POMERIGGIO DI STUDIO

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

In occasione dell'evento è stato presentato il volume:
I 'tre codici' della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche, contenuti audiovisivi,
a cura di
P. Costanzo, G. De Minico, R. Zaccaria,
Giappichelli, 2006

Mercoledì 18 Luglio 2007 - ore 16.00,
Biblioteca del Senato "Giovani Spadolini"- Sala degli Atti parlamentari

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Grazie a tutti i presenti per essere venuti, io devo solo fare qualche riflessione introduttiva da mettere sul tavolo dei miei assai più autorevoli interlocutori. Diciamo che a prima vista potrebbe sembrare un po' stravagante l'operazione di commentare e di discutere assieme questi tre Codici. In realtà a me pare che ci siano delle forti ragioni che emergono leggendo i testi: la prima ragione è banale ed esteriore ma siamo qui di fronte ad un esempio, nel merito non so quanto complessivamente riuscito, di quell'attività di semplificazione dell'organizzazione della nostra normazione

La prima cosa da dire è che si tratta di due Codici e un Testo Unico; il terzo, quello sulla radiotelevisione doveva essere un Codice, poi più pudicamente è stato battezzato Testo Unico. Potremmo dire che sono esempi di questa tendenza a riorganizzare e semplificare il nostro sistema normativo in modo più accessibile e più coerentemente organizzato anche per i cittadini e per gli operatori che si è affermata negli ultimi anni. In realtà, il Testo Unico per la radiotelevisione non è affatto completo, cioè non è affatto un Testo Unico, basti pensare alle norme sulla *par condicio* che non ci sono, ma come molte altre, e il Codice dell'Amministrazione Digitale è stato l'occasione per una colossale operazione di ri-legificazione di cui forse non si sentiva il bisogno e che peraltro contrasta con il carattere fortemente in divenire di discipline che sono legate al mutare delle tecnologie. Questa è anche la conseguenza, ma mi permetterete questa sola battuta polemica, di aver voluto abolire la figura dei Testi Unici Misti che avevano forse qualche complessità nella loro costruzione ma che evitavano la tendenza a ri-legificare ciò che è bene, invece, resti oggetto di normazione secondaria e quindi resti facilmente modificabile da parte del Governo. La seconda riflessione che accomuna queste diverse discipline è che siamo in settori nei quali la regolazione è decisiva e costituisce forse la parte più importante dell'attività pubblica, ma la regolazione è una regolazione ripartita tra regolazione parlamentare e regolazione parlamentare-governativa e regolazione delle Autorità. Perché? Perché sono settori, è appena il caso di dirlo, in cui il confine tra le *policies*, il legittimo esercizio del potere dell'autorità politica di definire politiche e la garanzia dei diritti, la neutralità tecnologica, la regolazione neutrale del mercato è un confine che attraversa questi settori, quindi questi tre settori hanno una problematica in qualche modo comune, analoga che è di fissare la linea di confine tra la regolazione politica del Parlamento e del Governo e gli ambiti di regolazioni propri delle Autorità indipendenti. Che anche qui i risultati siano convincenti, non so, diranno i miei più autorevoli interlocutori, la vicenda ultima delle carte telefoniche prepagate dimostra che forse qualche forte incertezza c'è ancora. Naturalmente questo non significa che l'azione dei pubblici poteri sia solo di regolazione, basterebbe pensare, se ne accenna nel libro, di come l'offerta di servizi, per esempio nel caso dell'amministrazione digitale e quindi la domanda pubblica può influire nello sviluppo di questi settori. Indubbiamente un forte sviluppo dei servizi della *delivery* digitale di servizi pubblici, che è complessivamente ancora molto carente nel nostro paese, può avere un forte effetto sullo sviluppo delle tecnologie e sulla crescita di questi settori. La terza caratteristica comune è che sono settori nei quali l'innovazione tecnologica è molto rapida e ha una incidenza fortissima, determina un forte dinamismo nel tempo dell'evoluzione e anche delle esigenze di regolazione di questi settori, per questo dicevo che forme di iperlegislazione o di ri-legificazione sono da vedersi con molta cautela e con molta preoccupazione, forse la stessa idea di andare a dei Codici veri e propri, appunto il Testo Unico Misto sarebbe stato meglio; a me pare che abbia ragione Gentiloni nella sua introduzione nel dire che per esempio il Testo Unico sulla radiotelevisione è già per certi versi superato o è in corso di superamento; i due disegni di legge Gentiloni che sono all'attenzione del Parlamento ne determinano delle modifiche che non sono modifiche puramente marginali ma che sono modifiche molto rilevanti che riguardano lo stesso impianto, in particolare il primo, quello che riguarda la disciplina del settore radiotelevisivo nella fase della transizione alle tecnologie digitali. In ogni caso, altro elemento comune, l'impatto strategico che questi settori, grazie anche al forte dinamismo delle relative tecnologie, hanno sulla

trasformazione complessiva della nostra società e sulla sua crescita è estremamente rilevante ed è estremamente rilevante per tutti e tre, per cui, visti insieme nelle loro sinergie, siamo di fronte ad un libro che tocca una della tematiche fondamentali per capire come si evolve il sistema italiano, il sistema paese. Ci sono poi alcuni altri profili, ma ho quasi finito, che accomunano questi settori: innanzitutto c'è in tutti questi un problema di servizio universale; in tutti e tre questi settori c'è in un modo o nell'altro un problema di servizio universale, anzi di nuove dimensioni del servizio universale. Visto che abbiamo organizzato, noi come ASTRID, mi consentirete di ricordare che un vecchio *paper* di ASTRID sull'*e-governance*-federalismo informatico aveva posto già cinque anni fa il problema della banda larga come infrastruttura di servizio universale. Banda larga e digitale costituiscono inevitabilmente una nuova dimensione del servizio universale, quello che oggi si usa chiamare il *t-government* richiede inevitabilmente infrastrutture adeguate e naturalmente non solo infrastrutture fisiche. Nel contributo, nella relazione di Costanzo si ricorda, risale ormai a qualche anno fa, che il governo inglese annunciò i 7.500 accessi alla rete, quindi ai servizi di *government* da parte dei cittadini non direttamente digitalizzati. Beh, un problema simile l'abbiamo anche nel nostro paese, personalmente stiamo studiando il problema, la rete dei 14.000 uffici postali potrebbe essere utilizzata a questo fine; essendo già in rete abbiamo bisogno per poter effettivamente passare all'erogazione digitale e dov'è possibile in forma solo digitale dei servizi pubblici alla digitalizzazione dei rapporti tra cittadini e amministrazioni di avere una rete di accesso a tutti quelli che non sono in grado di farlo attraverso i propri terminali o perché non dispongono di terminali informatici, computer collegati a internet in banda larga, o perché non dispongono dell'alfabetizzazione informatica adeguata. Ma accanto a questo, sono tre settori dove il problema dei diritti, dei diritti delle persone, dei diritti di libertà, del diritto all'informazione, del diritto alla riservatezza dei dati è assolutamente fondamentale, molto più che in gran parte degli altri settori di cui si può discutere, della cui regolazione si può discutere e che quindi apre un problema di effettività dei diritti ancora una volta rimandando sulla questione del servizio universale ma di garanzia dei diritti. L'Autorità, il pluralismo, l'Antitrust, l'effettivo pluralismo, quindi un problema che c'è in realtà in tutti e tre i settori anche se soprattutto Giovanna De Minico che tratta molto diffusamente della tendenziale separazione fra le infrastrutture e i servizi contenuti, problema che c'è nelle comunicazioni, che c'è in realtà in prospettiva nella televisione e che in realtà c'è anche nell'amministrazione digitale e anche se non focalizzato in modo molto chiaro nel Codice dell'Amministrazione Digitale perché è ipotizzabile appunto un futuro nel quale la rete dei *front office* sarà al servizio di tutti i servizi offerti dalle diverse amministrazioni, offrendo per così dire una piattaforma generale, anche se su questo bisogna fare ancora moltissima strada. Dice Zaccaria nella sua introduzione che, anche per le ragioni che adesso ho cercato di accennare che creano fortissime interrelazioni e sinergie tra questi tre settori e tra i relativi Codici di Regolamentazione, sarebbe stato opportuno che il regolatore, in questo caso il regolatore Parlamento-Governo li avesse affrontati con una trattazione unitaria consapevole di queste sinergie. La mia impressione è che questo non sia avvenuto, anche Zaccaria mi pare, sia pure in termini molto sintetici, dà la medesima valutazione. Naturalmente questo apre un elemento di riflessione intorno alla adeguatezza di questa regolazione che, inadeguata sotto alcuni profili che ho accennato, lo è ancora di più se messa a confronto in un sistema che dovrebbe avere una sua organicità proprio per queste interrelazioni che indubbiamente esistono e sono molto strette tra questi comparti. Infine, c'è una questione che è variamente trattata nelle varie parti del testo e che pure è estremamente problematica e che nasce dal Titolo V e dalle disposizioni che riguardano la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in questo settore: questa è una delle famose disposizioni, almeno l'ordinamento delle comunicazioni del quale si è a lungo e quasi concordemente parlato come di disposizione del Titolo V da ritoccare, da rivedere. Di questa operazione che a me piace parlare di "manutenzione straordinaria" del Titolo V che all'inizio di questa legislatura sembrava oggetto di comune convergenza praticamente non si parla più; anche nel buon testo unificato della Commissione Affari Costituzionali della Camera e della Prima Commissione che ha previsto una serie di ritocchi

interessanti al testo costituzionale non mi pare, salvo errore, che la questione sia affrontata, resta però io penso sul tappeto e forse è il caso oggi di farne qualche accenno.

On. Prof. Giuliano Amato:
Di non farla finire sotto il tappeto.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Di non farla finire sotto il tappeto. Ecco, queste a una prima, rapida e un po' trasversale lettura mi sono sembrate, come dire, le questioni che sono aperte e le questioni che attraversano le problematiche di questi tre settori. Io ho finito il mio compito introduttivo e darei adesso la parola al Presidente Amato.

On. Prof. Giuliano Amato:
Ci troviamo entrambi ad esordire allo stesso modo come se vi fosse una qualche diffidenza davanti a un libro che vi presenta tre oggetti eterogenei sotto la stessa trattazione. No, non è così, cioè ha molto senso e il titolo è ben trovato in fondo "I tre codici della società dell'informazione" perché sono le tre aree queste dell'amministrazione digitalizzata, quindi in pratica dell'informatizzazione delle telecomunicazioni, delle comunicazioni televisive che avrebbero dovuto essere, chissà che non riescano a essere in futuro, veramente il regno della convergenza elettronica delle piattaforme attraverso le quali si veicolano gli stessi contenuti, si tratti di dati di immagini televisive, di film o di partite di calcio. L'unica cosa seria, le partite di tennis, grazie a quel po' di pluralismo che siamo riusciti ad avere, anche noi che amiamo il tennis, riusciamo a vederle il che dimostra che introdurre un po' di concorrenza, anche se poca, non guasta mai. Il che detto, io vi esporrò in modo molto della serie "diario di vita" più che non considerazioni teoriche. Davanti a me, la tematica di questi tre Codici della società dell'informazione vive con una certa crescente irritazione, perché questi tre mondi che dovrebbero essere un mondo solo non corrispondono alle aspettative elementari, semplicistiche ma assolutamente affascinanti, con le quali io persona normale ero stato abituato a convivere nell'attesa di entrare in questi tre mondi. E le aspettative erano fondamentalmente due che avrebbero di molto semplificato la nostra vita: le tecnologie che si accingevano a entrare nell'amministrazione, nelle telecomunicazioni e quant'altro rendendo più semplice ciò che era complicato e rendendo semplicemente fattibile ciò che oggi addirittura è non fattibile. Perché con le nuove tecnologie si potranno fare un sacco di cose, con le nuove tecnologie ciò che oggi è complicato diventerà semplicissimo e, secondo, costerà pochissimo. Ora, io passo la mia vita di Ministro dell'Interno a combattere contro le complicazioni e i costi di questa roba qua; allora c'è qualcosa che non va evidentemente: o ho sbagliato aspettative io, o è sbagliato il modo in cui questa roba funziona. Uno dei due qua ha sbagliato. Vi sono ovviamente, io ho imparato in una vita ormai non breve che semplificare le cose complicate è la cosa più complicata del mondo. Infatti, quando vedo quelli che ancora oggi pensano che per semplificare l'amministrazione basta prendere le cesoie e tagliare le regole io dico che se, appunto, li assumessero nelle autostrade per fare quel lavorino con la taglierina, a portar via le siepi sarebbero più adatti perché è molto più complicato che così purtroppo, purtroppo è molto più complicato di così. Noi abbiamo: primo, le complicazioni che vengono appunto dal mondo della regolazione; lì potremmo noi stessi cercare di fare qualcosa per ridurre, ma qui Giovanna lo mette bene in evidenza: nelle telecomunicazioni non possiamo non vivere in sistemi multilivello, non possiamo non pensare che ci sia una competenza europea. A quel punto ciascuno tende a fare il massimo possibile e non possibile.

