

Cronaca del Pomeriggio di Studio
“Audiovisivo, Telecomunicazioni, *E-Government*.
Mercato, Regole o Diritti?”

Roma, Senato della Repubblica, Biblioteca “Giovanni Spadolini”
(18/7/2007)*

di Miriam VIGGIANO**

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento - 2. Le esigenze di razionalizzazione nella società dell'informazione: carenze e invecchiamento precoce della disciplina di settore - 3. *E-governament* e semplificazione amministrativa: una chimera lontana? - 4. Il problema dell'accesso alle reti di comunicazione elettronica e dell'alterazione delle regole di concorrenza - 5. Il rispetto delle regole di sicurezza e riservatezza nella trasmissioni informatiche - 6. Osservazioni conclusive sulla regolazione multilivello e sull'incidenza degli obblighi comunitari nelle settore delle Tlc. Il disegno di legge AC 1825.

1. *Il quadro di riferimento*

Di fronte all'inarrestabile e continua evoluzione delle nuove tecnologie – le quali ormai rendono possibile o più facile ciò che prima era inverosimile o complicato (Amato) – si assiste nel dibattito giuridico, paradossalmente, a manifestazioni alterne di ottimismo e di apprensione. Da un lato, si rimane letteralmente affascinati dagli indiscutibili vantaggi che sarebbero arrecati allo sviluppo della personalità del singolo anche in adesione, come si vedrà, ai valori consacrati nella nostra Carta costituzionale. Dall'altro, si resta preoccupati per l'obiettivo difficoltà di controllare gli sviluppi delle moderne tecniche che si evolvono, nel concreto, in maniera *più che proporzionale* rispetto alla parallela metabolizzazione sociale ed alla rispettiva regolazione normativa.

Il discorso, che nel campo medico ha dato origine a complessi e vivaci dibattiti di natura bioetica, è particolarmente acceso nel settore dell'informazione. Il progresso dell'industria microelettronica e dei circuiti integrati sempre più sofisticati, la scoperta di diversi modi di diffusione del segnale, l'elaborazione di nuovi *standard* e protocolli di comunicazione hanno

* La versione definitiva del presente lavoro, completa dei riferimenti bibliografici, verrà pubblicata sulla *Rassegna di diritto pubblico europeo*.

** Dottore di ricerca in diritto pubblico interno e comunitario presso la Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli.

contribuito ad un rinnovamento globale dei mezzi di comunicazione interpersonale e dei cd. *mass media*. Il riferimento è, solo per fare degli esempi, alla trasmissione delle informazioni via satellite, tramite onde radio o fibra ottica; alla interconnessione globale delle reti telematiche mediante l'utilizzo di un protocollo di comunicazione comune che ha contribuito alla realizzazione di Internet; all'evoluzione di componenti elettronici dalle dimensioni infinitesimali che consentono l'utilizzo di apparecchi di forma e grandezza ridotta: basti pensare alle microcamere, ai moderni computer palmari o ai cellulari della moderna generazione.

La nuova frontiera è determinata, inoltre, dalla possibilità dell'integrazione e della convergenza di queste nuove tecnologie che rende quasi completamente intercambiabili i diversi mezzi: il cellulare può essere utilizzato per conversare, filmare, registrare e caricare i contenuti su Internet in tempo reale; la televisione diviene interattiva e multimediale; Internet può essere utilizzato non solo per navigare sul *web* ma anche per telefonare o guardare la televisione.

Nel complesso panorama descritto, innumerevoli sono le possibilità di implementare i valori costituzionali riconosciuti, fra gli altri, negli artt. 21, 97, 3, 2, 1 attraverso le nuove modalità di manifestazione del pensiero, le conquiste realizzatesi nel campo del diritto di informare ed essere informati, l'opportunità di contribuire a realizzare un maggiore pluralismo esterno ed interno, l'occasione di semplificare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, nel pieno rispetto del principio democratico, di eguaglianza e di dignità sociale.

