

COMMISSIONE PER I DIRITTI E I DOVERI IN INTERNET

Presidente On. Laura Boldrini

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE

DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

ANGELO MARCELLO CARDANI

Camera dei Deputati

12 gennaio 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e illustri Componenti della Commissione, esprimo il mio ringraziamento, anche a nome del Collegio che rappresento, per l'opportunità che ci viene offerta di essere ascoltati nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare incaricata di elaborare una *Dichiarazione dei diritti in Internet*. Si tratta di una occasione preziosa di riflessione, di studio, di elaborazione di proposte.

Molto opportunamente ed appropriatamente, la bozza di *Dichiarazione* messa a consultazione da codesta Commissione lo scorso 8 ottobre, fondata sui principi di libertà, eguaglianza, dignità e diversità della persona, individua i diritti fondamentali dei cittadini nell'uso della rete. Mi riferisco in particolare agli articoli della *Dichiarazione* che concernono il diritto di accesso alla rete ed ai suoi contenuti ed il principio di neutralità della rete; i diritti di autodeterminazione e inviolabilità dei dati personali; il diritto all'identità, alla privacy e all'oblio. Nell'ambito di questa cornice di diritti, quello di accesso, che traduco, nel suo fine ultimo, nei termini di diritto alla libera circolazione del pensiero attraverso i nuovi mezzi messi a disposizione dalla tecnologia, e dunque di superamento di ogni forma di divario digitale, sia esso infrastrutturale, culturale o economico – che è il tema che più di tutti interpella l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, alla luce delle attribuzioni ad essa affidate dall'ordinamento - costituisce indubbiamente un principio fondamentale per una moderna democrazia.

Internet è ormai una dimensione essenziale ed irrinunciabile per il presente e il futuro della nostra società; nell'arco di due decenni la rete ha assunto la natura di immenso spazio di libertà individuali e collettive; di fattore di crescita culturale, sociale ed economica; di mezzo universale di scambio e di conoscenza.

La redazione di una Carta dei diritti e dei doveri in Internet, cui è finalizzato il lavoro di codesta Commissione, appare dunque particolarmente apprezzabile, proprio in ragione del ruolo che la rete ha assunto. Ciò ovviamente non fa venir meno la condivisa consapevolezza che le molteplici questioni connesse all'accesso e all'utilizzazione di Internet travalicano, per la natura stessa della rete, la dimensione nazionale, e postulano un coordinamento a livello sovranazionale.

Con specifico riferimento alla bozza della Carta dei diritti oggetto dell'odierna audizione, nel ribadire il forte apprezzamento per l'iniziativa promossa, ritengo innanzitutto di condividere le valutazioni svolte nel *Preambolo* e, in particolare, la riconosciuta necessità di affermare anche su internet i diritti di libertà, uguaglianza e tutela della dignità e della diversità della persona, quali diritti fondanti della nostra Costituzione. In questa direzione si è sviluppata ed intende svilupparsi anche l'attività dell'Agcom nei confronti della rete.

Il ruolo fondamentale di Internet per lo sviluppo della società civile e democratica è stato più volte ribadito in sede europea: secondo il Parlamento europeo "*Internet dà pieno significato alla definizione di libertà di espressione sancita all'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*".

Muovendo dall'assunto che la libertà di espressione si manifesta sempre più anche attraverso internet, diventa strategico, ai fini di un'efficace ed effettiva tutela di tale libertà, il tema dell'accesso alla rete. Non casualmente, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in una risoluzione approvata il 9 aprile 2014 (n. 1987), ha riconosciuto che tutti gli Stati membri devono prevedere per ogni persona un diritto di accesso a Internet ispirato al principio di neutralità della rete. In altri termini, la risoluzione riconosce che l'accesso a Internet è essenziale per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e per garantire la stessa democrazia. L'accesso alla rete per l'universalità dei cittadini è sostanzialmente qualificato come condizione essenziale, nell'attuale contesto tecnologico, per una effettiva parità di condizioni e per un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza.