Il caso, come lo racconta Giovanna, del settore delle telecomunicazioni è proprio esemplare: questi fanno la Direttiva, poi, allo scopo di rendere la gestione della Direttiva elastica, la attuano con raccomandazione, raccomandazione rivolta alle Autorità nazionali di regolazione, e poi la raccomandazione diventa vincolante perché "O fai come ho detto io, oppure ti blocco". Allora

questo è un sistema nel quale l'adattarsi togliattianamente alle pieghe della realtà, che in questo caso sarebbe non comunista ma utile, viene praticamente impedito in effetti e si passa da un multilivello ad una sorta di gerarchismo centralizzato, che è il contrario di sé stesso in effetti. Questo crea delle notevoli complicazioni rispetto alle caratteristiche dei singoli sistemi come sono. Poi ci siamo aggiunti col Titolo V che ha complicato la vita ancora di più e questa è una prima complicazione.

La seconda complicazione emerge dal fatto che, come ricordava Franco, le tecnologie cambiano velocissimamente e noi non riusciamo a stargli dietro: quanto più legifichiamo, tanto più ci risulta difficile stargli dietro. Ieri sera, stavamo discutendo del libro di Pammolli e altri sulle liberalizzazioni e riflettendo sulla vicenda attuale, sempre delle telecomunicazioni, la rete, l'*Openreach* all'inglese; ma soltanto 4-5 anni fa nessuno avrebbe pensato nelle telecomunicazioni a prendere la rete, separarla, farne un *essential facility*, salvo forse gli italiani per la loro straordinaria propensione a fare gli iper-regolatori e affascinati dall'idea di limitare la concorrenza dei *providers*. Accanto a questi c'erano anche quelli più sobri, che pensavano in quegli anni che fosse sbagliato spingere il pedale sulla rete telefonica come *essential facility*, meglio spingere verso la creazione di *facilities* di ciascuno degli operatori. Quindi, la concorrenza doveva essere *facilities based*, non *service based*, tanto che le tecnologie si presentavano talmente cangianti, miste, da non aver bisogno tutti di una rete fissa ma di poter contare sul wireless, su altro. Passano quattro anni e ci ritroviamo che ci dicono, a gente come me, ignorante di questa roba, "no guarda che ora una rete è diventata una cosa costosissima con tutti gli ammennicoli che deve avere, sono decine di miliardi di euro che servono e quindi, non è pensabile più che ciascuno si faccia la sua, occorre avere una concorrenza *service based* sulla stessa *essential facility*". Io parto anche dalla premessa che sia vero, non ho gli argomenti per contestare che sia vero, fatto sta che è cambiata. Anche se io sono bravo, anche se io non faccio confusione, mi trovo a dover cambiare tutta la mia impostazione e allora andare alla ricerca dell'*Openreach.* D'altra parte, se lo hanno fatto gli inglesi che, a differenza degli italiani, tendono ad essere più da libero mercato, vuol dire che c'è una ragione per questo. Seconda ragione di complicazione: il cambiamento tecnologico è talmente complicato, talmente rapido che diventa, rispetto alla nostra velocità di reazione, un'ulteriore complicazione.

La terza complicazione è che noi siamo proprio dei disgraziati: cioè la distanza tra il fattore umano e il fattore tecnologico la accresciamo rispetto a quella che sarebbe in ragione di questa diversa velocità di cui parlavo, grazie al fatto che noi come si deve usare questa roba proprio non ce lo vogliamo cacciare nella testa e continuiamo ad essere organizzati come quando questa roba non c'era, pretendendo di comprarcela, di usarla e di farla pure funzionare. Franco diceva "c'è un bel *front office* dietro il quale tutte le amministrazioni sono *back office*". Sai i secoli che riusciremo a far passare prima che questa cosa accada? Io ti dico, in Toscana…

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Bisogna avere una *vision* no?

On. Prof. Giuliano Amato:

Eh bisogna avere una *vision* ma guarda, … Io faccio parte di un giocattolo che mi piace tantissimo che è il Laboratorio di *Management* Sanitario del Sant'Anna a Pisa in collaborazione con l'Assessorato alla Sanità della Regione Toscana, che è una roba fatta da professori che seguono la gestione del sistema sanitario in Toscana. Abbiamo deciso di fare una ricerca per capire come è funzionante l'informatizzazione delle nostre Asl. In tema di Asl, quando parlano quelli con la *vision*, ci spiegano ecco le cose che una volta non si potevano fare e che ora, grazie alle tecnologie si possono fare, ci spiegano che tu ti senti male a Ischia, ti visitano, ti fanno la TAC e ti fanno le cose ecc.; poi torni dove abiti a Roma o a Milano, il tuo medico ti fa il controllo, batte un tasto del computer e gli arriva tutto quello che hanno fatto da Ischia. Si può fare, è così, è esattamente così.

Allora noi in una delle Regioni più efficienti d'Italia, e rivendico con orgoglio il fatto che è una delle più efficienti d'Italia, andiamo a verificare come funziona… Di computer ce n'è tantissimi, praticamente ce l'hanno tutti questi computer, però l'interoperabilità non raggiunge la metà all'interno di una stessa Asl, all'interno di una stessa Asl. Cioè una unità di una Asl non comunica con un'altra unità della medesima Asl nel 50% dei casi e se guardo ai servizi che si svolgono con il computer, penso che l'idea originaria che il computer serve a fare i tabulati degli stipendi è rimasta l'idea dominante.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Ti posso far notare che il piano di *e-government* che fu deciso dal tuo governo e da te destinava prioritariamente una quota dei fondi dell'UMTS a realizzare l'interoperabilità… Non sono stati spesi! Son stati spesi per altre cose …

On. Prof. Giuliano Amato:

Allora, infatti, in Toscana ora Rossi ci ha messo dei soldi che ha strappato risparmiando sui farmaci. Quindi l'idea della interoperabilità tra una Asl e un'altra è ancora di là da venire, primo. Secondo: io sono in guerra quotidiana con me stesso perché sto gestendo una convenzione che era stata firmata dal mio predecessore, tra il Ministero dell'Interno e le Poste, per la gestione informatica delle domande di rinnovo del permesso di soggiorno. Con l'informatizzazione tutto sarebbe stato… questa non è che era una cosa impossibile prima, si gestivano anche prima ma questa apparteneva all'altra categoria delle cose che prima si facevano, ma che così diventano più semplici e rapide. Non l'avessi mai fatto! Perché ora, dopo mesi e mesi, ma sapete che succede? Che il computer è stato istruito a ricevere e a far scivolare via la domanda perfetta. Se la domanda è imperfetta il computer la butta in un suo cestino di domande anomale. La domanda è già imperfetta se indica con esattezza il nome, il cognome, l'indirizzo ma manca il CAP e capita che, questo sarebbe il colmo delle barzellette di Pierino, il colmo che alle Poste non c'è nessuno che completa il CAP… Alle Poste! Nessuno completa il CAP e scivola nel cestino dove si perde insieme ad altre. In questo momento sono state presentate 700.000 domande in Italia di rinnovo di permesso di soggiorno, 250.000 sono nel cestino delle anomale e ci vogliono mesi e mesi per ritrovare, mandandogli un sms, andando a cercare i bambini a scuola, quello che è autore della domanda per vedere se gli si scrive il CAP sopra e si fa ripartire. Allora capite qui c'è qualcosa che non funziona. Non funziona nel rapporto tra noi e le tecnologie, *domine non sunt dignus* forse, forse, forse. Cioè noi ci siamo dotati di questi strumenti meravigliosi e siamo rimasti quegli analfabeti che eravamo prima e se non ci decidiamo a uscire dal nostro analfabetismo… Ci siamo complicati la vita con questa roba, meglio il pallottoliere, la penna, anzi il lapis perché col lapis si cancella con maggiore facilità. Del resto è noto dai dati sull'andamento della produttività negli Stati Uniti che l'esplosione della produttività attribuita agli anni di Clinton segue di almeno un leg, di almeno 5-7 anni l'ingresso massiccio di queste che allora si chiamavano le nuove tecnologie nelle aziende americane. Anche da loro c'è stata una lunga fase nel corso della quale, in mancanza di un adeguato addestramento umano alla gestione della macchina, la macchina è stata o un bene inutile o una complicazione della vita, perché questo anche finisce per essere. C'è poi questa seconda cosa dei costi con la quale dobbiamo fare i conti e qui ci sono capitoli diversi in effetti: pluralismo e costi, questo è il tema su cui Roberto ha lavorato anche in prima persona, non solo nel ruolo da professore. È un tema dilemmatico davanti alla pluralizzazione dei canali televisivi. Ora, anche qui il mercato e il pluralismo uno se li può giocare facendo le leggi; insomma, oggi giustamente la Commissione ha esplicitato al Governo italiano che la sua legge vigente, riservando i canali del digitale ai duopolisti, non solo in fase di sperimentazione ma permanentemente, impedisce un adeguato pluralismo sul digitale. Questo era secondo me semplicemente ovvio, insomma perché la riserva del 60% ai due era più che giusta quando si trattava di sperimentare, erano gli unici che

erano in grado di sperimentare, ma quando poi rimane a regime riesce francamente difficile capirla e uno la rimuove. Ma rimosso l'ostacolo legislativo c'è la questione dei contenuti e del costo dei contenuti e quindi il dilemma tra prezzo, costo dei contenuti premio e possibilità di avere *audience* adeguate è un tema che sta di mezzo tra le potenzialità tecnologiche, quali esse sono, e l'effettività del pluralismo. Nel mio settore non riesco a capire perché la roba sia così costosa, ecco, e qui cerco risposte ma non le ho… Nel settore dei documenti: perché il permesso di soggiorno costa 70 euro? Perché le Poste hanno bisogno di 30 euro per remunerare sé stesse? Più 27… non mi ricordo, a chi vanno gli altri 27? Lo Stato ci mette 14 euro di marca da bollo, mi sembra una gigantesca marca da bollo ma, insomma, è solo 14 su 70; 30 vanno alle Poste e il resto va non mi ricordo a chi. La Carta d'Identità, io ho fatto una guerra di sette mesi col Poligrafico dello Stato perché al cittadino finisca per costare, quando tra poco arriverà, 20 euro anziché 30. Mi è difficile capire perché… ma appunto questi sono… è una cosina di plastica, c'è sopra un chip che proprio costa niente che contiene i dati e insomma il Poligrafico dello Stato si è sentito proprio spogliato di sé quando gli abbiamo imposto i 20 euro. C'è qualcosa, voi mi direte "lo dovresti capire tu, non è che lo devi chiedere a noi" e questo è giusto ma io non sono ancora riuscito a capire perché l'uso di queste tecnologie riesca… Un tempo avevo capito, quand'ero all'Antitrust, che in materia di telecomunicazioni ti facevano pagare le telefonate anche se il numero delle telefonate era totalmente irrilevante per loro, però erano riusciti a inventare un sistema tariffario per cui a ogni telefonata veniva assegnato un prezzo unitario e più ne facevi, più spendevi anche se la capienza della rete era tale da renderlo irrilevante. Mi ricordo che quando io da Autorità Antitrust sostenni la tesi "ma qui ha da esserci un canone per l'uso della rete che consenta poi il concorso dell'utente, doveroso, alla manutenzione e agli investimenti ulteriori della rete ma questa cosa più telefono, più pago è priva di senso". Insomma, credo che Monsignor Bettori tratti meglio i sostenitori dei DICO di come venni trattato in quella occasione. Poi questo è risultato ovvio. Non vorrei che ora stesse succedendo qualcosa di simile ad altri riguardi però ecco vi devo dire conclusivamente che questa promessa di un nuovo mondo io personalmente la sto vivendo proprio come si vive una notte dopo una cattiva digestione perché appunto tra le complicazioni che mi vengono dalle nuove tecnologie e il costo per me incomprensibile dei loro prodotti mi domando "ma che m'avevano promesso? E io che ci ho creduto!" poi mi accorgo che sarebbe mia responsabilità fare in modo che le promesse fatte a me stesso si avverassero e cerco di non scoraggiarmi ma al momento, ecco, sono ancora sotto l'effetto della indigestione di questi primi mesi di responsabilità ministeriale.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Bene, adesso direi, siccome il Ministro Gentiloni è appena arrivato, passiamo la parola al Presidente Pizzetti che quindi non potrà parlare per ultimo e potrà bacchettare solo una parte del Governo e non l'intero Governo.

