsabile, o il gestore del sito, deve predisporre degli strumenti in grado di filtrare i contenuti pubblicati... L'altra corrente di pensiero si rifà al *Communication Decency Act* statunitense, il quale, alla Sect. 230 rende immuni gli *Internet service provider* anche alla *Good*

Samaritan Clause, la quale stabilisce l'obbligo a carico degli *Internet Service Providers* di rimuovere i materiali osceni e violenti dai loro server dietro segnalazione degli utenti»⁷².

È tuttavia non facile contemperare le diverse esigenze in campo, la tutela della riservatezza e la libertà di espressione e manifestazione del pensiero.

14. *Le comunicazioni alla P.A.*

L'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000 stabilisce che tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla Pubblica Amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica; tale articolo è stato ripreso dall'art. 65 del Codice dell'Amministrazione Digitale per la presentazione d'istanze e dichiarazioni all'insegna delle nuove tecnologie.

All'art. 65 si prevedono tre modi d'invio telematico d'istanze e dichiarazioni. 1) Se sottoscritte mediante la firma digitale, il cui certificato è rilasciato da una certificatore accreditato; la firma elettronica pura e semplice; la firma elettronica qualificata; la firma digitale. 2) Quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi. 3) Quando l'autore è identificato dal sistema informatico con strumenti diversi da quelli di cui al punto precedente purché consentano di accettare l'identità del soggetto che richiede l'accesso.

In dottrina si è osservato che la presentazione d'istanze e dichiarazioni pone due problematiche: la prima riguarda la certezza da parte dell'istante, che la dichiarazione o l'istanza arrivi all'indirizzo elettronico competente; la seconda è relativa alla precisa individuazione del momento dal quale prende avvio la procedura amministrativa per l'erogazione del servizio. Entrambe le problematiche possono essere risolte con il ricorso al sistema della posta elettronica certificata, fornendo al mittente documentazione elettronica con valore legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. Così allo stesso modo il destinatario invierà al mittente la ricevuta di avvenuta o mancata consegna.

⁷² *Ivi*, p. 510 s.

15. Crimini informatici

I crimini informatici sono legati alla realtà della criminalità della nostra Regione e del nostro Paese.

Infatti, la notizia è proprio di questi giorni (Il Mattino 7 gennaio 2011) che la camorra usa il web per lanciare messaggi, ha imparato a utilizzare Facebook e i social network per trasmettere messaggi in codice.

La polizia postale ha scoperto il profilo Facebook intitolato «Malavita napoletana» con oltre 63 mila iscritti (63.206).

È solo l'ultimo episodio, perché ciclicamente accade che su Facebook ci sia qualcuno pronto ad inneggiare ai boss, alle mafie, alla camorra.

Oscurare un profilo Facebook è alquanto complesso: è necessario agire tramite una rogatoria internazionale che deve essere richiesta dalla magistratura.

Siccome il server di Facebook è a Palo Alto, in California, l'Italia, non potendo intervenire direttamente, grazie agli accordi di collaborazione, può chiedere alla società americana la chiusura della pagina. Ed è quello che probabilmente accadrà.

Tra le attività delinquenziali ci sono i crimini connessi ai pagamenti *on line*. Il problema delle carte di credito e di debito è affrontato dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, con l'art. 12, frutto della conversione in legge del d.l. 143/91.

La Cassazione a sezioni unite spiega il senso della disposizione.

«Con il d.l. 143/91 il legislatore, com'è fatto chiaro anche dal titolo, ha inteso contrastare il grave fenomeno del riciclaggio del denaro sporco, attuando una disciplina di controllo dei movimenti di denaro e di limitazione dell'uso del contante mediante anche l'uso delle carte di credito e dei documenti equipollenti, le cui patologie, diffuse proporzionalmente a quell'uso, ha dovuto combattere con quel mezzo particolarmente energico che è la repressione penale» (Cass., sez. un., 7.6.01, n. 22902).

E aggiunge: «Le condotte criminose, distintamente contemplate dall'art. 12 d.l. 3 maggio 1991 n. 143, convertito in legge 5 luglio 1991, n. 197, di possesso e successiva utilizzazione, al fine di profitto proprio o altrui, di carte di credito di provenienza illecita, integrano – attesa l'eterogeneità, sotto l'aspetto fenomenico, dei rispettivi caratteri – differenti ipotesi di reato, tra le quali è configurabile il concorso». (Cass. 5.11.03, n. 46354).

Diverse sono i comportamenti sanzionati⁷³:

a) utilizzo indebito, senza esserne titolare, di carte di credito o di pagamento, ovvero di qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni e servizi;

b) falsificazione o alterazione di carte di credito o di pagamento, ovvero di qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni e servizi;

c) possesso, cessione o acquisizione di carte e documenti di cui ai punti precedenti, di provenienza illecita o comunque falsificati o alterati, nonché di ordini di pagamento prodotti con essi.