Allo stato dell'evoluzione della tecnologia e dei servizi - e del prepotente proporsi della rete quale nuovo ed irrinunciabile mezzo di comunicazione, formazione ed informazione dei cittadini - il diritto all'accesso deve ormai essere necessariamente declinato nella sua duplice accezione di accesso quale condizione universale (tutti devono poter avere una connessione territorio/popolazione), e di accesso in ambiente di *net neutrality*, ossia in assenza di barriere tecniche ed economiche all'interoperabilità dei vari livelli della rete (c.d. *Open Internet*). Quest'ultimo aspetto, peraltro, delinea un nuova criticità del sistema su cui la regolamentazione è interpellata, ossia i differenti interessi

tra gli operatori *tlc-broadband* e i nuovi fornitori di servizi e contenuti a valore aggiunto (c.d. *over the top* – OTT).

Il tema della neutralità della rete è strategico. Ritengo che nel contesto di una dichiarazione dei diritti della persona su Internet esso debba necessariamente essere proposto esattamente nei termini in cui viene presentato nell'articolo 3 del testo di codesta Commissione, ossia come divieto a discriminazioni, restrizioni o interferenze in relazione al mittente e al ricevente, piuttosto che al contenuto trasportato o all'applicazione o al mezzo utilizzato. E' questo, d'altra parte l'indirizzo propugnato senza esitazioni dalle istituzioni comunitarie, e che l'Agcom assume a riferimento.

E' ragionevole ritenere che il processo incessante di innovazione tecnologica consentirà una crescente disponibilità di banda, il che ridurrà i problemi di scarsità della risorsa, nondimeno - anche solo allo scopo di chiarire i contorni più di dettaglio del principio di neutralità, e di evitare che irrinunciabili bandiere e simboli di democrazia possano involontariamente tradursi in ostacoli all'innovazione tecnologica ed al successo dell'economia digitale – desidero osservare che il principio di neutralità della rete non deve però essere brandito come una clava per scoraggiare in partenza ogni riflessione ed approfondimento sulle tecniche di gestione del traffico. Si tratta dell'utilizzo di quelle tecniche che già oggi si rendono necessarie (ed infatti sono comunemente utilizzate) per risolvere problemi di congestione, sicurezza e integrità della rete, ma anche del possibile ricorso a soluzioni di *management* del traffico per rendere fruibili i cd. *Servizi specializzati*, ossia quei servizi digitali innovativi, con crescenti funzionalità d'uso, che sempre più inonderanno i mercati.

In termini concettuali, si tratta - io credo – di trovare ancora una volta il punto di equilibrio tra i valori e le esigenze irrinunciabili di una moderna democrazia politica ed economica. Altra cosa è assicurare a tutti i cittadini una connessione efficiente, nonché formazione e conoscenza digitale adeguata, al fine di rendere effettivi ed effettivamente esercitabili tutti i diritti di cittadinanza della nuova società digitale (libertà, eguaglianza, dignità, rispetto della diversità, conoscenza, pari opportunità); altra cosa è non vedere che per la stessa sopravvivenza della rete quale architrave di una società “*più aperta e più*

libera” - per stare al Preambolo del testo di codesta Commissione – occorre che si dispieghino in piena libertà e concorrenza – ovviamente nella cornice delle regole e delle garanzie comunitarie e degli ordinamenti nazionali - anche tutte le opportunità economiche e di innovazione che la rete è in grado di suscitare, stimolare, promuovere, veicolare.

Da questa nuova e più complessa declinazione del principio dell’accesso alla rete, deriva per conseguenza che il tradizionale parametro del *digital divide*, in origine inteso a qualificare unicamente la disforme distribuzione della possibilità di accesso ad internet in senso geografico (tra centro e periferia, tra aree urbane e rurali), ha assunto oggi un significato molto più articolato che concerne sia l’aspetto della educazione e dell’alfabetizzazione digitale, sia l’aspetto della qualità tecnologica dell’accesso. E’ un tema efficacemente sintetizzato nell’articolo 2 della Carta laddove si parla di necessità di superare ogni forma di divario digitale.

