

XVII LEGISLATURA

**Commissione per i diritti e i doveri
relativi ad Internet**

Allegati

Seduta n. 5 di lunedì 12 gennaio 2015

INDICE

Autorità garante per la protezione dei dati personali.....	4
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	10
Autorità garante della concorrenza e del mercato	25

1.

L'elaborazione, da parte di questa Commissione, della "Dichiarazione dei diritti in internet", è un'iniziativa importante: perché contribuisce a promuovere, nei cittadini, la consapevolezza dei propri diritti nello spazio digitale e, insieme, nei responsabili delle istituzioni, la coscienza dei nuovi doveri.

La dimensione digitale è sempre di più il nostro "reale" spazio di vita: l'orizzonte concretissimo cui affidiamo la nostra esistenza, privata e pubblica.

Per ciò – ed è questa davvero la "cifra" dell'azione della nostra Autorità - proteggere i dati personali (cioè le parti di noi che consegniamo alla rete) vuol dire proteggere la nostra libertà e la nostra stessa vita.

Accanto alla straordinaria capacità di promuovere processi inclusivi, di partecipazione democratica e pluralistica. Infatti, internet ha anche dimostrato – con l'ambivalenza propria di ogni tecnologia – di poter amplificare, con effetti dirompenti, atti discriminatori, violenti, vessatori, spesso nei confronti dei soggetti più fragili o di quanti siano percepiti (e rappresentati) come diversi.

Alcune delle forme più insidiose della criminalità, anche organizzata, presuppongono oggi lo sfruttamento abusivo di dati personali, il furto d'identità, la frode informatica, quando non addirittura veri e propri attentati alla sicurezza nazionale realizzati in via cibernetica.

Ma anche tralasciando i fenomeni connessi all'uso illecito e dunque, pur nel suo "fisiologico" funzionamento, la rete espone gli utenti a rischi da non sottovalutare.

La profilazione e il monitoraggio delle scelte individuali (esprese dal comportamento on-line), consentono ad esempio diverse e più sottili strategie di esclusione.

Questi rischi di discriminazione e omologazione possono essere prevenuti soltanto con un consapevole esercizio, da parte di ciascuno, dei propri diritti in rete e con un impegno delle istituzioni tutte, nella consapevolezza che fenomeni globali- propri dello spazio digitale - esigono risposte altrettanto globali.

In questo senso e' irrinunciabile la prospettiva in cui si colloca la Dichiarazione – ovvero la promozione di quei principi nelle sedi internazionali– , pur essendo consapevoli dei limiti che incontra l'affermazione di una stessa regola in ordinamenti (e quindi in contesti sociali, politici, istituzionali) profondamente diversi tra loro.

Ciò che certamente condividiamo – e che abbiamo da tempo sostenuto – è la necessità di non lasciare la rete agli imperativi, mai egalitari, della lex mercatoria, demandando così a quella “legislazione privata” delle condizioni generali di contratto la garanzia, su scala mondiale, dei diritti fondamentali.

Perché, come ha ricordato la Corte di giustizia con la sentenza Costeja c. Google Spain, i diritti fondamentali non possono essere assoggettati alla mera logica del profitto, in armonia con il principio personalista sancito dal preambolo della Carta di Nizza .

Non si tratta di giuridificare uno spazio che altrimenti, lasciato alla discrezionalità dell’etica individuale, troverebbe un suo “ordine privato”: si tratta invece di difendere la libertà della rete dall’egemonia dei grandi monopolisti della rete da un lato e, dall’altro, dalle imposizioni dittatoriali degli Stati totalitari.

E’ dunque apprezzabilissima la scelta di pervenire a uno standard comune omogeneo, a livello globale, nella tutela dei diritti (della persona, oltre che della personalità) in rete, che garantisca ai cittadini di ciascun Paese - e qualunque sia la legge applicabile - uno statuto essenziale di garanzie e libertà, che è poi oggi il vero statuto della cittadinanza nella società digitale e della democrazia elettronica.

Ovviamente, questo “paniere” di diritti deve potersi attestare su un minimo denominatore comune, quale ad esempio quello considerato dalla Dichiarazione, che per quanto duttile non scenda oltre una certa soglia di astrazione, affermando come irrinunciabili talune garanzie che segnano davvero il punto di non ritorno nel processo di costituzionalizzazione dello spazio digitale.

E’ questo lo spirito con cui dobbiamo accostarci alla Dichiarazione, nella consapevolezza che molte delle affermazioni lì contenute possono apparire – a chi, come noi europei e italiani in particolare, è aduso a un livello assai elevato di garanzie in materia di protezione dati – scontate se non, addirittura, a volte anche riduttive rispetto alla nostra legislazione.

Rispetto a queste difformità, dunque, dobbiamo invece apprezzare l’affermazione, a livello globale, di diritti che in ordinamenti diversi dal nostro non hanno ancora riconoscimento, neppure formale, per la costruzione di un diritto pubblico (stavolta non più solo europeo) dello spazio digitale.

Le osservazioni che di seguito svolgerò si limiteranno, dunque, ai soli aspetti della Dichiarazione suscettibili di un ulteriore passo avanti, non certo nell’ottica del necessario adeguamento alla legislazione italiana, ma della promozione di istituti necessari per assicurare quello che è stato efficacemente definito l’“habeas

data”, in un tempo nel quale si concretizza la riduzione del corpo a dati e l’espressione digitale delle identità personali.

2.

Importante è anzitutto, all’art. 4, la qualificazione del diritto alla protezione dei dati personali come sintesi di libertà, eguaglianza, dignità; ‘pietra angolare’ di ogni sistema democratico nell’epoca della cittadinanza digitale.