Tratteggiamo ora il quadro generale.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, firmata a Budapest il 23 novembre 2001, ed introdotta con legge 18 marzo 2008, n. 48, ha introdotto nuovi precetti penali, modificato alcune fattispecie preesistenti, prevedendo casi di responsabilità amministrativa delle imprese a seguito della commissione di reati informatici.

Facciamo notare due reati informatici: quelli previsti dalla legge n. 547 del 1993 e quelli illeciti penalmente derivati dall'evoluzione dell'innovazione tecnologica.

Partiamo dal reato di accesso abusivo a sistema informatico e telematico: l'art. 615-ter è stato introdotto nel codice penale dall'art. 4 della legge n. 547 del 1993 «Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica» che ha recepito le indicazioni contenute nella lett. e) della lista della Raccomandazione R/89/9, adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 settembre 1989.

«Il reato di accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico consta di due diverse ipotesi penalmente rilevanti, l'una prodromica rispetto all'altra ed entrambe di natura dolosa. La prima si riferisce al fatto di chi accede abusivamente a un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza; la seconda è relativa al caso in cui taluno, pur essendo penetrato legittimamente

⁷³ E. BASSOLI, *Mezzi di pagamento e sicurezza delle reti*, in I.P. CIMINO e G. CASSANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 207.

nel sistema, ivi si mantiene contro la volontà espressa o tacita di chi ha diritto di escluderlo»⁷⁴.

L'intento del legislatore, sembrerebbe quello di andare oltre il «domicilio informatico» ma di tutelare il bene giuridico protetto inteso proiezione spaziale della persona come «riservatezza informatica»: l'area di rispetto della persona umana, garantito dall'art. 14 Cost. e dagli artt. 614 e 615 c.p.

Ugualmente puniti i c.d. *insiders* coloro che per ragioni lavorative si avvicinano al sistema e utilizzano le informazioni raggiungendo le misure di sicurezza.

La Cassazione ha avuto modo di esprimersi sulla questione: «Il reato di cui all'art. 615-ter c.p. («Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico») è da considerarsi perfezionato sia nel caso in cui si acceda ai dati contenuti nel sistema informatico senza l'autorizzazione dell'avente diritto e sia anche nel caso in cui, possedendo per ragioni di servizio tale autorizzazione ovvero una duplicazione dei dati in questione, si attui un comportamento finalizzato a trasferire altrove il contenuto degli archivi del sistema informatico, ben essendo a conoscenza della contraria volontà del titolare del diritto» (Trib. Torino, 7.2.1998, A.Z. e altri, in *Giur. Piemontese* 1999, 140).

Le altre condotte antiggiuridiche lesive di diritti sono il prodotto dello sviluppo della Rete e delle tecnologie informatiche, ad esempio: il *phishing* che è un'attività criminale che grazie a vari passaggi subdoli tende ad assumere informazioni personali o riservate importanti come il numero della carta di credito e del conto corrente, i codici d'identificazione, simulando perfettamente nella grafica e nel contenuto di essere una banca, un ufficio postale.

Queste informazioni illecitamente carpite sono memorizzate dal server gestito dal *phisher* per acquistare beni, trasferire somme di denaro, ecc.

Abbiamo poi la categoria dei «reati informatici si distinguono in reati commessi tramite strumenti informatici e reati commessi in danno di risorse informatiche o sistemi informatici. Tra i reati della prima categoria possiamo ricomprendere il fenomeno del *file sharing* illegale di contenuti (in violazione cioè delle norme sul di-

⁷⁴ M.T. GIORDANO, *Le principali fattispecie in materia di crimini informatici*, in I.P. CIMINO e G. CASSANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 588.

ritto d'autore) e il *file sharing* di contenuti illegali (materiali pedopornografici). Per *file sharing* s'intende la condivisione (*share*) di *file* all'interno di una rete di computer collegati tra loro: tipicamente la messa in condivisione di risorse attraverso reti a struttura *client-server* oppure *peer-to-peer* tramite *software client* per lo scambio di *file*»⁷⁵.

Per questo la condivisione di file può aggiungere una condotta penalmente rilevante in due casi: *file sharing* illegale di contenuti, violazione della legge sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni) e *file sharing* di contenuti illegali, reati di divulgazione o cessione di materiale pedopornografico (art. 600-ter c.p.).

Per le violazioni del diritto d'autore, il legislatore italiano e comunitario prevede tre tipi di sanzioni: civile, amministrativa e penale.

A livello europeo con la recente approvazione della direttiva IPRED 2, acronimo *Intellectual Property Rights Enforcement*, prevede sia la cooperazione tra forze dell'ordine e squadre investigative e detentori dei diritti e sia l'obbligo degli Stati di dotarsi di un diritto penale minimo in materia di *copyright* e contraffazione per garantire la tutela del diritto d'autore.

Infine la pedopornografia *on line* (legge 3 agosto 1998, n. 269).