Contestualmente, tuttavia, sorgono tutta una serie di problemi legati al bilanciamento degli interessi descritti con altri di natura diversa, ma di pari rango costituzionale, come la libertà di iniziativa economica, la libera concorrenza, la sicurezza o ancora il diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali. Il quadro è reso ancora più complicato dalla regolazione del settore che, da una parte, fa fatica a stare al passo con il costante e poliedrico mutare dello scenario di riferimento a cagione dell'evoluzione incessante della tecnica; e, dall'altra, è complessamente divisa fra diversi soggetti istituzionali. Il riferimento è alle attività normative – in senso orizzontale – di Parlamento,

Governo, *Authorities* di settore e – in senso verticale – di Comunità europea, Stato, Regioni anche alla luce della revisione dell'art. 117 Cost. che, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, ha affidato la materia dell'«ordinamento della comunicazione» alla potestà legislativa concorrente.

2. Le esigenze di razionalizzazione nella società dell'informazione: carenze e invecchiamento precoce della disciplina di settore

Alla luce delle problematiche descritte, lo stato dell'arte e le prospettive future sono state oggetto dell'incontro di studio promosso da Giovanna De Minico (per il coordinamento scientifico) – prof. associato di Diritto dell'Informazione e della Comunicazione all'Università degli Studi di Napoli "Federico II" – e da Astrid (per il profilo organizzativo) – Associazione per gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'Innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche – svoltosi a Roma, presso la biblioteca del Senato della Repubblica, il 18/7/07, dal titolo «Audiovisivo, Telecomunicazioni, *E-Government*. Mercato, Regole o Diritti?». Hanno discusso del tema: il presidente di Astrid, prof. on. Franco Bassanini; i ministri dell'interno e delle comunicazioni, prof. Giuliano Amato e on. Paolo Gentiloni; il presidente dell'autorità garante per la protezione dei dati personali, prof. Franco Pizzetti – come relatori – e i professori Pasquale Costanzo, Giovanna De Minico, on. Roberto Zaccaria – come interventori –¹.

In un settore quanto mai trasversale e multidisciplinare, esponenti della classe politica governante e della scienza giuridica hanno così dibattuto e fatto il punto della situazione, realizzando un circuito virtuoso alimentato dall'esperienza maturata in campi diversi ma complementari.

Da angoli visuali eterogenei si sono così delineate questioni irrisolte, problemi emergenti, carenze dell'attuale sistema normativo, tra cui, l'obbligo di adeguamento alle prescrizioni comunitarie, di cui si dirà nel prosieguo.

¹ La registrazione in formato digitale dell'intero pomeriggio di studio è consultabile sul sito web di Radio radicale all'url: www.radioradicale.it/scheda/230980/audiovisivo-telecomunicazioni-e-government-mercato-regole-o-diritti; nonché su www.astrid-online.it.

Le analisi effettuate si sono avvalse, fra l'altro, dell'attività di ricerca consegnata nel volume – curato dai tre professori intervenuti – dal titolo «I “tre codici” della società dell'informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche, contenuti audiovisivi» (Giappichelli, 2006), presentato in occasione dell'incontro.

La plurisetorialità della materia e delle questioni trattate non ha impedito di rilevare denominatori comuni alle diverse relazioni.

In primo luogo, è stata da più parti sottolineata l'esigenza di razionalizzazione e semplificazione del quadro normativo esistente. Come è stato evidenziato, discutere assieme dei cc.dd. tre codici – codice dell'amministrazione digitale, codice delle comunicazioni elettroniche e t.u. sulla radiotelevisione – non è operazione singolare, poiché la *ratio* della codificazione è proprio la semplificazione e la sistemazione dell'attività normativa di settore, al fine di rendere «maggiormente accessibile la conoscenza del sistema a cittadini e operatori» (Bassanini). I testi normativi commentati rivestirebbero lo *status* di codici della “società dell'informazione” (Amato), possibile preludio, in prospettiva, ad un unico codice della convergenza (Gentiloni). D'altronde, la necessità di ricondurre i diversi settori a sistema sembra essere la vocazione contenuta anche nell'art. 117 Cost., co. 3, che si riferisce alla materia attraverso la generale perifrasi, dal dibattito contenuto, dell'«ordinamento della comunicazione».

