



Una svolta importante per la società dell'informazione

## Pari opportunità per Internet il principio è legge

La "finanziaria" per quest'anno introduce le pari opportunità di accesso a Internet, "anche per evitare discriminazioni di tipo territoriale".

La norma potrà essere applicata in diversi modi:

se sarà scelta una soluzione equilibrata, gli effetti saranno positivi per tutti.

**F**orse ci siamo. Le cifre, anche se in qualche punto sono difficili da interpretare con sicurezza, indicano che l'Italia ha preso la rincorsa per raggiungere i paesi più sviluppati nello sfruttamento delle tecnologie dell'informazione.

Al naturale sviluppo del mercato si accompagnano, finalmente, significative innovazioni nel quadro normativo, anche se non tutte prive di aspetti critici. Il bilancio dell'anno che si è appena concluso presenta molte importanti voci all'attivo. Citiamo l'entrata in vigore della legge sulla protezione dei dati personali, l'inizio della riforma delle telecomunicazioni, l'importantissima normativa sul documento informatico e la firma digitale e, come una strenna sotto l'albero di Natale, un articolo del collegato alla legge finanziaria che prevede misure per favorire la diffusione della multimedialità nel settore dell'istruzione e dell'uso di Internet.

La prima misura riconosce un contributo statale di 200.000 lire per l'acquisto di un PC multimediale da parte delle università e delle scuole, a condizione che il venditore pratichi uno sconto di pari importo sul prezzo di vendita. Il meccanismo dello sconto, metà a carico dello Stato e metà a carico del venditore, ricalca quello che ha avuto tanto successo per le automobili, ma qui non c'è nulla da rottamare. E' probabile che l'incentivo favorisca i grandi produttori e distributori più che i dettaglianti (d'altra parte gli acquisti delle scuole e delle università in genere non vengono fatti nel negozio all'angolo), perché in molti casi il margine dei negozi è così basso che uno sconto immediato di 400.000 lire, con il

recupero di metà della somma rimandato nel tempo, potrebbe annullare o quasi il guadagno del rivenditore.

Lo stanziamento totale, fino al 31 dicembre 1998, è di 10 miliardi, che significano 50.000 sistemi a prezzo scontato. Non sono pochi in assoluto, ma siamo lontani dalle cifre che segnano il ritardo italiano nell'informatizzazione di massa. Il deputato Roberto Villetti, che ha presentato e sostenuto con vigore l'emendamento, aveva in precedenza avanzato la proposta di uno sconto per l'acquisto del PC da parte delle famiglie, ma l'onere sarebbe stato eccessivo per le casse dello Stato (era stata calcolata una cifra più alta di un ordine di grandezza). L'importante, comunque, è che il Parlamento abbia scelto politica di incentivare la diffusione delle tecnologie, anche se l'agevolazione è stata limitata al settore dell'istruzione.

### Internet è uguale per tutti

Ma la vera novità più importante è nel secondo provvedimento: *Il ministro delle comunicazioni, d'intesa con il ministro dell'università e della ricerca scientifica, adotta provvedimenti finalizzati a garantire la pari opportunità di accesso ad Internet, anche al fine di evitare discriminazioni di tipo territoriale.* Sotto qualche punto di vista questa disposizione può essere considerata rivoluzionaria: le pari opportunità di accesso a Internet, anche (e soprattutto, aggiungiamo noi) dal punto di vista territoriale. Il che significa costi telefonici uguali per chi ha un provider nel

suo settore telefonico e per chi oggi deve collegarsi alla salatissima tariffa interurbana. Questa norma, a prescindere da come sarà attuata, costituisce un punto di non ritorno nello sviluppo della società dell'informazione

Su queste pagine abbiamo più volte affrontato il problema e non è caso di ripetere per filo e per segno le argomentazioni già esposte. In sintesi: se è vero che il "bene informazione" è fondamentale nella società in cui viviamo - non a caso definita "società dell'informazione" - e se è vero che l'accesso a Internet costituisce uno strumento essenziale per l'istruzione, la conoscenza e la crescita socioeconomica, allora esso deve essere assicurato a tutti i cittadini alle stesse condizioni.

Insomma, la disponibilità del collegamento a Internet alla tariffa urbana deve essere considerata come parte del servizio universale. Ma che cos'è il servizio universale?

Lo definisce il Decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 19 settembre 1997: *un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile.* L'articolo 3 dello stesso DPR, che riprende le disposizioni europee, indica una serie di servizi veramente "minima", al punto che per la trasmissione dati è prevista la velocità di 2.400 bps, quando i modem che si possono trovare in tutti i negozi vanno come minimo a



33.600 e un apparecchio da 14.400 è considerata un rottame.

Ma il comma 2 dello stesso articolo dice: *Il contenuto del servizio universale può evolvere sulla*

*Per consentire al maggior numero possibile di utenti di connettersi pagando la tariffa urbana, i provider devono installare punti di presenza nei diversi settori telefonici. Ecco la prima parte dell'elenco dei PoP di MC-link (<http://www.mclink.it/info/nodi.htm>).*

## Il testo dell'emendamento

*Mentre questo numero di MCmicrocomputer va in stampa non è ancora noto il testo definitivo delle disposizioni per lo sviluppo dell'informatica e della telematica contenute nell'allegato alla legge finanziaria. Non dovrebbe comunque discostarsi molto dal testo originale presentato dall'onorevole Roberto Villetti, del gruppo misto, e approvato dalla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati. Ecco:*

A. C. 4354

emendamento

Dopo l'articolo 4 è aggiunto il seguente articolo:

art. 4-bis

1. Alle università e alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado che acquistano, fino al 31 dicembre 1998, un personal computer multimediale completo, nuovo di fabbrica e corredato di modem e software è riconosciuto un contributo statale pari a lire 200.000, sempre che sia praticato dal venditore uno sconto sul prezzo di acquisto di pari importo. Il contributo è corrisposto dal venditore mediante compensazione con il prezzo di acquisto. Il venditore recupera l'importo del

contributo quale credito d'imposta, fino alla concorrenza del relativo ammontare per il versamento delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto nel periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e in quello successivo. Non si fa luogo, in ogni caso, al rimborso degli importi del credito di imposta eventualmente non utilizzati in compensazione nei periodi di imposta sopra indicati.

2. Con decreto del ministro delle finanze, di concerto con il ministro della pubblica istruzione, con il ministro dell'università e della ricerca scientifica saranno disciplinate le modalità di attuazione di cui al presente articolo, ivi comprese le modalità di somministrazione del beneficio, nonché le procedure di controllo, prevedendosi specifiche cause di decadenza dal diritto al contributo.

3. Il ministro delle comunicazioni, d'intesa con il ministro dell'università e della ricerca scientifica, adotta provvedimenti finalizzati a garantire la pari opportunità di accesso ad internet, anche al fine di evitare discriminazioni di tipo territoriale.

4. Il contributo viene erogato nel limite massimo di dieci miliardi di lire. All'onere corrispondente si provvede mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento in Tab. A, Ministero della Pubblica Istruzione.

## Che cos'è il servizio universale

*Queste sono le principali norme sul "servizio universale" nel decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 19 settembre 1997.*

z) "servizio universale", un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile; (art. 1, comma 1).

L'installazione, l'esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazioni nonché la prestazione dei servizi ad esse relativi accessibili al pubblico sono attività di preminente interesse generale, il cui espletamento si fonda:

- a) sulla libera concorrenza e pluralità dei soggetti operatori, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità;
- b) sul rispetto degli obblighi di fornitura del servizio universale; (art. 2, comma 1).