Quanto al profilo della educazione e dell’alfabetizzazione digitale - ciò che comunemente definiamo come *cultural divide* - dobbiamo avere presente che se l’Italia può ormai vantare una copertura della banda larga fissa quasi totale, in linea con quella dei maggiori Paesi europei (98,6% delle abitazioni, secondo i dati Eurostat 2013), lo stesso non si può dire a proposito della percentuale di coloro che *effettivamente* si connettono alla rete e la utilizzano in qualunque modo. Detta percentuale resta ancora drammaticamente bassa ove si pensi che nel 29% delle abitazioni non è stata attivata una connessione, pur essendocene la possibilità, e che oltre 1/3 degli italiani non usa in alcun modo il web. Questi indicatori fanno ben comprendere come esistano fasce della popolazione italiana che incontrano ostacoli in primo luogo culturali e sociali e, secondariamente, economici, che occorre sollecitamente rimuovere se si intende raggiungere l’obiettivo di una società realmente connessa, nella quale possano essere veicolati attraverso la rete tutti i servizi, a partire da quelli della pubblica amministrazione, senza creare ingiuste diseguaglianze tra coloro che hanno accesso alla rete e coloro che non sono in grado di farlo per un perdurante deficit di conoscenza e formazione, prima ancora che di opportunità economiche. E’ bene che la Carta sottolinei come queste nuove

forme di divario digitale siano esiziali all'espansione delle potenzialità di internet, al pari e più del *digital divide* infrastrutturale.

Ritengo che l'alfabetizzazione digitale costituisca un primario dovere dello Stato, e che la scuola e il servizio pubblico radiotelevisivo siano i luoghi deputati a contrastare ogni emergente e persistente forma di *cultural divide*. Nel gennaio 2012, in una segnalazione al Governo, nell'imminenza del varo di misure legislative in tema di liberalizzazioni e sviluppo, Agcom ebbe a sottolineare con forza l'esistenza di un grado intollerabile di analfabetismo digitale nel nostro paese, esiziale fattore di freno per la crescita economica e la diffusione della cultura e delle informazioni. In quell'occasione, l'Autorità presentò una serie di suggerimenti specifici sul tema dell'alfabetizzazione digitale, nell'ambito di una più articolata proposta inerente lo sviluppo dei servizi digitali, della moneta elettronica e dell'e-commerce. Successivamente, nel novembre del 2012, approvando le Linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del Servizio pubblico generale radiotelevisivo per il triennio 2013-2015 (delibera 587/12/CONS), l'Autorità ha ribadito l'esigenza di assumere la promozione e l'alfabetizzazione digitale e, più in generale, la fruizione consapevole delle nuove tecnologie, come obiettivi qualificanti e prioritari del nuovo contratto di servizio Stato-RAI. La proposta allo studio di codesta Commissione ci rafforza nell'intendimento di proseguire su questa direttrice anche nei prossimi atti di nostra competenza.

Quanto al secondo profilo, si deve tener conto del fatto che il progresso tecnologico spinge sempre più in avanti i requisiti minimi della qualità dell'accesso e pone l'accento sulle velocità con cui si effettuano le connessioni. L'Agenda Digitale europea non solo richiede agli Stati membri di conseguire entro il 2020 una copertura totale della popolazione ad una velocità di 30Mbps, ma si spinge a richiedere che entro la stessa data il 50% delle famiglie abbia sottoscritto un contratto per un collegamento ad internet ad una velocità di 100Mbps. Si consideri al riguardo, per cogliere il livello di difficoltà di questi obiettivi, che in Italia attualmente le connessioni oltre i 30Mbps sono disponibili solo nel 20% delle abitazioni, contro una media europea del 64%. L'Italia figura al 50° posto nella graduatoria del *Networked Readiness Index 2013* del World Economic Forum. Dunque la strada per conseguire i performanti obiettivi richiesti dall'Europa è ancora lunga e irta di difficoltà.

I dati che ho appena fornito credo siano più illuminanti di qualsiasi ragionamento in ordine a cosa si intenda, oggi, per *digital divide* di seconda generazione. Si tratta di un tema con delicate implicazioni di ordine culturale e tecnologico, la cui soluzione presenta difficoltà di gran lunga più complesse rispetto al passato, nel senso che richiede sia politiche di alfabetizzazione e formazione digitale intese a stimolare la domanda, sia adeguati investimenti in infrastrutture e reti di nuova generazione intese a migliorare l'offerta.