Nella relazione di Bassanini, tuttavia, sono stati criticamente evidenziati la lacunosità del testo unico sulla radiotelevisione, che, a dispetto dell'interesse alla completezza, omette di disciplinare la *par condicio* televisiva; e la tendenza all'«iperlegificazione» rinvenibile, ad esempio, nel codice dell'amministrazione digitale, che ridisciplina un intero settore, sottraendolo alla normativa secondaria – peraltro più flessibile –, facendo uno sforzo probabilmente non necessario e «contrastante con il carattere in divenire di discipline legate al mutare delle nuove tecnologie». Stesse perplessità in ordine al superamento di discipline, pur recentemente approvate, sono state espresse dal ministro Gentiloni, che ritiene ormai superati sia il t.u. sulla radiotelevisione, che la l.

112/2004 di ridisciplina del servizio televisivo per violazione degli obblighi comunitari in materia di concorrenza e pluralismo.

3. *E-government e semplificazione amministrativa: una chimera lontana?*

Le problematiche descritte della semplificazione amministrativa e normativa – come è stato ribadito – sono strettamente connesse anche alla difficile metabolizzazione sociale dei continui cambiamenti delle nuove tecnologie. Il ministro Amato si è lungamente soffermato su queste questioni legate, purtroppo, a doppio filo con un problema essenzialmente culturale: l'analfabetizzazione informatica. Quest'ultima oltretutto, è un *handicap* non più trascurabile, in considerazione di un processo di tecnologizzazione della società ormai irreversibile e destinato a puntare all'efficienza dei servizi e dell'apparato amministrativo in generale. Ciononostante, il divario generazionale e culturale - che producono una scarsa confidenza con il funzionamento e la logica dei nuovi servizi - rischiano di rallentare le utili innovazioni apportate dal progresso della tecnica. Sul fronte dell'amministrazione digitale il percorso è lontano dall'essere completato a causa del fattore umano e dei costi necessari per creare l'infrastruttura necessaria (Amato). Il concreto funzionamento del cd. *E-government* darebbe un significato del tutto innovativo ai valori di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., rendendo un servizio migliore, più veloce e, almeno nel lungo periodo, più economico. Tale punto è stato analizzato nella relazione di Costanzo che ne ha ben evidenziato le potenzialità sul piano della fruizione dei diritti e della realizzazione di un più efficace *welfare state*. Sarebbe possibile, infatti, per i cittadini accedere ai servizi pubblici «indipendentemente dal luogo di lavoro e di residenza, facilitando soprattutto le fasce più deboli della popolazione che hanno difficoltà a muoversi, come anziani e disabili» (Costanzo). È stato, dunque, ritenuto non «rinviabile» il piano di *e-governament* «se si vuole collegare valori democratici e modernizzazione del paese» (Costanzo). Per attuare e far funzionare tale progetto, come sottolineato dal relatore, è necessario «mettere in atto una modifica della strutturazione e del funzionamento della p.a.», sia in tutta l'attività

inerente alla gestione e realizzazione del servizio, che in quella inerente alla fruizione dello stesso (cd. *back* e *front office*).

In tale contesto, come rilevato da Amato e Costanzo, la situazione attuale presenta due forti *gap* inerenti alla necessità di formare adeguatamente la classe burocratica e di sviluppare l'interoperabilità fra le diverse amministrazioni, mettendo in comunicazione i sistemi informatici non solo all'interno del circuito di uno stesso ufficio, ma anche delle altre strutture locali e nazionali². Questa è anche la *ratio* che ispira il codice dell'amministrazione digitale il cui difetto, tuttavia, risiede nell'aver diffuso l'«illusione» generale che queste trasformazioni possano avvenire senza costi e investimenti per la creazione delle relative reti (Costanzo). In materia, come è stato ancora ricordato, il d.l. 14/3/2005 n. 35 sulla competitività ha previsto interventi per la diffusione delle tecnologie digitali, «destinando alcuni investimenti per l'ampliamento dei servizi regionali a banda larga del sistema pubblico di connettività», aprendo nuovi scenari a ciò che viene comunemente definito come il «federalismo digitale» (Costanzo). Soprattutto dopo la riforma del Titolo V, come menzionato nella relazione richiamata, resta «strategico» il ruolo delle regioni, a condizione però che sia assicurato un coordinamento e una certa «regia» nazionale. Lo scopo è sempre raggiungere l'integrazione fra le diverse amministrazioni fino alla realizzazione di «uno sportello unico globale per l'intera amministrazione», magari cominciando a seguire l'esempio dell'esperienza straniera ed «allestendo portali di accesso ai servizi pubblici in base al cd. ciclo di vita: ossia attraverso l'apprestamento di una tipologia dei servizi pubblici in funzione degli avvenimenti di maggior rilievo per le persone e le imprese (nascita, sanità, investimenti, fiscalità)» (Costanzo).