La norma va poi letta insieme agli artt. 6 e 7 perché è il loro combinato disposto a riflettere, nella reciproca integrazione, le varie componenti del diritto alla protezione dei dati personali: la garanzia da ogni forma di “schedatura” e discriminazione quale condizione per potere liberamente esprimersi; il diritto al controllo sui propri dati e sull’uso che altri ne facciano; la libertà nell’espressione del consenso, che dev’essere effettiva soprattutto nei rapporti caratterizzati da asimmetria e squilibrio di potere, rischiandosi altrimenti nuove forme di prevaricazione dei più deboli.

Degno di nota è, in questo senso, il penultimo comma dell’art. 4, che recupera quella dimensione antidiscriminatoria che è alle origini della legislazione sulla protezione dati, in Italia affermatasi addirittura con lo Statuto dei lavoratori.

Analogo fine antidiscriminatorio ha, poi, l’affermazione della neutralità della rete e dell’universalità dell’accesso, che nell’impedire ogni forma di censura in ragione del contenuto o dell’utente, rappresenta la principale garanzia del carattere effettivamente democratico e, come si dice, della “capacità generativa” della rete.

Apprezzabile è, poi, l’espressa qualificazione come dato personale dei dati identificativi dei dispositivi, che consentendo di ricostruire il nostro comportamento in rete, possono rivelare aspetti privatissimi della nostra vita.

Importante anche la garanzia del singolo rispetto alle attività di profilazione e sfruttamento commerciale dei dati personali, così da impedire che gli interessi economici prevalgano sulle libertà individuali, come ha chiarito la Corte di giustizia.

Sotto altro profilo, ne deriva anche un’implicita tutela rispetto all’uso dei c.d. “metadati”, ovvero delle tracce “esterne” della navigazione che, proprio in quanto prive di “contenuto” sono in alcuni ordinamenti meno garantiti dei dati “identificativi” (ad esempio negli Usa, come sappiamo).

Tuttavia, essendo il passaggio non del tutto chiaro nella stesura della bozza, sarebbe preferibile con la giusta articolazione, estendere espressamente la riserva di legge e giurisdizione lì sancita per le intercettazioni in senso stretto, a un’attività, quale quella di acquisizione dei tabulati (anche, ma non solo telematici), la cui invasività non va sottovalutata, come ha ricordato la Corte di giustizia.

Con la sentenza Digital rights dello scorso aprile, infatti, la Corte ha dichiarato illegittima, per violazione del principio di proporzionalità, la direttiva sulla data retention, ritenendola carente delle garanzie minime, necessarie per impedire che un così prezioso mezzo di ricerca della prova degeneri in uno strumento di sorveglianza di massa, oltretutto poco utile alle indagini se privo della necessaria selettività.

Dell'art. 6 si apprezza invece, per altro verso, la previsione della riserva di giurisdizione per ogni tipo di intercettazione, dunque evidentemente anche per quelle di natura preventiva di competenza delle agenzie di intelligence, che come noto solo in pochi Paesi (prevalentemente europei) richiedono un vaglio giudiziale, sia pure solo estrinseco.

Il tema è di grande attualità, per effetto della grande emozione suscitata dai gravissimi atti terroristici di Parigi.

Mi permetto in questa circostanza di sottolineare che nel rapporto tra sicurezza e privacy occorrerebbe avere sempre un atteggiamento coerente, nel rispetto del grande equilibrio che ispira la nostra Costituzione.

E andrebbero evitate oscillazioni tra la recente planetaria indignazione per la scandalosa sorveglianza del Datagate e le pulsioni da più parti registrate in queste ore per una frettolosa compressione delle garanzie che il nostro ordinamento riserva per la protezione dei dati personali.

L'esperienza ci ha insegnato che una intrusione sistematica e indiscriminata nelle comunicazioni dei cittadini non risolve le difficoltà del contrasto al terrorismo.

E non mi riferisco al PNR proposto dai governi dell'Unione.

Tornando al testo l'art. 5, nel sancire il contenuto del diritto all'autodeterminazione informativa, dovrebbe forse prevedere più specifiche cautele rispetto alle raccolte massive di dati personali, con un generale obbligo di privilegiare dati anonimi, per i quali siano previste adeguate garanzie rispetto ai rischi di reidentificazione, sia pure mediata.

Garanzie, queste, che andrebbero previste espressamente anche rispetto al riutilizzo dei dati "generati e detenuti dal settore pubblico", ai sensi dell'art. 5, che con norma di valenza generale detta i criteri per la governance della rete.

L'infinita riproducibilità e riutilizzabilità degli "open data" è, infatti, una delle prerogative della rete tale da renderla uno straordinario fattore di partecipazione democratica, di progressione sociale inclusiva, di diffusione dell'informazione, della cultura e della trasparenza dell'azione amministrativa.

E tuttavia, questa medesima caratteristica, se non adeguatamente disciplinata, rischia anche di violare la dignità dei cittadini, come avverrebbe se, ad esempio, i dati sulla malattia dei dipendenti pubblici o sull'assunzione degli appartenenti a categorie protette (invalidi civili, ecc.) venissero divulgati in forma solo apparentemente anonima, ma in realtà tale da consentire l'identificazione dell'interessato.

Anche rispetto ai big data, dunque, le maggiori garanzie per l'interessato deriveranno dal rispetto dei principi di proporzionalità, non eccedenza, finalità, che forse sarebbe opportuno richiamare espressamente, nella loro reciproca integrazione.

3.

Se apprezzabili e complete appaiono le norme sull'identità digitale e la libera costruzione della personalità (art. 8), qualche riflessione in più stimola invece l'art. 9, ove l'equilibrio tra anonimato in rete e tutela di chiunque sia lesa da comportamenti illeciti tenuti on-line, è realizzato prevedendo la reversibilità e tracciabilità dell'anonimato (e quindi la possibilità di identificazione dell'agente) in base a provvedimento giudiziale, nei casi previsti dalla legge.