D'altra parte, l'accesso alle reti veloci è cruciale per la fornitura di una serie di servizi la cui universalizzazione costituisce condizione essenziale per un pieno dispiegamento della cittadinanza digitale (si pensi in particolare a quelli legati all'*e-learning* o all'*e-health*, ma poi alla generalità dei servizi in grado di connettere i cittadini con la Pubblica Amministrazione). E' evidente che tali servizi non possono raggiungere e privilegiare una parte sola, per quanto significativa, della cittadinanza, escludendone un'altra, peraltro proprio quella che da questi servizi potrebbe trarre – per ragioni di dislocazione geografica, e/o di condizioni di svantaggio economico e sociale – i maggiori benefici. Al riguardo, occorre tenere presente che anche una contestuale ampia diffusione di banda larga mobile (per la quale l'Italia vanta al contrario posizioni di preminenza nei ranking internazionali), può solo in parte compensare le carenze del network di rete fissa, sia per l'ovvia indisponibilità delle imprese a coprire con la banda larga mobile aree a fallimento di mercato, sia per le perduranti differenze in termini di qualità delle prestazioni tra rete fissa e rete mobile.

L'Agcom, nei limiti delle attribuzioni proprie di una Autorità di regolamentazione, ritiene di aver concorso significativamente in questi anni ad un'opera di effettivo superamento del *digital divide*. Essa ha guidato il processo di liberalizzazione del settore delle comunicazioni elettroniche, iniziato alla fine degli anni '90, determinando, attraverso la propria regolamentazione, le condizioni per una effettiva apertura del mercato alla concorrenza e, conseguentemente, per il conseguimento di una forte e generalizzata diminuzione dei prezzi dei servizi e per la moltiplicazione delle possibilità di scelta del consumatore. Questo è un momento cruciale per l'attività di regolamentazione dell'Autorità propedeutica a favorire la massima diffusione di internet

sul territorio, obiettivo peraltro condiviso dalla strategia nazionale del Governo per la banda ultralarga. Per quanto ci riguarda, è in corso – infatti – l’approvazione del nuovo ciclo di regolamentazione che intende coniugare il duplice obiettivo di garantire la concorrenza tra operatori (con i connessi benefici in termini di qualità e prezzi dei servizi e di opportunità di scelta per i consumatori) e di favorire gli investimenti e l’innovazione, con quanto ne discende in termini di garanzia ai cittadini/consumatori di servizi di connessione ad alta velocità, in sintonia con le previsioni dell’Agenda digitale europea.

In applicazione della disciplina legislativa sul Servizio universale, ormai consolidata da quasi due decenni di ordinamento comunitario in materia, Agcom ha storicamente operato per assicurare a tutti i cittadini l’accesso alla rete telefonica ed ai connessi servizi ritenuti essenziali, *in primis* l’accesso ad internet. Ciò sul presupposto, convintamente sostenuto – ed oggi centrale nella iniziativa di codificazione di una Carta dei diritti di internet – che la possibilità dei cittadini di comunicare con ogni mezzo messo a disposizione dal progresso tecnologico, costituisca un diritto fondamentale della persona, che non può essere affidato esclusivamente alle dinamiche del mercato, per quanto sia esso fortemente concorrenziale. Il cosiddetto Servizio Universale - ossia quel set minimo di servizi forniti ad un livello qualitativo specifico e ad un prezzo “accessibile”, da garantire a tutti gli utenti che lo richiedano, a prescindere dalla loro collocazione territoriale - costituisce ancora oggi uno strumento imprescindibile di tutela dei cittadini rispetto alle regole della libera concorrenza, nonché un punto di partenza irrinunciabile per l’affermazione di una qualsiasi nuova frontiera dei diritti dei cittadini sulla rete.

In tal senso, trovo una perfetta sintonia tra il lavoro condotto in questi anni dall’Autorità e quanto stabilito nell’articolo 2 della *Carta* elaborata da codesta Commissione, ove si prevede il diritto di ogni persona ad accedere a Internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate, nonché l’esigenza di approntare interventi pubblici commisurati all’obiettivo del superamento delle diverse forme di *digital divide* (culturale, infrastrutturale ed economico).

