SEMINARIO

AUDIOVISIVO, TELECOMUNICAZIONI, *E-GOVERNMENT*
Mercato, Regole o Diritti?

18 Luglio 2007

Intervento di Franco Pizzetti

Occorre ragionare insieme sui problemi a cui ha accennato ampiamente il Presidente Amato e che sono, in qualche modo, il filo conduttore di questo volume. Pochi giorni fa, alla presentazione della Relazione annuale del Garante, ho avuto l'occasione di fare una serie di osservazioni proprio su questa tematica: ho parlato di una società immateriale che vive, e nella quale viviamo, accanto ad una società materiale. Concordo con quanto ha detto il Presidente Amato, salvo il riferimento alla possibilità di uscire facilmente da questo contesto. Viviamo ormai in due realtà diverse: la realtà immateriale che vive di soli dati e quella materiale dove, comunque, esistono riferimenti concreti (una persona posso toccarla e sentire che c'è). L'esperienza acquisita da generazioni ci ha ormai consentito di imparare a conoscere e, dunque, gestire la società materiale, ed anche di fronte alla rivoluzione industriale siamo riusciti a padroneggiare i cambiamenti rilevanti. Con lo sviluppo delle telecomunicazioni abbiamo iniziato a confrontarci con una problematica più complicata: già con il diffondersi delle immagini siamo entrati nella nuova realtà immateriale, con tutte le conseguenze che essa comporta, *in primis* la ripetitività nel tempo delle stesse vicende. Mi chiedo sempre per quanti milioni di volte ancora morirà il Presidente Kennedy a Dallas, o per quante volte vedremo morire i ragazzi americani sulle spiagge dello sbarco in Normandia. Da circa 10 anni con lo sviluppo in particolare di Internet tutto questo si è moltiplicato all'infinito: la realtà corre e si trasforma in *bit* ed è difficile da padroneggiare in quanto noi stessi abbiamo difficoltà a capire questi nuovi fenomeni. I telefonini, ad esempio, consentono di localizzarci in qualunque momento ed a costi irrisori. La realtà virtuale, peraltro, è difficile da controllare e facile da alterare: è possibile modificare informazioni, scrivere cose non veritiere. Pensate al fenomeno Wikipedia, una enciclopedia autogestita in cui è possibile che vengano inserite false informazioni su persone note. La nostra Autorità, si confronta continuamente con queste problematiche, ed è per questo che non vorrei più che si parlasse semplicemente di "tutela della *privacy"*, ma di "protezione dei dati" che è una cosa molto più rilevante, e per la quale si rende necessario diffondere una grande consapevolezza tra i cittadini. Per quanti siano i poliziotti Metrostar presenti sulla linea 64 di Roma, non riuscirò facilmente a evitare i furti, piuttosto sarebbe meglio spiegare ai turisti i pericoli che corrono, ed insegnare loro comportamenti virtuosi (es. tenere il portafoglio nella tasca anteriore). Questo anche con la protezione dei dati è il principale lavoro che occorre fare, si tratta di un lavoro complesso, che ci obbliga a confrontarci e padroneggiare tecnologie sempre nuove. Le mamme sanno da sempre che è bene dire ai bambini di mettersi la maglia di lana quando hanno sudato o di non andare in acqua subito dopo mangiato. Non hanno però la minima idea di come spiegare oggi ai loro ragazzi le modalità corrette con le quali usare Internet. Alcuni amici qui presenti che appartengono a corpi specializzati del nostro apparato e del Ministero dell'Interno in particolare, potrebbero spiegarci i rischi che i ragazzi corrono quando, ad esempio, inviano fotografie su Internet in cambio di pochi scatti di autoricarica. Una volta messe in Internet, le foto possono invece