Prof. Franco Pizzetti:

No, grazie. Certamente qua il problema non è quello di bacchettarsi a vicenda ma di ragionare tutti insieme sui problemi che ha accennato ampiamente il Presidente Amato e che poi sono in qualche modo il filo comune di questo volume. Io ho avuto modo pochi giorni fa di esprimere una serie di osservazioni su questa tematica: ho parlato di una società immateriale che vive e nella quale viviamo accanto alla società materiale ed è una delle grandi novità della nostra epoca. Io concordo con quasi tutto quello che ha detto il Presidente Amato salvo con l'ipotesi di poter uscire da questo contesto. Noi ci siamo dentro e ci resteremo dentro. Noi ormai viviamo due realtà diverse: questa era una cosa che non era mai capitata, per quanto a noi noto, prima. Non solo, ma la realtà immateriale si differenzia da quella materiale perché vive, e questo fa parte della mia deformazione professionale del momento, di soli dati. Nella realtà materiale noi abbiamo comunque una concretezza; ecco sempre posso toccare il Senatore Bassanini, toccarlo, sentire che c'è. In una

società posso inviare una lettera, una cartolina ma è un pezzo di carta che arriva. Posso comunicare lasciando delle tracce ma sono oggetti materiali, sono anche informazioni, sono anche il pettegolezzo: io dico che lui ha detto ma è comunque riferibile a qualcosa di controllabile e controllato, soprattutto di qualcosa che conosciamo da migliaia di generazioni. Abbiamo avuto tantissimo tempo per imparare a gestire la società materiale e anche quando si è sviluppata la rivoluzione industriale e tecnologica ha proceduto con rapidità sempre crescente ma sostanzialmente è sempre dentro questo contesto. Le generazioni precedenti alla nostra hanno dovuto affrontare problemi simili ai nostri ma è stato più facile risolverli. Non è che fossero problemi molto diversi: io credo che non esistesse l'idea di un limite di velocità nel centro urbano finché si andava a cavallo. Non credo che esistesse un problema di passaggi a livello finché al massimo sulla strada si trovava una carrozza. Ovviamente basta la tecnologia dei trasporti più veloci con il motore a scoppio o a carbone per determinare dei cambiamenti rilevanti. Si è riusciti a padroneggiarli, man mano con maggiore affanno. Con le telecomunicazioni abbiamo iniziato a confrontarci con una determinazione diversa: è mitico il cormorano che sembrava morire dentro una macchia di gasolio provocata dai bombardamenti americani durante la prima guerra dell'Iraq, finché si scoprì che era il cormorano di una costa inglese a seguito di un naufragio di una petroliera. Quindi con le immagini noi siamo già entrati in questa realtà immateriale che ha una serie di conseguenze, fra l'altro la ripetitività nel tempo dello stesso episodio. Io mi chiedo sempre per quanti milioni di volte ancora morirà il Presidente Kennedy a Dallas con il cortometraggio che si riproduce ogni pochi minuti. O per quante volte vedremo ancora morire gli stessi ragazzi americani sulle spiagge dello sbarco in Normandia, però sono ancora delle realtà padroneggiabili. Da 10 anni col sistema delle telecomunicazioni e in particolare internet tutto questo si è moltiplicato all'infinito e quindi oggi le informazioni, la realtà corre e si trasforma attraverso *bit* con una serie di conseguenze incredibili e terribilmente difficili da padroneggiare, compresa la stessa difficoltà nostra di capire questo fenomeno, che un po' si è già avuto con i telefonini: la maggior parte delle persone, poverette, noi compresi, li consideriamo i nostri oggetti personali, visto che li compriamo e abbiamo un numero, non riusciamo a capire che sono il nodo di una rete e quindi, come ormai tutti sanno per fortuna, è l'unico aspetto positivo delle vicende degli ultimi anni, quasi tutti hanno capito che con questo aggeggio io sono localizzabile in qualunque momento e con pochissimo costo e con pochissimo sforzo si può ascoltare quello che stiamo dicendo e senza enormi difficoltà, come sanno i responsabili della Polizia Postale qua presenti, è possibile sapere che ci siamo tutti. O meglio che ci sono tutti i nostri telefoni. Poi può essere che il mio telefono sia nelle mani di un altro e quello del Presidente Amato di un soggetto diverso e sembra che stiamo nella stessa stanza. Queste tecnologie descrivono una realtà virtuale che è anche una realtà terribilmente difficile da controllare compresa l'alterabilità di questa realtà, compresa la possibilità di modificare le informazioni, di scrivere cose false al posto di quelle vere. Pensate a che cos'è Wikipedia, una enciclopedia autogestita incredibile per cui è possibile tranquillamente che sia messa un'informazione falsa del tutto campata in aria sotto il nome di una persona magari esistente e bisogna aspettare che attraverso i successivi accessi man mano si aggiusti la cosa. Noi ci confrontiamo, dico noi Autorità della Protezione Dati, continuamente con questo ed è per questo che io non voglio più parlare di *privacy* ma di protezione dati che è una cosa molto ma molto più concreta ed una cosa molto ma molto più rilevante. E naturalmente il primo problema come sempre è l'informazione, la consapevolezza. Per quanti siano i poliziotti Metrostar sulla linea 64 di Roma, non riuscirò facilmente a evitare dei furti, è meglio che spieghi ai turisti che sulla linea 64, per cui è bene che il portafoglio lo tengano almeno nella tasca anteriore o comunque insegni alle persone ad autoproteggersi; questo è il lavoro principale che bisogna fare però è un lavoro difficilissimo perché noi stessi non sappiamo. Questo è il problema, le mamme sanno da sempre che è bene dire ai bambini di mettersi la maglia di lana quando hanno sudato o comunque non bere acqua ghiacciata che può venire una congestione e se possibile non andare in acqua subito dopo mangiato. Non hanno la minima idea di che cosa significa e come spiegare a un bambino o un ragazzo che cosa vuol dire mandare via internet una fotografia. Non hanno la minima idea di che cosa queste nuove tecnologie comportano. Ho citato

qui alcuni amici presenti che appartengono a corpi specializzati del nostro apparato, del Ministero dell'Interno in particolare, se loro avessero voglia di dirci che cosa significa l'uso delle fotografie magari fatte dalle ragazze su sé stesse, magari in cambio di pochi scatti di autoricarica a soggetti che li comprano in virtù dei loro vizi sessuali e poi queste ragazze non si rendono conto di che cosa questo significa e che quindi quando con tutte le cautele del caso, interrogate si sentono serene a dire "ma a voi che cosa ve ne importa, il corpo è mio ne faccio quello che voglio. Qual è il problema? Che cosa sarebbe mai successo?" perché non riescono a rendersi conto. Al limite pensano di aver mandato una foto a un signore che va bene ne farà un uso circoscritto. Questo è il problema. Io dico sempre che quando noi abbiamo Youtube che dimostra i fenomeni delle nostre scuole non è che dobbiamo meravigliarci. Dico sempre che già De Amicis ci aveva spiegato che c'era il muratorino con il braccio leso, Franti che lo prendeva in giro e Garrone che lo difendeva e non a caso De Amicis lo mette nel libro Cuore. Solo che rimaneva in una piccola comunità, in una classe e il maestro riusciva a gestire la vicenda, se ne traevano buoni insegnamenti e correttivi. Mandato su Youtube e con le tecnologie che oggi i nostri ragazzi sanno utilizzare senza saperne le conseguenze determinano i fenomeni che abbiamo visto. Questo è il problema e quindi di fronte a questo noi ci troviamo, ha perfettamente ragione il Presidente Amato, in un difficoltà incredibile e le leggi che abbiamo servono relativamente. Dobbiamo pensare al nuovo con leggi nuove, non ci abbiamo ancora la testa pronta per farlo. Cosa vuol dire regime di pubblicità, di un documento? Una cosa è se io dico la pubblicità delle pubblicazioni matrimoniali, lo appendo all'albo del comune e all'albo della parrocchia, ci sta il tempo necessario per sposarsi, poi per definizione viene staccato e consegnato agli archivi. Le pubblicazioni messe su internet ci stanno un tempo indeterminato, indefinito, senza nessuna idea di quanti soggetti possono accedere a questa informazione. Voi prendete qualsiasi motore di ricerca, io ho fatto la prova su me stesso, potrete farla come volete: il Presidente Prodi ha due milioni di pagine su internet che lo riguardano ed è poco probabile che ci siano molti Romano Prodi in giro. Due milioni di pagine di internet. Il Professor Leopoldo Elia, nome anch'esso che difficilmente ha delle omonimie, ha seicentoquarantamila pagine che lo riguardano. Voi vi rendete conto di quante informazioni possano esserci lì dentro, probabilmente alcune migliaia e migliaia sono duplicati.