Questo bilanciamento – soddisfacente in un ordinamento democratico – proprio perché affidato alle tipiche garanzie liberali della riserva di legge e di giurisdizione, rischia tuttavia di rivelarsi inadeguato in contesti appena meno liberali del nostro.

In un ordinamento in cui il potere legislativo non sia espressione della volontà popolare e in cui l'ordine giudiziario sia privo di reale autonomia e indipendenza, infatti, non è difficile immaginare come le deroghe all'anonimato possano essere utilizzate dal regime per reprimere il dissenso e le minoranze.

E quindi saremmo tentati di auspicare in quei contesti forme di anonimato assoluto, come preconditione della libertà di espressione del pensiero e di partecipazione politica.

E tuttavia, siamo consapevoli che nella realtà globale gli steccati nazionali dei diversi regimi giuridici sono destinati a cadere e, quindi, il doppio regime (anonimato assoluto per gli Stati illiberali e anonimato tracciabile nelle democrazie) non avrebbe concrete possibilità di affermazione.

Come spesso accade, sul governo della rete si riflettono tensioni che rimandano a temi più ampi: la disciplina dell'anonimato esprime, forse più e meglio di ogni altra questione, il rapporto tra autorità e libertà; tra diritti individuali ed esigenze collettive; tra ragion di Stato e Stato di diritto.

Le soluzioni non sono sempre agevoli da ricercare, ma certamente la riflessione su questi temi costituisce una ineludibile premessa per governare la complessità del nostro tempo.

Del resto, nel tentativo di adeguare il diritto a una realtà che rischia di sfuggirgli per la rapidità dell'evoluzione tecnologica, non bisogna sottovalutare le implicazioni di sistema che ha ogni nuovo istituto giuridico.

Sul diritto all'oblio, ad esempio, l'art. 10 prevede la legittimazione di chiunque a conoscere i casi nei quali altri abbiano ottenuto la deindicizzazione di propri dati personali, ovvero la sottrazione alla reperibilità, con i motori di ricerca, di notizie a partire dal solo nominativo dell'interessato, pur conservandole, nella loro integralità, nel sito-sorgente.

Si dovrebbe quindi, evidentemente, pubblicare (sempre in rete?) un elenco dei soggetti che abbiano esercitato questa prerogativa.

In tal modo un diritto, quale quello all'oblio- affermatosi come garanzia di una "biografia non ferita" dallo stigma della memoria eterna della rete - rischierebbe, con un'eterogenesi dei fini, di rivolgersi nel suo opposto.

E questo non pare condivisibile, dovendosi invece preservare la natura autentica del diritto all'oblio, che già di per sé consente di coniugare memoria collettiva e storia individuale; giudizio pubblico e identità personale.

Nel senso da noi auspicato si muovono, in modo esplicito, le Autorità europee che nello scorso mese hanno votato all'unanimità un documento di indirizzo sul tema..

Penso che dobbiamo sempre garantire che la tecnica sia alleata, invece che nemica, dei diritti. E che la rete, sfuggendo alle opposte tentazioni della censura e dell'anomia, promuova le libertà e i diritti di ciascuno.

Del resto, la prima attuazione che della sentenza Costeja sta dando Google (e, quindi, le Autorità nazionali) dimostra come il diritto all'oblio, in particolare nella forma della deindicizzazione, non rappresenti in alcun modo un ostacolo al diritto di informazione.

Le richieste di deindicizzazione sono state infatti respinte in circa il 60% dei casi (ed è interessante notare come in Italia la percentuale di rigetti delle istanze sia maggiore che altrove), secondo criteri e valutazioni tendenzialmente condivisibili, come dimostra anche il fatto che nella maggioranza dei casi il Garante, adito successivamente al rigetto, non è pervenuto a soluzioni difformi.

E questo dimostra (a dispetto degli allarmi, invero non sempre disinteressati, per le gravissime conseguenze che la sentenza Costeja avrebbe determinato), che l'applicazione dei principi della protezione dati ai giganti della rete è sempre possibile e doverosa nonché, più in generale, che non vi possono essere per nessuno zone franche nel rispetto dei diritti fondamentali.

Ed è questo, al di là di ogni possibile valutazione sui singoli contenuti, il più importante e decisivo portato della Dichiarazione che quanto mai opportunamente Voi avete deciso di redigere.

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.

Audizione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato

Prof. Giovanni Pitruzzella

sulla

“Dichiarazione dei diritti in Internet”

Testo elaborato dalla Commissione per i diritti e i doveri in Internet

costituita presso la Camera dei deputati

12 gennaio 2015 - ore 10.30

I. Introduzione

Ringrazio la Presidente Boldrini e gli autorevoli componenti della Commissione per i diritti e i doveri in Internet, costituita presso la Camera dei deputati, per la possibilità offerta all’Autorità garante della concorrenza e del mercato di esprimere le proprie osservazioni su un’iniziativa di grande rilevanza quale la “Dichiarazione dei diritti in Internet” (di seguito anche la “Dichiarazione”).

Preliminarmente, vanno sottolineate l’importanza e l’innovatività della scelta di fondo sottesa alla Dichiarazione. Cioè quella di ricercare un nuovo catalogo dei diritti legato direttamente alla rete e alla realtà digitale. In questo modo si supera, senza ambiguità, quell’altro orientamento culturale che ha cercato di ricondurre entro il sistema dei diritti fondamentali tradizionali anche gli aspetti più innovativi dell’uso delle nuove tecnologie. I diritti fondamentali vanno interpretati - come statuisce l’art.1 - in modo da assicurarne l’effettività nella dimensione della rete. Ma tutto ciò è insufficiente senza l’elaborazione di un nuovo catalogo dei diritti. In effetti, l’era digitale ha rivoluzionato in maniera irreversibile le modalità che governano la creazione, la distribuzione, l’accesso e il trattamento dei dati e delle informazioni, la circolazione e la fruizione delle opere dell’ingegno, ponendo problemi nuovi che difficilmente possono essere risolti attraverso un’interpretazione adeguatrice delle nozioni che hanno alimentato il costituzionalismo dei diritti fondamentali.