essere comprate da loschi individui per finalità illecite. I recenti fenomeni di video girati dai ragazzi a scuola e caricati su siti quali Youtube, non ci devono meravigliare. De Amicis, nel libro Cuore, descriveva le difficoltà di un ragazzo portatore di handicap deriso da alcuni, e difeso da altri compagni di scuola. Però si trattava di vicende destinate ad essere vissute nell'ambito di piccole comunità, in questo caso in una classe, dove il maestro riusciva a comunicare con gli alunni e dove era, dunque, più facile diffondere i buoni insegnamenti ed i comportamenti corretti. Inviare immagini con le quali si deride un ragazzo handicappato sul sito Youtube, con le tecnologie che i ragazzi di oggi padroneggiano senza alcuna difficoltà, ha ovviamente delle conseguenze molto più gravi. Questo è il contesto nel quale siamo chiamati ad operare. Ha perfettamente ragione il Presidente Amato a dire che le attuali normative non sono adeguate. Dobbiamo pensare al nuovo con leggi nuove, ma non abbiamo ancora la conoscenza giusta per poterlo fare. Sappiamo, ad esempio, come è cambiato il concetto di pubblicità di un documento? Le pubblicazioni messe su Internet sono destinate a rimanervi per un tempo indeterminato, indefinito e senza che si possa avere una idea precisa dei soggetti che potranno accedere a tale documento e/o informazione.

Il Presidente Amato ha fatto un riferimento anche alla cartella sanitaria elettronica. La Regione Lombardia ha investito molto denaro in quindici anni per mettere in rete sino ad oggi circa 150.000 utenti. Pensate a quanto potrà essere di vitale importanza riuscire a garantire la protezione e la difesa di tutte le informazioni sanitarie. Pensate al caso in cui per un accesso abusivo ad una cartella elettronica, si provvede a cambiare il gruppo sanguigno di un soggetto. Occorre attrezzarsi per affrontare seriamente le nuove sfide che lo sviluppo tecnologico, e le sue implicazioni nella vita quotidiana, ci pongono davanti: questo vale innanzitutto, e prima di tutto, per i regolatori. Solo pochi anni fa non conoscevamo nemmeno Youtube o, per fare un altro esempio, non immaginavamo quali potessero essere le implicazioni che le installazioni delle *webcam* da parte dei Comuni, per diffondere in tutto il mondo le bellezze paesaggistiche dei loro territori, potevano avere: il rischio, ad esempio, che il bambino nudo sulla spiaggia, finisca via *webcam* sulla rete in un sito di pedofili, o la ragazza che prende il sole in topless e che può ritrovare la propria immagine pubblicata in una rivista pornografica.

On. Prof. Giuliano Amato:

Si può ritrovare a Teheran e questo è anche peggio per lei.

Prof. Franco Pizzetti:

Persino nel Medioevo si sapeva che, se sbarcavano i Saraceni, si poteva essere rapiti e portati a Teheran, si era consapevoli di questo possibile rischio! Oggi ci si può trovare su un sito pornografico senza averne la minima idea. In questo scenario è bene addentrarsi il più rapidamente possibile al fine di affrontarlo con consapevolezza, educazione civica e conoscenza. Occorre responsabilizzare i ragazzi delle tecnologie nuove, innovative ma anche potenzialmente pericolose. E' come se dessimo le chiavi di una macchina che va a 300 all'ora ad un bambino di 8 anni o 10 anni.

Il libro che ha il grande pregio di affrontare con determinazione queste tematiche, naturalmente offrendo il punto di vista di un gruppo di giuristi, adotta una metodologia giuridica che sempre di più ci deve far riflettere sulle difficoltà che anche i giuristi hanno nel conoscere e comprendere queste nuove realtà. Il diritto è il modo attraverso il quale si tenta di risolvere i problemi, ma solo se questi sono conosciuti: una cosa è regolare una realtà sostanzialmente conosciuta da migliaia di anni, una cosa è regolarne una completamente nuova.

Vengo rapidamente ad analizzare due aspetti che hanno riguardato la nostra Autorità in questo periodo. Allo stato attuale nel nostro ordinamento si parla di sistema integrato delle banche dati in due diversi contesti: il Codice dell'amministrazione digitale e la legge finanziaria per il 2007.

