

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2520

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**QUINTARELLI, COPPOLA, BARGERÒ, BONACCORSI, CAPUA,
CARROZZA, DALLAI, MARCO DI MAIO, GALGANO, MALPEZZI,
RAMPI, TINAGLI, VARGIU, BALDUZZI, BOMBASSEI, CIMMINO,
DAMBRUOSO, MATARRESE, MOLEA, VECCHIO, SOTTANELLI,
BINETTI, BUTTIGLIONE**

Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete *internet* per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti

Presentata l'8 luglio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — È un fatto consolidato che la rete *internet* sia lo strumento di espressione e di attività economica che ha registrato il maggior tasso di sviluppo nella storia dell'umanità.

Ciò è stato reso possibile in misura determinante dal suo principio base di funzionamento, che consente a ogni utente di raggiungere con le proprie comunicazioni ogni altro utente, senza alcuna interferenza da parte di terzi.

Com'è noto, i tradizionali *personal computer*, il mezzo principale di accesso a *internet* fino a pochi anni or sono, consentono di installare qualunque *software*, ottenuto da qualsiasi fonte, e costituiscono

perciò una piattaforma di accesso che assicura all'utente la libertà di scelta relativa alle applicazioni da utilizzare e al relativo approvvigionamento, generando così un attivo mercato del *software*, non controllato da alcun gestore di piattaforma.

Di converso, l'emergere di *smartphone* e *tablet* come strumento di accesso ha limitato di fatto questa possibilità, in quanto l'accesso alle applicazioni è in misura largamente prevalente, se non esclusiva, mediato da fornitori di piattaforme che non consentono la libertà prima assicurata dai *personal computer*, così orientando o limitando inconsapevolmente la scelta da

parte degli utenti e, di fatto, rendendosi custodi, peraltro non soggetti alla giurisdizione italiana, dell'accesso a servizi, contenuti e applicazioni da parte degli utenti, nonché intermediari economici delle relative forniture.

Basti pensare alle stringenti regole sulle caratteristiche che *software* e contenuti devono rispettare per poter essere ospitate sui cosiddetti «*store*» di queste piattaforme, che trattengono in media il 30 per cento del prezzo praticato all'utente, oltre all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che, almeno fino all'entrata in vigore della riforma della direttiva europea vigente in materia, non viene versata nel Paese del cliente, ma in quello scelto dal fornitore.

Oppure si pensi alla copia digitale di un quotidiano venduto su un *iPad* che, anziché tradursi in un totale beneficio per l'editore che non deve più sopportare costi variabili di stampa e distribuzione, impone all'editore di pagare il 30 per cento ad *Apple* e il 15 per cento di IVA in Lussemburgo; o, ancora, al limite posto dalle piattaforme di prenotazione alberghiera, che impongono agli albergatori le clausole cosiddetta «*most favoured nation*», limitando la possibilità degli utenti di avvalersi di condizioni economiche più favorevoli presso i sistemi di prenotazione diretti degli *hotel*.

Il paradigma vigente nei *personal computer* è stato stravolto e i produttori di *hardware* e di *software* da abilitatori (ovvero da fornitori di tecnologie abilitanti) si sono tramutati, nel volgere di pochi anni, in oligopoli intermediari di ogni possibilità di scambio di informazioni e servizi, peraltro nel contempo invocando una propria estraneità rispetto alle relative responsabilità, sulla base di un'interpretazione favorevole della cosiddetta «*direttiva eCommerce*» (direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011), che è stata concepita quando l'unico paradigma esistente era quello del *personal computer*.

Questo per quanto concerne il livello applicativo.

A livello infrastrutturale, l'attuale congiuntura economica spinge gli operatori

che accedono a *internet* a cercare di estrarre maggior valore dall'esercizio della rete di accesso. Essi chiedono la possibilità di stipulare accordi commerciali con fornitori di servizi e di contenuti per assicurare a questi servizi e contenuti delle corsie preferenziali per raggiungere gli utenti, a prescindere dalla volontà di questi ultimi.

Queste corsie preferenziali possono assumere la forma di traffico privilegiato tecnicamente, che raggiunge l'utente più velocemente relegando ogni altra comunicazione in una «*serie B*» della rete, o, più semplicemente, di corsie privilegiate economicamente, per favorire l'uso di questi servizi o contenuti da parte degli utenti. È come se il gestore di un'autostrada praticasse tariffe inferiori o assicurasse limiti di velocità maggiori ai trasportatori di merci dei fornitori con cui lo stesso gestore ha stipulato accordi commerciali: la scelta da parte dei consumatori ne risulterebbe alterata e inconsapevolmente limitata.

Anche in questo caso il paradigma di mercato verrebbe stravolto, potendosi trasformare gli operatori di telecomunicazioni da fornitori di una tecnologia abilitante in un oligopolio di intermediari commerciali.