La Decisione Quadro del Consiglio CE del 22 dicembre 2003 (2004/68/GAI) contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, sottolinea la pornografia infantile: «4. Lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione ed uno sviluppo armonioso. 5. La pornografia infantile, una forma particolarmente grave di sfruttamento sessuale dei bambini, è in crescita e si diffonde attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di Internet».

Definisce bambino all'art 1: a) «bambino: una persona d'età inferiore ai diciotto anni»; e «pornografia infantile: b) «pornografia infantile»: materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente: i) un bambino reale implicato o coinvolto in una condotta sessualmente esplicita, fra cui l'esibizione lasciva dei genitali o del-

⁷⁵ S. RICCI, *File sharing e attività illecite*, in I.P. CIMINO e G. CASSANO (a cura di), *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, Padova, 2009, p. 601.

l'area pubblica; o ii) una persona reale che sembra essere un bambino implicata o coinvolta nella suddetta condotta di cui al punto i); o iii) immagini realistiche di un bambino inesistente implicato o coinvolto nella suddetta condotta.

Con tale Decisione Quadro, si è aperta la strada alla legge 6 febbraio 2006, n. 38 «Disposizione in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche per mezzo di *Internet*» che aggrava le sanzioni e introduce la responsabilità delle persone giuridiche, estende la nozione di pornografia inserendo anche la pornografia minorile d'immagini virtuali di minori.

Inoltre si cerca di contenere la drammatica realtà dello scambio e della vendita *on line* di materiale pornografico minorile e viene istituito il «Centro Nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET».

16. *Gli strumenti di sicurezza*

Il problema principale è quello della sicurezza delle operazioni di transazione.

Uno dei protocolli più usati è *SSL (Secure Sockets Layer)*: un sistema di crittografia a chiave pubblica dove si possono trasmettere dati senza bisogno di un *software* specifico e riconoscere l'origine di un documento su qualsiasi *server*. Tuttavia ha un limite di non accettare l'identità di chi compie la transazione, mancando la firma digitale.

L'altro strumento è il *SET (Secure Electronic Transaction)* che permette di identificare con precisione il certificato di chi accetta il pagamento e garantisce l'integrità del messaggio e dei dati finanziari.

«Si avvale anch'esso di una cifratura pubblica e garantisce un alto livello di privacy per gli utenti. Il funzionamento prevede il rilascio da parte della banca di un certificato cifrato al titolare, il quale dovrà caricarlo sul proprio computer ogni volta che intende effettuare il pagamento. In sostanza la certificazione della banca sostituisce l'onere di verifica della firma che incombe sul venditore nel caso della carta di credito tradizionale»⁷⁶.

⁷⁶ *Ivi*, p. 201.

Anche la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di favorire una migliore definizione normativa dei pagamenti elettronici (COM 97/353).

In particolare sono queste le richieste al legislatore: elaborare una normativa quadro sull'emissione di «denaro elettronico», in modo di assicurarne la validità e l'efficacia; emanare linee guida sia per gli emittenti, sia per i titolari di strumenti di pagamento elettronici, sulla trasparenza, responsabilità e modalità di risarcimento; migliorare i sistemi di sicurezza per evitare l'utilizzazione fraudolenta e la contraffazione degli strumenti di pagamento elettronici; chiarire l'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, in modo da raggiungere l'obiettivo di bilanciare l'interoperabilità, l'efficienza e un'ampia competizione in questi settori del mercato.

Inoltre, tra gli illeciti associati ai pagamenti elettronici, abbiamo lo *sniffing* e il *pishing*. Lo *sniffing* (letteralmente fiutatori) si occupa d'intercettare le comunicazioni che transitano in un determinato punto della Rete, si può leggere la posta elettronica degli altri utenti, i siti che questi hanno visitato e leggere i dati delle carte di credito.

Naturalmente quest'attività se fatta con fraudolenza risponde al reato d'intercettazione di comunicazioni, art. 617-*quater* c.p., introdotto dalla legge sui crimini informatici n. 547/1993.

Il *pishing* è «una complessa tecnica che consiste nel fingere fraudolentemente di essere un mittente noto che richiede la ridigitazione di dati riservati all'utente, ignaro destinatario, per poi utilizzare in un secondo momento tali dati in danno dello stesso utente. Il *pishing*, quindi, si può definire come una frode *on line* ideata per sottrarre con l'inganno numeri di carte di credito, password, informazioni su *account* personali. Attuato generalmente tramite *e-mail*, è basato sull'invio da parte di un mittente malintenzionato di messaggi di posta elettronica che sembrano provenire da siti web autentici o noti, i quali richiedono all'ingenuo utente l'inserimento d'informazioni personali. Ciò, com'è facilmente intuibile, determina una pluralità di condotte criminose, che si ripercuotono pesantemente sulla sicurezza dei pagamenti *on line*, posto che l'oggetto preferito dai *phisher* è costituito proprio dal denaro virtuale»⁷⁷.

⁷⁷ *Ivi*, p. 204.