Se il mondo del *web* può essere un luogo di realizzazione della dignità della persona e di realizzazione delle sue libertà e del fondamentale principio di eguaglianza, la tutela dei diritti nella rete si realizza soprattutto nella posizione di limiti ai poteri degli Stati ma anche a quei poteri privati che realizzano e gestiscono le infrastrutture per l'accesso alla rete e forniscono i servizi agli utenti, con l'obiettivo prioritario di garantire la libertà della rete. In questa prospettiva possono essere letti gran parte degli enunciati che compongono la dichiarazione e che paiono formulati tecnicamente in maniera adeguata al perseguimento di tali obiettivi.

Un problema che comunque andrà approfondito ulteriormente è quello di come assicurare pienamente, a fronte dell'esercizio dei diritti nella rete, la pari tutela dei diritti fondamentali di altri soggetti e, più in generale, di interessi fondamentali di tutta la collettività. Alcune disposizioni prevedono limiti ai diritti nella rete, ma essi possono essere applicati solo in presenza di un sistema di garanzie che riprende tecniche collaudate del costituzionalismo, quali la riserva di legge e la riserva di giurisdizione (art.6 sull'inviolabilità dei sistemi e domicili informatici; art.9 sull'anonimato). Il grande interrogativo che è posto dai fatti drammatici di questi giorni - che evidenziano la minaccia alle società europee da parte di un terrorismo fondamentalista che sfrutta internet come canale di proselitismo, di incitamento all'odio e di facilitazione di atti di violenza - è se una simile disciplina sia sufficiente e adeguata di fronte alla gravità delle minacce. Ovviamente c'è il serio rischio che si rafforzino pulsioni autoritarie e contrarie ai diritti nella rete, ma parimenti deve essere affrontata la questione se l'attuale previsione sulla sicurezza in rete (art.12), sia sufficiente a realizzare un adeguato bilanciamento delle diverse esigenze in gioco.

Al di là di questo aspetto, certamente cruciale, vorrei spendere qualche breve osservazione sui rapporti tra i diritti in internet e il mercato. La tutela dei diritti individuali è spesso contrapposta alla dimensione economica di Internet, come se il loro riconoscimento fosse incoerente con le esigenze del mercato. A mio avviso, tuttavia, si tratta di una contrapposizione fallace: tra la tutela dei diritti fondamentali e il mercato concorrenziale non vi è un'antitesi ontologica.

Infatti, l'idea di mercato che può ricavarsi dai Trattati europei è quella di un ordine giuridico, nel quale il diritto non solo definisce la cornice esterna, ma conforma il mercato stesso, col fine di rimediare alle esternalità negative, evitare gli abusi di potere economico, realizzare la concorrenza dove la dinamica spontanea porterebbe al monopolio, tutelare i consumatori, riconoscere i fondamentali diritti dei cittadini europei. Questa è l'"economia sociale di mercato" che costituisce la radice culturale della disciplina *antitrust* e che è ricompresa tra i principi costituzionali dell'Unione Europea.

In questa prospettiva, non solo il mercato può essere reso compatibile con i diritti, ma il suo corretto ed efficiente funzionamento, in taluni casi, costituisce condizione necessaria per renderli effettivi, in quanto amplia la libertà di scelta dei cittadini utenti di internet e contrasta l'abuso da parte di chi è dotato di un forte *market power*.

A mio avviso, dunque, è del tutto appropriato che il testo della dichiarazione affermi nel preambolo che *"i principi riguardanti Internet tengono conto anche del suo configurarsi come uno spazio economico che rende possibili innovazione, corretta competizione e crescita in un contesto democratico"*. Le redazione della Dichiarazione, tuttavia, offre l'opportunità di riconoscere ancor più chiaramente l'importante complementarità che lega diritti, mercato e concorrenza.

Fatte queste premesse articolerò le mie riflessioni, occupandomi delle tematiche affrontate nella bozza di Dichiarazione che maggiormente sollevano implicazioni connesse alla tutela della concorrenza e del consumatore, quali in particolare il diritto di accesso (art. 2), la neutralità della rete (art. 3), e i diritti e le garanzie sulle piattaforme (art. 11).

II. L'accesso alla rete

L'accesso alla rete in condizioni di parità costituisce presupposto ineludibile dell'inclusione digitale e del principio di eguaglianza. E', dunque, pienamente condivisibile la definizione di tale diritto sotto il profilo sostanziale, e non meramente formale, che si rinviene all'articolo 2 della Dichiarazione.

Presupposto necessario per il godimento del diritto di accesso alla rete è la disponibilità di adeguate infrastrutture diffuse sul territorio nazionale. Si tratta, tuttavia, di una condizione necessaria, ma non sufficiente per superare il *digital divide* che tuttora segna diverse fasce della popolazione italiana e spesso trova radici profonde nella dimensione culturale e sociodemografica prima che in quella infrastrutturale.

In Italia, la copertura di reti a banda larga di base – fisse e mobili – è ormai pressoché completa. Eppure, all'inizio del 2014, in Italia solo il 44% delle famiglie disponeva di una connessione ad Internet a banda larga attraverso la rete fissa, con un tasso di penetrazione di molto inferiore alla media europea, che sulla base delle rilevazioni di Eurobarometer si attesta al 65%. Ancora nel 2013, secondo la Digital Scoreboard, più del 34% della popolazione residente non aveva mai utilizzato Internet, a fronte di una media europea del 20%.