A quest'ultimo proposito, un tema di particolare rilievo è proprio quello dell'educazione all'utilizzo della rete, che nella *Carta* (articolo 13) è identificato alla stregua di un vero e proprio diritto di tutti i cittadini ad acquisire le capacità necessarie ad utilizzare Internet in modo consapevole e attivo. In altri termini, l'educazione ad un corretto utilizzo della Rete è giustamente considerata tra le condizioni necessarie al superamento del *divide* culturale.

Al riguardo, educare ad utilizzare al meglio Internet significa anche contribuire alla crescita della consapevolezza dell'utente sulle pratiche legali e non legali sulla rete. In tal senso, si è mossa l'Autorità con il regolamento sulla tutela del diritto d'autore on line¹ il quale – con il coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle imprese titolari di diritti video, audio, software, ecc. e delle istituzioni competenti – promuove e incentiva l'uso legale dei contenuti ed incoraggia con ogni mezzo (campagne di informazione, iniziative di alfabetizzazione, coinvolgimento di scuole e università) lo sviluppo di una offerta legale di qualità.

Mi piace ricordare alcuni tratti salienti di questo nostro regolamento, in quanto ritengo che il set di garanzie da noi approntato, secondo un rigoroso *balance* dei diversi diritti in gioco, ha molto a che fare con il lavoro condotto da codesta Commissione. Mi riferisco in particolare a tre (tra le molte altre) direttrici del regolamento: *i*) l'aver inteso e saputo temperare, il complesso dei diritti fondamentali emergenti dalla sua applicazione (libertà di espressione, tutela della riservatezza, tutela dei diritti di proprietà); *ii*) l'aver garantito nel procedimento, il rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa, nonché l'essenziale requisito procedimentale del contraddittorio; *iii*) l'aver concepito un disegno regolamentare che prevede interventi di *enforcement* solo su segnalazione di terzi, mai d'ufficio, mai nei confronti degli utenti-*downloaders* e con priorità ai casi di violazioni massive e a fini di frode su vasta scala.

Sono convinto possa trattarsi di principi, orientamenti e indirizzi utili anche all'azione a più ampio raggio che si propone codesta Commissione parlamentare.

¹ Tale regolamento è stato adottato con delibera n. 680/13/CONS.

Il corretto utilizzo della rete, come indicato all'articolo 11 della Carta, è altresì legato al diritto del cittadino a ricevere informazioni chiare, semplici e trasparenti dagli operatori, con particolare riferimento alle negoziazioni ed alla stipula di contratti tra operatori ed utenti. Su questo fronte l'Autorità svolge da anni, in collaborazione con le Associazioni di tutela dei consumatori, una efficace opera di vigilanza e regolamentazione su tutti gli aspetti che ineriscono i rapporti negoziali nel settore delle comunicazioni elettroniche (penso alla regolamentazione dell'obbligo di riconoscimento del credito residuo agli utenti; alla iniziative regolamentari di contrasto agli addebiti ingiustificati, in particolare con riferimento al traffico verso numerazioni a sovrapprezzo; ai molteplici interventi adottati sul fronte della trasparenza delle fatturazioni e del controllo della spesa; alla disciplina delle Carte di servizio ed alla vigilanza sul rispetto degli standard di qualità nell'offerta dei vari servizi di comunicazione elettronica).

Naturalmente anche su questo fronte c'è ancora molto da fare e, con specifico riferimento al tema dei diritti sulla rete, desidero assicurare che l'Autorità intende riservare una specifica attenzione al problema della interoperabilità di reti e servizi, consapevoli come siamo che da qui passa un pezzo essenziale della battaglia per una rete aperta, fruibile e realmente al servizio dei cittadini, in particolare allorché le piattaforme che operano in Internet forniscano servizi essenziali per un concreto esercizio dei diritti di cittadinanza digitale.