L'interconnessione delle reti pubbliche di telecomunicazioni e, in particolare, l'interoperabilità dei servizi sono disciplinate dal presente regolamento anche al fine di assicurare la fornitura del servizio universale in una situazione di mercati aperti e concorrenziali. (art. 2, comma 10).

*L'intero art. 3 è dedicato al servizio universale. Ecco i commi più significativi:*

**1.** Il servizio universale di telecomunicazioni comprende:

- a) il servizio di telefonia vocale inteso, tra l'altro, come la fornitura agli utenti finali in postazioni fisse di un servizio che consente:
  - 1) di effettuare e ricevere chiamate nazionali e internazionali;
  - 2) le comunicazioni fax almeno del gruppo III, in base alle raccomandazioni dell'UIT-T della serie T;
  - 3) la trasmissione di dati nella banda vocale attraverso modem ad una velocità minima di 2.400 bit/s, in base alle raccomandazioni dell'UIT-T della serie V;
  - 4) l'accesso gratuito ai servizi di emergenza;
  - 5) la fornitura dei servizi tramite operatore;
- b) la fornitura dell'elenco degli abbonati limitatamente alla rete urbana di appartenenza;
- c) i servizi di informazione abbonati;
- d) la fornitura di apparecchi telefonici pubblici a pagamento, in coerenza con le esigenze degli utenti disabili ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- e) la fornitura di un servizio a condizioni speciali e la fornitura di opzioni speciali per gli utenti disabili o con particolari esigenze sociali;
- f) i collegamenti ed i servizi concernenti la cura di interessi pubblici nazionali, con specifico riguardo ai servizi di pubblica sicurezza, di soccorso pubblico, di difesa nazionale, di giustizia, di istruzione e di governo; i relativi oneri sono posti a carico del richiedente, fatte salve le eccezioni previste dalla legge.

**2.** Il contenuto del servizio universale può evolvere sulla base del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato e la relativa valutazione e la sua even-

tuale revisione sono effettuate almeno ogni due anni dal Ministro delle Comunicazioni, sentita l'Autorità.

**6.** Qualora, in base alle disposizioni del presente articolo, gli obblighi di fornitura del servizio universale rappresentino un onere iniquo per l'organismo o gli organismi incaricati di fornire il servizio universale, è previsto un meccanismo atto a ripartire il costo netto dei suddetti obblighi con altri organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, con fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e con organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali. Tale meccanismo non è applicabile quando:

- a) la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;
- b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;
- c) l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale.

**10.** Per determinare l'eventuale onere rappresentato dalla fornitura del servizio universale, ogni organismo soggetto ai relativi obblighi deve calcolare il costo netto degli stessi nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo nonché delle ulteriori prescrizioni che l'Autorità può emanare, anche al fine di favorire l'applicazione del principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera g). Ogni organismo deve tenere a tal fine una contabilità conformemente a quanto previsto dall'art. 8. Il calcolo del costo netto connesso con gli obblighi di fornitura del servizio universale è controllato da un soggetto pubblico o privato con specifiche competenze, autonomo rispetto all'organismo di telecomunicazioni, diverso dall'Autorità e da questa incaricato. Il costo di tale controllo viene considerato componente aggiuntiva degli oneri del servizio universale. I risultati del calcolo del costo e le conclusioni dei controlli contabili da esplicitare in una articolata relazione di conformità ai criteri e principi del presente regolamento, sono acquisiti dall'Autorità che provvede a metterli a disposizione del pubblico, anche al fine di approvarli.

**11.** Sulla base del calcolo del costo netto di cui al comma 7, e della relazione di cui al comma 10, l'Autorità, tenuto anche conto degli eventuali vantaggi di mercato derivanti all'organismo incaricato, stabilisce se il meccanismo di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale sia giustificato. In tal caso il relativo onere è ripartito in base a criteri di oggettività, non discriminazione e proporzionalità, attingendo ad un fondo costituito presso il Ministero delle Comunicazioni ed alimentato dai soggetti di cui al comma 6.

*(Il testo completo del decreto è alla URL <http://www.interlex.com/testi/dpr31897.htm>)*

base del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato e la relativa valutazione e la sua eventuale revisione sono effettuate almeno ogni due anni dal Ministro delle Comunicazioni, sentita l'Autorità. Questa potrebbe essere la strada maestra per giungere all'effettivo riconoscimento della natura sociale dell'accesso a Internet, superando la limitata e limitante concezione comunitaria del servizio universale. Tuttavia non è facile che una norma di questa portata possa essere introdotta in tempi brevi, ed è probabile che il Governo preferisca ricorrere ad altri strumenti, che dovranno essere valutati con molta attenzione.

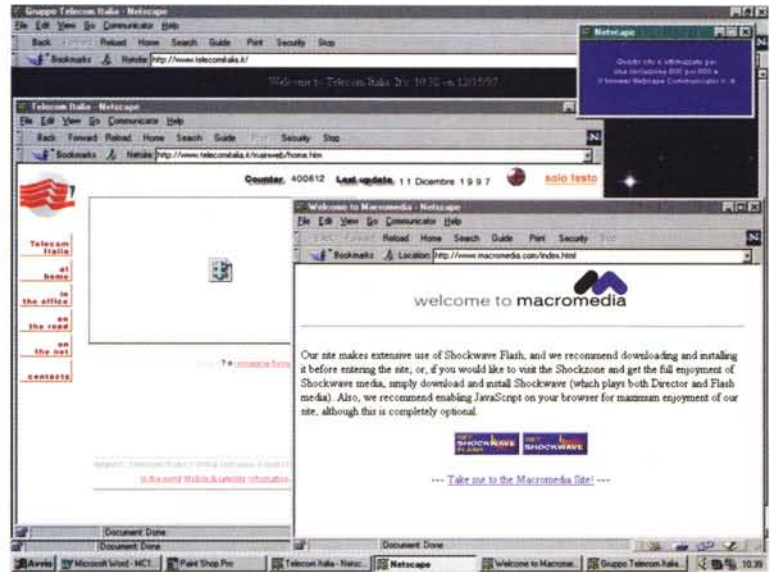
Di fatto l'attuazione delle disposizioni sulle pari opportunità di accesso a Internet si presenta molto complessa, a causa dell'attuale assetto del sistema delle telecomunicazioni in Italia e di quelli che possono essere i suoi prevedibili sviluppi nel prossimo futuro. La ragione principale è nel fatto che, anche nel pieno regime di mercato che ha formalmente preso il via all'inizio dell'anno, un solo soggetto detiene una posizione di fortissimo predominio (che in alcuni settori è ancora un monopolio) e che la riforma non ha previsto una fase di "regolamentazione asimmetrica" né un periodo transitorio di divieto di "integrazione verticale" per limitare lo strapotere dell'ex-monopolista e facilitare la crescita di nuovi operatori. Il problema risulta chiaro se si considerano le resistenze opposte da Telecom Italia a qualsiasi facilitazione per l'accesso a Internet da parte degli utenti più svantaggiati, resistenze riscontrabili nella sostanza delle agevolazioni annunciate dal ministro Maccanico alla fine di ottobre dell'anno scorso.

Se le pari opportunità di accesso a Internet fossero comprese nell'elenco delle prestazioni del servizio universale previste dal DPR 318/97, il Ministero delle Comunicazioni potrebbe imporre all'organismo di telecomunicazioni. Invece, a causa della formulazione europea (che il ministro belga delle telecomunicazioni ha definito "preistorica"), il problema è soprattutto politico, sicché è prevedibile un "braccio di ferro" tra il ministero e Telecom per giungere a una soddisfacente soluzione del problema.