L'effettiva realizzazione del principio di uguaglianza nell'accesso a internet conosce inoltre una sostanziale discontinuità in relazione alle diverse aree geografiche del paese e in relazione alle diverse fasce della popolazione. Secondo i dati riportati in un recente rapporto Istat¹, ad oggi le famiglie del Centro-nord che dispongono di un accesso ad Internet in banda base da casa sono rispettivamente il 66,6%, contro il 58,3% delle famiglie del Mezzogiorno. Il divario si accresce, inoltre, in relazione a fattori quali il reddito familiare² e la fascia d'età della popolazione.

Ma l'aspetto culturale non è assolutamente secondario: tra le più importanti cause del ridotto livello di utilizzo di Internet, infatti, figurano l'assenza di competenza informatica (45%) ed una generale mancanza di interesse verso i servizi fruibili (63,1%)³.

In questo contesto, dunque, occorre rilevare come presupposto essenziale per un effettivo riconoscimento del diritto di accesso alla rete sia proprio l'educazione dei

¹ Rapporto Istat "I Cittadini e le nuove tecnologie" del 18 dicembre 2014.

² Nel il tasso di penetrazione delle connessioni residenziali a banda larga nelle famiglie ad alto reddito (89,8%) è più del doppio di quello delle famiglie a basso reddito (42,3%).

³ Cfr. Agcom, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online*.

cittadini all'utilizzo di tale strumento con modalità tecnologicamente adeguate. Assume, dunque, estrema rilevanza il legame tra il diritto di accesso e quello all'educazione affermato all'articolo 13 della Dichiarazione, giustamente ritenuto elemento essenziale per garantire l'effettività del primo. Solo sviluppando competenze digitali in maniera diffusa, ed in primo luogo attraverso l'educazione scolastica, è possibile porre le basi per l'esercizio effettivo del diritto di accesso ad Internet e, al contempo, promuovere lo sviluppo di un'economia digitale in grado di creare ricchezza.

Al tempo stesso, nella prospettiva della politica pubblica, lo sviluppo delle nuove reti impone una riflessione in merito alla definizione di un quadro coerente di politica industriale, regolazione e concorrenza – lo sviluppo delle nuove reti non è solo interesse degli operatori di telecomunicazione, ma dell'intera società ed economia italiana. Per queste ragioni, l'Antitrust, congiuntamente con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ha recentemente pubblicato un'indagine conoscitiva fornendo un contributo tecnico funzionale alla comprensione ed alla valutazione dei risultati conseguibili attraverso l'iniziativa privata e, di conseguenza, utile alla definizione di un contesto istituzionale di regole e, più in generale, del perimetro ottimale di una politica pubblica efficace, coerente e trasparente.

L'esistenza di un mercato competitivo è condizione fondamentale per assicurare al Paese servizi di connettività ad Internet idonei a rendere concreto il diritto di accesso alla rete. La concorrenza nell'offerta dei servizi di connettività ad Internet si è potuta sviluppare nel tempo con evidenti benefici per gli utenti di Internet in termini di prezzi, estensione della copertura, qualità delle connessioni. Non vi è dubbio che la concorrenza costituisca altresì stimolo essenziale per l'innovazione tecnologica e gli investimenti nelle reti.

L'Antitrust è intervenuta più volte proprio per tutelare la concorrenza nella fornitura dei servizi di connettività ad Internet. Ad esempio, l'Autorità ha recentemente inflitto a Telecom Italia una sanzione di oltre 100 milioni di euro per aver ostacolato, tramite pratiche discriminatorie, l'accesso dei concorrenti alla propria rete, che costituisce tuttora infrastruttura essenziale per erogare i servizi di telefonia e di accesso ad Internet.

La bozza di Dichiarazione afferma altresì che il diritto all'accesso non va inteso solo come possibilità di collegamento alla rete, ma anche come libertà di scelta per quanto riguarda sistemi operativi, *software* e applicazioni. L'art. 11 afferma, inoltre, che le piattaforme che costituiscono servizi essenziali per la vita e l'attività delle persone favoriscono condizioni per una adeguata interoperabilità. La nozione di interoperabilità non è contrapposta al principio di concorrenza, ma può invece risultare funzionale alla riduzione dei costi che gli utenti di servizi ed applicazioni sostengono per cambiare fornitore e, dunque, agevolare un pieno confronto competitivo rafforzando le possibilità di scelta dei consumatori.

La libertà di scelta dei cittadini riguardo ai sistemi operativi, *software* e applicazioni costituisce incentivo alla concorrenza dinamica a beneficio dello sviluppo complessivo del settore. Si tratta, in effetti, di un principio particolarmente rilevante con riguardo ai servizi di distribuzione dei contenuti in formato digitale, al fine di assicurare che le nuove filiere della distribuzione digitale delle opere dell'ingegno siano permeate da una concorrenza piena.

Infatti, l'assenza di interoperabilità vincola gli utenti all'uso di prodotti, servizi e contenuti distribuiti e compatibili solo con una specifica piattaforma tecnologica; al contempo, i gestori delle piattaforme diventano di fatto un passaggio obbligato per i fornitori di contenuti che vogliono fornire opere digitali agli utenti. Anche la concorrenza tra piattaforme alternative può risultare limitata dall'assenza di interoperabilità laddove quest'ultima comporti significativi *switching costs* che, in una prospettiva dinamica, limitano la capacità degli utenti di cambiare il sistema tecnologico utilizzato.