Da questo punto di vista, come emerso nel dibattito (Bassanini, Costanzo), si pone innanzitutto un problema di servizio universale – ovvero dell'obbligo di offrire a tutti un servizio di pubblica utilità – con la necessità di

² In proposito, il ministro Amato ricordava a scopo esemplificativo, le potenzialità offerte dalla rete informatica nella gestione dei servizi erogati dalle Asl per far sì che il medico di una struttura possa avvalersi dei dati e della cartella sanitaria di un paziente redatta da altro specialista afferente ad una struttura di una regione diversa, a vantaggio della velocità ed efficienza del servizio. Ciononostante, allo stato attuale, risulta che le reti delle Asl non sono ancora in grado di interagire fra regioni diverse, ed in alcuni casi, neanche all'interno di uno stesso ufficio.

effettuare adeguati investimenti che portino la diffusione su tutto il territorio nazionale della banda larga³, senza la quale non sarebbe possibile usufruire dei servizi di *e-government*.

4. Il problema dell'accesso alle reti di comunicazione elettronica e dell'alterazione delle regole di concorrenza

Sempre con riferimento al problema della fruizione dei diritti, l'altra questione discussa è risultata il lato attivo delle problematiche descritte, ovvero quella relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica che deve essere «garantito in condizioni di eguaglianza all'individuo e all'impresa per non alterare le condizioni di concorrenza» (Costanzo).

Come ha ricordato anche Amato sul tema delle liberalizzazioni e della parità di competizione fra gli operatori, «soltanto 4, 5 anni fa, nessuno – tranne forse gli italiani – avrebbe pensato nelle telecomunicazioni a prendere la rete, separarla, farne una *essential facility* [...]. Si era pensato che fosse sbagliato spingere il pedale sulla rete telefonica come *essential facility*, che fosse meglio spingere verso la creazione di *facilities* di ciascuno degli operatori; e che, quindi, la concorrenza dovesse essere *facilities based* e non *service based*»; ciò perché «le tecnologie si presentavano talmente cangianti, miste, da non aver bisogno tutti [i fornitori di servizi] di una rete fissa ma di poter contare sul *wireless* o su altr[e tecnologie]». A distanza di tempo si è compreso che il costo per la realizzazione dell'infrastruttura di una rete di comunicazione elettronica è talmente alto, che non consentirebbe ad ogni operatore di costruirsi la propria rete personale per fornire a terzi un servizio di comunicazione elettronica ed entrare nel mercato in un regime di liberalizzazione e di parità con gli altri soggetti (Amato).

Per tale motivo, anche le regole di concorrenza devono adattarsi alla necessità di garantire a tutti le stesse possibilità. Si deve continuare a puntare, dunque, sull'istituto delle cd. *essential facilities* che impone al proprietario

³ Si tratta di un tipo di collegamento veloce che consente a più segnali di condividere la stessa linea trasmissiva, come ad esempio la connessione realizzata attraverso la fibra ottica.

dell'infrastruttura – che si trova in posizione dominate – di concederne l'utilizzo a terzi delle proprie risorse.

Il fine è, anche in questo campo, quello di semplificare attraverso una normativa che riesca nell'obiettivo di trovare un ragionevole punto di equilibrio nel bilanciamento fra gli interessi della libera concorrenza e della protezione degli investimenti. Il tema è stato ampiamente trattato nelle due relazioni di Gentiloni e De Minico, con alcuni punti di divergenza relativi soprattutto all'efficacia raggiunta dalla disciplina vigente ed al modello cui eventualmente ispirarsi per le modifiche normative di settore.