Ma perché il gestore oppone resistenza e gli stessi Internet provider manifestano qualche scetticismo sulle "pari opportunità"? Per capirlo dobbiamo fare un piccolo passo indietro.

## Un punto essenziale: chi-fa-cosa

Per l'utente finale l'accesso a Internet presenta due voci di costo ben distinte: la cifra che si paga a Telecom per connettersi al provider attraverso la rete telefonica e quella che si paga al provider per l'accesso, cioè il canone di "abbonamento a Internet". Il punto è che gli utenti che non hanno un provider nello stesso distretto telefonico nel quale risiedono devono raggiun-



gerne uno che si trova in un altro distretto e sostenere quindi il costo della chiamata in teleselezione, molto più alto di quello della chiamata urbana.

Per questo motivo i provider cercano di installare "punti di presenza" (PoP, Point of Presence) nel maggior numero possibile di settori telefonici, per raccogliere abbonati offrendo la possibilità di connessione a tariffa urbana. Naturalmente scelgono le zone più interessanti dal punto di vista del ritorno economico, con la conseguenza che le popolazioni delle aree meno sviluppate, che trarrebbero maggiore giovamento da un più basso costo dell'accesso, saranno raggiunte più tardi o non saranno raggiunte mai, o dovranno accontentarsi di piccoli fornitori locali, che potrebbero non assicurare un servizio di qualità sufficiente.

Si deve aggiungere un punto molto importante: oggi la redditività degli abbonamenti a Internet è molto bassa, al punto che molti provider lamentano (e documentano) notevoli perdite per la fornitura del servizio. Ma allora, chiederà qualcuno, chi glielo fa fare?

La risposta è semplice: assicurarsi una consistente base di clientela per un futuro forse più vicino di quello che si può immaginare oggi, quando sulla Rete passeranno contenuti molto più redditizi del semplice accesso a Internet, dal commercio elettronico ai servizi informativi professionali, senza trascurare la possibilità della televisione. E questi sono altri argomenti a favore di quello che, con una definizione impropria sotto l'aspetto giuridico, possiamo chiamare "servizio universale di accesso a Internet".

E qui torniamo al punto. La distinzione tra il prezzo della connessione e il prezzo dell'abbonamento è essenziale perché essi sono incamerati da soggetti diversi: il primo va al gestore della rete, che è definito "organismo di telecomunicazioni" dal DPR 318/97, articolo 1, comma 1, let-

*Come guadagnare aumentando il tempo di connessione: la home page di Telecom Italia viene dopo un pagina di benvenuto e se volete vedere la figura animata dovete prima connettervi a un altro sito e seguire un percorso che sembra fatto apposta per far scattare il contatore (<http://www.telecomitalia.it>).*



Come fare concorrenza ai propri clienti: questa è la home page di Telecom Italia Net (<http://www.tin.it>).

tera e):  
 "organismo di telecomunicazioni", un ente pubblico o privato, ivi comprese le consociate da esso controllate, al quale siano riconosciuti diritti, anche speciali ed esclusivi, per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni nonché, se del caso, per la fornitura di servizi pubblici di telecomunicazioni.

I soldi dell'abbonamento vanno invece all'Internet provider, che è un "fornitore di servizi pubblici di telecomunicazioni", come si evince dal combinato disposto delle lettere q) ed r) dello stesso comma:

q) "servizio di telecomunicazioni", un servizio la cui fornitura consiste, in tutto o in parte, nella trasmissione e nell'instradamento di segnali su reti di telecomunicazioni, ivi compreso qualunque servizio interattivo anche se relativo a prodotti audiovisivi, esclusa la diffusione circolare dei programmi radiofonici e televisivi;

r) "servizio pubblico di telecomunicazioni", un servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico.

Appare chiaro a questo punto che il soggetto che deve assicurare le "pari opportunità di accesso a Internet" è l'organismo di telecomunicazioni che gestisce la rete, cioè, per ora, Telecom Italia. Infatti il servizio di accesso a Internet ha già lo stesso prezzo per l'utente finale, indipendentemente dalla distanza dal fornitore, anche perché ha lo stesso costo per il fornitore stesso, mentre il prezzo della connessione tra utente e fornitore varia in funzione della distanza. Quindi è necessario abbattere il prezzo della connessione intersettoriale per assicurare le pari opportunità di accesso.

## Le soluzioni possibili

Ed eccoci al punto centrale della questione: chi paga la differenza? A prima vista la fornitura di

collegamenti intersettoriali a tariffa urbana comporta per Telecom Italia un costo, o quanto meno un minore introito. Di fatto, a seconda della soluzione tecnico-commerciale che si sceglie, il costo è diverso, indipendentemente dal fatto che l'attuale scala dei prezzi sulla base del tempo e della distanza non riflette la reale struttura dei costi di trasmissione (la differenza, in funzione della distanza, è minima). Quello che costa è l'attivazione di una tariffa particolare sulla base del numero chiamato, in sostanza l'implementazione di apposite procedure software nelle centrali telefoniche.

Il sistema funziona più o meno così: quando la centrale telefonica alla quale è collegato il chiamante riceve la risposta dell'utente chiamato, addebita lo scatto di risposta e determina il ritmo degli scatti del contatore sulla base del prefisso (se c'è, altrimenti parte il conteggio della chiamata urbana) e della fascia oraria. L'applicazione a determinati numeri di una tariffa diversa da quella standard comporta quindi una modifica del software e la sua applicazione a tutte le centrali telefoniche. Quanto costa tutto questo? Telecom Italia non fornisce cifre, ma è facile immaginare che il canone supplementare richiesto per le agevolazioni annunciate alla fine di ottobre (2.500 lire per le connessioni urbane, 5.000 lire per quelle intersettoriali) possa coprire i costi di attivazione, se il numero di utenti che richiede il servizio è abbastanza alto. Potrebbe forse trasformarsi addirittura in un guadagno, se l'offerta riscuotesse un grande successo, perché anche con la riduzione del 50 per cento della tariffa la connessione non viene certo fornita in perdita, considerando il costo effettivo del puro trasporto dei segnali sulla rete.

In ogni caso è chiaro che il costo iniziale dell'introduzione di una tariffa agevolata è più o meno lo stesso, sia nel caso di uno sconto del 50% (dopo un certo tempo di connessione), sia nel caso dell'applicazione della tariffa urbana alle connessioni intersettoriali, come avverrebbe applicando le norme introdotte dalla legge finanziaria. Cambierebbe invece, e non di poco, il ricavo complessivo, se restasse uguale nelle due ipotesi il numero degli utenti che richiedessero il servizio.

Si può fare anche un'altra ipotesi per attuare la prescrizione legislativa delle pari opportunità di accesso: un servizio simile a quello dei "numeri verdi", con i quali il chiamante paga solo uno scatto alla risposta, e il resto viene addebitato al chiamato. Come funzionano i numeri verdi?