Il principio della tutela della interoperabilità come declinazione della concorrenza dinamica nei mercati innovativi dell'*information technology* è stato sancito dalla giurisprudenza comunitaria antitrust già con la decisione Microsoft del 24 marzo 2004 (caso Comp/37.792). Ma la decisione comunitaria che investe in maniera più diretta la tutela dei diritti dei consumatori nel mondo internet è il cd. caso Microsoft II del 2009 (caso Comp/39.530), allorché sono stati adottati impegni ai sensi dell'art. 9 del

Regolamento 1/2003 idonei a superare il deficit informativo rilevato dal lato della domanda restituendo al consumatore la piena possibilità di scelta tra soluzioni tecnologiche diverse.

Sul versante nazionale, è recente la decisione dell’Autorità di accettazione degli impegni presentati da due società attive nella fornitura alle scuole del *software* per il registro elettronico ai sensi dell’articolo 14-ter della legge 287/90 (caso I/778 del 17 dicembre 2014). In sede di avvio, l’Autorità aveva ritenuto che il parallelismo delle condotte delle imprese consistenti nella imposizione di restrizioni all’accessibilità dei dati dei registri elettronici per gli istituti scolastici, prodottosi nella fase di mutamento strutturale della domanda a causa dalle disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), che dematerializzava le comunicazioni scuola-famiglia ⁴, potesse configurare un’intesa restrittiva della concorrenza volta a creare ostacoli artificiali alla scelta da parte delle scuole di fornitori diversi per il software gestionale e per le applicazioni per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale.

L’Autorità ha accolto gli impegni presentati dalle imprese parti del procedimento che vincolano quest’ultime ad adottare, per l’esportazione dei dati contenuti nei database dei propri *software* gestionali, procedure che rendano i medesimi dati effettivamente fruibili da parte di altri operatori. Tale intervento, dunque, consente che i *software* gestionali e gli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia condividano le medesime basi dati, ampliando le possibilità di scelta degli istituti scolastici e quindi consentendo alle scuole di usufruire di una maggior libertà di scelta tra i sistemi gestionali concorrenti e tra gli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia.

⁴ In particolare, l’art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, posto che il Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca avrebbe dovuto predisporre entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione un Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative (comma 27), aveva disposto che a partire dall’anno scolastico 2012-2013 “*le istituzioni scolastiche e i docenti adottano registri on line e inviano le comunicazioni agli alunni e alle famiglie in formato elettronico*”.

A mio avviso, anche questo intervento costituisce esempio del legame virtuoso di complementarità che può unire la tutela dei diritti fondamentali in Internet e la tutela della concorrenza tramite l'*enforcement* antitrust.

III. Neutralità della rete (“*Net neutrality*”)

La bozza della Dichiarazione dei diritti in Internet riconosce che la neutralità della rete costituisce condizione necessaria per garantire l'effettività dei diritti fondamentali della persona.

Viene spesso rilevato come la neutralità della rete costituisca elemento necessario per stimolare l'innovazione nei servizi e nelle applicazioni *online* e mantenere potenzialmente contendibili i relativi mercati riducendo le barriere all'entrata. In effetti, per un nuovo entrante, l'eventuale necessità di siglare accordi con gli operatori di telecomunicazioni per assicurare un livello qualitativo del servizio analogo a quello offerto da consolidati operatori concorrenti può costituire una significativa barriera all'entrata, idonea a restringere l'innovazione e la concorrenza nella fornitura dei servizi.

Al contempo, viene talora osservato come la neutralità della rete possa costituire un limite allo sviluppo delle infrastrutture di rete a banda ultra-larga sulle quali i (nuovi) servizi *online* possono essere erogati e fruiti dal momento che limita la capacità degli operatori di rete di percepire ricavi dai fornitori di servizi della società dell'informazione che utilizzano la rete per fornire i propri servizi agli utenti finali.

Il legame tra *net neutrality* e investimenti nelle infrastrutture è un aspetto particolarmente delicato, che ha costituito oggetto di approfondimento in diversi paesi. Negli Stati Uniti, la questione è stata recentemente affrontata anche nella decisione della Corte di Appello del *District of Columbia* sull'*Open Internet Order* della *Federal Communications Commission*. Il giudice, nei limiti del suo sindacato, ha ritenuto corretta la ricostruzione del regolatore statunitense che aveva individuato l'esistenza di un rapporto positivo tra *net neutrality* ed investimenti nelle reti rilevando come la tutela dell'innovazione nei servizi *online* stimola la domanda degli utenti finali per le connessioni ad Internet e quest'ultima, a sua volta,

stimola la concorrenza tra operatori di telecomunicazioni nell'investimento nelle reti. In questa prospettiva, dunque, il principio della neutralità della rete non impone un bilanciamento tra due confliggenti obiettivi – l'innovazione nei servizi e l'innovazione nelle infrastrutture – ma costituisce invece il pilastro fondamentale di un virtuoso processo competitivo idoneo a garantire entrambe.

Occorre, peraltro, evidenziare come eventuali relazioni commerciali tra gli operatori di rete che forniscono l'accesso ad Internet agli utenti finali e i fornitori di contenuti che intendono offrire i propri servizi ai medesimi utenti potrebbero instaurarsi in mercati, per loro natura, poco permeabili a meccanismi concorrenziali. Infatti, la concorrenza che si instaura tra gli operatori di rete nell'offerta di servizi di accesso ad Internet agli utenti finali è diversa dalla concorrenza che si potrebbe instaurare tra gli stessi operatori nella fornitura di servizi trasmissivi ai fornitori di contenuti. Un utente finale può agevolmente cambiare fornitore di servizi di connettività; invece, un fornitore di contenuti che voglia raggiungere un determinato utente avrebbe come unico interlocutore il fornitore dei servizi di accesso da quest'ultimo utilizzato.

