

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**
n. **15**

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA COSCIONI,
MECACCI, MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sull'uso, sulla diffusione e sui problemi tecnici e giuridici
connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie

Presentata l'11 gennaio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dopo la concitazione delle ore che hanno seguito l'aggressione violenta perpetrata a danno del *premier* Silvio Berlusconi, è giunto il momento di proporre un dibattito costruttivo per il Paese avente ad oggetto la conoscenza dei meccanismi che informano l'utilizzo di *internet*, le insidie che tale rete potrebbe nascondere e le grandissime opportunità che essa offre per lo sviluppo di una società aperta.

Il clima politico instauratosi potrebbe indurre a far apparire *internet* non come un'opportunità, bensì come un pericolo, tanto che l'utilizzo della rete sta attualmente ricevendo critiche non sempre fondate su elementi di conoscenza esaustiva dei suoi meccanismi di funzionamento. La grave aggressione al *premier* potrebbe indurre, sullo slancio dell'emotività, alla pro-

posizione di norme potenzialmente in contrasto con il principio della libera circolazione delle informazioni e della libera manifestazione del pensiero.

Allo stesso modo si deve garantire una piena ed effettiva fruizione, per tutti i cittadini, del godimento di questi beni costituzionalmente garantiti, avendo il contemporaneo dovere di realizzare le condizioni migliori per instaurare un dialogo positivo con le istituzioni che hanno la missione di governare.

Vi è la possibilità oggettiva, riscontrabile in numerose dichiarazioni pubbliche, della prossima presentazione di un disegno di legge del Governo avente la finalità di prevenire e di reprimere casi di apologia di reato o altri crimini compiuti su *internet*. Ciò produrrebbe una confusione e non una razionalizzazione nor-

mativa, poiché le norme presenti nell'ordinamento vigente già consentono di perseguire tali reati, anche se commessi su, o per mezzo di, *internet*. Analogamente si è avuta notizia della possibilità di ulteriori attribuzioni all'autorità giudiziaria consistenti nell'ordinare l'oscuramento dei contenuti di siti in cui venga ravvisata istigazione a delinquere o apologia di reato.

Nel recente passato, nel caso della presentazione di proposte di legge simili a quelle sopra descritte, riferite a precedenti atti legislativi già oggetto di discussione, quali ad esempio l'emendamento all'atto Camera n. 2180, il cosiddetto « decreto sicurezza », si ricorda che esso fu respinto dalla Camera dei deputati con l'apporto determinante fornito dal voto della maggioranza parlamentare, poiché esso aveva la finalità di limitare l'utilizzo di *internet* per evitare la commissione di reati di opinione come l'apologia di reato o l'istigazione a delinquere conferendo al Ministero dell'interno il potere di imporre ai *provider* di rendere inaccessibili i contenuti ritenuti illegittimi.

L'eventuale introduzione di nuove norme speciali finalizzate alla necessaria repressione di reati in rete, repressione che già può avvenire facendo ricorso alle norme presenti nel vigente ordinamento giuridico, può avere implicazioni negative enormi sullo sviluppo della rete stessa e necessita, prima della sua eventuale emanazione, della più ampia riflessione istituzionale, politica e sociale, a cui si aggiunge il rischio oggettivo dell'inefficacia eventuale di un intervento normativo unicamente nazionale sulla materia, posta la caratteristica peculiare di *internet*, capace di superare confini fisici e temporali come nessun altro mezzo di comunicazione fino ad ora.

Il dibattito pubblico a cui si assiste in questi giorni ha infiammato l'opinione pubblica ma ha mostrato chiaramente come esista una parte dei *media* classici, del mondo della politica e dell'opinione pubblica che soffre di un profondo *deficit* conoscitivo relativamente ai meccanismi di funzionamento della rete, causando, come sempre, un effetto deleterio poiché ciò che

non si conosce genera incertezza, allontanamento e timore.

La socializzazione si basa sull'apprendimento di valori, norme e modelli culturali da parte dei membri di una collettività, quindi essi devono essere non solo conosciuti, ma anche interiorizzati, così che la maggior parte dei desideri, delle aspettative e dei bisogni individuali e collettivi vi si riconoscano e che gli individui possano percepire, proprio in virtù del meccanismo della conoscenza, come « naturale » l'adozione di certe scelte piuttosto che di altre, operando una comparazione selettiva di valore.

Non appaiono ulteriormente differibili la necessità e il dovere di aprire un proficuo dibattito istituzionale e politico sul tema in oggetto a cui partecipino tutte le forze politiche rappresentate, confermando la funzione di *agorà* pubblica del Paese svolta dal Parlamento, che deve divenire motore del dibattito e guida sicura del Paese che affida ai parlamentari la missione di rappresentarlo.

Occorre quindi un'analisi dei benefici, delle opportunità, dei costi e dei rischi che la rete, come ogni altro fenomeno sociale, contiene in sé, coinvolgendo i maggiori esperti del tema, esponenti della cultura, della scienza, dell'impresa e della società civile che conoscano e sappiano divulgare opportunità e pericoli, vantaggi e insidie che *internet* ci offre, sanando carenze e riuscendo così nel nostro compito di guidare e di indirizzare i mutamenti epocali in atto.

In questa fase della legislatura, anche al fine di consentire al Parlamento di approfondire la conoscenza di problemi e di opportunità connessi alle diverse forme di utilizzo di *internet* ed eventualmente proporre e dibattere ipotesi di interventi in materia, riteniamo necessaria l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta.