Nella relazione della De Minico è stata chiarita la funzione delle norme asimmetriche, definite come un'«applicazione dell'eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost., co. 2) all'art. 41 [...], e dirette a creare condizioni effettive di competitività tra l'*incumbent* (in Italia Telecom S.p.a.) – operatore verticalmente integrato, in quanto proprietario dell'infrastruttura e, al tempo stesso, fornitore del servizio al cliente finale – e gli altri operatori privi di una propria rete». A tale scopo, si è imposto al primo l'obbligo di mettere a disposizione la propria rete agli altri operatori, alle stesse condizioni economiche e giuridiche che esso riserva ai propri clienti. In merito, tuttavia, De Minico ha avanzato ampie riserve sul raggiungimento dell'obiettivo prefisso: «simulare condizioni analoghe a quelle che un mercato competitivo produrrebbe da sé». Infatti, se lo scopo ultimo delle regole asimmetriche è bloccare «la dominanza dell'*incumbent* prima che [questa] degeneri in una condotta abusiva», esso non sarebbe stato raggiunto considerando che l'autorità *antitrust* ha più volte sanzionato Telecom Italia per abuso di posizione dominante. Tale circostanza dimostra il malfunzionamento delle regole apprestate, incapaci – evidentemente – di operare «in termini deflattivi sull'applicazione della disciplina *antitrust*» (De Minico).

Il vero punto nevralgico – peraltro all'ordine del giorno dell'agenda governativa e della consultazione avviata dall'*Authority* – rimane la prospettiva di riforma che, tenendo conto della situazione esistente, dovrà cercare di trovare un meccanismo capace di salvaguardare le regole di accesso e della concorrenza nonché di trovare delle forme di remunerazione degli investimenti

necessari, fra l'altro, per la creazione di nuove reti e per l'adeguamento tecnologico. I modelli cui poter fare riferimento in Europa, come ha sottolineato Gentiloni, sono diversi. Da un lato, quello tedesco incentrato sulla protezione degli investimenti e sulle *regulatory holidays* a salvaguardia della concorrenza: «in cambio di un piano per gli investimenti si è consentito una sorta di limitazione della concorrenza, nelle reti più avanzate delle telecomunicazioni». Dall'altro, quello del Regno Unito che «si basa sul concetto che stabilire regole eque di concorrenza sia di per sé sufficiente a creare una remuneratività degli investimenti». Quest'ultimo sistema è simile anche alla soluzione che si sta elaborando per il sistema italiano con il tentativo di «scindere il [soggetto] dominante in due tronconi» (De Minico). Si dovrebbero così creare due divisioni: la prima che gestisce la rete e la seconda che fornisce il servizio all'utente finale. In tal modo, il cliente/operatore dovrebbe accedere alla rete alle stesse condizioni offerte, dalla divisione che gestisce la rete, a tutti gli altri soggetti che offrono il servizio al consumatore.

Molto critica è stata, tuttavia, l'opinione sull'adozione di questo modello – simile a quello sperimentato dal 2005 nel Regno Unito – espressa da De Minico, poiché non risolverebbe il problema dell'uguaglianza reale tra gli operatori e della tutela degli investimenti.

La relatrice ha sottolineato che il punto è l'individuazione del soggetto che dispone del capitale per investire. In altre parole: «bisogna vedere se la divisione a monte [i.e. il soggetto che gestisce la rete] oltre ad avere l'autonomia di scegliere – fra l'altro – la propria sede, il marchio, i dipendenti ecc., ha anche autonomia di bilancio; e possiede i soldi per innovare la rete. Solo in quest'ultimo caso, infatti, l'autonomia sarà vera». Nel concreto, tuttavia «questa autonomia di bilancio non ce l'ha, e non la potrebbe avere, perché in base al nostro diritto commerciale, chi investe i soldi e mette il capitale di rischio ha diritto ad avere un ritorno. Ed il ritorno è proprio nei diritti amministrativi, nel riconoscimento di poter dirigere la politica aziendale».

Rebus sic stantibus, a decidere «gli investimenti sarà sempre l'*incumbent*/Telecom, che da solo stabilirà, in base al proprio ritorno economico,

su quali nuove reti investire o quali saranno le nuove interfacce; alterando la *par condicio* fra i fornitori della prestazione finale» (De Minico).