Il primo parla di sistema integrato delle banche dati dandone una definizione ampia con riferimento alle attività in generale delle pubbliche amministrazioni, mentre la legge finanziaria si riferisce a un sistema integrato di banche dati in materia tributaria e finanziaria, finalizzato alla condivisione e gestione coordinata delle informazioni, per attività che vanno anche oltre quella puramente tributaria e finanziaria, e si estendono al controllo dei flussi di spesa, come il Viceministro Visco ha detto nella audizione alla Commissione Bicamerale per l'Anagrafe tributaria.

Quindi la finanziaria prevede già una disciplina di settore parallela, solo un anno dopo dalla entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale, creando difficoltà anche nella armonizzazione tra le diverse disposizioni.

Il Codice dell'amministrazione digitale, ad esempio, prevede che la Conferenza unificata Stato-Regioni debba essere obbligatoriamente sentita. Si tiene infatti in considerazione che tale sistema integrato serve anche il sistema dei governi territoriali, delle amministrazioni pubbliche, mentre nelle disposizioni della finanziaria non si fa riferimento alla Conferenza unificata e neanche allo stesso Garante, che secondo il Codice amministrazione digitale deve essere sentito, secondo la legge finanziaria no. Il coinvolgimento del Garante su queste tematiche, soprattutto con riferimento alle misure di sicurezza, è di fondamentale importanza, peraltro una cosa sono le misure di sicurezza da applicare alle banche dati che hanno una loro specificità, un'altra è definire quelle che dovranno essere applicate a sistemi integrati di basi di dati di interesse nazionale ed alla loro interconnessione. Sarà inoltre necessario che vengano stabiliti i soggetti legittimati ad avere accesso alle diverse banche dati, in ragione delle funzioni istituzionali svolte; individuare il meccanismo di protezione dei dati; applicare correttamente i principi di finalità e necessità. Si tratta quindi di una tematica terribilmente innovativa.

Sottolineo questo, perché ho avuto occasione di ragionare su questi punti anche in una audizione e la considero una prova provata della difficoltà di legiferare: una stessa normativa, sostanzialmente una generalista e l'altra di settore, approvate nell'arco di 24 mesi con procedimenti apparentemente simili, ma in realtà diverse su punti essenziali, e fra l'altro non ancora attuate.

Occorre comunque evidenziare che il sistema integrato delle banche di dati di interesse nazionale è un grosso salto di qualità perché si passa dal concetto di banca dati per avere le informazioni necessarie ad assolvere alle finalità istituzionali proprie di un soggetto, ad un sistema integrato fra le diverse banche dati. E le basi di interesse nazionale dei dati che il legislatore ha immaginato individuabili con DPCM dovrebbero consentire di conoscere le tipologie di dati trattati ed i soggetti che hanno diritto ad accedere a tali informazioni. Si tratta di una idea positiva, ma credo molto difficile da attuare.

La seconda indicazione che voglio darvi, per chiarire le difficoltà con le quali come Autorità dobbiamo fare i conti, riguarda la problematica inerente ai dati di traffico telefonico e telematico.

E' un tema che interessa molto anche il Ministero dell'Interno. Come è noto, sulla base del Codice sulla privacy i dati di traffico telefonico devono essere conservati a fini di lotta al crimine per un massimo di 4 anni. Nell'ambito della normativa nazionale sulla conservazione dei dati di traffico è intervenuto nel 2005 il c.d. Decreto Pisanu (d.l. 144/2005) che ha introdotto un obbligo di conservazione anche riguardo ai dati di traffico telematico che devono essere tenuti, esclusi comunque i contenuti, per un massimo di 1 anno. Obbligo questo previsto anche dalla direttiva sulla c.d. *data retention* approvata su proposta del Vicepresidente della Commissione, Frattini. Il Decreto Pisanu ha inoltre previsto un regime transitorio in virtù del quale, fino al 31 dicembre 2007, è sospesa l'applicazione di qualunque disposizione che prescriva o consenta la cancellazione dei dati di traffico, anche se non soggetti a fatturazione.