Si consideri che la rete può essere fonte di conoscenza e di sviluppo e a titolo di esempio si riporta un documento liberamente scaricabile dal sito della Società Pannunzio, www.societapannunzio.eu, redatto da uno dei massimi esperti del set-

tore, Guido Scorza, dal titolo: « La libertà della rete in Italia »:

« Liberi di pensare, liberi di *bloggare*.

Sequestri di *blog*, contestazioni per stampa clandestina, querele per diffamazione *on-line* seguite da cause risarcitorie a sei zeri ed arresti di *blogger* sono ormai entrati a far parte della cronaca quotidiana della Rete in Cina come nel nostro Paese, negli Stati Uniti come in Afghanistan.

Cosa sta accadendo? Perché tanta crescente attenzione e tanto rigore nei confronti di chi utilizza *internet* per far sentire la sua voce, per far conoscere il proprio pensiero o, piuttosto, per aprire un dibattito su questioni politiche, economiche o sociali?

La libertà di manifestazione del pensiero non costituisce forse uno dei diritti inviolabili dell'uomo secondo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino e le Carte costituzionali di molti Paesi evoluti e, persino, di alcuni Paesi in via di sviluppo? Per rispondere a queste domande occorre partire da un presupposto inconfutabile: *internet* è il più grande mezzo di comunicazione di massa della storia dell'umanità e ciò sia in termini di destinatari dell'informazione sia in termini di produttori di informazione anche perché le due categorie — nelle dinamiche dell'informazione *on-line* — coincidono perfettamente. In Rete, chiunque, in pochi *click*, può trasformarsi da lettore distratto di una testata *on-line*, di un *blog* o di una bacheca elettronica in produttore di informazioni attraverso un *blog*, un commento, un annuncio o, piuttosto, una propria pagina *web* ed essere letto da un pubblico potenzialmente infinito e, comunque, migliaia di volte più ampio rispetto a quello dei lettori di quotidiani o degli spettatori dei TG nelle ore punta. Le dimensioni planetarie del fenomeno costituiscono, certamente, una delle principali ragioni di un tanto acceso confronto tra chi utilizza *internet* per diffondere informazioni, i Governi e la Magistratura di molti Paesi. Un *post* su un *blog* ad alta visibilità può contribuire a formare o consolidare movimenti di opinioni, essere utilizzato per dar vita a manifestazioni e riempire piazze come insegnano la recente

esperienza cinese o, piuttosto, la nostrana storia dei *Vdays* ma può anche servire per influenzare l'andamento di un mercato — basti pensare alle conseguenze di indiscrezioni sull'uscita di un nuovo modello di telefonino — o per condizionare l'andamento di governi o il successo di uomini politici. Tutto ciò non può non porre in allarme un sistema che, sino a ieri, era abituato — anche nei regimi tradizionalmente considerati democratici — ad avere il controllo pressoché assoluto dell'informazione. Ma c'è di più. L'aspetto quantitativo non basta, infatti, a spiegare quanto sta accadendo. Ogni giorno nascono in Rete nuove e multiformi soluzioni idonee a consentire a chiunque di dire la sua su un dato problema o, piuttosto, a trasformarsi in *reporter* d'assalto ed a raccontare al mondo un suo viaggio, una sua esperienza o la vera storia di una guerra che si combatte in angoli remoti del pianeta. I *blog*, gli UGC — *User Generated Content* — le bacheche elettroniche, le *mailing list*, i siti personali e, per finire, *Citizen News* — ultima creatura di casa Google che promette di trasformare chiunque in un giornalista — mettono a dura prova l'elasticità della disciplina della materia che è interamente costruita — nella più parte dei Paesi — su una profonda distinzione tra l'informazione « professionale » e quella « amatoriale ». Un *blogger*, infatti, oggi, si rivolge ad un pubblico quantitativamente equivalente — ed anzi superiore — a quello cui si rivolge una testata giornalista cartacea o, piuttosto, televisiva e, ad analogo pubblico si rivolge chiunque posti un video su *YouTube* o, piuttosto, « firmi » un servizio per *Citizen News*. Si tratta di un fenomeno senza precedenti che deve essere salutato con favore perché consente, oggi, per la prima volta nella storia dell'uomo, la piena attuazione di quella libertà di manifestazione del pensiero in relazione alla quale, solo qualche decennio fa, i Giudici della Corte costituzionale erano costretti a scrivere che « che il diritto di libertà di diffusione del pensiero con qualsiasi mezzo, garantito dal primo comma dell'articolo 21 della Costituzione, non significa anche diritto di disporre di qualsiasi mezzo di