Una soluzione «drastica» ma più efficace dovrebbe «spostare la gestione ad un soggetto che non abbia alcun interesse rispetto agli operatori» che offrono il servizio finale al consumatore: «se la rete viene tolta ed assegnata ad un certo tipo di soggetto, la *par condicio* sarà effettiva». La tesi esposta assume che la vera concorrenza «non può essere più sui servizi ma deve essere concorrenza delle reti» (De Minico).

Come ha ricordato anche Gentiloni, l'evoluzione tecnologica fa sì che occorra investire sulle reti diverse, perché la vecchia rete è satura. Per tale motivo, la regola asimmetrica dovrà avere due obiettivi apparentemente «configgenti»: promuovere la concorrenza e sostenere gli investimenti. Da questo punto di vista, De Minico ha sostenuto che: «se Telecom investirà sulle nuove reti, promuovere la concorrenza significherà che quelle nuove reti [...] devono essere messe a disposizione degli altri operatori, che avranno diritto di accedere alle reti e pagare un prezzo. Se la regola asimmetrica fosse solo spostata verso la concorrenza, allora il prezzo di accesso dovrebbe tener conto solo dei costi degli investimenti, ma non anche del rischio dell'investimento». La questione, però, è che non c'è un obbligo del gestore di effettuare nuovi investimenti, per cui «affinché gli si dia un incentivo, la regola asimmetrica deve tener conto dell'altro obiettivo: garantire un ritorno economico in ragione del capitale investito. Chiaramente non degli investimenti inefficienti – cioè quelli che giovano solo a Telecom – ma gli investimenti efficienti, quelli che creano ricchezza e si muovono verso il *common good*» (De Minico).

Alla luce di queste considerazioni, è abbastanza criticata dalla relatrice sia la soluzione tedesca della «vacanza regolatoria» – secondo cui non bisognerebbe introdurre regole per le nuove reti, al fine di garantire a chi ha investito l'autonoma determinazione dei prezzi per ottenere un ritorno economico –; che quella iper-regolatoria, la quale comporta «che i nuovi investimenti non siano affatto remunerati perché, in tal caso, nessuno investirà nelle nuove reti, mancando ogni forma di incentivo». La prima è tutta spostata

sul lato dell'*incumbent* a tutela degli investimenti, la seconda è tutta spostata sulla concorrenza dei servizi.

De Minico fa, inoltre, notare che in Italia l'individuazione della misura di compromesso è affidata all'autorità garante di settore previa consultazione con le parti interessate. La vera questione, ha sostenuto, è che la «l'autorità deve decidere previa consultazione di *tutte* le parti potenzialmente coinvolte – soggetto dominate, operatori che vogliono entrare nel mercato, consumatori –, poiché l'impatto delle nuove regole non è solo sulla rete, ma anche sugli altri fornitori e sui cittadini». Ciò perché se il contratto normativo vede coinvolte solo due parti (Autorità e *incumbent*), mentre le future regole incidono anche su situazioni giuridiche di terzi (ovvero degli altri operatori e dei consumatori), questi ultimi soggetti – in quanto estromessi – subiranno modificazioni alla propria sfera giuridica per effetto di una volontà negoziale altrui» (De Minico). La tesi che si riporta sostiene, da questo punto di visto, «che la regolazione equilibratamente partecipata è più garantista di quella negoziata a parti ristrette, prevista nel modello che l'Italia vorrebbe importare dal Regno Unito. (De Minico). L'interesse sottostante, d'altronde, è la tutela del valore del pluralismo giuridico – delle fonti e dei contenuti – nell'ottica della garanzia del principio di democrazia.

5. Il rispetto delle regole di sicurezza e riservatezza nella trasmissioni informatiche

Rimanendo sul piano della protezione dei diritti dei singoli, il dibattito è continuato evidenziando con forza l'esigenza che «la fornitura dei servizi pubblici elettronici avvenga, comunque, in un ambiente retto dai principi di riservatezza e sicurezza» (Costanzo).

In merito, il prof. Pizzetti, presidente dell'autorità garante per la protezione dei dati personali, ha esposto le problematiche legate all'attuale regolamentazione, costantemente superata dai cambiamenti della realtà cui si riferisce: evoluzione normativa ed evoluzione tecnologica viaggiano ormai su binari separati ed a velocità differenti.