Torniamo alla centrale telefonica che riceve una chiamata. Se il numero inizia con le cifre "167" la centrale addebita al chiamante un solo scatto e la connessione viene smistata sulla cosiddetta "rete intelligente", in realtà un grande computer che si trova a Roma e che realizza la connessione addebitando gli scatti all'utente chiamato (la rete intelligente entra in azione, con modalità diverse, ogni volta che si chiama un servizio "in decade uno", cioè con il numero che inizia con la cifra "1"). Il punto critico è

uno: l'assegnatario di un numero verde paga sempre la tariffa interurbana più alta, indipendentemente dalla distanza effettiva della connessione. Di fatto le chiamate ai numeri verdi sono sempre intersettoriali, tranne che nel caso di una telefonata all'interno del settore di Roma. Ma se Telecom Italia fornisse ai provider un servizio di numeri verdi (o rossi, o gialli, le questioni estetiche sono secondarie) a tariffa urbana, sarebbe facile attuare la prescrizione legislativa sulla parità delle condizioni di accesso, perché i provider potrebbero offrire "pacchetti" comprensivi dell'abbonamento e di un determinato numero di ore di connessione, o con il pagamento del tempo di collegamento con la carta di credito. Dal punto di vista commerciale potrebbe essere una soluzione interessante per un grande numero di utenti, per esempio per tanti padri di famiglia che si vedono arrivare bollette astronomiche per le troppe ore che i figli passano "navigando". Con un certo numero di ore prepagate, invece, la spesa diventerebbe prevedibile e si otterrebbero anche notevoli vantaggi sul piano educativo: il giovane imparerrebbe ad amministrare oculatamente il suo "gruzzolo" di ore, esaurito il quale potrebbe dedicarsi ad altre attività.

## Il nocciolo del problema

Si scelga la prima, la seconda o qualsiasi altra soluzione, resta l'obiezione del gestore della rete, relativa al costo della fornitura di questa forma impropria di servizio universale, sempre che di un vero costo si tratti e che non possa essere compensato dal prevedibile aumento del traffico.

Si tratta comunque di cifre che è molto difficile determinare con esattezza. E che possono fornire a Telecom Italia il pretesto per un discorso più o meno di questo tipo: "Fornire la connessione a tariffa urbana anche per le chiamate interurbane - potrebbe dire il gestore della rete - mi costa una tale quantità di soldi che preferisco aprire io i PoP dove mancano, anche nelle zone dove sono sicuro di rimetterci. Così assicuro, a mie spese, le pari opportunità di accesso".

Rimetterci? Forse nel breve periodo, come abbiamo visto prima. Altrimenti perché tutti i provider si affannerebbero a installare punti di presenza anche dove la perdita immediata è più che probabile? Quello che conta, oggi, è assicurarsi il più alto numero possibile di abbonati: il guadagno verrà domani. Se passasse una proposta come quella ipotizzata, molti provider piccoli e medi sarebbero spazzati via, perché potrebbero non raggiungere la massa critica di abbonati indispensabile per la redditività dell'impresa. E Telecom Italia Net, Interbusiness e compagnia varia, cioè sempre e solo Telecom Italia, resterebbero padrone del mercato.

La questione di fondo è una sola: le norme per la liberalizzazione del mercato sono state scritte sotto la dittatura del monopolista, rinunciando a

meccanismi protettivi come la "regolamentazione asimmetrica" e il temporaneo divieto di "integrazione verticale", che nell'esperienza di altri paesi si sono dimostrati efficaci per favorire un effettivo sviluppo della concorrenza, a tutto vantaggio degli utenti. La regolamentazione asimmetrica, lo ricordiamo, consiste nell'introduzione di un ben calcolato squilibrio di partenza tra i concorrenti, per favorire quelli che all'inizio sono svantaggiati - nel nostro caso i provider privati - mentre il divieto di integrazione verticale consiste nell'impedire che un soggetto che offre l'uso delle reti possa fornire anche i servizi che passano sulle reti stesse (e viceversa).

Invece la situazione è questa: Telecom Italia fornisce nello stesso tempo la rete e i servizi di Internet. Quindi è concorrente dei suoi stessi clienti, che non hanno la possibilità di ricorrere ad altri fornitori, in particolare per i circuiti diretti urbani. Paradossalmente la liberalizzazione del mercato ha accentuato il suo potere, perché i concorrenti non ci sono ancora e le tariffe non possono essere determinate dal Governo, come accadeva prima (in teoria). E lo stesso Governo, anche se lo volesse, non potrebbe riversare sul bilancio pubblico il costo di determinati oneri - come appunto le pari opportunità di accesso a Internet - perché queste operazioni sono vietate dalla normativa europea, in quanto contrarie ai principi e alla sostanza del libero mercato.

Se l'erede della Sip fosse solo il fornitore della rete, avrebbe tutto l'interesse a favorire lo sviluppo dei fornitori di servizi. Invece, essendo a sua volta fornitore di servizi, può compiere diverse azioni a danno dei concorrenti, come la fornitura dei servizi stessi in pura perdita (si veda l'editoriale di Paolo Nuti sul numero di MCmicrocomputer del mese scorso, dove si smaschera anche la furba manovra di predisporre gli sconti in modo di danneggiare i concorrenti più piccoli).

La normativa anti-trust, gli interventi dell'Autorità garante del mercato, le disposizioni future della futura Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni non offrono, per il momento, alcun motivo per sperare che la situazione possa migliorare in tempi ragionevoli. Un primo risultato utile, anche se non risolutivo, potrebbe aversi se Telecom Italia fosse obbligata a scorporare in società diverse i servizi di telecomunicazioni: sarebbe più difficile nascondere nei bilanci le "sovvenzioni incrociate" che permettono di offrire servizi in perdita, a danno dei concorrenti e in barba a tutte le leggi che dovrebbero proteggere il mercato.

Così anche un provvedimento apparentemente utile per favorire lo sviluppo della telematica, come quello votato dal Parlamento con la legge finanziaria, potrebbe alla fine rivelarsi controproducente. E' necessario che il Ministero delle Comunicazioni, nella sua veste provvisoria di Autorità per le garanzie, si adoperi per costringere l'ancora monopolista di fatto ad agire nell'interesse della collettività e non solo per favorire se stesso.

## Il DPR 318/97 cambia la disciplina, ma non subito?

# Decreto legislativo 103/95: nuove norme, vecchi problemi

**Il discusso e quasi incomprensibile regime dichiaratorio/autorizzatorio introdotto due anni fa dovrebbe essere andato in pensione il 31 dicembre scorso. Ma una norma transitoria vorrebbe mantenerlo in vita, con tutti i problemi del caso, comprese le interpretazioni "a orecchio"...**

di Manlio Cammarata

**D**ichiarazione o richiesta di autorizzazione per gli Internet provider? Questa domanda ci ha assillato per mesi, dopo che il decreto legislativo n. 103 del 17 marzo 1995 aveva liberalizzato (al contrario) anche il servizio di accesso a Internet. Solo dopo un lungo dibattito era stata accettata un'interpretazione logica e definitiva.

La riforma delle telecomunicazioni, con le nuove regole dettate dall'Unione europea e recepite nel decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 19 settembre 1997, aveva fatto pensare che la questione potesse essere archiviata definitivamente. Invece alla fine dell'anno scorso alcune azioni di polizia, con ispezioni, verbali e multe, hanno riaperto il problema e riproposto gli stessi interrogativi di oltre due anni fa. Il DPR 318/97 è già in vigore, ma una norma (che vedremo in dettaglio più avanti) mantiene in vita le disposizioni del 103/95 fino all'emanazione di nuove regole da parte dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, o del Ministero, fino a quando l'Autorità non sarà in funzione.

Dunque la questione è ancora di attualità ed è necessario richiamare le conclusioni alle quali eravamo giunti a suo tempo, che riguardano sia il campo di applicazione del decreto legislativo 103/95 e del regolamento applicativo (contenuto nel decreto ministeriale n. 420 dello stesso anno), sia l'identificazione dei servizi sottoposti ai due diversi regimi, dichiaratorio o autorizzatorio.