diffusione del pensiero, ma soltanto diritto di diffondere il pensiero con i mezzi disponibili e in quanto disponibili (alla stessa maniera, ad esempio, che la libertà di domicilio non implica anche il diritto ad avere senz'altro un domicilio). (...) Occorre, tuttavia, riconoscere che il progressivo ampliamento del popolo degli *informations makers* e, soprattutto, la circostanza che, oggi, tali soggetti dispongono di strumenti analoghi per potenzialità e forza di diffusione a quelli di cui dispongono i giornalisti di professione impone di rivedere e ripensare la disciplina sull'informazione nel suo complesso. L'incapacità dei Governi della più parte dei Paesi di cogliere il senso della rivoluzione delle dinamiche dell'informazione in atto e di riscrivere la disciplina applicabile a tale materia costituisce, certamente, una delle principali cause della stagione di grande tensione che stiamo vivendo. Nel regime tradizionale, infatti, la legge, generalmente, accorda maggiori garanzie a editori e giornalisti professionisti rispetto a quelle riconosciute al semplice cittadino che voglia dire la sua, imponendo, tuttavia, ad un tempo, sulle spalle dei primi un regime di responsabilità per eventuali condotte illecite più rigoroso. Tale « doppio binario » trovava fondamento — cinquant'anni fa quando la disciplina sulla stampa tuttora in vigore ha visto la luce — in un presupposto la cui attualità nell'Era di *internet* non appare affatto scontata: i *media* professionali godono di maggior credibilità e, soprattutto, raggiungono un più ampio pubblico rispetto a quello raggiungibile da un cittadino qualunque. Tutto questo non è più, evidentemente, vero. In tale contesto è naturale — ancorché non condivisibile — la tentazione — ma forse bisognerebbe parlare di tendenza — di Giudici ed Ordinamenti a trattare un *blogger* come un giornalista o, piuttosto, un UGC come *YouTube* da editore. Il punto è che un *blog* non è un giornale e un UGC non è un editore ma, sfortunatamente, questo non è scritto come dovrebbe nelle leggi vigenti nelle quali si fa fatica a trovare un adeguato inquadramento per i nuovi mezzi di informazione dell'Era di *internet*. Il caso di

Citizen News — il nuovo canale di informazione « non professionale » lanciato da *YouTube* — è sintomatico. *YouTube* può esserne considerato editore e ritenuto, per ciò solo, soggetto alla vigente disciplina sull'editoria che gli imporrebbe, tra l'altro, di iscriversi presso il ROC — il Registro degli operatori della comunicazione tenuto presso l'Agcom? *YouTube* può essere chiamato a rispondere per eventuali diffamazioni poste in essere attraverso video pubblicati dai propri utenti nel canale *Citizen News*? Se si guarda alla direttiva sul commercio elettronico, la responsabilità dovrebbe essere di coloro che forniscono i contenuti. Ma siamo davvero sicuri che nessun giudice sia di altro avviso e ritenga che la questione debba essere regolata dalla disciplina sulla stampa il cui ambito di applicazione ha, ormai, abbracciato anche l'informazione televisiva? La risposta all'applicabilità a *Citizen News* della nuova disciplina sull'editoria e, conseguentemente, di quella sulla stampa condiziona, ovviamente, in modo importante anche la risposta a tale ulteriore dubbio. Oggi *YouTube* — per porsi al riparo dalle contestazioni dei titolari dei diritti — adotta in relazione ai contenuti protetti da diritti d'autore tecnologie di *watermark* che sebbene all'inizio erano state accolte con un po' di scetticismo, sembra stiano dando degli ottimi risultati. Accertare una violazione di altrui diritti di proprietà intellettuale è, tuttavia, assai più semplice che valutare l'effettiva sussistenza di una diffamazione. Come si comporterà *YouTube* dinanzi alla notifica di chi assumesse di essere diffamato da un servizio in onda su *Citizen News*? Rimuoverà senza ritardo i contenuti oggetto di contestazione o, per farlo, attenderà un ordine dell'autorità giudiziaria? Nel primo caso il rischio è che *Big G* si ritroverà presto a mettere il bavaglio alla sua stessa creatura: chiunque, infatti, non voglia che certe verità vadano in giro per il mondo non dovrà far altro che scrivere ai gestori del canale chiedendone la rimozione. Nel secondo caso, invece, difficile credere che *Citizen News* non sarà ben presto destinatario di richieste risarcitorie milionarie da parte di chi sosterrà

di esser stato diffamato da questa o quella notizia apparsa sul nuovo canale di *YouTube* e non esser neppure riuscito ad ottenerne la rimozione. Analoghe considerazioni valgono per la disciplina della blogosfera come insegna la recente vicenda della quale è rimasto vittima lo storico siciliano Carlo Ruta che si è visto contestare il reato di stampa clandestina per aver aggiornato con periodicità regolare il proprio *blog* senza, tuttavia, provvedere alla sua registrazione nel registro della stampa tenuto presso il tribunale. La decisione del tribunale siciliano nel caso Ruta sancisce un principio importante che va ben al di là della singola vicenda e della pur grave condanna di un *blogger*: quello secondo cui anche i *blog* vanno registrati presso il registro della stampa di cui alla legge n. 47 del 1948 cui, negli ultimi cinquant'anni, è rimasta affidata la disciplina della materia nonostante gli importanti cambiamenti intervenuti nel mondo dell'informazione e della comunicazione. L'articolo 16 della citata legge, infatti, stabilisce a chiare lettere che « Chiunque intraprenda la pubblicazione di un giornale o altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione prescritta dall'articolo 5, è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire 500.000 ». L'articolo 5 della stessa legge, a sua volta, prevede che « Nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi ». Sarebbe bello bollare la decisione dei giudici del tribunale di Modica come un classico errore giudiziario ma, a prescindere dal fatto che, per farlo, occorrerà leggere le motivazioni della sentenza bisogna, sfortunatamente, riconoscere che la tesi dell'equiparazione di un *blog* ai giornali e periodici è meno peregrina — norme di legge alla mano — di quanto l'esperienza suggerirebbe a ciascuno di noi. Il comma 3 dell'articolo 1 della bruttissima nuova legge sull'editoria (7 marzo 2001, n. 62), infatti, prevede che « Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 » e che « il prodotto

editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948 ». Il primo comma della stessa legge contiene una definizione di prodotto editoriale onnicomprensiva secondo la quale « per prodotto editoriale », ai fini della presente legge, si intende « il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici ». La nuova legge sull'editoria, dunque, prevede l'applicabilità dell'articolo 2 della vecchia legge sulla stampa a tutti i siti *internet* destinati alla diffusione di informazioni e l'applicabilità altresì dell'articolo 5 della stessa legge — quello appunto recante l'obbligo di registrazione presso i tribunali — dei soli siti *internet* destinati alla diffusione di informazioni contraddistinti da una testata e diffusi al pubblico con periodicità regolare. Il quadro normativo è completato dalla disposizione contenuta al comma 3 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 70 del 9 aprile 2003 attraverso il quale è stata data attuazione alla direttiva sul commercio elettronico. Secondo tale disposizione « la registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62 ». Si tratta di una disposizione scritta in modo ambiguo e poco puntuale perché ha per oggetto un'entità — la « testata telematica » — diversa da quella oggetto della nuova disciplina sull'editoria — il « prodotto editoriale » — e perché fa generico riferimento ad una « registrazione » senza, tuttavia, chiarire se tale registrazione sia quella presso i tribunali o, piuttosto, quella presso il ROC, Registro unico degli operatori della comunicazione. La differenza non è di poco conto se, infatti, la registrazione di

cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 70 del 2003 è quella prevista all'articolo 5 della legge sulla stampa i *blogger* italiani possono dormire sonni tranquilli e sentirsi liberi — anche laddove aggiornino quotidianamente i propri *blog* — di decidere se iscrivere o meno il proprio sito presso il registro della stampa tenuto presso il tribunale. Se, invece, il riferimento dovesse intendersi come rivolto al ROC, la questione sarebbe diversa e gli autori di *blog* a contenuto informativo che postano con « periodicità regolare » si ritroverebbero soggetti all'obbligo di iscrizione di cui alla legge sulla stampa e, qualora non vi provvedano, esposti al rischio di sentirsi contestare il reato di stampa clandestina per quanto assurdo ciò possa sembrare. *Dura lex sed lex* e, per quanto sia difficile da accettare, l'attuale contesto normativo — caratterizzato da disposizioni ambigue e confuse varate da legislatori che hanno sempre manifestato scarso interesse per le questioni della Rete — legittima la magistratura a pervenire a conclusioni che, inesorabilmente, suonano censorie e contrarie all'esercizio, in *internet*, della libertà di manifestazione del pensiero. Ma c'è di più. Mentre, infatti, un *blogger* — stante la possibile equiparazione del suo *blog* a giornali e periodici — rischia di vedersi contestare il reato di stampa clandestina, esso non può poi neppure fare affidamento sulle speciali garanzie che nel nostro Paese assistono la stampa: prima tra tutte l'insequestrabilità — se non in casi tassativamente individuati dalla legge — degli stampati. I frequenti episodi di sequestro di interi *blog* a causa di un *post* sommariamente giudicato da qualcuno offensivo dell'altrui immagine, nome o reputazione, sono, infatti, sotto gli occhi di tutti. A ciò si aggiunga che il *blogger*, qualora attraverso i suoi *post* diffami qualcuno, corre il rischio di vedersi contestata l'ipotesi aggravata del reato caratteristica di chi esercita professionalmente l'attività giornalistica. Troppa confusione e troppe ambiguità: occorrono, con urgenza, leggi nuove che riordinino le previsioni di quelle vecchie (e meno vecchie) alla luce del mutato contesto dell'informazione in Rete senza

imbrigliare chi vuoi far sentire la sua voce e, ad un tempo, garantendo a tutti la certezza di poter chiedere giustizia nell'ipotesi in cui altri offendano la propria immagine o reputazione.

Libertà di manifestazione del pensiero e *blogosfera*.

1. Il proliferare di *blog* e dei loro autori/ editori, i cosiddetti *blogger*, rappresenta, probabilmente uno dei tratti più caratteristici e rivoluzionari della nuova dimensione dell'informazione in Rete. Attraverso un *blog* — proprio o altrui — chiunque abbia accesso ad *internet* attraverso *pc* o, persino, dispositivi mobili è posto in condizione di condividere informazioni o, più semplicemente, il proprio pensiero con un pubblico astrattamente ampio almeno quanto lo è la popolazione mondiale che parla o comprende la sua stessa lingua. A ben vedere, anzi, grazie ai moderni *software* di traduzione *on-line*, i lettori di un *post* o di un commento su di un *blog* sono, almeno in astratto, in numero addirittura superiore a quello di quanti parlano la lingua in cui il *post* o il commento è scritto. Si tratta di un fenomeno senza precedenti per potenzialità e semplicità di utilizzo dello strumento. Un *blog* può veicolare una quantitativo pressoché illimitato di informazioni, in ogni genere di formato (testo, audio o, piuttosto, video) ed essere gestito in modo semplice ed intuitivo da PC o, piuttosto, da dispositivo mobile. La gestione di un *blog*, qualora non si intenda ospitarlo sotto un proprio nome di dominio e ci si accontenti di saperlo contraddistinto da un sottodominio, non produce alcun onere o costo per il suo titolare. Poter condividere il proprio pensiero con milioni di persone senza dover affrontare alcun costo è, probabilmente, uno degli aspetti più pregnanti della rivoluzione che la blogosfera sta determinando nel mondo dell'informazione. Occorre, tuttavia, rilevare che anche in quella che potrebbe — ad un primo esame — definirsi l'Eldorado dell'informazione, non mancano ombre ed aspetti controversi.