Già il codice amministrazione digitale, appena uscito, vede a 24 mesi di distanza l'approvazione di una normativa parallela e diversa relativa al sistema integrato delle banche dati dell'attività tributaria e finanziaria. Analogamente, la nuova legge finanziaria prevede la realizzazione di un sistema integrato delle banche dati di interesse nazionale «con enormi difficoltà anche per il Garante di definire innanzitutto quali sono le banche dati interesse nazionale, quali i sistemi di protezione e sicurezza che devono essere assicurati, quali i soggetti che ne hanno accesso ecc.» (Pizzetti).

In merito, sono evidenti i problemi legati alle esigenze di protezione dei valori costituzionali di tutela della persona e della sua sfera privata che devono essere risolti attraverso un delicato bilanciamento fra riservatezza dei singoli, semplificazione dell'azione amministrativa, sicurezza, esigenze di equità tributaria – considerando che le banche dati finanziarie rendono più facili i controlli su eventuali evasioni fiscali –.

Lo stesso complesso rapporto, come è emerso nella relazione del garante, investe la conservazione dei dati relativi al traffico delle comunicazioni elettroniche che, per finalità di sicurezza e repressione dei reati, deve essere registrato e conservato dai fornitori di accesso Internet. Il riferimento è alle disposizioni previste dall'art. 6 del d.l. 144/05 che sancisce l'obbligo di conservazione di tutti i dati di traffico telematico che consentono la tracciabilità degli accessi e dei servizi fino al 31/12/2007. Dopo la data indicata dovrebbero, invece, produrre effetti le modifiche all'art. 132 del d. lgs. 196/2003 che, in proposito, sancisce la possibilità di conservare tali informazioni per la durata di sei mesi «per finalità di accertamento e repressione dei reati», aumentati di altri sei mesi «per finalità di accertamento e repressione dei delitti di cui all'art. 407, co. 2, lettera a) del codice di procedura penale, nonché dei delitti in danno di sistemi informatici e telematici» (art. 6, co. 3, d.l. 144/05). Pizzetti insiste sulla difficoltà di definire cosa debba intendersi per dato telematico – solo il dato relativo «all'accesso al sito o anche tutta l'attività svolta all'interno del sito» – non definito precisamente dalla disciplina vigente, contribuendo a creare incertezze in ordine agli obblighi dei *providers*. Di conseguenza non sarebbe neanche quantificabile il costo dell'applicazione e l'onere a carico degli

operatori, per i quali la disciplina non prevede «se debbano essere ristorati con finanziamento pubblico oppure scaricati sulle tariffe» a danno dei consumatori (Pizzetti). Oltretutto, afferma il garante, ci sarebbero regole diverse per i vari fornitori di servizio: «in Italia a seconda dei diversi gestori cambiano le modalità di ritenzione dei dati» e se un domani un giudice dovesse richiedere la consultazione dei dati di traffico telematico potrebbe averli da alcuni gestori e non da altri (Pizzetti).

Sullo stesso tema è intervenuto anche Gentiloni che ha evidenziato la necessità di realizzare «uno sforzo per anticipare l'esame delle questioni relative alla *privacy* nel momento in cui si sviluppano le nuove tecnologie, per evitare che i [relativi] meccanismi [...] intervengano troppo tardi». La nuova frontiera nel settore della convergenza saranno, ad esempio, le tecnologie *Rfid* (*Radio Frequency IDentification*) che, applicate ad un'etichetta, consentono di rintracciare l'oggetto cui sono incorporate attraverso la ricezione di onde radio a bassa frequenza. In prospettiva, sarà molto semplice «ricostruire il contenuto di un carrello di spesa al supermercato e magari non si smarriranno più i bagagli negli aeroporti» (Gentiloni), ma si perderà un 'pezzo' della propria identità personale e della propria sfera intima e privata se queste tecnologie non saranno adeguatamente disciplinate.

6. Osservazioni conclusive sulla regolazione multilivello e sull'incidenza degli obblighi comunitari nelle settore delle Tlc. Il disegno di legge AC 1825.