IV. I diritti degli utenti della rete come consumatori

L'economia digitale ed il costante sviluppo del commercio elettronico dischiudono rilevanti opportunità per gli utenti di Internet, che hanno accesso ad una gamma sempre più ampia di beni e servizi offerti da una molteplicità di imprese. La possibilità di confrontare rapidamente e senza costi l'offerta commerciale di una pluralità di operatori consente al processo concorrenziale di dispiegare appieno i propri effetti di contenimento dei prezzi e di promozione dell'innovazione, a beneficio degli acquirenti.

Lo sviluppo di un'economia digitale generatrice di ricchezza e promotrice di crescita economica necessita di un imprescindibile ruolo disciplinante della domanda che consenta il pieno operare delle forze di mercato come traino dell'innovazione e delle dinamiche di trasformazione dell'economia. Tuttavia, un'insufficiente fiducia dei consumatori nei livelli di affidabilità e di sicurezza delle transazioni *online* e dei mezzi di pagamento elettronici può frenare il pieno dispiegarsi del processo concorrenziale ed

impedire che i consumatori da un lato e le imprese dall'altro beneficino pienamente delle opportunità tecnologiche connesse allo sviluppo del commercio elettronico.

Per tale ragione, l'Autorità riserva grande attenzione nei propri interventi alla tutela della libertà di scelta dei consumatori e dei loro diritti come acquirenti di beni e servizi tramite Internet.

Come è noto, l'Antitrust ha tra i propri compiti istituzionali l'applicazione delle norme a tutela del consumatore, in particolare le norme del Codice del Consumo che hanno recepito le Direttive UE sulle pratiche commerciali scorrette, sui diritti dei consumatori, sulle clausole contrattuali vessatorie, oltre alla tutela contro la pubblicità ingannevole e comparativa illecita tra professionisti. In tale attività, l'Autorità assai di frequente, e in misura crescente, agisce nei confronti di condotte illecite che si realizzano in Internet⁵.

La conclusione di contratti a distanza attraverso il mezzo elettronico amplifica, per sua natura, la situazione di asimmetria informativa che sussiste tra le parti del rapporto e facilita l'adozione di strategie commerciali scorrette da parte degli operatori meno scrupolosi. La conseguente diffidenza dei potenziali acquirenti nei confronti del commercio on line può limitarne la penetrazione e diluire, in tal modo, il suo impatto sul processo concorrenziale.

L'azione dell'Antitrust di tutela del cittadino-consumatore in Internet si è incentrata e si incentra anzitutto sulla chiarezza delle condizioni a cui viene fornito il bene o il servizio: ciò riguarda una corretta, chiara ed esaustiva informazione (quindi, non solo nella comunicazione pubblicitaria, ma in senso più ampio) sulle caratteristiche del prodotto/servizio, sulle sue prestazioni, sugli eventuali rischi derivanti dal suo utilizzo, sulla disponibilità effettiva del prodotto e sui tempi di consegna (aspetto quest'ultimo

⁵ Quanto ai dati relativi all'attività dell'Autorità nell'ambito del commercio elettronico e di internet, si pensi che nel 2013 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati completi ed elaborati, essendosi chiuso il 2014 da poco) su 107 pratiche commerciali complessivamente sanzionate dall'AGCM in tutti i settori, ben 21 hanno riguardato il commercio elettronico per un totale di 570.000 euro di sanzioni, con un rilevante incremento rispetto al 2012: altri 600.000 euro circa di sanzioni possono ascriversi a pratiche riconducibili a servizi digitali o a servizi (viaggi, crociere) che i consumatori acquisiscono via internet. Anche per il 2014 i primi dati evidenziano un ruolo assai rilevante per le pratiche commerciali scorrette poste in essere su Internet.

particolarmente critico nel commercio elettronico, in quanto il consumatore non ha alcuna possibilità di verificare preventivamente la veridicità di quanto affermato sul sito *web*), nonché sui diritti dei consumatori, in particolare in materia di garanzia legale e di diritto di recesso.

Ad esempio, un profilo che l'Autorità ha contrastato con numerosi provvedimenti è la scorretta indicazione del prezzo complessivo a carico del consumatore: in Internet è diffusa la pratica di presentare un prezzo base, apparentemente conveniente, a cui si aggiungono supplementi vari (ad esempio costi amministrativi, commissioni per l'utilizzo di un mezzo di pagamento specifico, ecc.) via via che si procede nel processo di acquisto sul sito *web*, con il risultato di maggiorare, con modalità ingannevoli, il costo complessivo a carico del consumatore. Tale pratica, in particolare per quanto concerne la maggiorazione per l'utilizzo di un mezzo di pagamento, è stata esplicitamente vietata dal D. Lgs. 21/2014 che ha recepito la Direttiva UE Diritti dei Consumatori, ma già prima della sua entrata in vigore l'AGCM l'ha contrastata utilizzando le norme già esistenti per le pratiche commerciali scorrette.

L'Autorità, inoltre, ha dato un suo contributo alla lotta alla vendita di prodotti contraffatti via internet. L'intervento ha riguardato siti che vendevano *on-line* prodotti di marche di lusso, spesso italiane, simili agli originali, ma che successive indagini della Guardia di Finanza sui prodotti fisici evidenziavano non solo come falsi, ma anche fabbricati con l'utilizzo di sostanze pericolose per la salute degli utilizzatori. Grazie alle segnalazioni delle stesse imprese interessate e di associazioni dei consumatori, l'Antitrust ha avviato procedimenti istruttori per informazioni false sulle caratteristiche dei prodotti e ha disposto la sospensione provvisoria delle pratiche con l'oscuramento dei siti (in genere localizzati in Cina) tramite l'ordine, attuato dalla Guardia di Finanza su incarico dell'Autorità ai service provider italiani di bloccare il segnale in entrata sul territorio nazionale⁶.