2. Nel nostro Paese, allo stato, manca una disciplina speciale che regoli il fenomeno « blogosfera » e, a ben vedere, non sussiste neppure uniformità di vedute sull'opportunità che una simile disciplina venga emanata. Tuttavia, in assenza di una regolamentazione *ad hoc* ed in presenza di una disciplina sull'editoria e sulla stampa le cui « maglie », negli ultimi anni, sono state progressivamente allargate nel tentativo di ricomprendervi anche i cosiddetti prodotti editoriali telematici, la giurisprudenza ha spesso finito con l'equiparare *blog* ed analoghi prodotti telematici alla stampa e/o ai *media* tradizionali (stampa e tv). Si tratta di una « deriva » con importanti ricadute sul versante della libertà di informazione in Rete. La blogosfera, infatti, è, almeno nella più parte dei casi, composta da realtà amatoriali, non professionali e unipersonali nell'ambito delle quali il *blog* costituisce, sostanzialmente, il risultato dell'attività di un solo *blogger* che vi si dedica a margine della propria professione/occupazione. I *blog* di questo genere, pertanto, hanno carattere « verticale » e sono monotematici: l'esperto informatico si occupa di tecnologia e *hacking*, l'avvocato di diritto e/o di diritto dell'*internet*, l'esperto di TLC di telecomunicazioni, il cuoco di cucina, lo storico di storia eccetera. In tale contesto è evidente, ad esempio, che imporre al *blog* l'obbligo di provvedere a taluni adempimenti burocratici quali la registrazione presso uno o più registri (il registro nazionale della stampa o il ROC, il registro unico degli operatori della comunicazione) significa imporre una limitazione all'accesso a tale strumento di comunicazione o, comunque, un importante disincentivo. Occorre, tuttavia, rilevare che come si è già anticipato, sfortunatamente, negli ultimi anni la giurisprudenza interpretando la disciplina sulla stampa e l'editoria cui si è già fatto cenno è pervenuta a tale conclusione, condannando, ad esempio, un *blogger* per stampa clandestina ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 47 del 1948, ovvero per aver esercitato la propria attività di *blogger* in assenza di registrazione.* Occorre, d'altro

la capillarità ed efficacia dell'informazione *on-line* ha attirato l'attenzione — non sempre in positivo — di protagonisti del mondo della politica o dello spettacolo che sentendosi diffamati da informazioni pubblicate nella blogosfera si sono rivolti all'autorità giudiziaria per ottenere tutela. In tali occasioni è, di frequente, accaduto che l'autorità giudiziaria e le forze di polizia, spesso in ragione della scarsa conoscenza del fenomeno *internet*, al fine di bloccare cautelativamente la circolazione dell'informazione ritenuta diffamatoria abbiano inibito l'accesso all'intera piattaforma *blog*. I *blog*, infatti, a differenza della stampa tradizionale non beneficiano di alcuna garanzia di non sequestrabilità. In una prospettiva *de jure condendo*, d'altro canto, occorre riconoscere che individuare una disciplina del fenomeno che costituisca un momento di equilibrio tra libertà e responsabilità del *blogger* non è facile. Tale difficoltà deriva prevalentemente dalla circostanza che la forma di comunicazione (*blog*) è oggi utilizzata in contesti e con finalità assai differenti: si passa da *blog* gestito in maniera amatoriale dal non professionista dell'informazione, al *blog* gestito dal giornalista professionista nell'ambito della versione telematica di un professionista sino al *blog* di carattere socio-politico gestito attraverso un'idonea struttura imprenditoriale da un gruppo politico o da un soggetto politico.

Libertà di manifestazione del pensiero e UGC — *User generated content*.

1. Gli UGC — *User generated content* — rappresentano, probabilmente, una delle più innovative forme di comunicazione orizzontale via *web*. Si tratta, in buona sostanza, di piattaforme che diffondono al pubblico via *web* contenuti digitali multimediali prodotti dagli utenti e autonomamente caricati sui server del gestore della piattaforma. Tali piattaforme « danno voce » a milioni di utenti svolgendo una duplice preziosa funzione: (a) consentono la messa a disposizione del pubblico di qualsivoglia genere di contenuto; (b) riunendo sotto un unico dominio milioni di

contenuti digitali attirano un pubblico decine di volte superiore a quello di qualsivoglia *media mainstream*. In tale contesto è ovvio che gli UGC costituiscono uno straordinario ed irrinunciabile strumento di condivisione delle informazioni in quanto tanto per ragioni tecnologiche che commerciali consentono a chiunque di diffondere un contenuto ad un pubblico vastissimo e con modalità multimediali (testo, video e suoni). Le nuove applicazioni *software* che permettono l'*upload* di contenuti digitali sulle piattaforme UGC anche da dispositivi mobili, l'estrema intuitività delle modalità di *upload* nonché la possibilità di procedervi in forma sostanzialmente anonima, rendono, inoltre, dette piattaforme lo strumento ideale per raccontare fatti ed avvenimenti che si consumano in regimi antidemocratici, in tempo di guerra o, più semplicemente, giudicati non di interesse o « non pubblicabili » dai *media mainstream*.