Al riguardo, ritengo che l'articolo 11 della Dichiarazione dovrebbe fornire l'occasione per regolare diritti e garanzie delle persone, nell'accesso alle piattaforme, anche sotto il profilo del cittadino consumatore, un fronte sempre più essenziale nell'ottica dello sviluppo dei servizi digitali e dell'e-commerce, con importanti implicazioni sotto il profilo dei diritti della persona *tout-court* (chiarezza e completezza delle comunicazioni; semplicità nell'esercizio dei diritti nell'ambito delle negoziazioni; disponibilità e facilità d'accesso a tutto il ventaglio delle garanzie previste dall'ordinamento).

Ma c'è un aspetto che viene prima di ogni altro, e che non a caso costituisce l'incipit della Carta. Si tratta del tema delle garanzie e della tutela, sulla rete, dei diritti

fondamentali della persona. E' un tema cruciale in quanto la rete sempre più si configura nella sua dimensione di mezzo e strumento di servizio pubblico.

Il passaggio dal Web 1.0 - fondato su siti di mera consultazione, testi statici ed ipertesti informativi, senza alcuna possibilità di interazione tra utente e contenuti - al Web 2.0, incentrato sui servizi interattivi e le reti sociali, ha comportato un definitivo e drastico cambio di scenario e di parametri di riferimento. E' ormai all'ordine del giorno il tema cruciale del rapporto tra responsabilità delle rete e diritti individuali e collettivi, un tema delicatissimo, che suscita un acceso dibattito tra chi pensa che Internet sia per sua natura un ambiente insuscettibile di qualsiasi forma di regolamentazione, e chi ritiene, invece, che esso debba necessariamente conoscere, per svilupparsi ulteriormente, una nuova fase di costituzionalizzazione delle proprie regole di base e di maturazione - per così dire - istituzionale.

La Carta - pur nella consapevolezza che il riconoscimento e la garanzia di diritti fondamentali della persona in Internet richiedono il bilanciamento con altri diritti quali la proprietà intellettuale, la libertà di espressione, la concorrenza - propugna, evidentemente, questa seconda opzione, e lo fa privilegiando la frontiera dei diritti dei cittadini-utenti. Tale mi sembra l'angolazione dalla quale, molto opportunamente, vengono letti e declinati principi quali il diritto alla privacy, il diritto all'oblio, il diritto all'informazione, il diritto alla tutela della persona. Non mi soffermerò ovviamente su ciascuna di queste questioni, ma cercherò di dare una lettura di questa parte fondamentale della Carta dal solo punto di vista dei compiti e delle funzioni dell'Autorità che rappresento, non rinunciando, nondimeno, in questa sede a rimarcare la difficoltà del compito e la complessità dell'esercizio che codesta Commissione ha intrapreso. Una complessità, rispetto al vecchio sistema di comunicazione e interazione individuale e sociale, che la Carta riconosce pienamente, laddove nell'individuare i criteri a cui il Codice della rete dovrà ispirarsi (articolo 14 della Carta), chiarisce che l'innovazione normativa in materia di Internet è sottoposta a valutazione di impatto sull'Ecosistema digitale

Partirei dal tema, strettamente connesso ai diritti in rete, della cd. "*web reputation*", identificato nella Carta (articolo 8) come *diritto all'identità*, ossia come

quella prerogativa in base alla quale ogni persona ha diritto ad una rappresentazione veritiera, integrale ed aggiornata della propria identità. Si tratta di un diritto che storicamente deve trovare un suo necessario bilanciamento con gli altri diritti di pari ordinazione, ed *in primis* con il principio della libertà di espressione e di informazione. E' una storia antica. L'informazione non deve ledere la dignità umana, ma il rispetto della dignità non deve far velo all'esigenza di informare liberamente, sulla base dei classici canoni di veridicità, essenzialità, temperanza. Nell'esercizio della professione giornalistica, come l'abbiamo intesa per decenni, questo bilanciamento è stato sostanzialmente conseguito con successo, anche in virtù di una consolidata disciplina legislativa e regolamentare. Uno dei principi cardini in questo delicato gioco di equilibri è stato certamente, ed è tuttora, il diritto di rettifica.