La tutela della concorrenza e del mercato giustificherebbe di per sé un intervento di garanzia, ma non deve sfuggire come la presenza di *gatekeeper* che orientano in modo inconsapevole le scelte dei cittadini consumatori ponga anche fortemente la questione delle garanzie dei diritti civili.

Si può osservare che norme di garanzia esistono già nel nostro ordinamento, sia per quanto concerne i diritti civili sia per quanto concerne la concorrenza.

Queste norme agiscono, però, quando i comportamenti distorsivi si sono già manifestati e i tempi della giustizia si misurano in anni. Gli interventi delle autorità si rivelano molto spesso inefficaci a sanare situazioni che si sono consolidate per anni prima di una sentenza, una circostanza che avvantaggia le parti più forti della contesa.

Si rilevi, peraltro, che nel settore della televisione digitale terrestre il legislatore ha già ritenuto di inserire garanzie *ex ante* di contendibilità dei clienti e di non integrazione verticale tra fornitori di contenuti, rete o piattaforma, con l'esplicita previsione, nel codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003, della possibilità di utilizzo di meccanismi di accesso garantiti interoperabili, ovvero le *smartcard* dei *decoder*. Queste consentono al cliente di operare l'acquisto dove preferisce e di selezionare il fornitore di contenuti semplicemente inserendo la relativa *smartcard*, *standard* per tutti i *decoder*. Un meccanismo semplice per evitare chiusure dei *decoder* e istituzione di *gatekeeper* dell'offerta televisiva ormai maggioritaria, ovvero quella digitale terrestre.

La presente proposta di legge ha lo scopo di aumentare le possibilità di scelta e la libertà di espressione su *internet* per tutti i cittadini.

Gli utenti finali devono avere la possibilità di decidere, nell'ambito dei vincoli stabiliti solo dalla legge, quali contenuti vogliono inviare e ricevere, quali servizi, applicazioni, *hardware* e *software* vogliono usare a tale scopo e dove fornirsene.

Sono gli utenti, liberi da ogni condizionamento, e non i fornitori di accesso a *internet*, a poter chiedere di privilegiare una classe di servizio; non sono gli operatori a imporlo agli utenti sulla base di accordi stipulati con fornitori di contenuti e servizi.

Questa proposta di legge intende preservare quell'aspetto di *internet* che ne ha determinato il rivoluzionario successo e impatto in ogni tipo di attività umana, ovvero la possibilità per i nuovi fornitori di servizi di mettersi in concorrenza con i più grandi operatori con un investimento anche relativamente modesto e di incentivare, così, un'innovazione competitiva

fortissima e produttrice di enormi benefici per gli utenti.

Ai fini della presente proposta di legge, il termine *internet* deve comunque essere interpretato estensivamente, per assicurare che i fornitori di servizi non possano aggirare lo scopo dello stesso provvedimento. Se sono forniti accessi a siti *web*, diversi tipi di servizi o applicazioni, incluse le cosiddette «*app*», si devono senz'altro considerare tali offerte come servizi di accesso a *internet*.

In nessun caso si potrà offrire un servizio che consenta l'accesso esclusivamente ad alcune applicazioni o servizi mentre altri sono bloccati o gravati da tariffe differenti.

Questo significa che i fornitori di accesso non possono offrire pacchetti per accedere solo a una parte di *internet* e non alla rete completa.

Anche in caso di congestione della rete, le eccezioni ai principi sopra esposti sono da intendersi applicabili in maniera non discriminatoria. I fornitori devono trattare, anche in questa circostanza, i servizi appartenenti alla stessa categoria nella medesima maniera.

L'articolo 1 della proposta di legge reca le definizioni.

L'articolo 2 qualifica il servizio di accesso a *internet* al fine di evitare *ex ante* offerte commerciali ingannevoli.

L'articolo 3 stabilisce i limiti della gestione del traffico praticabile dagli operatori e delle relative modalità di offerta commerciale, nel rispetto del principio che la scelta di eventuali prestazioni, oltre al «normale» accesso a *internet* (cosiddetto «*best effort*») deve essere effettuata liberamente dall'utente.

L'articolo 4 stabilisce il diritto degli utenti di reperire liberamente contenuti, servizi e applicazioni legali, su qualunque piattaforma, senza alcun condizionamento da parte del gestore della piattaforma stessa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) rete *internet*, il sistema di reti di comunicazione elettronica pubbliche e interconnesse, incluso il segmento di accesso alla sede di un utente, operante con la suite di protocolli *Transmission control protocol* (TCP) e *Internet protocol* (IP) definiti dall'*Internet engineering task force* (IETF), che utilizza indirizzi IP e numeri di un sistema autonomo la cui allocazione è coordinata a livello globale dall'*Internet assigned numbers authority* (IANA), nonché numeri associati ai servizi della rete *internet* «*port numbers*», i registri dei nomi a dominio, nonché la *Domain name system* (DNS) *root zone*, coordinati a livello globale dalla IANA;