2. L'attività degli UGC non ha, sin qui, formato oggetto di alcuna legge speciale e, dunque, anche tale materia — così come quella dell'informazione via *blog* — sconta, in questo momento, le conseguenze di un clima di grande incertezza giuridica sulle responsabilità dei titolari di tali piattaforme in relazione ai contenuti diffusi al pubblico. In astratto, sul versante definitorio — da un punto di vista giuridico — esistono due opzioni interpretative con conseguenze assai diverse: (a) considerare gli UGC come *broadband* e, dunque, editori con la conseguenza di considerarli responsabili dei contenuti immessi in Rete dagli utenti e (b) considerarli intermediari della comunicazione e, dunque, alla stregua di quanto disposto dalla disciplina europea in materia di commercio elettronico (decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70), escludere — salvo eccezioni — la loro responsabilità. A prescindere da tale dibattito scientifico, negli ultimi anni — ed in maniera crescente negli ultimi mesi — è fuor di dubbio che è in atto un tentativo politico e giudiziario volto a far ricadere sugli UGC e, più in generale, sugli intermediari della comunicazione, la responsabilità per i contenuti diffusi in Rete. Tale tentativo si fonda su

due distinte motivazioni: (a) l'intermediario della comunicazione è il soggetto più facilmente individuabile tra quelli cui l'ordinamento può, sul piano causale, imputare una responsabilità, (b) considerare responsabili gli intermediari della comunicazione per i contenuti prodotti dagli utenti vale a disincentivare progressivamente tali soggetti dall'offrire, gratuitamente, « ospitalità » ai propri utenti e, per questa via, consente progressivamente di ricondurre le dinamiche dell'informazione in Rete a quelle dell'informazione tradizionale: linee verticali anziché quelle orizzontali caratteristiche del mondo telematico. È fuor di dubbio che se anche in Rete la diffusione di ogni informazione richiedesse un editore in senso lato, il gestore di una infrastruttura ed un pubblico, i « padroni » dei *media* tradizionali avrebbero facile gioco ad esportare la propria egemonia anche nel contesto telematico. Il principio della non responsabilità dell'intermediario costituisce, proprio in ragione di tale rischio di « riproduzione » nel nuovo mondo delle dinamiche caratteristiche del vecchio, un principio « guardiano » rispetto alla libertà di informazione sul *web*. È, infatti, evidente, che qualora gli intermediari della comunicazione dovessero essere chiamati a rispondere dei contenuti « intermediati » la risposta di questi ultimi — come sta, peraltro, iniziando ad accadere — consisterà nell'iniziare a « censurare » i contenuti veicolati in base al loro « indice di rischio » e alle garanzie patrimoniali offerte dall'autore. In breve verrebbe a ricrearsi anche nello spazio telematico un contesto analogo a quello caratteristico del sistema dei *media mainstream*: l'informazione diverrebbe superficiale e, tendenzialmente, « di regime » e, soprattutto, si darebbe più spazio agli editori tradizionali piuttosto che all'informazione prodotta dai *netcitizens*.

3. Con riferimento agli UGC, appare, peraltro, importante rilevare come la più parte di essi — certamente quelli di maggior successo — siano gestiti da società statunitensi o, comunque, extraeuropee. Si tratta di un dato che non può non indurre

talune riflessioni a proposito della libertà di informazione *on-line*. Sebbene, infatti, nella presente fase storico-politica la non responsabilità degli intermediari, per le ragioni che si sono enunciate al paragrafo precedente, appaia da difendere, occorre, sin d'ora riflettere sulla circostanza che si sta lentamente consegnando a pochi soggetti privati e stranieri il controllo dell'informazione via *web*. Domani ci si potrebbe, pertanto, svegliare in un contesto nel quale, ad esempio, un soggetto privato decida autonomamente — per le più diverse ragioni — di filtrare qualsivoglia contenuto la cui diffusione risulti in contrasto con i propri piani e progetti di *business*. Si tratta di un profilo peculiare di un problema già noto agli addetti ai lavori sotto la definizione complessiva di *netneutrality*: ovvero l'esigenza di garantire che l'accesso alle infrastrutture sulle quali riposa la circolazione dei contenuti nel mondo *web* e le dinamiche di circolazione di tali contenuti siano effettivamente « neutrali » ovvero non influenzate dalla natura del contenuto « intermediato ». Sotto tale profilo sarebbe — esemplificando e, dunque, peccando di approssimazione e scarsa puntualità — necessario prevedere per tutti gli intermediari della comunicazione siano essi *internet services providers* o, piuttosto, UGC un obbligo stringente di veicolare con analoghe condizioni tecnico-economiche qualsivoglia genere di informazione a prescindere dal suo contenuto e dal suo autore.

Libertà di manifestazione del pensiero e *social network*.

Negli ultimi anni nel mondo ma solo negli ultimi mesi in Europa ed in Italia ha iniziato a diffondersi un fenomeno che sta rapidamente riscrivendo le regole della socialità e le dinamiche dell'aggregazione so-

cio-politica: si tratta dei *social network*. Piattaforme come *Facebook* e *My Space*, per citare le due più grandi per numero di iscritti del momento, rappresentano reti di centinaia di milioni di utenti in tutto il mondo che scelgono — più o meno consapevolmente — di creare gruppi di aggregazione attorno a principi, obiettivi o eventi e, più in generale, di condividere « amicizie », esperienze e, naturalmente, informazioni. In tale contesto è evidente che le piattaforme di *social network* costituiscano oggi un canale di circolazione dell'informazione dalla cui indagine non può prescindere nessuna analisi delle questioni connesse alla libertà di informazione in Rete. Le piattaforme di *social network* rappresentano, sotto il profilo delle questioni delle quali ci stiamo occupando, una sintesi di quanto si è sin qui rilevato in materia di *blog* e UGC in quanto l'informazione, nella più parte dei casi, circola nell'ambito di tali piattaforme sotto forma di condivisione di *post* e/o contenuti pubblicati su *blog* o UGC. La circostanza che le due più grandi piattaforme di *social network* facciano, allo stato, capo a soggetti privati di diritto statunitense ripropone, inoltre, anche in relazione a tale diverso fenomeno, il problema già affrontato, in relazione agli UGC: il rischio di una « censura » di tipo privato. Solo per fare un esempio qualche settimana fa i gestori di *Facebook* hanno deciso di filtrare tutte le immagini ritraenti mamme impegnate ad allattare i propri figli e ciò sulla scorta di talune lamentele ricevute da utenti statunitensi. A nulla sono valse, invece, le ferme rimozioni degli utenti italiani ed europei volte a chiedere la rimozione di alcuni gruppi inneggianti al fenomeno mafioso ed ai *boss* della mafia creati sulle pagine della medesima piattaforma ».