Questa è la realtà nella quale noi operiamo. Diceva il Presidente Amato della cartella sanitaria elettronica. È vero che è vero, è anche vero che è molto costosa, che quindi sono tecnologie ancora in fase sperimentale. La Regione Lombardia investe miliardi di lire prima e milioni di euro da quindici anni e ha messo a rete 150.000 utenti della Lombardia però vi rendete conto che cosa significherà il giorno che tutti i computer saranno in rete, saranno compatibili e così via se io non proteggo i dati. Io sono curioso di vedere il primo giallista che scriverà il primo libro giallo di omicidio elettronico. Cosa semplicissima perché se non è protetta adeguatamente io basta che cambi gruppo sanguigno nella cartella elettronica e speri che questa persona a cui la cartella si riferisca abbia un incidente stradale per cui debba avere una trasfusione immediata e non c'è il tempo di fare le dovute analisi, si sbaglia il gruppo sanguigno e questo muore. Ovviamene sembra una cosa particolarmente singolare ma è possibile. Quindi attrezziamoci a prendere molto sul serio la realtà in cui viviamo e soprattutto ad avere la consapevolezza della difficoltà di guidarla e padroneggiarla. Questo vale anche innanzitutto e prima di tutto per i regolatori. Dettare regole di fronte a questa nuova realtà è una cosa difficilissima ed è anche una cosa aggravata nella sua difficoltà dall'enorme mutamento delle tecnologie. Noi solo un anno fa non conoscevamo *Youtube*. *Second Life* credo che abbia pochi anni di vita. Alcune innovazioni tecnologiche di *Microsoft* e *Google* che sono sul mercato da pochi mesi erano impensate e impensabili qualche anno fa. Le *webcam* dei comuni messe per rendere riconoscibile in tutto il mondo la bellezza paesaggistica del comune è un fenomeno di pochi anni, peccato che questo va in rete per tutto il mondo e io mi trovo seriamente in rischio che il bambinetto sulla spiaggia che si prende il sole nudo tutto felice perché c'ha un anno e la mamma pensa di essere sola sulla spiaggia, finisce via *webcam* sulla rete e me lo posso trovare su un sito di pedofili. Così come la ragazza che prende il sole a seno nudo, cosa che

per noi è assolutamente normale, si può trovare in una pubblicazione pornografica. Sono una serie di esempi che vi ho fatto però…

On. Prof. Giuliano Amato:

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

Prof. Franco Pizzetti:

Oppure si può, anzi ci si poteva ritrovare anche prima, anche nel medioevo se sbarcavano i saraceni si ritrovava a Teheran ma almeno lo sapeva. Almeno lo sapeva, veniva presa e si ritrovava a Teheran. Invece qui si può trovare su un sito pornografico senza averne la minima idea. Questo è lo scenario. Veniamo a noi: in questo scenario in cui è bene che entriamo il più rapidamente possibile e cerchiamo di affrontarlo con tutta la consapevolezza, prima di tutto di educazione civica, di conoscenza. Io dico sempre rendiamoci conto che mettiamo in mano a dei ragazzi delle tecnologie così nuove, così innovative e anche così potenzialmente pericolose che sta capitando quello che nessuno farebbe mai, come dessimo le chiavi di una macchina che va a 300 all'ora a un bambino di 8 anni o 10 anni. Quello accende il motore e si va a schiantare contro il primo muro. Ora, quando le mamme mettono i telefonini o i videotelefonini in mano ai ragazzi, perché così sono soddisfatte di poterli trovare in qualunque momento, non hanno l'idea che è come mettergli in mano la chiavetta di una macchina con un motore a 300 km all'ora. Veniamo al nostro libro: qual è la reazione che io posso avere? Non al libro che è importante e anzi ha il grande pregio di affrontare con determinazione queste tematiche, naturalmente dal punto di vista del gruppo di giuristi e quindi con una metodologia giuridica che sempre di più ci deve fare avvertiti della difficoltà del giurista di sapere e capire tutto e sempre di più ci deve far tornare alla consapevolezza che il diritto è il modo per risolvere problemi una volta che però questi problemi si conoscono nella loro realtà fattuale, cosa anche qui che rende il giurista più in difficoltà perché una cosa è regolare una realtà che è rimasta sostanzialmente conosciuta da migliaia di anni, una cosa è regolare questa nuova realtà. Un'osservazione posso fare, vengo rapidamente a due punti che riguardano le nostre esperienze di questo periodo; primo, che questa legislazione che ha la ambizione di regolare, sia pure per settori, è scritta sull'acqua: noi abbiamo il Codice dell'Amministrazione Digitale, questo Codice dell'Amministrazione Digitale pur modernissimo vede già nella Finanziaria del 2006 una legislazione di settore parallela per cui quando qui trovate l'idea innovativa dei sistemi di basi di dati di interesse nazionale, come alternativa alle banche dati e la trovate regolata secondo una certa procedura che prevede per esempio che il Consiglio dei Ministri debba fare un decreto in cui indica quali sono le banche dati di interesse nazionale ma debba sentire la Conferenza unificata Stato-Regione, debba sentire l'Autorità Garante della Protezione Dati perché ovviamente come capite una cosa sono le misure di sicurezza da applicare alle banche dati che hanno una loro specificità, una cosa le misure di sicurezza da applicare ai sistemi integrati di basi di dati di interesse nazionale che vuol dire io faccio comunicare fra di loro le banche dati e quindi devo proteggere sistemi di interconnessione, di comunicazione, di dialogo. Devo sapere come la banca dati interrogata riconosce la legittimità dell'interrogante ad avere l'informazione. Come il meccanismo di relazione è protetto dal furto di dati. Come si applica il principio di finalità e necessità. Come il soggetto che interroga le banche dati è a conoscenza di dove si trovano i dati. Come si può stabilire a quali banche dati un soggetto, in ragione delle sue funzioni istituzionali ha il diritto di accedere, quindi tutta una tematica innovativa, terribilmente innovativa. Qui in due righe si è scritta la norma, adesso applicarla col Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è tutt'altra questione. Ma se voi andate a vedere la legge finanziaria di quest'anno trovate il sistema integrato delle banche dati relative all'attività tributaria e finanziaria come un sistema parallelo e diverso da quello dell'amministrazione digitale per finalità che fra l'altro vanno oltre l'attività puramente tributaria e finanziaria perché si estendono al controllo dei flussi finanziari della attività di bilancio, quindi

anche al controllo dei flussi di spesa, come il Viceministro Visco ha detto nella audizione alla Commissione Bicamerale per l'Anagrafe Tributaria, e la trovate come una disciplina di settore che solo un anno dopo dell'entrata in vigore del Codice dell'Amministrazione Digitale è stata fatta. Ma se io vado a vedere io trovo un DPCM del Consiglio dei Ministri esattamente uguale a quello che qui è il sistema generale di individuazione dei sistemi integrati di banche dati ma lì lo trovo secondo una procedura diversa. E mentre qui trovo che la Conferenza unificata Stato-Regioni dev'essere obbligatoriamente sentita, com'è logico perché si pensa e si è consapevoli che la pubblica amministrazione è un sistema integrato di amministrazioni centrali e locali e periferiche, nella legge finanziaria trovo che la Conferenza unificata non viene sentita e poi mi chiedi se quando è stata pensata quella norma ci si è resi conto che il federalismo fiscale indica per forza che questo sistema integrato di banche dati all'interno dell'Anagrafe Tributaria sia finalizzato anche all'attuazione del federalismo fiscale. E l'Autorità Garante che viene sentita dall'Amministrazione Digitale non è sentita, in base alla legge finanziaria, per le banche dati di interesse tributario. Ve l'ho sottolineato perché ho avuto occasione ieri di ragionare su queste cose in questa audizione ma è una prova provata della difficoltà di legiferare: una stessa normativa, sostanzialmente una generalista e l'altra di settore, approvata nell'arco di 24 mesi con procedimenti apparentemente simili ma in realtà diversi su dei punti essenziali e fra l'altro né l'una né l'altra ancora attuate perché questo famoso Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri non è ancora stato approvato e sarà una difficoltà immensa approvarlo, una difficoltà notevolissima per chi dovrà farlo e per noi che dovremo stabilire poi quali sono le misure di sicurezza di questi sistemi integrati. Allora il sistema integrato delle banche di dati di interesse nazionale è un grosso salto di qualità perché noi passiamo dal concetto delle banche dati, per cui io se ho una certa finalità istituzionale mi faccio la mia banca dati per avere le informazioni necessarie ad assolverla, alla rete fra banche dati, questo è il sistema integrato. E le basi di interesse nazionale dei dati che il legislatore ha immaginato individuabili con DPCM dovrebbero essere la dichiarazione ufficiale di quali dati entrano in rete e di chi ha il diritto di accedere a questi dati. Bellissima idea da definire, difficilissima da attuare: io voglio vedere quando dovremo costruire in realtà quali sono le banche di dati di interesse nazionale. È difficilissima per noi come Autorità da proteggere, da definire le misure di protezione. La seconda indicazione che molto concretamente voglio darvi per dire le difficoltà che stiamo incontrando noi come Autorità ma tutto il sistema paese riguarda invece i dati di traffico e qui riguarda molto il Ministero dell'Interno perché il predecessore del Presidente Amato è stato il presentatore del famoso Decreto Pisanu che ha razionalizzato a fini di giustizia e di sicurezza l'obbligo che già vigeva per altri motivi precedentemente fatto ai gestori telefonici e ai gestori dei sistemi telematici di archiviare, in Italia per un termine altissimo, 6 mesi per finalità di fatturazione più 4 anni (2 anni e 2 anni) per finalità di giustizia e comunque per noi fino al 31 dicembre 2007 indipendentemente dal momento in cui i dati sono stati prodotti. Questo è quel famoso fenomeno per cui ormai sappiamo tutti che i nostri dati di traffico, le nostre telefonate, le nostre comunicazioni restano archiviate per 5 anni e per 5 anni il fatto che io abbia fatto una telefonata oggi a un altro rimarrà a disposizione di chi avrà accesso a questi dati.

Qual è la novità però? Che il Decreto Pisanu, esattamente come una Direttiva approvata su proposta del Vicepresidente della Commissione Frattini in sede europea, ha esteso l'obbligo della *data retention* diciamo, dell'archiviazione dei dati di traffico anche al sistema delle telecomunicazioni.

Il problema non secondario è: che cos'è un dato di traffico telematico? Mentre un dato di traffico telefonico è definibile ed è definito, cos'è un dato di traffico telematico no e la definizione, in astratto e normativa, data dalle nostre normazioni non è sufficiente a corrispondere alla realtà. Sapete qual è la conseguenza di questa cosa? La conseguenza è che non è quantificabile il costo: il costo dell'applicazione di questo nuovo vincolo dipende da come io definisco i dati di traffico telematico. Non è quantificabile il costo e allo stato attuale non è neanche quantificabile in modo preciso qual è l'onere a carico dei gestori il che incide in modo estremamente rilevante su due aspetti fondamentali: gli oneri che noi mettiamo a carico dei gestori, oneri che o sono poi ristorati

con finanziamento pubblico e allora questi oneri sono a carico della finanza pubblica o, come capite, si scaricano sulle tariffe e allora sono a carico dei consumatori. Non è cosa da poco definire se il dato di traffico telematico significa il solo accesso al sito o tutta l'attività e il tracciamento della attività di navigazione che io faccio sul sito durante il periodo di connessione al sito medesimo. Non è cosa da poco definire se il dato di traffico telematico comprende il colloquio fra il telefono a rete fissa e il cordless che il ristoratore mette a disposizione del cliente per facilitare il suo benessere portandogli il telefono al tavolo invece di obbligarlo ad andare a rispondere al telefono vicino alla cassa, però questi sono dal minimo al massimo i problemi.