⁶Tra il 2012 e il 2014 sono stati così oscurati 217 siti, inclusi 2 siti che vendeva farmaci on-line illecitamente, trattandosi di farmaci per i quali serve la prescrizione medica.

Infine, rilevante è anche la tutela che l'Antitrust assicura riguardo a pratiche commerciali in Internet che possono danneggiare categorie più vulnerabili. Ci si riferisce in particolare alle esortazioni all'acquisto rivolte ai minori, in particolare ai bambini (vietate dal Codice del Consumo), in quanto non solo tali esortazioni possono spingere gli stessi bambini a richiedere insistentemente l'acquisto ai loro genitori ma anche perché, proprio in virtù della semplicità e degli automatismi che caratterizzano ormai molte transazioni in Internet, in particolare attraverso *smartphone* e *tablet*, i minori stessi possono effettuare acquisti inconsapevolmente. Il caso più eclatante è dato dalle applicazioni ("apps") contenenti giochi elettronici per bambini, scaricabili su *smartphone* e *tablet*, e che dietro l'affermazione della gratuità dell'applicazione nascondono in realtà pagamenti da effettuare via via che il gioco procede, con il risultato di addebitare sulla carta di credito del titolare importi anche assai ragguardevoli.

La vicenda è trattata nell'ambito di un'istruttoria dell'Autorità, iniziata nel maggio 2014 e tuttora in corso. Si tratta, peraltro, di una materia affrontata anche in sede comunitaria, con un'azione comune concertata tra le autorità nazionali UE di tutela del consumatore che congiuntamente e con l'ausilio della Commissione Europea hanno contestato agli operatori delle maggiori piattaforme *web* la prospettazione in forma ingannevole dei costi effettivi di tali giochi.

L'istruttoria dell'Autorità è prossima alla sua conclusione, ma già gli operatori hanno modificato le loro condotte, sia come presentazione dei giochi sia come impostazioni di base per l'autorizzazione dei pagamenti, rendendoli quindi adeguati a tutelare non solo i minori, ma anche le persone meno esperte di tali meccanismi. In tal modo, l'Autorità ha di fatto applicato i principi di correttezza e lealtà da parte delle piattaforme digitali indicate al punto 11 della bozza di Dichiarazione.

Proprio nel campo delle piattaforme digitali, d'altronde, gli studi economici e giuridici in tema di concorrenza hanno posto in luce la necessità di considerare, accanto alle problematiche di regolazione dal punto di vista concorrenziale, come "mercati a due versanti", la prospettiva consumerista al fine di superare le asimmetrie informative che danneggerebbero gli acquirenti dei servizi.

La Dichiarazione dei diritti in Internet menziona la tutela del cittadino in qualità di consumatore all'articolo 11, nel quale si afferma che *“i responsabili delle piattaforme digitali sono tenuti a comportarsi con lealtà e correttezza nei confronti di utenti, fornitori e concorrenti”*. Sempre allo stesso punto 11, si sottolinea il diritto a ricevere informazioni chiare e semplificate sul funzionamento della piattaforma e non vedere modificate in modo arbitrario le condizioni contrattuali.

A mio avviso, tuttavia, la prospettiva dei diritti del cittadino-consumatore in Internet merita di essere ampliata, anche perché costituisce un aspetto caratterizzato da grande sintonia tra la tutela dell'individuo e lo sviluppo economico.

Ad esempio, la Commissione Europea ha stimato che se il commercio elettronico riuscisse a rappresentare anche solo il 15% dell'intero commercio al dettaglio, con la contestuale eliminazione delle barriere al mercato unico, i consumatori europei risparmierebbero più di 200 miliardi di euro (circa l'1,7% del PIL dell'area UE).

La fiducia costituisce un presupposto imprescindibile ad un utilizzo più esteso del *web*. Ma per ottenere la fiducia del cittadino, lo stesso deve essere sicuro che i suoi diritti, anche e soprattutto come consumatore, siano adeguatamente tutelati. La lealtà e la correttezza nelle transazioni commerciali costituiscono il presupposto per aumentare la fiducia del cittadino-consumatore in Internet.

Il cittadino infatti diventa titolare di diritti particolari da tutelare nel momento in cui si pone come controparte delle imprese nel rapporto economico di acquisto. E poiché una quota sempre più crescente di acquisti viene effettuata in Internet, tali diritti del cittadino-consumatore devono trovare riconoscimento anche nell'ambito del commercio elettronico ed essere declinati tenendo conto delle particolarità di tale tipo di transazione.

Le considerazioni appena svolte quindi suggeriscono di inserire tra i diritti della persona in internet anche quelli derivanti dal suo ruolo nei rapporti economici di compravendita, e quindi il diritto a poter effettuare transazioni economiche basate sulla correttezza, sulla completezza e chiarezza delle informazioni rese e parità nelle posizioni contrattuali.

IV. Proposte redazionali

Anche alla luce di quanto sin qui osservato, mi sembra che la redazione della bozza di Dichiarazione offra l'opportunità per un riconoscimento espresso anche dei diritti fondamentali connessi allo svolgimento di attività economiche in Internet. Una possibile formulazione di una norma in tal senso potrebbe essere la seguente.

CONCORRENZA E DIRITTI DEI CONSUMATORI

“Lo svolgimento delle attività economiche in Internet deve essere improntato al pieno rispetto del principio di libera concorrenza.

Ogni persona che accede alla rete Internet ha diritto di orientare il proprio comportamento economico al riparo da influenze indebite. Gli operatori economici che utilizzano la rete Internet per lo svolgimento della propria attività d'impresa devono osservare i principi di correttezza, buona fede e diligenza professionale.

Le comunicazioni commerciali diffuse attraverso la rete Internet devono essere trasparenti, complete, e veritiere. I contratti con i consumatori conclusi attraverso la rete Internet devono essere redatti in modo chiaro e comprensibile.”