## A quali servizi si applica il regime del DLgs 103/95?

Il decreto regolamenta, accogliendo nel nostro ordinamento le disposizioni della direttiva

90/388/CE, la concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni. Ha quindi per oggetto, come è chiaramente indicato in diversi punti del testo, l'offerta di servizi di telecomunicazioni, così definiti dall'art. 1, comma 1, lettera d):

*"servizi di telecomunicazioni", i servizi la cui fornitura consiste totalmente o parzialmente nella trasmissione e nell'instradamento di segnali sulla rete pubblica di telecomunicazioni mediante procedimenti di telecomunicazioni, ad eccezione della radiodiffusione e della televisione.*

Si discute, a suo tempo, se in questi servizi rientrasse anche la fornitura di accessi a Internet e quale definizione fosse applicabile ai servizi stessi. Il quesito fu risolto in senso affermativo, indicando nei "servizi di telecomunicazioni" la natura dell'accesso a Internet, anche se qualcuno continuò a sostenere che si trattasse di "trasmissione di dati a commutazione di pacchetto o di circuito". Il DPR 318/97 chiarisce definitivamente:

*"servizio di telecomunicazioni", un servizio la cui fornitura consiste, in tutto o in parte, nella trasmissione e nell'instradamento di segnali su reti di telecomunicazioni, ivi compreso qualunque servizio interattivo anche se relativo a prodotti audiovisivi, esclusa la diffusione circolare dei programmi radiofonici e televisivi.*

Dunque il DLgs 103 non si applica nei casi in cui uno o più collegamenti diretti della rete pubblica siano utilizzati per la connessione tra Internet provider o tra diversi nodi della rete di un provider. Questi collegamenti non sono affittati ai fini di un'"offerta", ma solo per l'uso interno, e quindi non rientrano nell'ambito del mercato che costituisce il presupposto per l'applicazione della direttiva. Se non vi è offerta non vi è mercato, la fattispecie non rientra nelle previsioni del DLgs 103/95 e non è quindi richiesta alcuna autorizza-

zione. Il soggetto obbligato alla richiesta di autorizzazione (o, secondo la nuova normativa, alla dichiarazione ai fini dell'autorizzazione generale) è invece l'organismo di telecomunicazioni che offre la linea utilizzata per la connessione.

E' il caso di notare anche che la disciplina del DLgs 103/95 non si applica a una serie di altri servizi tipici di Internet, come lo *housing* (messa a disposizione dei locali in cui sono installate le apparecchiature), lo *hosting* (messa a disposizione di spazi su disco ed eventuali funzioni connesse), l'offerta di caselle *e-mail* non accompagnata da contratti di accesso, la realizzazione di pagine in HTML, l'offerta di accessi al pubblico da terminale (*Internet café*) e via discorrendo. Infatti tutti questi servizi non consistono totalmente o parzialmente nella trasmissione e nell'instradamento di segnali sulla rete pubblica di telecomunicazioni.

## Dichiarazione o richiesta di autorizzazione?

Vediamo ora quale regime, dichiaratorio o autorizzatorio, debba essere applicato agli Internet provider. Si tratta di interpretare l'articolo 3, commi 1 e 2 del DLgs 103/95:

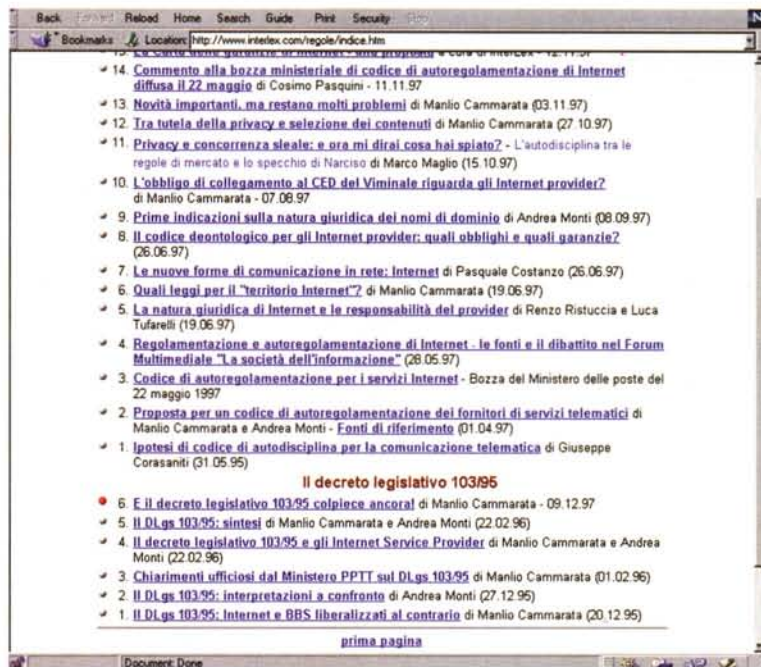
### Art. 3 - Offerta di servizi di telecomunicazioni

1. Quando sono utilizzati collegamenti commutati della rete pubblica, i servizi di cui all'art. 2, comma 1, fatta eccezione per quelli di cui al comma 3 del presente articolo, possono essere offerti al pubblico decorsi sessanta giorni dalla presentazione al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni di una dichiarazione con la relazione descrittiva dei servizi e dei collegamenti.

2. Quando sono utilizzati collegamenti diretti della rete pubblica, l'offerta al pubblico dei servizi di cui all'art. 2, comma 1, anche da parte del gestore della rete pubblica, deve essere previamente autorizzata dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Il problema interpretativo era sorto per il fatto che qualsiasi servizio relativo a Internet prevede, a monte della fornitura al pubblico, l'uso di collegamenti diretti della rete pubblica. La formulazione del comma 2, isolata dal contesto, può intendersi anche nel senso che i collegamenti diretti devono essere comunque utilizzati per lo svolgimento del servizio. Ma questa interpretazione non regge alla lettura sistematica del decreto: il DLgs 103/95 non disciplina l'uso delle linee, ma l'offerta al pubblico delle stesse. Quindi, ai fini del regime applicabile, devono essere presi in considerazione solo i collegamenti oggetto dell'offerta, non quelli utilizzati a monte dell'offerta, come abbiamo visto nel paragrafo precedente.

Se si accettasse l'interpretazione contraria, tutti i servizi di accesso a Internet dovrebbero rientrare nel regime autorizzatorio, rendendo inoperante il comma 1 e inutile la distinzione con le situazioni previste dal comma 2, in totale contrasto con il terzo comma dell'articolo 2 della direttiva 90/388:



La prestazione di servizi di telecomunicazioni diversi dalla telefonia vocale, dall'installazione e dalla fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni e di altre reti di telecomunicazioni basate sull'impiego di radiofrequenze può essere subordinata esclusivamente ad una autorizzazione generale o ad una dichiarazione.

In sintesi:

1. Quando per l'offerta (chiaramente citata nel titolo dell'articolo 2) sono utilizzati collegamenti commutati, i servizi possono essere offerti al pubblico decorsi sessanta giorni dalla presentazione della dichiarazione. E' il caso degli abbonamenti a Internet per i privati, che prevedono l'accesso dalla normale rete telefonica commutata.

2. Quando (sempre per l'offerta) sono utilizzati collegamenti diretti, occorre la previa autorizzazione del Ministero delle Comunicazioni. E' il caso degli abbonamenti di aziende ed enti che fanno un uso intensivo di Internet, per il quale può essere più conveniente un collegamento permanente e quindi l'uso di un circuito diretto.