Ma in Internet? Accade frequentemente che scambi di opinioni in rete finiscano per trasformarsi in vere e proprie aggressioni mediatiche. Abbiamo, sulla rete, strumenti adeguati a reagire a queste derive? Si tratta di una domanda complessa a cui non è possibile dare risposte semplici. Mi limito ad osservare che proprio l'assenza di risposte semplici mi fa ritenere che il tema dell'anonimato sulla rete (articolo 9 della Carta) debba essere valutato con particolare cautela. Il fatto che non di rado chi utilizza linguaggi inappropriati in internet rimanga anonimo, introduce infatti al tema delicatissimo della eventuale responsabilità del gestore del sito, secondo il canone, sostanzialmente estraneo alla rete, ma ben presente alla vecchia disciplina editoriale e radiotelevisiva, della cosiddetta "*responsabilità editoriale*". Come dicevo, è un tema di enorme delicatezza, con implicazioni che afferiscono alla sfera dei principi costituzionali, e sui quali, non a caso, anche la giurisprudenza è apparsa ancora piuttosto incerta. Non ho ricette al riguardo, vorrei però segnalare il problema e suggerire comunque la necessità di distinguere tra il diritto all'anonimato della singola persona, dall'anonimato del soggetto che organizza la pagina web, persona fisica o giuridica che sia, e che dovrebbe assumere una specifica responsabilità in ordine alla pubblicazione ed alla diffusione di notizie, informazioni, o opinioni, tanto più se finalizzate ad attrarre *visitatori*. In questo caso, mi sento di dire che una pagine web o un sito non sono diversi dai tradizionali mezzi di comunicazione di massa (giornali, televisione, radio...). E' un tema controverso e delicato su cui ritengo che la Commissione debba svolgere una approfondita riflessione alla ricerca dei punti di equilibrio più idonei. Per parte mia, mi limito a chiedere se non sia

ormai matura l'esigenza di un aggiornamento dell'articolo 1 della legge 7 marzo 2001, n. 62, in tema di definizione e disciplina del prodotto editoriale.

Un ultimo tema su cui intendo soffermarmi, prima di concludere con qualche accenno alla questione della *governance*, è il tema della tutela dei minori in rete, tema che interessa e coinvolge direttamente l'agire dell'Autorità, che ricava dall'ordinamento molteplici funzioni e attribuzioni in materia.

Nel *Libro Bianco Media e Minori*, pubblicato a inizio 2013, abbiamo posto l'accento sulla necessità di avviare una profonda riflessione sugli interventi e sulle misure di garanzia più adatte a realizzare le condizioni per un approccio adeguato al nuovo contesto comunicativo digitale da parte dei minori, ed in particolare di quel prevalente universo di ragazzi ed adolescenti sempre meno *Tv-oriented*. In tale ambito, l'Autorità ha promosso di recente la costituzione di un *Osservatorio permanente delle garanzie per minori e dei diritti fondamentali della persona su internet*². Scopo dell'Osservatorio è la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione sia dei dati relativi al comportamento degli utenti in Internet e sui social network, sia delle *policies* adottate dagli operatori per la salvaguardia dei valori oggetto di tutela da parte dell'ordinamento e per la protezione delle fasce di utenza svantaggiate.

Nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di vigilanza ad essa attribuite in materia di garanzie dell'utenza, l'Autorità intende altresì individuare, partendo dalle *best practice* esistenti, le forme, gli strumenti e le azioni più consone ad intervenire su una materia così complessa, anche – ogni qual volta possibile - attraverso l'adozione di codici di autoregolamentazione. Autoregolamentazione e co-regolamentazione - strumenti di *soft-law* ampiamente riconosciuti a livello comunitario – appaiono indicati, entro la cornice dei principi e delle regole stabilite dagli ordinamenti, a conseguire obiettivi condivisi di interesse generale, in un contesto quale la rete, particolarmente insofferente rispetto a soluzioni di regolamentazione di dettaglio per via legislativa.

² L'Osservatorio è stato istituito con delibera n 481/14/CONS del 23 settembre 2014.