Un ultimo punto, variamente toccato da tutte le relazioni, è stata la complicazione proveniente dal carattere multilivello della disciplina di settore. Sempre più problematico è – da un lato – tracciare i confini fra regolamentazione politica, affidata a Parlamento-Governo, e ambiti di regolazione delle autorità indipendenti (Bassanini), nonché – dall'altro – adeguarsi agli obblighi provenienti nei vari sottosettori dalla normativa comunitaria.

In materia di telecomunicazioni c'è un processo continuo di aggiornamento della disciplina esistente. Lo stesso pacchetto di direttive

approvato nel 2002 ancora non è stato recepito in tutti i Paesi dell'UE, ma è già attualmente oggetto di nuove proposte di revisione. Il punto è stato evidenziato da Gentiloni che ha esposto il bisogno di «differenziare i soggetti della regolamentazione in modo da rendere meno drammatici i tempi necessari per l'adeguamento della regolamentazione rispetto all'evoluzione tecnologica». Ciò magari affidando alcuni poteri a soggetti con capacità decisionali più rapide, come ad esempio un'*authority* europea per la regolazione nel settore delle telecomunicazioni (Gentiloni).

Analogamente, nel governo multilivello delle Tlc – in teoria diviso fra Comunità europea, Stato e Regioni – è apparso singolare la tendenza comunitaria ad operare nella logica di un «centralismo gerarchizzato» spogliando, in alcuni casi, gli Stati della rispettiva autonomia decisionale (Amato). In proposito, il ministro dell'interno ha ricordato la vicenda della Raccomandazione della Commissione CE dell'11/3/2003, introdotta per rendere più elastica la gestione della direttiva quadro 2002/21/CE e aiutare le autorità nazionali di regolazione nell'individuazione dei *mercati rilevanti*. Allo stato dei fatti, tuttavia, le ANR hanno dovuto interpretare i dettami della raccomandazione come «impositivi di una presunzione assoluta in materia di mercati regolabili» e, dunque, come vincolanti nonostante la natura di *soft law* della fonte comunitaria (De Minico).

Infine, l'altra questione all'ordine del giorno dell'attuale adeguamento ai parametri dell'ordinamento comunitario si incentra sui provvedimenti necessari per far fronte alla «condanna senza appello» della Commissione europea, che ha aperto, nei confronti dell'Italia, la procedura di infrazione per violazione del principio del pluralismo e delle norme sulla concorrenza (Gentiloni).

La CE – con l'invio al Governo italiano, ex art. 226 Tr., di una lettera di messa in mora il 19/7/2006 e di un parere motivato il 18/7/2007 – ha ritenuto che la legge 3/5/2004 n. 112, in materia di assetto del sistema radiotelevisivo, non abbia rispettato gli obblighi imposti dalle norme di concorrenza UE, avendo introdotto restrizioni ingiustificate alla prestazione di servizi di radiotelediffusione avvantaggiando gli operatori analogici esistenti. La Commissione ha ritenuto che tale normativa possa violare le direttive 2002/21/CE, 2002/20/CE e

2002/77/CE, prevedendo dei potenziali ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi di radiotelediffusione in tecnica digitale e rafforzando la posizione dei soggetti già presenti sul mercato analogico. La questione è ancora sul tavolo del Governo e del ministro delle comunicazioni che, anche per venire incontro ai rilievi comunitari, ha presentato il d.d.l. AC 1825 di riforma della disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale. Il progetto è attualmente all'esame delle commissioni parlamentari competenti per materia, dopo essere passato attraverso un'accesa indagine conoscitiva. I punti principali riguardano, fra l'altro, il nuovo spostamento della data di *switch off* del segnale analogico, delle modalità di dismissione delle reti nella fase di transizione al digitale terrestre, nonché della fissazione del tetto pubblicitario massimo all'interno delle trasmissioni televisive su cui si è soffermato anche Zaccaria. Il nuovo d.d.l. non tocca, invece, il problema delle modalità di assegnazione delle frequenze una volta chiusa la fase di transizione al digitale terrestre che rappresenta la chiave di volta per la valutazione dell'effettivo rispetto del principio pluralistico, perdendo forse un'utile occasione per fare definitivamente chiarezza ed adempiere l'esigenza che, come un filo rosso, ha legato tutti gli interventi e le relazioni del convegno: il bisogno di semplificazione normativa e ordinamentale della società dell'informazione.