Il problema non è secondario: che cos'è un dato di traffico telematico? Mentre un dato di traffico telefonico è definibile ed è definito, un dato di traffico telematico non lo è e la definizione data dalle nostre normazioni, non è sufficiente. Sapete qual è la conseguenza di questo vuoto normativo? Che i costi di applicazione dei nuovi vincoli dipendono dalla definizione di dato di traffico telematico. Allo stato attuale i costi non sono quantificabili in modo preciso e né sono definiti gli oneri a carico dei gestori: oneri che se non sono poi ristorati con finanziamento pubblico, si scaricano sulle tariffe e allora sono a carico dei consumatori.

Non è cosa da poco definire se il dato di traffico telematico significhi il solo accesso al sito o tutta l'attività e il tracciamento della navigazione che io faccio sul sito durante il periodo di connessione al sito medesimo.

Oggi abbiamo in Italia una situazione assolutamente singolare per cui, a seconda dei diversi gestori, le modalità di ritenzione dei dati cambiano. E questo fa sì che un vostro accesso attraverso un provider che si serve di rete Telecom probabilmente ha tracciato l'intera vostra attività di navigazione, la stessa operazione con un provider Wind, no. Se domani un giudice per ragioni di giustizia chiedesse di avere i dati di traffico telematico del vostro accesso, questi avrà o meno la possibilità di tracciare l'intera attività di navigazione da voi fatta, a seconda del gestore utilizzato, determinando una serie di conseguenze devastanti in ordine anche al punto di equilibrio fra libertà e controllo, fra sicurezza e libertà, fra giustizia e libertà, in quanto diventa del tutto casuale a seconda del tipo di gestore di cui voi vi state servendo.

Ora vi ho citato due esempi concreti: il problema del Codice dell'amministrazione digitale che, creando un sistema integrato delle basi di dati di interesse nazionale, costituisce un passo in avanti importante rispetto al sistema tradizionale delle banche dati per finalità specifiche. L'altro, molto più rilevante, quello dell'archiviazione dei dati di traffico, richiesto in Italia dal Ministero dell'Interno e approvato praticamente all'unanimità dal Parlamento italiano, che però a due anni dalla data dell'entrata in vigore ha ancora questa serie di opacità che noi, come Autorità garante, oggi ci troviamo a dover colmare in parte. Potete quindi rendervi conto dell'enorme difficoltà del nostro lavoro, considerato che il Codice sulla privacy ci assegna il compito di definire le modalità di protezione dei dati di traffico telefonico e telematico. Ma è chiaro che io non posso definire le modalità di protezione se non so cos'è il dato, dal momento che nessuno lo ha definito. Devo essere io, Autorità indipendente, senza legittimazione democratica, con una legittimazione di derivazione europea, cane da guardia dell'Europa rispetto allo Stato italiano, stabilire il punto di equilibrio fra libertà e controllo, fra libertà e giustizia e dove si collocano i costi e gli oneri da porre a carico dei gestori (che, come chiarito in precedenza, sono destinati a mutare in base alla definizione di dato di traffico telematico).

Questo non deriva semplicemente dalle note carenze del sistema italiano, in quanto la stessa Direttiva europea, approvata soltanto un anno e mezzo fa non contiene alcuna soluzione.

Allora, le osservazioni del Presidente Amato sono corrette, ma la complessità della realtà in cui operiamo è decisamente più articolata e complessa di come lui l'ha individuata, e così la riassumerei: la difficoltà dell'uomo qualunque, dell'uomo comune, del cittadino, di padroneggiare una realtà immateriale e la difficoltà terribile delle autorità tecniche e/o politiche di dettare regole, di trovare il modo per dare una disciplina adeguata a questi nuovi fenomeni.

Il libro da questo punto di vista è assolutamente utile perché mette in evidenza una serie di problemi esistenti ed i limiti della legislazione attuale.

Grazie.