Comunque la questione è risolta dall'articolo 4, comma 1. del DPR n. 420 del 4 settembre 1995:

*Nel caso di offerta di servizi su collegamenti commutati di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103, gli interessati, aventi sede in ambito nazionale o in uno dei Paesi dello Spazio economico europeo (SEE), debbono inviare al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni una dichiarazione conforme allo schema riportato nell'allegato A.*

Qui la definizione "offerta di servizi su collegamenti commutati" non lascia adito a dubbi.

In conclusione: il regime dichiaratorio si applica all'offerta di accessi alla rete Internet dalla rete telefonica generale e il regime autorizzatorio all'offerta di accessi attraverso circuiti diretti; nessuna richiesta di autorizzazione è necessaria per l'uso di circuiti diretti per scopi diversi dall'offerta di servizi di telecomunicazioni, quali i collegamenti tra provider diversi o tra diverse sedi dello stesso provider.

Il decreto legislativo 103/95 ha suscitato un dibattito che non si è ancora concluso.

Tutti gli interventi sono su InterLex, alla pagina <http://www.interlex.com/regole/index.htm>. Il testo del decreto è alla pagina [http://www.interlex.com/testi/dl103\\_95.htm](http://www.interlex.com/testi/dl103_95.htm).



## La nuova disciplina

L'oggetto della discussione dovrebbe essere prossimo all'estinzione, perché la materia è stata diversamente e definitivamente regolata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 19 settembre 1997, che accoglie, fra l'altro, tutte le modificazioni introdotte dalla UE alla direttiva 90/388 con le direttive 94/46, 95/151, 96/2 e 96/19. Tuttavia l'articolo 6, comma 30, del DPR 318/97 stabilisce:

*Le disposizioni del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 1995, n. 420, e del decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55, relative alle condizioni per l'esercizio dei servizi ivi liberalizzati, continuano ad applicarsi fino alla pubblicazione, sulla base del presente regolamento, delle corrispondenti condizioni di autorizzazione. I soggetti*

*che prestano servizi di telecomunicazioni sulla base delle predette disposizioni sono tenuti a conformarsi alle condizioni ivi previste entro centoventi giorni della loro emanazione.*

La formulazione è piuttosto fumosa. Da una prima lettura sembrerebbe che nulla cambi, per il momento, nella disciplina introdotta dal DLgs 103/95, ma un più attento esame rivela l'assenza di qualsiasi riferimento al regime dichiaratorio (art. 3, comma 1), mentre è esplicito il rimando al regime autorizzatorio (commi 2 e 3).

In effetti il DPR 318/97 innova radicalmente la disciplina del DLgs 103/95, perché, in applicazione delle disposizioni comunitarie, introduce un regime fondato su "autorizzazioni generali" e "licenze individuali" (articolo 6). Con la nuova normativa gli Internet provider (che, ai sensi dello stesso DPR, art. 1, comma 1, lettere q) e r) forniscono un "servizio pubblico di telecomunicazioni") rientrano tutti nel regime delle autorizzazioni generali, che sostituiscono e rendono meno onerosa la precedente disciplina dichiaratoria (le licenze individuali sono riservate a particolari servizi, fra i quali la telefonia vocale e mobile, e quelli che richiedano l'uso di risorse scarse). Di fatto le nuove norme prescrivono una semplice dichiarazione per rientrare nel regime di autorizzazione generale, che sostituisce a tutti gli effetti il regime dichiaratorio del DLgs 103/95, indipendentemente dal fatto che il servizio sia offerto utilizzando collegamenti commutati o diretti. Il regime delle autorizzazioni su richiesta sparisce dall'ordinamento.

Ma questo articolo, prolungando il regime del DLgs 103/95, mantiene una disciplina più onerosa di quella definitiva e in netto contrasto con le disposizioni europee, che prevedono l'abolizione delle autorizzazioni non generali, ove non ricorrano particolari condizioni di mercato o di utilizzo delle infrastrutture.

Come abbiamo visto, l'articolo 2, comma 3, secondo periodo, del testo vigente della direttiva 90/388 sancisce che la prestazione di servizi di telecomunicazioni diversi da quelli per i quali è prevista la licenza individuale *può essere subordinata esclusivamente ad una autorizzazione generale o ad una dichiarazione.*

Per la normativa europea le disposizioni di questa direttiva sono *self-executing*, cioè si applicano anche se il singolo stato non le ha espressamente recepite nel proprio ordinamento. Ne consegue che dal 1. gennaio scorso l'applicazione dell'attuale regime autorizzatorio agli Internet provider che offrono servizi su circuiti diretti potrebbe essere considerata illegittima ai sensi della normativa europea. Il Ministero delle comunicazioni, in via informale, ha fatto sapere di non condividere questa interpretazione. Dovrebbe comunque affrettarsi a dettare le nuove norme, per evitare l'insorgere un complicato quanto inutile contenzioso, visto che la disciplina dell'agonizzante DLgs 103/95 impone ai provider tempi di attesa che possono essere molto gravosi sul piano commerciale, come è stato fatto più volte rilevare, inutilmente, al tempo della sua entrata in vigore.

## Le nuove regole per i provider

*Il DPR n. 318 del 19 settembre 1997 detta un nuovo regime per i fornitori di servizi Internet. Ecco:*

### Art. 6 - Autorizzazioni generali e licenze individuali

**1.** L'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazioni diversi dalla telefonia vocale, dall'installazione e dalla fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni, comprese quelle basate sull'impiego di radiofrequenze, è subordinata ad una autorizzazione generale sulla base delle condizioni e dei criteri elencati nell'allegato F. Tali condizioni devono essere oggettivamente giustificate in relazione allo specifico servizio oggetto dell'autorizzazione e comportare il sistema meno oneroso per assicurare il rispetto delle esigenze fondamentali.

**2.** L'Autorità può modificare le condizioni relative ad un'autorizzazione generale nei casi oggettivamente giustificati e in modo proporzionato. In tali casi le parti interessate, opportunamente informate, hanno facoltà di comunicare il proprio punto di vista sulle modifiche proposte.

**3.** Prima di avviare il servizio, l'impresa che ritiene di essere in regola con le condizioni di un'autorizzazione generale, secondo quanto previsto dal comma 1, deve comunicare all'Autorità la propria dichiarazione in tal senso annettendo tutte le informazioni relative al servizio, necessarie a verificare la conformità alle condizioni stabilite. Nel caso in cui l'Autorità non comunichi all'interessato un provvedimento negativo entro quattro settimane dal recepimento della dichiarazione, l'autorizzazione si intende rilasciata ai sensi dell'art. 20 della legge 2 agosto 1990, n. 241, sulla base dell'istituto del silenzio-assenso. Nei casi espressamente individuati dall'Autorità ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera f), l'interessato può dare immediato inizio al servizio, ai sensi dell'art. 19 della legge 2 agosto 1990, n. 241. La dichiarazione predetta costituisce denuncia di inizio attività.

**5.** Il contributo richiesto alle imprese per la procedura relativa all'autorizzazione generale copre esclusivamente i costi amministrativi connessi all'istruttoria, al controllo della gestione del servizio e del mantenimento delle condizioni previste per l'autorizzazione stessa. La misura di tale contributo è fissata dall'Autorità con apposito provvedimento...