Secondo, che oggi noi abbiamo in Italia una situazione assolutamente singolare per cui, a seconda dei diversi gestori, le modalità di ritenzione dei dati cambiano. E questo determina che se voi avete fatto un accesso con un provider che si serve di rete Telecom probabilmente ha tracciato l'intera vostra attività di navigazione, se avete fatto la stessa operazione con un provider Wind no. E questo determina che se domani un giudice per ragioni di giustizia chiedesse di avere i dati di traffico telematico del vostro accesso, se voi avete usato un certo gestore ha la possibilità di tracciare l'intera attività che voi avete fatto, se avete utilizzato un altro gestore no, determinando una serie di conseguenze devastanti in ordine a dov'è il punto di equilibrio fra libertà e controllo, fra sicurezza e libertà, fra giustizia e libertà che 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 di Amministrazione Digitale con questo salto di qualità rispetto al sistema integrato delle basi di dati di interesse nazionale che costituisce un passo in avanti importante rispetto al sistema tradizionale delle banche dati e, quasi contemporaneamente, un parallelo sistema, quasi identico, settoriale che però è disciplinato diversamente con un procedimento diverso e con l'intervento di soggetti diversi. 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 e che noi come Autorità Garante oggi dobbiamo affrontare. Qui stiamo discutendo, e vi rendete conto dell'enorme difficoltà del nostro lavoro, essendo questo uno dei compiti che il Codice sulla *privacy* assegna anche a noi, di definire le modalità di protezione dei dati di traffico telefonico e telematico, che tocca a noi definire come protezione, per rendere effettivo dal punto di vista della protezione l'obbligo legislativo. Ma è chiaro che io non posso definire le modalità di protezione se non so cos'è il dato. E siccome nessuno me l'ha detto devo definire cos'è il dato e devo essere io, Autorità indipendente, senza legittimazione democratica, con una legittimazione di derivazione europea, cane da guardia dell'Europa rispetto allo Stato italiano, ma ovviamente con tutto il ruolo che questo comporta, ma anche con i limiti che questo comporta, dove passa il punto di equilibrio fra libertà e controllo, fra libertà e giustizia e dove passa il costo, gli oneri da porre a carico dei gestori che possono variare a seconda di come si definisce il dato di traffico telematico. E se voi immaginaste che questo deriva semplicemente dalle note carenze del sistema italiano vi sbaglieresti, perché se andate a vedere la Direttiva Europea, approvata solo un anno e mezzo fa che determina periodi più brevi ma ha la stessa logica, non trovate lo stesso la risposta di cos'è il dato di traffico telematico. Allora, quando il Presidente Amato ci diceva le osservazioni che ci diceva aveva perfettamente ragione ma la complessità della realtà in cui operiamo è ancora più articolata di come lui l'aveva individuata, proprio perché ci troviamo di fronte a questa difficoltà che riassumerei così: una difficoltà dell'uomo qualunque, dell'uomo comune, del cittadino di padroneggiare una realtà immateriale improvvisamente creatasi e per tutta l'umanità nuova e la difficoltà terribile della autorità tecniche 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 tocca tutta una serie di problemi esistenti, tutta una serie di limiti già della legislazione esistente, chi l'ha scritto sa già che ogni giorno che passa bisognerebbe che incominciasse a scriverne un altro. Grazie.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Conclusione che è particolarmente vera come già dicevamo all'inizio per il settore di cui si occupa istituzionalmente il Ministro Gentiloni al quale adesso passo la parola.

On. Paolo Gentiloni:

Sì, grazie, grazie Franco. Questo lavoro naturalmente allude a un incrocio e potenzialmente alla necessità in futuro di un codice della convergenza che non abbiamo nel nostro sistema e che naturalmente le osservazioni che sono state fatte sulla rapidità dei cambiamenti rende particolarmente ambizioso e difficile. Certamente, al di là del Codice della Convergenza questo lavoro ci dà comunque un quadro molto importante ed esauriente del complesso di regole che in questo mondo che chiamiamo della convergenza si sono delineate. Io personalmente mi colloco su un fronte più di ottimismo, quasi entusiasta e positivista, rispetto all'impatto fondamentale delle evoluzioni tecnologiche che vanno sotto il titolo che chiamiamo convergenza. Forse è la premessa poi di un terribile mal di testa come quello di cui parlava prima Giuliano però ci tengo sempre a fare la premessa positiva e cioè per quanto banale possa apparire ma certamente noi ci troviamo di fronte a un'evoluzione che è innanzitutto potenzialmente, e non solo per i paesi ricchi, una straordinaria macchina di potenzialità liberali, di coinvolgimento, di partecipazione e penso che per delle società come la nostra che hanno vissuto l'epoca della privazione dell'informazione per ragioni politiche o per ragioni economiche, per motivi di censura o per motivi di impossibilità dell'accesso, dal punto di vista economico il fatto che oggi ci sia una bulimia, un rischio di incontrollabilità va certamente tenuto presente ma è comunque un mondo a mio parere che innanzitutto fa respirare.

Certo le potenzialità di questa roba che chiamiamo convergenza sono molto, molto alte, sorprendenti. Io ieri, per dire, ho partecipato a una conferenza stampa in cui due operatori di tlc che lavorano in Italia hanno presentato una nuova tecnologia, una nuova sigla alla quale toccherà abituarci, si dice HSUPA, che sostanzialmente loro chiamano la telefonia mobile di generazione 3.75, cioè c'era quella di 3 poi 3.50, 3.75… Una velocità incredibile nell'*uploading* dei contenuti nella rete. Io sono entrato in questa conferenza stampa e mi si è avvicinato un tipo con un telefonino, mi ha fatto un'intervista dal telefonino…

On. Prof. Giuliano Amato:

Gli hai risposto prima della domanda…

On. Paolo Gentiloni:

Io gli ho risposto dopo la domanda ma, dopo 4 minuti questa intervista mia sul telefonino è stata 'uploadata' su *Youtube* con il mio assenso ma comunque era lì. Quindi lo dico anche per Vulpiani e per gli altri che lavorano le tecnologie con le quali i contenuti generati dagli utilizzatori, che sono il grande fenomeno sociale nuovo della rete, possono prodursi ed essere immessi in rete, sono tecnologie sempre più potenti e sempre più veloci, con i risvolti positivi ma anche con grandi rischi.

Ora questa realtà straordinaria della convergenza e della sua progressione geometrica pone naturalmente dei problemi molto seri dal punto di vista delle leggi, delle norme, della regolazione. Provo a indicarne alcuni ma, insomma, sono problemi numerosi e complessi: il primo è un problema di tempi, lo ricordava adesso Franco Pizzetti, cioè certamente l'attività del regolatore è un'attività che fatica a stare dietro alla velocità. Noi ci lamentiamo spesso dei tempi del bicameralismo italiano quindi non farò esempi riferiti al contesto italiano, anche se ne avrei qualche motivo, ma pensate al contesto europeo: allora il cosiddetto *regulatory framework* delle telecomunicazioni ha preso le sue sembianze attuali tra il '99 e il 2000, ha avuto 2 o 3 anni di

discussione, poi è stato tradotto in Direttive tra il 2002 e il 2003, poi è stato recepito dagli ordinamenti nazionali tra il 2004 e il 2005, pensate che le previsioni di quelle Direttive, per esempio le analisi di mercato rilevanti previste da quelle Direttive, non sono concluse ancora in molti paesi e da un anno e mezzo, 2 anni è cominciata la *review* di questo *framework* regolatorio in sede europea che verrà presentata formalmente al Consiglio dei Ministri delle Telecomunicazioni tra qualche mese, cioè ormai per esempio in sede europea è un processo continuo.

Noi abbiamo avuto in Italia, per esempio, leggi in questo settore che a un certo punto sembravano aver assunto una cadenza settennale, no? Abbiamo avuto la Mammì, la Meccanico, la Gasparri, sembrava che si dovesse fare una legge ogni sette anni, invece in Europa il processo è continuo e le cose fondamentali di cui si discute oggi in Europa non sono del tutto comprese nelle Direttive di 3 o 4 anni fa. Facciamo un esempio: la questione di cui si è molto parlato in Italia della separazione delle reti di tlc come di uno dei possibili *remedies* nei confronti delle situazioni con significativo potere di mercato, se ne discute adesso, ma essa non c'è negli attuali strumenti o almeno non c'è direttamente in essi. Guardo la Professoressa De Minico e mi correggo, non c'è "esplicitamente negli attuali strumenti previsti dalle Direttive".

Quindi, primo problema: differenziare i soggetti titolati a regolare il sistema in modo da rendere meno drammatica la disparità tra i tempi dell'evoluzione tecnologica e i tempi della regolamentazione. Il che vuol dire naturalmente affidare una parte sempre più consistente della regolazione ad Autorità o comunque a soggetti che hanno capacità decisionali più rapide rispetto a soggetti come 27 governi o a soggetti parlamentari, o con 27 Ministri. Si discute per esempio di un'*Authority* europea dal punto di vista delle tlc, noi siamo tra i pochi paesi favorevoli, penso che nel medio periodo sia una prospettiva che sarebbe utile implementare.

Secondo tema che attraversa tutta la vicenda della regolazione: direi che è il tema del rapporto tra le regole della concorrenza e le esigenze dello sviluppo economico, della remunerazione degli investimenti. Questo nodo attraversa un po' il settore delle ECMT oggi è il nuovo acronimo della convergenza, prima si chiamava ET, poi ECT, adesso ECMT, anche gli acronimi subiscono l'evoluzione della convergenza. Ecco questo nesso tra le regole del gioco e la protezione degli investimenti è forse il tema del giorno più importante. Le soluzioni che a questo problema si danno in sede europea sono molto diverse come sapete, l'Italia sta cercando una sua strada tra i modelli, per semplificare, come quello tedesco che hanno fatto una scelta molto incentrata sulla protezione degli investimenti e sulle *regulatory holidays* dal punto di vista della salvaguardia della concorrenza.

Quindi hanno consentito, in cambio di un piano d'investimenti, una sorta di limitazione della concorrenza nelle reti più avanzati di tlc e altri sistemi, come per esempio il sistema del Regno Unito che in sostanza si basa sul concetto che stabilire regole eque di concorrenza sia di per sé sufficiente a creare una remunerativitá degli investimenti. Probabilmente noi dobbiamo cercare, ed è il lavoro che sta facendo l'*Authority* nella consultazione pubblica sul futuro della rete di telecomunicazioni, un meccanismo nel quale salvaguardiamo le regole di accesso e della concorrenza ma troviamo anche delle forme di remunerazione degli investimenti che peraltro sono consentite e previste sia pure attraverso sentieri stretti dalla normativa europea. Lo stesso tema del rapporto tra sviluppo tecnologico e concorrenza è al centro dell'altra grande vicenda europea che è la transizione verso la televisione digitale. Oggi, come sapete c'è stato anche questo parere motivato nei confronti dell'Italia che da parte dell'Unione Europea su proposta del Commissario Groes che riguarda esattamente questo aspetto della questione: in che modo la concorrenza, dal punto di vista delle risorse tecniche, delle frequenze nel sistema televisivo può combinarsi con l'evoluzione del sistema verso il digitale e qui direi che la condanna delle regole adottate dall'Italia nel 2004 è una condanna senza appello, nel senso che sono 2 o 4 nodi assolutamente irriducibili all'ordinamento europeo che bisogna sciogliere e che la proposta del Governo sta cercando di sciogliere. Infine, naturalmente c'è il tema a cui alludevano le cose che ho sentito di Amato e l'intervento di Pizzetti del rapporto tra l'evoluzione normativa e delle regole e i principi fondanti del sistema, alcuni dei principi fondanti del sistema. Cioè in che modo i principi fondamentali vengono interpellati

dall'evoluzione delle tecnologie e quindi dall'adeguamento delle norme da questo punto di vista. Qui naturalmente parliamo in primo luogo del grande tema del pluralismo, della libertà d'informazione, dell'Articolo 21 della Costituzione, del fatto che questo principio dev'essere un principio vincolante nella nostra legislazione.

Non torno nella discussione che c'è stata sul disegno di legge di riforma del sistema televisivo sui tetti alle risorse pubblicitarie ecc. ma è evidente che la *ratio* di quei tetti e una *ratio* che si collega innanzitutto a questo, cioè alla tutela di valori costituzionali e del pluralismo in primo luogo come è stato detto molto autorevolmente in tante sedi. In secondo luogo tutta la grande questione della *privacy*, ne parlava prima Pizzetti: qui secondo me bisogna fare uno sforzo per anticipare il più possibile l'esame delle questioni relative alla *privacy* nel momento in cui si sviluppano le nuovo tecnologie e le regole e le norme che sono attorno ad esse; cioè evitare che i meccanismi della *privacy* intervengano troppo tardi, in un troppo tardi che poi rischia di essere depressivo degli sviluppi economici che nel frattempo il mercato ha generato e spesso anche di difficile attuazione.