Osservo che anche codesta Commissione (articolo 14 della Carta) individua nell'autoregolamentazione – e quindi nella condivisione formale di principi e regole comportamentali - una delle forme appropriate a costruire un sistema di regole sulla rete e per la rete.

Vengo, infine, al tema della *governance*, i cui criteri di base sono indicati nell'articolo finale della Carta. In proposito, non posso che concordare sul fatto che Internet richieda regole conformi alla sua dimensione universale, che ne garantiscano il carattere aperto e democratico.

Scrivere le regole della rete coniugando libertà individuali e collettive e diritti economici è certamente una sfida ardua, così come è uno dei temi più complessi della cosiddetta *globalizzazione giuridica* la ricerca di un ordine giuridico globale in cui collocare Internet. Ciononostante, le istituzioni non possono restare inerti, né rispetto al dibattito in corso, né rispetto al compito di studiare e proporre modelli regolamentari.

Il dato con cui dobbiamo confrontarci è che Internet, terzo mezzo di comunicazione di massa per penetrazione (in alcuni Paesi la diffusione di Internet è già seconda solo al mezzo televisivo), è destinato ad affermarsi sempre di più come *mass media* di riferimento accanto alla televisione, acquistando una dimensione sempre più di “servizio pubblico” con evidenti ricadute sul pluralismo informativo e culturale. Ciò rende necessario individuare le *policy* più appropriate per garantire anche nel nuovo contesto la qualità dell'informazione, e con essa lo sviluppo dell'industria culturale, la tutela per le fasce deboli, il rispetto delle persone.

Al riguardo, l'Autorità concluderà nei prossimi mesi una Indagine conoscitiva su *Informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*, che fa seguito all'*Indagine sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online*, chiusa nel gennaio 2014. L'indagine intende approfondire le implicazioni - di ordine economico, sociale e culturale - della crescente e tumultuosa affermazione della rete quale nuovo medium, e di indagare i nuovi modelli di offerta dell'informazione online, con i mutamenti che essi determinano sia sull'esperienza dei cittadini che sulla stessa attività giornalistica, con quanto ne discende anche sotto il profilo del pluralismo informativo. Nello specifico essa intende *i)* indagare e circoscrivere gli ambiti economici di riferimento; *ii)* approfondire il

tema delle modalità di finanziamento delle imprese di informazione; *iii*) analizzare caratteristiche e conseguenze dell'impatto del web sull'industria editoriale e radiotelevisiva tradizionale; *iv*) focalizzare l'attenzione sull'offerta e sulla domanda di informazione, con specifico riferimento a quella fruita attraverso la rete; *v*) individuare possibili scenari di medio termine.

Col documento conclusivo di questa nostra Indagine, confidiamo di poter fornire un ulteriore contributo al prezioso lavoro avviato da codesta Commissione.

Per tornare conclusivamente al tema più generale di come approcciare il nodo della governance della rete, credo si possa affermare che il vecchio armamentario usato nel mondo analogico *pre-web*, che pure non è *tout court* utilizzabile, continui tuttavia a fornire le coordinate essenziali. I principi cui le nuove *policy* dovrebbero ispirarsi nell'approccio ad una, per quanto minima, regolazione di Internet, restano infatti, sicuramente, quelli a noi ben noti di derivazione comunitaria: proporzionalità, salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adeguate garanzie procedurali, efficace tutela giurisdizionale, bilanciamento dei diversi interessi in gioco, equità, trasparenza. Il tutto salvaguardando la capacità di innovazione della rete e promuovendo il massimo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Per quanto il quadro di riferimento dovrà necessariamente essere definito quanto meno a livello europeo, penso sia comunque necessario un contributo nostro, *nazionale*, all'individuazione delle politiche più adeguate al nuovo ecosistema digitale. Ed è un contributo che dovrà venire da tutte le parti interessate.

E' per questa ragione che ritengo preziosa l'iniziativa assunta dal Parlamento italiano ed in particolare il lavoro avviato da codesta Commissione. Elaborare in ambito parlamentare una tavola di principi condivisi in tema di diritti e doveri relativi ad Internet, è la direzione giusta per maturare in ambito nazionale un approccio condiviso ad un tema tanto complesso e delicato.