* *La Rete? Clandestina*, G. Scorza, « Punto Informatico », 3 settembre 2008: Roma — La decisione del tribunale di Modica di condannare per stampa clandestina Carlo Ruta, storico siciliano, aveva già sollevato dubbi e perplessità qualche mese fa. Le motivazioni della sentenza depositate nei giorni scorsi confermano, purtroppo, tali perplessità e proiettano un cono di incertezza sul futuro dell'informazione *on-line*. La decisione — che sarebbe ingiusto liquidare semplicemente come brutta o errata — infatti amplifica le numerose ambiguità ed i molti elementi di incertezza contenuti nell'attuale disciplina dell'informazione telematica. Il problema non è — purtroppo — che il giudice abbia errato e ritenuto colpevole Carlo Ruta, quanto piuttosto che il quadro normativo cui è affidata una materia tanto importante per il futuro

dell'informazione e, quindi, della democrazia sia tale da consentire interpretazioni diverse e contraddittorie inidonee a fornire agli interessati – ormai nell'ordine di milioni di cittadini – la necessaria certezza del diritto. Mentre scrivo non so, francamente – e, come me, credo centinaia di altri amici e colleghi che scrivono in Rete di argomenti diversi – se il mio *blog* di informazione giuridica – alla stregua dei principi fissati nella decisione del tribunale di Modica e che domani potrebbero essere recepiti da centinaia di altri magistrati italiani – debba essere o meno registrato presso la sezione per la stampa del tribunale o, magari, presso il ROC, il Registro degli operatori della comunicazione. Questa situazione di incertezza giuridica, tuttavia, rischia di costituire uno strumento di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero in Rete ancor più incisivo di forme più palesi di censura perché è capace di disincentivare molti dall'uso delle nuove tecnologie telematiche per la diffusione di idee, fatti, opinioni e, più in generale, cultura. Ma torniamo alla decisione del tribunale di Modica. Il giudice, date due possibili interpretazioni del quadro normativo vigente, ne ha scelta una – quella caratterizzata da una lettura generalizzata dell'obbligo di iscrizione dei prodotti editoriali telematici presso le sezioni della stampa dei tribunali – ed ha quindi condannato lo storico siciliano. In molti forse la penseranno diversamente ma, personalmente, non sono affatto stupito o scandalizzato. Ho già scritto altre volte che date le norme cui è affidata la disciplina della materia poteva succedere e potrà accadere di nuovo. Ci sono, tuttavia, alcuni profili della decisione che proprio non convincono. Innanzitutto, il magistrato muove dal presupposto che Carlo Ruta avrebbe dovuto registrare la testata del proprio sito (quale?) presso il tribunale di Modica in conformità a quanto disposto dalla vecchia (ma tuttora in vigore) disciplina sulla stampa (legge n. 47 del 1948) espressamente dichiarata applicabile anche ai prodotti editoriali telematici dalla nuova disciplina sull'editoria (legge n. 62 del 2001). Secondo il giudice, tale conclusione non sarebbe scalfita dalla previsione dettata dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 70 del 2003 ai sensi del quale « La registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62 » in quanto tale disposizione non si applicherebbe « al singolo che svolge l'attività d'informazione non in forma commerciale e, quindi, non in qualità di prestatore dei servizi della società dell'informazione ». Si tratta di una valutazione arbitraria, errata e pericolosamente discriminatoria: il singolo che gestisce in una dimensione amatoriale un *blog* di informazione sarebbe tenuto alla registrazione, mentre la grande società che svolga identica attività ma che non sia interessata alle provvidenze all'editoria potrebbe sottrarsi alla registrazione. Logica e buon senso suggerirebbero il contrario ma, sfortunatamente, né l'una né l'altro costituiscono criteri cui il legislatore italiano è solito ispirarsi con la conseguenza che essi non possono neppure essere utilizzati quali sicuri criteri interpretativi. A prescindere da logica e buon senso, tuttavia, anche il tenore letterale dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 70 del 2003 induce a ritenere che, al riguardo, il giudice abbia sbagliato: la previsione si limita a stabilire che « la registrazione della testata editoriale telematica » è obbligatoria solo laddove i prestatori del servizio intendano accedere alle speciali provvidenze per l'editoria. Nessuna limitazione soggettiva dell'ambito di applicazione della norma è, dunque, suggerita dal suo tenore letterale. Ma vi è di più. La testata – oggetto dell'obbligo di registrazione – è un segno distintivo ed è, come tale, ontologicamente riconducibile solo ad attività – almeno in senso lato – commerciali con la conseguenza che affermare, come si fa nella decisione del tribunale di Modica – che Carlo Ruta avrebbe dovuto registrare la propria testata in quanto esercente un'attività di informazione in forma « amatoriale » è una contraddizione in termini. La verità è un'altra: *blog* e siti di informazione quale quello di Carlo Ruta sono privi di testata in senso tecnico e, pertanto, i titolari non dovrebbero esser considerati tenuti alla registrazione di un elemento dei quali i propri prodotti editoriali sono privi. Ragionare diversamente è come pretendere che il proprietario di una bicicletta debba registrarne la targa presso il pubblico registro automobilistico. Egualmente poco convincenti e, ad un tempo, molto preoccupanti appaiono le considerazioni contenute nella sentenza relative alla pretesa « sistematicità » che è concetto diverso da quello di « periodicità regolare » cui si fa riferimento nella disciplina sulla stampa – con la quale il *blog* di Carlo Ruta sarebbe stato aggiornato ed al contenuto informativo dello stesso. La lettura della sentenza, infatti, non consente di comprendere quale debba essere la frequenza ed il ritmo degli aggiornamenti per sottrarsi all'obbligo di registrazione e quale, al contrario, renda soggetti a tale obbligo. Né di cosa possa parlarsi serenamente in Rete senza necessità di registrazione e di cosa, invece, possa parlarsi, *on-line*, solo dopo essersi registrati presso il tribunale. Delle due l'una: o sentenze e leggi – più le seconde che le prime – sono sbagliate e mal scritte o la Rete italiana è, più o meno tutta, clandestina. Per sottrarsi a tale preoccupante ma inesorabile conclusione occorre metter mano con urgenza ad una nuova disciplina dell'informazione *on-line* che tenga conto della centralità da quest'ultima assunta nello sviluppo politico, sociale ed economico del Paese e, soprattutto, della dimensione globale nella quale tale disciplina sarà chiamata ad operare. Che senso ha imporre ad un *blogger* italiano di registrarsi se nel resto del mondo se ne può fare a meno in un contesto nel quale il « mercato » dell'informazione è davvero unico?