Adesso per dire, chiedo scusa per un'altra sigla, una delle frontiere più importanti che avremo nel settore della convergenza sarà la sfida di queste etichette cosiddette RFID cioè da identificazione radiofrequenza, sono l'evoluzione se volete dei codici a barre, queste etichette sono delle minuscole etichette adesive che contengono dei *chip* che rendono tracciabile qualsiasi cosa: una opportunità dal punto di vista economico strepitosa su cui la Presidenza tedesca dell'Unione Europea ha dedicato l'incontro più importante nel settore ICT del semestre: *internet of things*, l'internet degli oggetti. Essa è l'evoluzione, se vuoi Giuliano, di quello che oggi è un *telepass*, solo che l'oggetto non è un *telepass*, ma è un'etichetta adesiva grande così che è un *transponder* che viene letto da un impianto radio, che non ha bisogno di batterie perché si alimenta solo con il segnale radio, che consente di indicarti il contenuto di un carrello della spesa del supermercato in un centesimo di secondo perché ogni prodotto contiene un'etichetta di questo genere e non hai bisogno di farlo passare vicino a un lettore, che abolirà gli smarrimenti di bagagli per sempre nei prossimi anni anche a Fiumicino e tante altre cose.

Ora è evidente che su una dinamica di questo genere l'elemento *privacy* debba incidere; infatti, in sede europea si sta discutendo molto di questo: di come vengono custoditi questi dati, di come vengono eliminati. Queste RFID hanno dei tassi di sviluppo dell'85% anno su anno, cioè stanno diventando una cosa enorme, risolvere i problemi indicati tra cinque anni sarà molto tardi.

Terzo, infine, è il rapporto tra queste evoluzioni e la tutela di categorie più deboli, in particolare la tutela dei minori; anche qui argomento molto difficile da trattare, come Giuliano sa bene, soltanto con misure di tipo censorio, di mega filtri, mega dighe che anche laddove sono state tentate, anche in paesi autoritari come la Cina, l'Arabia Saudita mostrano di non essere tecnicamente particolarmente forti, ma che richiede tuttavia l'adozione di misure mirate, di coordinamenti europei ecc., e un grandissimo lavoro poi di educazione, di formazione. La difficoltà a mio parere, per quanto riguarda la rete, è determinata dal fatto che noi abbiamo coloro i quali dovrebbero educare da questo punto di vista che sono meno educati dei loro… È come se un genitore che deve accompagnare un ragazzino ad attraversare la strada conoscesse le minacce del traffico meno del ragazzino medesimo, cioè tu provi a fargli attraversare la strada ma non sai che ci sono le macchine, da dove arrivano ecc.

Quindi, non sarà più così forse tra 15-20 anni perché i genitori e gli insegnanti tra 15-20 anni saranno tecnologicamente più adulti, oggi però ci troviamo nella necessità di fare uno sforzo straordinario da questo punto di vista perché se la famiglia e la scuola non sono, al di là dell'azione straordinaria che si fa in Italia di repressione delle violazioni, ma insomma se non abbiamo un'attività di educazione e di prevenzione non andiamo da nessuna parte. Anche da questo punto di vista però l'azione di contrasto delle polizie telematiche, delle polizie postali ecc. sta guadagnando dall'evoluzione tecnologica, quindi l'evoluzione tecnologica non è che è solo un rischio. Ieri il Commissario Frattini mi raccontava che l'*Interpol* avrebbe beccato il più ricercato di tutti i pedofili americani, perché questo è uno che cambiava volto continuamente e che era accusato di 12 omicidi

di bambini, l'hanno beccato attraverso le tracce di DNA che lasciava nei diversi alberghi. Lo dico per dire che la grande minaccia che è contenuta in questa straordinaria novità e una grande minaccia alla quale sul piano tecnologico secondo me saremo sempre più in grado di rispondere. Il problema è attrezzarsi a rispondere anche sul piano culturale, dell'educazione, della formazione, della scuola. Lì è dove io vedo i ritardi maggiori sinceramente e la necessità di concentrare i nostri sforzi, senza allusioni a nessuno. Grazie.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Ho fatto tardi ma come si usa in questi casi, la parola agli Autori per alcuni brevi interventi di replica. Il primo al Professor Costanzo, andiamo in ordine alfabetico.

Prof. Pasquale Costanzo:

Bene, grazie. Direi che come primo interventore mi tocca innanzitutto ringraziare per la disponibilità mostrata da così alte personalità della politica e della scienza giuridica nei confronti di questo volume e credo che questa sia una della maggiori gratificazioni e soddisfazioni che un Autore o un Curatore ne può trarre. La seconda riguarda un fatto che ho scoperto di essere uno con la *vision*.

Io ho la mia *vision* e credo di tenermela anche perché ho dei vizi di fondo, fra gli altri, quello di studiare le cose senza magari guardare molto agli impatti ultimi, che in effetti ci dicono se facciamo cose vere o utili. Per quanto riguarda la parte che ho curato sul libro dell'e-government, io sono anche lieto che sia qui presente il Professor Bassanini perché a lui si deve un po' il *big bang* di questa materia, nel senso che è a partire dal famoso Art. 15, comma 2, della non meno famosa legge Bassanini del '97, che sono state poste le basi per allestire questo settore anche se già qualcosa c'era prima, ecco niente nasce dal nulla: pensiamo ai principi posti nella 241 del '90, alla razionalizzazione dell'informatica pubblica, al decreto legislativo 39 del '93, all'AIPA, poi messa da parte dal governo precedente, agli stessi indirizzi di riforma arrecati dalla stessa Bassanini in tema di semplificazione amministrativa, ne parlava il Professor Amato, di semplificazione. Però con tutto ciò si può dire che l'*e-government* abbia preso visibilità e sostanza soltanto recentemente cioè con, qualcuno ha parlato, la banda larga. La banda larga tutti sappiamo che cos'è, è qualche cosa che ci consente di dare i servizi in rete. Senza la banda larga i servizi non esisterebbero, senza la banda larga non sarebbero proposti però questo è un problema ormai cronico, è un po' come l'uovo e la gallina: se non c'è la banda larga non si danno i servizi e per dare i servizi ci vuole la banda larga, non si sa veramente da che parte incominciare.

Qualche cosa in realtà si è fatto però diciamo che solo con questa offerta di cui si è parlato l'*e-government* ha preso una consistenza più netta e sistematica nel nostro paese e con queste politiche di incentivazione si è creata una possibilità di questo circuito virtuoso che consenta finalmente a una crescente domanda di servizi di essere veicolata da infrastrutture, più o meno per il momento adeguate, ma che dovranno adeguarsi sempre di più. Quindi, si tratta di una fase relativamente recente; è vero, si è detto, questo libro andrebbe riscritto, sono perfettamente d'accordo, ma non è che le cose poi vadano, almeno dal punto di vista normativo e istituzionale, è stato detto, con la stessa velocità con la quale vanno dal punto di vista tecnologico. Che si è fatto? Beh, c'è stato, soprattutto dal punto di vista economico, qualcuno ha ricordato, il Ministro Amato l'ha detto, il problema dei costi. Il problema dei costi è pregiudiziale, sapete che c'è stato qualche precedente che ha ancora sapore d'attualità anche se un po' annebbiata da certi esiti un po' discussi, ne ha parlato il Ministro Amato poco fa, è la vicenda del portale italia.gov.italia.it attraverso il quale gli extracomunitari avrebbero potuto avere il loro rinnovo e che invece per il momento ha prodotto uno dei tanti *blog* feroci del mio conterraneo Grillo che ha avuto buon gioco a sferrarsi, a scagliarsi contro l'esito di questa manovra.

Abbiamo avuto gli interventi per la diffusione delle tecnologie digitali con il decreto legge sulla competitività 35 del 2005 nel cui ambito una parte degli investimenti è stato destinato all'ampliamento dei servizi regionali a larga banda del sistema pubblico di collettività. Qui mi ricollego al federalismo, non solo fiscale ma si parla a ragione di federalismo digitale ma su questa cosa vorrei dire qualcosa di più fra pochissimo, e quindi la possibilità per i cittadini e liberi professionisti di accedere a servizi socialmente rilevanti o quelli erogati dalla pubblica amministrazione direttamente dal proprio luogo di lavoro, dalla residenza e questo con particolare attenzione, anche questo è stato ricordato, alle fasce più deboli, gli anziani o le persone con disabilità. Ora il tentativo di recupero del *gap* tecnologico sui fronti internet e anche *open source*, che ancora purtroppo caratterizza l'Italia rispetto ad altri ordinamenti vicini a noi, si vede anche nella Finanziaria 2007. Anche questa Finanziaria è stata ricordata, ecco però è stato riconosciuto che in questa Finanziaria c'è una discontinuità rispetto al *trend* precedente.

Infatti, da un approccio basato sulla distribuzione a 360° di finanziamenti e tra progetti attingendolo, ricordava Bassanini, alle cospicue risorse derivanti dalle vendite di licenza UMTS anche se poco s'è fatto, si passa ad uno che si fonda soprattutto sulla cosiddetta innovazione di processo la quale consiste nell'introdurre cambiamenti strutturali nel *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni grazie alle nuove tecnologie; ad esempio digitalizzando determinate procedure, rendendo più controllabili i bilanci e questo sempre ricorrendo all'informatica.

Da un certo punto di vista è un passo indietro, da un altro invece è un passo avanti. Io direi che è un passo che riflette la posizione attuale, non ci si poteva attendere qualcosa di diverso, i tempi si dice, giustamente, richiedono risanamento e rigore, le risorse a disposizione sono limitate e c'è l'esigenza pressante di far costare molto meno la macchina amministrativa e quindi dare soldi laddove questo consente di fare un risparmio. Ora da queste poche, direi disordinate, annotazioni direi che dovrebbe emergere ben chiaro che l'*e-government* non è una moda, non è qualche cosa di cui, così, chiacchierare, non è qualche cosa di rinviabile se si vogliono coniugare valori democratici e modernizzazione del paese. L'*e-government*, non devo raccontarvelo io, coincide con una maniera fondamentalmente nuova, integrata e continua di fornire servizi pubblici utilizzando in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Però anche questo è stato detto, l'amministrazione che sta a monte di questa nuova infrastruttura deve adeguarsi. Nel senso che l'*e-government* può funzionare solo se si mette in atto una riforma più profonda della struttura del funzionamento dell'amministrazione, si è parlato di *front office* più che di *back office*, questo va, la procedura amministrativa, è così che va la raccolta, il trattamento e lo scambio elettronico dei dati tra amministrazioni devono conformarsi a questo nuovo modo di erogare i servizi pubblici.

Allora che cosa può dire uno che come il sottoscritto ragiona su queste cose? Che ci sono una serie di prerequisiti che devono essere messi in opera perché si possa almeno tentare di arrivare all'obiettivo. Una è stata già detta dal Ministro Amato: una nuova concezione e una nuova organizzazione dei servizi pubblici con particolare riferimento al fatto che devono essere forniti in maniera integrale a partire da uno sportello unico, non le ASL che non comunicano al loro interno fra ufficio e ufficio, uno sportello unico globale per l'intera amministrazione.

Per raggiungere questo obiettivo una linea guida essenziale, dettata anche dalle esperienze straniere è quella di allestire portali all'interno degli accessi pubblici in base al cosiddetto ciclo di vita, ossia a una tipologia di servizi pubblici in funzione degli avvenimenti di maggior rilievo nella vita delle persone e delle imprese. Quindi: nascita, costituzione, sanità, investimenti, fiscalità. Secondo elemento: una stretta cooperazione tra amministrazioni differenti e quindi devono essere messe in grado di comunicare nel quadro della rete unitaria senza però l'illusione che permea il Codice dell'Amministrazione Digitale che questa sia un'operazione a costo zero.

Ecco, il Professor Bassanini critica il Codice, dal suo punto di vista correttamente, come strumento normativo inadeguato, il Codice ha anche ben altri problemi: quello di aver, non solo rilegificato quello che poteva rimanere nel dominio del regolamento ma anche di essersi illuso e di aver illuso che tutto ciò potesse dare luogo a un ammodernamento a costo zero. E di questo si racconta anche nel libro che viene oggi presentato. Terzo punto: la fornitura dei servizi pubblici

elettronici deve intervenire in un ambiente dove dominano i principi di riservatezza e di sicurezza e qui abbiamo avuto l'intervento autorevole e sperimentato del Garante.