*(Il testo completo del decreto è alla URL <http://www.interlex.com/te sti/dpr31897.htm>)*

Il documento informatico è solo il punto di partenza

# Ma la rivoluzione digitale è appena incominciata

**La normativa italiana su documenti e firme digitali è la più innovativa a livello mondiale. I suoi effetti non saranno immediati, però indietro non si torna più. E' giunto il momento di fare altri passi avanti nella "rivoluzione digitale": le leggi su Internet, tanto per incominciare.**

di Manlio Cammarata

**C**hi l'ha visto? Il regolamento sul documento informatico è scomparso. Firmato dal Presidente della Repubblica il 20 novembre, avrebbe dovuto essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale nel giro di pochi giorni. Ma al 10 dicembre non è ancora comparso. Non si sa dove sia. Forse ingoiato da qualche infernale meccanismo di quel traballante carrozzone che si chiama "Istituto poligrafico e Zecca dello Stato", forse sepolto sotto una montagna di pratiche cartacee in qualche ufficio ministeriale. Probabilmente è vittima di un colpo di coda - certo non l'ultimo - del maresca cartaceo che è destinato a sconfiggere.

Perché la "rivoluzione digitale" non può più essere fermata. Il regolamento sul protocollo informatizzato degli uffici pubblici è quasi pronto, quello sulle norme tecniche dovrà essere emanato entro sei mesi dalla pubblicazione del primo testo, che dovrebbe comunque essere questione di giorni. Le conseguenze saranno di enorme portata, anche se la pubblica amministrazione forse non riuscirà ad adeguarsi nei tempi prescritti dall'AIPA.

Ma il documento informatico non riguarda solo il settore pubblico. I vantaggi, in tutti i campi, del documento e della firma digitale, stimoleranno un grande numero di persone e di organizzazioni a munirsi dei necessari strumenti e ad apprendere l'uso. Così potrà colmarsi più facilmente il divario nell'alfabetizzazione informatica che oggi ci separa da molti paesi industrializzati e potremo quindi sfruttare meglio le opportunità di crescita economica, sociale e culturale offerte dalle tecnologie dell'informazione.

E' presto per prevedere i modi e i tempi di questa evoluzione. Possiamo solo constatare che non ci sono ostacoli insormontabili né dal lato tecnologico, né da quello economico. La normativa, per quello che si può giudicare leggendo il primo rego-

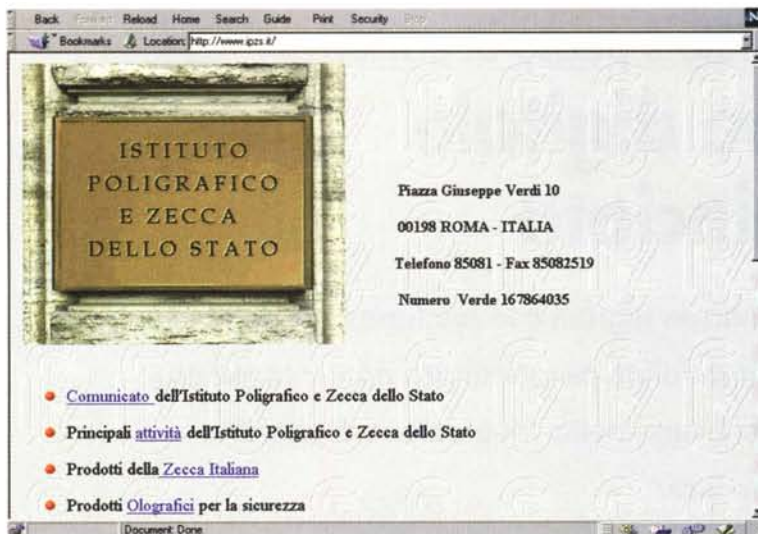
lamento, non presenta aspetti particolarmente critici e appare abbastanza flessibile da consentire gli aggiustamenti che si rendessero necessari con l'esperienza applicativa.

Tuttavia si deve tener conto di alcune perplessità che sono state espresse in occasione dei primi dibattiti sull'argomento, perché sono indicative degli ostacoli che potrebbero presentarsi al momento dell'introduzione delle nuove procedure.

## Obiezioni infondate

Queste perplessità vertono in sostanza su tre aspetti della normativa. La prima si riassume nella frase "comunque dovremo andare dal notaio di persona", esprime cioè una critica al fatto che non è stata prevista una totale "smaterializzazione" delle procedure; la seconda, avanzata da alcuni giuristi, riguarda la difficoltà di applicare le attuali regole processuali alla documentazione digitale; la terza, espressa invece da qualche tecnologo, riguarda i rischi della manipolazione illecita dei documenti e della possibile perdita delle informazioni (è noto che i bit sono molto, molto più volatili della carta e che non c'è modo di distinguere un bit autentico da un bit falsificato). Sono obiezioni che possono essere facilmente superate con una lettura attenta delle norme (vecchie e nuove) e con l'uso consapevole delle tecnologie.

Partiamo dalla prima: nell'ordinamento attuale la presenza fisica dell'interessato è indispensabile per un certo numero di atti, in particolare quando l'accertamento della sua identità sia la premessa per gli adempimenti successivi. Non è immaginabile che questa necessità possa essere superata in futuro, almeno fino a quando le prescrizioni delle leggi saranno rivolte agli esseri umani. Qualsiasi



Il sito dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (<http://www.ipzs.it>): vi si trova di tutto, tranne le leggi.

rapporto di rilevanza giuridica fa capo a uno i più individuali e la smaterializzazione dei rapporti non può portare alla smaterializzazione delle persone. Ci dovrà essere sempre un momento in cui viene certificata la corrispondenza tra l'identità fisica di un individuo e la sua identità digitale, espressa dai bit della sua chiave pubblica. E questa corrispondenza deve essere certificata da un soggetto responsabile, che deve essere a sua volta essere una persona, posto che nessuno è ancora riuscito a formulare ipotesi credibili di responsabilità di una macchina. Dunque, almeno al momento dell'assunzione della sua "identità digitale", l'interessato dovrà fornire una prova evidente della sua identità fisica.

Più complessa, e nello stesso tempo più significativa, appare la questione dell'applicazione delle procedure tradizionali al documento e alla firma digitali, e non solo in campo processuale. Qui è necessaria una comprensione non superficiale degli aspetti tecnici della materia, e in particolare del formidabile meccanismo di "autocertificazione" dei documenti formati e trasmessi con sistemi informatici e telematici. Infatti l'apposizione dei contrassegni digitali (firma, impronta, *time stamping*) rende immediata e completamente automatica la verifica dell'originalità, dell'attribuibilità a un determinato soggetto e del momento della formazione e/o della trasmissione di un documento. La "perizia calligrafica" e altri analoghi passaggi non avranno più motivo di esistere, ma dovranno essere sostituiti da altre procedure, come la verifica del momento di pubblicazione o della revoca della firma digitale, di eventuali brogli da parte del certificatore, della possibile presa di conoscenza della chiave privata da parte di un soggetto diverso dal titolare e, soprattutto, dell'eventuale inganno sull'identità dell'interessato al momento della certificazione della firma. Il punto da verificare non è più l'ultimo passaggio, la sostanza della firma, ma si sposta "a monte", cioè al momento della sua certificazione o a eventuali irregolarità nel suo uso. Con conseguenze non trascurabili, soprattutto sul piano penale: dove oggi si prospetta un reato di fal-

so per l'apposizione di una firma contraffatta, domani si dovrà indagare su una possibile sostituzione di persona al momento della certificazione della firma. Gli effetti possono essere gli stessi, ma il reato è un altro. A ben vedere si tratta di un salto culturale non indifferente.