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

ART. 1.

(Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta).

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », con il compito di indagare sulle attività lecite e illecite connesse all'utilizzo di *internet*, sull'eventuale necessità di emanare norme speciali per il settore, nonché di verificare gli effetti prodotti da *internet* sulla società, sull'economia e sul sistema dell'informazione in Italia.

ART. 2.

(Composizione e durata della Commissione).

1. La Commissione è composta da ventuno deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Il presidente della Commissione è nominato dal Presidente della Camera dei deputati tra i componenti della stessa Commissione.

3. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari, secondo le disposizioni dell'articolo 20, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati.

5. La Commissione è istituita per la durata della XVI legislatura.

6. La Commissione presenta all'Assemblea della Camera dei deputati una relazione ogniqualvolta vi siano casi di parti-

colare gravità e urgenza che lo rendano necessario e comunque al termine dei suoi lavori.

ART. 3.

(Compiti della Commissione).

1. La Commissione ha il compito di:

a) indagare sul fenomeno della commissione di reati per il mezzo di *internet*;

b) indagare sulla necessità di introdurre nell'ordinamento giuridico norme miranti a reprimere il compimento di reati per il mezzo di *internet*;

c) analizzare l'utilizzo delle tecnologie telematiche da parte degli utenti in Italia;

d) verificare la disponibilità dei beni tecnologici che permettono l'accesso in rete;

e) verificare la disponibilità di connettività della rete in ambito privato e pubblico;

f) studiare l'evoluzione delle abilità informatiche dei cittadini italiani;

g) analizzare i sistemi di monitoraggio utilizzabili in rete, in particolare tramite filtraggio degli indirizzi identificativi personali (IP);

h) analizzare il livello di sicurezza informatica garantita agli utenti di *internet* e verificare l'esistenza di una relazione tra *internet* e lo sviluppo della pedopornografia e del gioco d'azzardo;

i) studiare le modalità mediante le quali incentivare lo sviluppo dell'*e-commerce* in Italia;

l) analizzare l'economia dell'informazione in rete e i rapporti tra questa e i *media* tradizionali;

m) studiare le modalità di comunicazione partecipativa e dei *blog*;

n) studiare la legislazione del diritto d'autore, del *copyright* e dei brevetti e analizzare i rapporti tra costi e benefici

derivanti dall'introduzione di norme per incentivare l'innovazione;

o) analizzare l'impatto della legislazione nazionale sullo sviluppo della rete relativamente a:

- 1) fornitura di connettività;
- 2) *social network*;
- 3) piattaforme di *user generated content*;

p) studiare le modalità di trattamento dei dati personali e le modalità di tutela dell'anonimato in rete;

q) studiare le modalità di funzionamento delle reti *peer to peer*;

r) analizzare la neutralità della rete;

s) studiare le potenzialità di *internet* come strumento per l'esercizio di forme di democrazia diretta;

t) analizzare i benefici derivanti dalla digitalizzazione degli archivi di *floppy disk*;

u) analizzare i benefici derivanti dal libero accesso in rete alla cultura scientifica;

v) analizzare la necessità dell'istituzione di una carta dei diritti degli utenti di *internet* e studiare il processo di *governance* di *internet*;

z) redigere relazioni, con cadenza almeno annuale, sull'attività svolta dalla Commissione stessa.

ART. 4.

(Poteri e limiti della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti.

3. Sulle richieste di cui al comma 2 del presente articolo l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

4. Qualora l'autorità giudiziaria abbia inviato alla Commissione atti coperti dal segreto, richiedendone il mantenimento, la Commissione dispone la segretezza degli atti.

5. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

ART. 5.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 4 e 7.

ART. 6.

(Organizzazione dei lavori della Commissione).

1. L'attività della Commissione è esercitata ai sensi degli articoli 140, 141 e 142

del Regolamento della Camera dei deputati.

2. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche. La Commissione comunque può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, di magistrati ordinari, nonché di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

6. Le spese di funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Esse sono stabilite nel limite massimo di 40.000 euro per l'anno 2010 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi. Il Presidente della Camera dei deputati può autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.