Infine, il tema dei diritti: questo libro reca nel titolo anche il lemma diritti, questo non va dimenticato, da questo punto di vista per quanto mi riguarda certamente l'accesso deve essere consentito in condizioni di eguaglianza ad individui e imprese anche perché dal punto di vista dell'impresa si tratta di non alterare le condizioni di concorrenza. Tutto questo va raccordato a quanto è avvenuto dopo la riforma del Titolo V, per questo dicevo prima e mi avvio alla conclusione di queste brevi note, oggi è meglio ragionare anche di federalismo digitale. A condizione però che esso non venga più fatto coincidere come anche in passato con l'idea che il federalismo digitale significhi una distribuzione a pioggia, senza possibilità di controlli efficaci *a posteriori* e senza prevedere livelli di coordinamento; se si crede che autonomia e federalismo non significhino mancanza di regia e deriva. Queste ovviamente sono scelte basilari. In questo quadro, come è stato notato, anche da autorevoli voci a livello governativo, resta strategico il ruolo delle Regioni; rammentiamo la conferenza unificata Stato e Regioni del luglio 2003, un documento importante, l'*e-government* per un federalismo efficiente, successivamente nel 2003 il varo ma il seguito poi è piuttosto ancora incerto da decifrare del piano di *e-government,* alcune Regioni hanno invertito diverse centinaia di milioni di euro in connettività, producendo anche una serie di quelle che si chiamano le buone pratiche traducendo malamente dall'inglese. In questo caso forse il solito aiuto ci può venire dalla solita Europa: sappiamo che nel Comitato delle Regioni si stanno raccogliendo nei diversi ordinamenti che hanno una struttura territoriale decentrata queste buone pratiche. Può darsi che anche in questo caso la comunicazione fra ordinamenti attraverso questo Comitato possa generare un processo virtuoso.

Concludo ricordando una cosa già detta: il mio problema è che prima di me hanno parlato persone più autorevoli e hanno detto tutte le cose che andavano dette. Ovviamente nessun punto è stato trascurato anche questo che è l'obiettivo di attenuare, è il problema della cultura, se ne parlava poco fa, quello che è il divario digitale nel nostro paese. Divario digitale che non contraddistingue solo nord e sud del mondo ma distingue anche generazioni fra loro, Regioni fra loro nel nostro paese puntando in particolare su un accesso multi piattaforma: computer, televisione digitale, terminali mobili, punti pubblici di accesso alla rete e servizi pubblici e su programmi di formazione non so se è necessario aspettare le nuove generazioni o si può fare già qualche cosa adesso. Io fra l'altro ho notato che c'è un problema di una fascia oscura intermedia, nel senso che le nuove generazioni sono già nate col cellulare in mano, ma quelli almeno della mia generazione si sono avventati con un certo entusiasmo, forse per ringiovanirsi su queste cose e la fascia intermedia è probabilmente quella più problematica, quindi diciamo questi programmi di formazione che diano le basi necessarie per l'utilizzazione delle tecnologie in questione ma qui parlando di queste tecnologie per competenza passo volentieri la parola ai miei coautori. Grazie dell'attenzione.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Allora, Giovanna De Minico, poi concluderà Roberto Zaccaria.

Prof.ssa Giovanna De Minico:

Buonasera a tutti. Nel mio intervento tratterò due punti.

Il primo punto parte dalle riflessioni di coloro che mi hanno preceduto: la promessa di creare meno regole nei settori delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo non si è realizzata, vedremo in seguito se questa ipernormazione sia stata almeno efficace.

Il secondo punto – sempre in chiave di domanda - riguarda la possibilità di una nuova frontiera per la regolazione asimmetrica.

Partirò dal primo: queste regole sono efficaci? Non è possibile esprimere giudizi se prima non chiariamo cosa si intenda per regolazione asimmetrica. Termine che racchiude esperienze

regolative eterogenee, accomunate nel fine di porre sullo stesso piano operatori che sullo stesso piano non sono. Nel nostro caso i soggetti in questione sono: l'ex monopolista, l'*incumbent*, e i nuovi entranti. La norma persegue l'obiettivo di equiordinare ricorrendo alla disciplina differenziata, e cioè trattando in termini diseguali situazioni soggettive di obiettiva diversità. Ne consegue l'imposizione all'*incumbent* dell'obbligo di mettere a disposizione la sua rete a favore degli operatori sprovvisti. Mi piace dire che la regola asimmetrica è l'uguaglianza sostanziale applicata al 41 Cost.

Quindi, gli operatori che prestano il servizio all'utente finale, ma privi di rete propria, possono utilizzare la rete dell'*incumbent*, cioè di Telecom, e la possono utilizzare alle stesse condizioni economiche e giuridiche che Telecom riserva ai suoi clienti.

Questo, in estrema sintesi, il modello di regolazione asimmetrica che si è avuto fin'ora da noi, ma anche in Europa, fatta eccezione per il Regno Unito.

Questa regolazione asimmetrica è stata efficace? La risposta è nei fatti: sono in crescita gli illeciti anticompetitivi, precisamente di abuso di posizione dominante, ad opera di Telecom. Se la regola asimmetrica avesse funzionato bene, avrebbe avuto un effetto deflativo sulla disciplina *antitrust*, perché il suo obiettivo - come ci ricorda Breyer in un lavoro dell'82, tuttora molto attuale - è proprio quello di bloccare la dominanza dell'*incumbent* prima che essa degeneri in abuso. L'incalzare delle condotte abusive, nonostante le regole asimmetriche - da ultimo l'episodio della cattura di informazioni commerciali per distogliere clienti a Vodafone, in corso di accertamento giudiziario – dimostra l'inidoneità di queste ultime a prevenire, la loro incapacità a tutelare anticipatamente gli equilibri di mercato.

E' tempo di passare al secondo punto: quali sono le nuove regole asimmetriche? E quali le prospettive attese? Su questa ultimo interrogativo sarei un po' meno ottimista del Ministro Gentiloni, un po' per carattere e un po' per quello che vedo. Vale a dire, le nuove regole asimmetriche, quelle che noi stiamo affannosamente pensando in Italia.

On. Prof. Giuliano Amato:

Affannosamente è già una cattiveria pregiudiziale…

Prof.ssa Giovanna De Minico:

Togliamo affannosamente, va bene, alacremente, grazie per l'avverbio certamente più buono… le nuove regole che alacremente stiamo pensando in Italia sono regole che tentano di scindere il dominante in due tronconi e su questo profilo vorrei soffermare la vostra attenzione. Questa scissione non interesserà gli assetti societari - la Telecom non si dividerà in due soggetti giuridici distinti, appartenenti a diversi proprietari - bensì quelli meramente organizzativi con la creazione di due divisioni: una che opera a monte, l'altra a valle.

La prima gestirà la rete, la seconda fornirà i servizi all'utente finale, entrambe opereranno in reciproca autonomia, come il mito delle "*chinise walls*" impone. Qual è l'obiettivo? Sempre lo stesso: consentire agli altri operatori di accedere alla rete alle medesime condizione che la divisione a monte praticherà nei confronti di quella a valle. A mio giudizio questa ipotesi di separazione funzionale, proposta dalla nostra Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – con la consultazione pubblica chiusa da pochi giorni – nulla aggiunge al modello già realizzatosi nel Regno Unito: il riferimento è all'*undertakings* (secondo la terminologia anglosassone) concluso tra l'Ofcom e la British Telecom nel settembre 2005. Anzi questo accordo è da ultimo sottoposto a costante monitoraggio dalla Commissione, che lo sta osservando con molta attenzione, anche in considerazione delle severe critiche degli operatori estranei al negoziato.

Perché questa diffidenza verso una soluzione strutturale di *governance*? Perché quando questa operazione di *maquillage* dell'operatore dominate sarà terminata, sarà rimasto invariata la proprietà della rete. In altri termini, chi avrà messo i soldi coinciderà con il capitale di comando di

Telecom, per cui la divisione a monte, quella che gestisce la rete, avrà autonomia di sede, di personale, di marchio, ma non di bilancio. Non sarà lei a decidere se innovare o meno la vecchia rete fissa e in che termini passare alle nuove tecnologie. Ma in mancanza dell'autonomia di spesa, tutto il resto sarà povera cosa: un simulacro di indipendenza. Peraltro la divisione a monte non potrebbe legittimamente godere di una tale libertà decisionale perché ad assetto societario invariato secondo il nostro diritto commerciale chi investe in capitale rischio, ha diritto a un ritorno anche in termini di potere gestionale: deve poter dirigere la politica aziendale.

Si potrebbe invece ipotizzare un'altra soluzione, chiaramente più drastica, più radicale: spostare la rete in capo a chi non abbia cointeressenze col mercato dei servizi. Per ricordare uno studioso di tanti anni fa Sandulli, che chiaramente non esaminava questi problemi ma comunque guardava molto avanti, in un piccolo saggio sui poteri neutrali, diceva con estrema chiarezza che è neutrale, e quindi autonomo, quel soggetto che non ha un suo interesse nella situazione su cui è chiamato a intervenire. Allora, solo nel caso in cui la rete venisse tolta all' *incumbent* per essere assegnata a un soggetto estraneo al mercato a valle, la *par condicio* tra tutti gli operatori sarebbe effettiva e, al tempo stesso, si porrebbero le condizioni per una politica di mercato, non più basata sui servizi, bensì sulle reti. Un salto di qualità dal quale siamo ancora lontani, perché fin quando la rete apparterrà al principale fornitore dei servizi, la concorrenza sarà ridotta a una competizione di basso livello: la scelta riguarderà i diversi operatori di servizi pressoché analoghi e veicolati dalla medesima rete.

Nel caso, invece, di separazione societaria di tipo proprietario, per intenderci quella che comporta l'affidamento della titolarità e gestione della rete a un terzo, le regole asimmetriche vedranno mutare il loro oggetto: non più il comportamento dell'*incumbent*, ormai irrilevante una volta spezzata l'integrazione verticale, bensì quello del gestore della rete con tutti i problemi che seguono a seconda della natura privata o pubblica di quest'ultimo.

In caso di soggetto privato, si dovrebbe attentamente studiare la sua composizione societaria, l'assetto azionario al fine di evitare che l'*incumbent* attraverso conferimenti diretti o indiretti continui a governare anche se sotto mutate vesti. Ad esempio, si potrebbe pensare ad una società consortile tra tutti i fornitori di servizi, stabilendo con molta cautela l'entità del conferimento di ciascuno in termini di *assets* e il relativo potere nella nuova gestione, benché questa non sarebbe l'unica soluzione, perché nulla impedirebbe di creare un soggetto privato estraneo completamente dal settore delle reti. Così come non andrebbe scartata *a priori* l'ipotesi del gestore pubblico, soluzione forse impopolare in una fase politica di aperta privatizzazione, ma non per questo da accantonare se dovesse risultare il rimedio che meglio assicura lo sviluppo della rete e il suo accesso a tutti gli operatori in condizioni di parità.

Vado alla fine: visto che esiste una prospettiva per le nuove regole, come saranno le nuove regole asimmetriche?

On. Prof. Giuliano Amato:

Si chiamerà quaterna questa società.

Prof.ssa Giovanna De Minico:

Quaterna, certamente. La prospettiva sulle nuove regole ce l'aveva già anticipata prima il Ministro Gentiloni quando ci ricordava che l'evoluzione tecnologica fa sì che occorre investire su reti diverse perché la vecchia rete fissa ormai è satura. Qui la regola asimmetrica ha un obiettivo duplice, molto più complicato: non dovrà semplicemente promuovere la concorrenza, ma anche sostenere investimenti. Obiettivi questi, confliggenti, contraddittori.