Vediamo la terza obiezione: l'impossibilità di distinguere i bit "veri" dai bit "falsi" e il rischio di perdita di informazioni, due problemi ben noti a chi con i bit lavora tutto il giorno. Il primo problema, a ben guardare, non esiste, perché il documento provvisto di sigillo digitale o è vero, o non è documento. Gli algoritmi a chiave asimmetrica danno una certezza pressoché assoluta dell'autenticità delle informazioni, non possono esistere documenti veri con una firma digitale falsa, o viceversa. Il problema può essere a monte, come si è visto prima, ma non riguarda il tecnologo, che deve solo predisporre efficaci procedure di documentazione - certificata - delle operazioni connesse al trattamento dei documenti informatici. Le corrispondenti procedure manuali sono molto meno sicure contro i rischi di manipolazioni indebite, ottenute con l'apposizione di firme apocriefe, timbri falsi, cancellazioni e riscritture ben dissimulate.

Quanto ai rischi di perdita delle informazioni, è ben noto che la carta può durare molto più di un supporto informatico e che è molto più facile "smarrire" un insieme di bit che un faldone di pratiche. Ma la totale duplicabilità del documento informatico lo può rendere "immortale". Un archivio cartaceo può essere provvisto di rivelatori di calore e di estintori, ed è bene mettere anche un cartello con il numero di telefono dei pompieri bene in vista. Ma tutto questo non impedisce il verificarsi di un incendio e la distruzione, definitiva, dei documenti. Invece il fuoco può incenerire un sistema informatico senza la perdita di un solo bit, se è stato fatto un back-up remoto dei dati (del tutto sicuro anche per la segretezza degli stessi, se sono cifrati).

Si giunge così all'aspetto più importante della "rivoluzione digitale", dal punto di vista culturale prima ancora che giuridico: il nuovo concetto di "documento", che prescinde dalla natura, anzi, dall'esistenza stessa del supporto. A ben guardare, nel documento tradizionale ciò che viene certificato non è l'informazione ma il supporto che la contiene. Firme, timbri, filigrane, sigilli, persino le barrette metalliche inserite nelle banconote non autenticano l'informazione, ma il supporto. L'autenticità del contenuto è data dalla sua inscindibilità dal contenitore.

Ora il contenuto digitale è perfettamente separabile dal contenitore e l'autenticazione riguarda il contenuto stesso, e può addirittura esserne separata da questo senza perdere la sua efficacia. Il fatto veramente nuovo è che la verifica dell'autenticità dell'informazione digitale non può essere fatta "a mano" o "a occhio": occorre sempre un sistema informatico. Il che può sembrare un vincolo pesante a chi considera il computer come un oggetto preoccupante e un po' misterioso, o a chi lo venera come una divinità, o a chi pensa ancora di utilizzarlo come un "servitore intelligente".

Ormai dovrebbe essere chiaro che il computer è solo uno strumento del quale non possiamo più fare

a meno, in nessun campo o quasi. E' un elemento indispensabile nella società di oggi, quella che appunto chiamiamo "società dell'informazione". Il problema è come utilizzarlo meglio.

## Il prossimo obiettivo: la legge in rete

Dobbiamo riconoscere che nell'anno che si è appena concluso il nostro paese ha compiuto passi avanti non trascurabili verso l'impiego più efficace delle tecnologie dell'informazione. La normativa sul documento informatico è forse il più significativo, prima di tutto perché introduce una cultura nuova, poi perché renderà possibile un migliore funzionamento della pubblica amministrazione, integrandosi con il progetto innovativo della rete unitaria. Ma anche la riforma del sistema delle telecomunicazioni, legata alla liberalizzazione del mercato, avrà effetti di grande importanza, anche se la normativa di recente emanazione suscita più di qualche perplessità. Nel campo dell'istruzione è finalmente iniziato, con premesse ambiziose, un processo sistematico di alfabetizzazione tecnologica. E non dobbiamo trascurare la novità più recente, l'affermazione delle pari opportunità di accesso a Internet, della quale abbiamo parlato nelle pagine precedenti.

Se osserviamo l'insieme di queste innovazioni, ci accorgiamo che sono state realmente poste le basi per costruire la società dell'informazione e sfruttarne gli aspetti positivi, anche se non possiamo trascurare le difficoltà del percorso e non dobbiamo ignorare i rischi di soluzioni affrettate o mal concepite.

Ora dobbiamo chiederci quale possa essere il prossimo passo, l'obiettivo più immediato da raggiungere, mentre si evolvono e si attuano i progetti già impostati. La risposta, a mio avviso, è che si devono usare le tecnologie dell'informazione per migliorare i rapporti dei cittadini con la legge. L'azione deve svolgersi su più fronti, e le difficoltà sono forse molto più forti di quelle che sono state incontrate e si incontreranno ancora nei settori già toccati dall'innovazione.

L'obiettivo più importante, e più difficile da raggiungere, è un miglioramento sostanziale della produzione normativa. Che significa prima di tutto leggi più comprensibili, non solo nel linguaggio, ma nella logica delle singole disposizioni. Anche se non appare realistica la visione della norma come algoritmo, cara agli "informatici giuridici", è necessario che la legge sia impostata sulla base di opportuni "schemi di flusso", che si creino modelli che consentano di simularne l'applicazione e verificare i possibili risultati. Non è il caso di escogitare improbabili quanto limitate applicazioni di intelligenza artificiale, perché non ci sono e non ci saranno per molto tempo macchine capaci di eguagliare l'intelligenza umana e l'intuizione del giurista. Si tratta di scegliere strumenti e procedure che si sono dimostrati efficaci in altri campi e adattarli all'universo del diritto.

Tutto questo si lega a un altro obiettivo: lo sfoltoimento, anzi, la decimazione più spietata della pazzes-



sca quantità di leggi e disposizioni di ogni genere che soffocano, anziché favorire, la vita collettiva nel nostro paese. Si può e si deve costruire un vero e proprio ipertesto dell'ordinamento giuridico, nel quale ogni norma si trovi nel luogo in cui deve essere e sia messa in relazione a tutte le altre con le quali deve essere collegata.

Infine, ma non certo per ultimo, la legge deve essere messa a disposizione, gratis, di tutti i cittadini, con tutti gli strumenti disponibili. Dunque anche con quelli telematici, oltre che con una migliore diffusione di quelli cartacei (la Gazzetta Ufficiale non è immediatamente disponibile, se non per i numeri più recenti, nemmeno nella Libreria dello Stato che si trova all'interno del palazzo del Poligrafico, e non ci sono indici analitici che aiutino nelle ricerche). Centinaia di migliaia di norme sono archiviate senza alcun coordinamento in sistemi informativi obsoleti e sostanzialmente inaccessibili, come quelli dello stesso Poligrafico, della Cassazione e dei due rami del Parlamento.

Rendere disponibile via Internet questa enorme massa di dati è un compito difficile, ma tutt'altro che impossibile: le tecnologie ci sono e sono ben sperimentate, si tratta di farle applicare da specialisti che abbiano una visione aggiornata dei problemi. E' necessario soprattutto capovolgere la "logica proprietaria" che sembra ispirare alcuni organismi che gestiscono le banche dati (solo il Parlamento, e non è cosa da poco, sta cercando di superare questa mentalità) e anche evitare che la trasformazione degli archivi si risolva in un affare commerciale o in una sorta di appropriazione indebita da parte di qualche operatore troppo furbo.

Tanto per incominciare, si potrebbe obbligare il Poligrafico ad aprire un sito Internet (un vero sito Internet, non una presa in giro) nel quale pubblicare giorno per giorno la Gazzetta Ufficiale, contemporaneamente all'edizione cartacea. I testi sono già disponibili in formato digitale e convertirli in HTML è uno scherzo, mentre i costi sono irrisori in confronto a quelli della stampa tradizionale. Che cosa si aspetta?

*La home page informa che l'inutile sito del CED della Corte di Cassazione (<http://193.43.143.20/index.htm>) sta per essere smantellato: che sia un buon segno?*

MS