Non è un caso che in un recentissimo documento di studio dell'Ofcom, che io ho trovato di grande interesse, si indicano tre opzioni regolatorie in funzione dei due obiettivi. Il fatto che già l'Ofcom ne abbia individuate tre significa che non c'è nulla di certo, che l'esito regolatorio è

tutt'altro che controvertibile; con un'espressione di sintesi si può dire che si è dinanzi a una "decisione normativa ad alto tasso di politicità", cosa peraltro che io sostengo da tempo rispetto alla normazione pseudo secondaria delle autorità indipendenti. Qui l'elemento di novità è rappresentato dal fatto che questa Politicità è destinata a crescere nel momento in cui le regole asimmetriche dovranno coniugare questi due valori.

Ora spiegherò brevemente i termini di questo attrito tra beni. La regola asimmetrica da un lato, dovrà promuovere la concorrenza; quindi, se Telecom decidesse di investire sulle nuove reti, queste andranno comunque messe a disposizione degli altri operatori dietro pagamento di un prezzo. Se la regola asimmetrica obbedisse unicamente agli imperativi del mercato, il corrispettivo di questo accesso sarebbe determinato in ragione dei soli costi effettivi degli investimenti ma non anche del relativo rischio. Il problema è meno semplice di come possa sembrare, perché in primo luogo si deve tener conto del fatto che l'investimento è solo una propensione, non certo un obbligo per l'imprenditore in un area di libero mercato, quindi la sua domanda va in qualche modo sostenuta, incentivata, altrimenti cadrà.

Lo spazio di intervento della regola si apre tra il diritto degli altri operatori di pagare un accesso giusto, cioè alleggerito ai costi degli investimenti inefficienti, e il diritto di chi investe a una remunerazione per il rischio d'impresa, cioè a un ritorno economico in ragione del capitale impiegato. Ecco i due obiettivi confliggenti, per questo motivo la soluzione tedesca, cioè la c.d. vacanza regolatoria, non supera questo banco di prova. In altri termini, secondo l'Autorità tedesca sulle nuove reti non ci vogliono regole perché chi ha investito deve avere una contropartita pari alla assoluta libertà di decidere i prezzi. Questa soluzione non regge perché è sbilanciata esclusivamente dal lato dell'*incumbent*, il quale potrà scaricare sul prezzo dell'accesso anche investimenti inefficienti, che invece dovrebbe sopportare solo lui, perché non giovano al mercato.

Parimenti non regge neanche l'altra tesi, quella opposta secondo cui i nuovi investimenti non vanno affatto remunerati, essa determinerebbe la fuga dall'investimento, il che in termini di politica della concorrenza significherà congelare la concorrenza sui servizi, impedendo il suo spostamento sulle reti, perché non ci saranno nuove reti. La difficoltà dinanzi alla quale si troveranno le autorità di regolazione nazionale consisterà nell'individuare la misura di compromesso, la massima realizzazione possibile tra i due obiettivi confliggenti, Cosa assolutamente non facile.

Inoltre, si porrà anche un problema di metodo, come farlo? L'Autorità lo farà decidendo, previa consultazione con tutte le parti interessate, e per parti si intenderà il dominante ma anche gli altri operatori, nonché i consumatori? Oppure, procederà, come sembra orientata la nostra Autorità, negoziando solo con il dominate? Se fosse così, si produrranno regole asimmetriche, ma *in malam partem*, perché orientate nell'interesse esclusivo del dominate, contraente solitario dell'Autorità. E questo non è un bene, perché se è vero che le nuove regole riguarderanno innanzitutto la rete, da qui la presenza al tavolo delle trattative dell'*incumbent*, esse avranno effetti giuridici diretti anche nei confronti degli operatori, quanto al loro diritto di accesso e connesse facoltà, nonché verso di noi. Decidere quanto investire sulla fibra ottica e come disegnarla significa in ultima istanza incidere sul diritto, costituzionalmente garantito, della persona alla pluralità di fonti e contenuti della comunicazione. Quindi, il bene ultimo da difendere è la tutela della democrazia.

Questa è a mio giudizio la sfida regolatoria che ci aspetta. Se vogliamo correrla, dobbiamo affrontare i nodi problematici prima esposti, nonché un'ulteriore questione, questa non riguarda le regole, ma il suo autore: si pone la necessità di disegnare una volta per tutte in termini di pesi e contrappesi il ruolo delle Autorità indipendenti e della Commissione Europea, entrambe rivendicanti compiti di decisione politica.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

C'è ancora Zaccaria. Giovanna De Minico sarà pessimista come lei dice, ma comunque ha ferme convinzioni. Io ne approfitto Giovanna per invitarti a dare la tua collaborazione al gruppo di

ASTRID su infrastrutture e reti, che è assai meno certo sulla soluzione tra separazione societaria e divisionalizzazione. Nel senso che per il momento il gruppo sta accumulando argomenti per l'una e per l'altra, quindi forse il tuo contributo può essere utile ma ne parleremo ad autunno quando questo lavoro sarà finito.

Roberto Zaccaria, l'ultimo intervento. Siccome sinora tendenzialmente, se dobbiamo usare questo termine, ci sono stati tre pessimisti e tre ottimisti tu sei decisivo per stabilire se prevalgono gli ottimisti che investono sul futuro o i pessimisti che ne segnalano i gravi problemi e le gravi minacce.

On. Prof. Roberto Zaccaria:

No, io dunque dirò pochissime cose anche perché questi interventi finali sono anche in proporzione al contenuto che ciascuno di noi ha dato al libro. Siccome ne ho dato uno molto modesto, farò un intervento molto breve. Io mi sono limitato a coordinare, voi sapete che il lavoro di coordinamento è un lavoro complesso che insomma in genere si fa quando si cresce nell'età, con il tempo. Allora io voglio prendere lo spunto, considerazioni tra serio e semiserio, però da quello che ha detto Franco Pizzetti, cioè ha concluso il suo lungo intervento sul libro dicendo "adesso che avete scritto questo libro il libro è superato quindi se volete potete farne un altro". Mi ha ricordato quella frase, come un fulmine proprio, una frase che mi disse Barile nel '76. Io avevo scritto un libro sulla televisione, sulla legge di riforma del '75, io scrissi questo libro per andare in cattedra, riguardava proprio tutto…

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Non per fare il Presidente della RAI.

On. Prof. Roberto Zaccaria:

No, no, no per andare in cattedra. Però adesso ti spiego, la cosa importante è quella successiva, cioè appena io avevo concluso il mio libro, quindi molto soddisfatto, uscì la sentenza della Corte Costituzionale, quella del '76 che disse che praticamente tutto il sistema precedente doveva essere buttato all'aria, quindi Barile fa "hai scritto questo libro e adesso faranno una nuova legge e quindi il libro non ti vale più niente". Voi sapete che dopo la sentenza del '76 la legge successiva è arrivata circa vent'anni dopo perché ci furono delle difficoltà tra le forze politiche per fare quella legge e il mio libro quindi ha avuto vent'anni per, non dico che sia stato valido per tutti i vent'anni, però ecco pensavo alla profezia di Pizzetti su questo libro qui. Allora, mentre pensavo dicevo allora noi dobbiamo usare una tecnica legislativa diversa, cioè almeno per quanto riguarda la parte relativa alla televisione; loro hanno parlato del Codice Digitale, lei ha parlato delle telecomunicazioni… Io ho detto certo che se passano i due provvedimenti Gentiloni, uno alla Camera e uno al Senato, effettivamente il libro dovremo riscriverlo. E allora dicevo, diceva Passigli, se la tecnica di intervento formativo ha anche tenuto conto di alcuni fattori contingenti che riguardano la maggioranza in questo momento, anziché su provvedimenti così complessi; cioè alla Camera c'è tutta la materia dell'Antitrust sepolta da emendamenti dell'opposizione ma comunque che viaggia con i ritmi parlamentari che sono quasi uguali a quelli europei e al Senato c'è, invece, la riforma della RAI che naturalmente viaggia con i numeri del Senato immagino. Allora, io dicevo proviamo a pensare se ciascuno di noi volesse, con la tecnica di Guglielmo Tell, cioè con una tecnica di una sola mela: un solo punto dei due provvedimenti che vogliamo fare passare, però devono essere i due punti decisivi. Alla Camera, lui ha fatto "il limite antitrust è 45%". Apriti cielo, si è scatenato il finimondo "È incostituzionale" ecc. Ecco, io lì pensavo proviamo a fare almeno una norma sola che abbassa il tetto della pubblicità dal 18 al 16. Lui lo fa ma lo fa in maniera molto più sofisticata. Voi sapete che il vero grande problema della televisione oggi è che la gente non riesce

più a vederla perché i limiti sono devastanti. Sarebbe terribilmente popolare e nessuno potrebbe dire che è incostituzionale che il legislatore abbassi di un punto la quantità di pubblicità, ne guadagnerebbe la stampa, ne guadagnerebbe il sistema nel suo complesso.

On. Paolo Gentiloni:
Ma non la velocità del provvedimento.

On. Prof. Roberto Zaccaria:

No, secondo me Paolo lo si può scrivere in un Articolo: "i limiti di cui sono abbassati dal 18 al 16", oppure in una subordinata "sono abbassati dal 18 al 17 però chi sfora questo limite l'anno successivo – come la patente a punti – perde un punto e quindi va a 16". Io son convinto, questa norma cambia il sistema. Certo non è la riforma organica, il libro resta in piedi e naturalmente… Al Senato avrei un'altra soluzione e con questo chiudo naturalmente: di tutto il provvedimento che riguarda la RAI, la carta dei valori, il modello BBC, straordinario che Gentiloni ha fatto con un metodo impeccabile, prima le linee guida… Veramente una cosa che non si era mai vista però io ho la sensazione che Guglielmo Tell colpirebbe sulla modifica del Consiglio d'Amministrazione, perché quello è, è vero Emilio, il cuore, è proprio, il cuore del cuore del cuore. Io su questo ci ho riflettuto molto, allora dico l'emendamento potrebbe essere fatto in questo modo: si fa solo una norma su come si modifica il Consiglio d'Amministrazione, ma come si elegge il Consiglio d'Amministrazione? Il principio è non deve più dipendere dalla politica, difficilissimo. Allora tu hai previsto 11 persone, 11 componenti, io ne proporrei 110, attenzione perché poi dopo c'è la soluzione finale. 110 perché immaginate i partiti e tutti quelli che devono eleggere il Consiglio degli utenti, il Cnel ecc.; ciascuno anziché 1 moltiplica per 10 i suoi componenti quindi un sacco di candidature, una ricchezza enorme ecc. e si fanno, anziché 11, 110; però dopo si dice tra i 110 ne vengono sorteggiati 5-6 o forse 11. Esattamente come si fece coi concorsi universitari a un certo punto quando si voleva impedire… si disse si fa a sorteggio.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Col metodo delle palle calde e delle palle fredde.

On. Prof. Roberto Zaccaria:

No lo so, no lo so, però quello voglio dire… Voi provate a immaginare un meccanismo di un Consiglio d'Amministrazione. Adesso io ho fatto una regola un po' barocca che se ne fanno 110 e poi se ne sorteggiano 11 o 7 ecc. ma voglio dire sarebbe certamente la garanzia che quello *a priori* non dipende. Tu hai rotto il cordone ombelicale. Lo so benissimo che… Però ecco allora Guglielmo Tell: alla Camera si abbassa il testo della pubblicità, al Senato si fa una norma sul Consiglio d'Amministrazione in cui nessuno *a priori*, salvo che non controlli le palle calde e fredde, può sapere chi avrà come suoi rappresentanti e il sistema cambierà. Grazie.

Sen. Prof. Franco Bassanini:

Allora grazie a tutti, poi Zaccaria ci spiegherà come si convincono i senatori De Gregorio, Pallaro ecc., a votare questa semplice proposta e ci rivediamo, però rimane in vigore il libro. Noi non abbiamo avuto la stessa fortuna con la Costituzione europea, non siamo riusciti a mantenerla in vigore ma è colpa dei francesi e degli olandesi.