b) piattaforma tecnologica, l'insieme di *software*, specifiche tecniche, *standard* e *hardware* organizzato da un gestore di piattaforma affinché l'utente possa utilizzare particolari *software* o servizi *on line* ovvero fruire di determinati contenuti digitali attraverso la rete *internet*, ad esclusione dei *software* limitati a usi specializzati e che non sono pertanto di utilizzo generale;

c) gestore di piattaforma, il soggetto fornitore di servizi della società dell'informazione, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, che fornisce *software* o contenuti digitali o servizi *on line* di terzi fornitori di contenuti e servizi attraverso una piattaforma tecnologica che consente l'acquisto da parte dell'utente;

d) fornitore di contenuti o di servizi, il soggetto, fornitore dei servizi della società dell'informazione, come definiti dal-

l'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, che fornisce all'utente, anche attraverso una piattaforma tecnologica, *software* o contenuti digitali da utilizzare *on line* ovvero, direttamente, servizi *on line*;

e) esperienza utente, il complesso di meccanismi e di metodi atti a mettere un utente in condizione di utilizzare un *software* o un servizio *on line* e di creare una percezione del relativo utilizzo, che è positiva se l'utente rileva maggiori velocità ed efficienza rispetto alle sue aspettative iniziali d'uso, negativa se l'utente rileva maggiori lentezza e ritardi rispetto alle sue aspettative iniziali;

f) operatori, i soggetti autorizzati ai sensi dell'articolo 25 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° aprile 2003, n. 259, e successive modificazioni, all'esercizio di reti e di servizi di comunicazione elettronica nel territorio italiano che consentono all'utenza residenziale l'accesso a servizi della rete *internet* e a fornitori di accesso alla medesima rete;

g) accesso *best effort*, l'accesso alla rete *internet* in cui non vi è garanzia che i pacchetti dati siano effettivamente consegnati a destinazione e non vi sono specifiche priorità o livelli di servizio assegnati agli utenti.

ART. 2.

(Qualificazione dei servizi forniti all'utenza).

1. Un servizio fornito da un operatore che consente l'accesso a una porzione o a un sottoinsieme di servizi della rete *internet* non può essere qualificato nell'offerta commerciale al pubblico, né direttamente né indirettamente, descrivendo il medesimo come servizio di accesso alla rete *internet* o con denominazioni idonee a far ritenere che il servizio garantisce l'accesso alla rete *internet*. La relativa documentazione commerciale deve indicare chiaramente che il servizio in questione non è un servizio di accesso alla rete *internet*, ma

solo a un sotto insieme dei servizi e siti *internet*, indicando, con ogni grado di precisione tecnicamente possibile, le limitazioni poste al servizio rispetto a un servizio che offra accesso illimitato alla rete *internet*.

ART. 3.

(*Limiti alla gestione del traffico*).

1. Agli operatori non è consentito ostacolare, ovvero rallentare rispetto alla velocità alla quale sarebbe fornito a un utente nella stessa area avente la medesima capacità di banda e con accesso illimitato alla rete *internet*, l'accesso ad applicazioni e servizi *internet*, fatti salvi i casi in cui le misure che ostacolano o rallentano l'accesso siano necessarie, comunque per brevi periodi, per una delle seguenti ragioni:

a) ridurre gli effetti della congestione del traffico nella rete *internet*, a condizione che tipologie differenti di traffico siano trattate con le medesime modalità;

b) preservare l'integrità e la sicurezza della rete *internet* nonché il servizio del fornitore in oggetto o del terminale dell'utente finale;

c) limitare la trasmissione a un utente finale di comunicazioni non richieste, previo consenso dello stesso utente;

d) dare attuazione a un provvedimento legislativo applicabile all'utente o al sito ovvero a un ordine del tribunale competente.

2. Gli operatori possono commercializzare servizi a valore aggiunto di prioritizzazione di classi di traffico nella rete di accesso per soddisfare una richiesta dell'utente riguardante il proprio segmento di rete di accesso. La richiesta dell'utente deve essere liberamente espressa, sottoscritta, anche *on line*, oggetto di un separato accordo tariffario e contrattuale rispetto al contratto di abbonamento alla rete *internet* e non condizionata né tecnicamente né economicamente a offerte sull'abbonamento generale ovvero ad altre

prestazioni, servizi o sconti. L'accesso *best effort* alla rete *internet* deve in ogni caso costituire l'offerta base degli operatori sulla quale fornire eventuali prestazioni aggiuntive di gestione differenziata del traffico.

3. Ai fornitori di servizi di accesso alla rete *internet* non è consentito fissare il prezzo per tali servizi in funzione dei servizi o delle applicazioni che sono offerti o utilizzati tramite l'accesso fornito alla *internet*.

4. Se un danno all'integrità o alla sicurezza della rete *internet* ovvero al servizio del fornitore o al terminale di un utente finale, di cui al comma 1, lettera *b*), è causato dal traffico proveniente dal terminale di un altro utente finale dei servizi dell'operatore, questi, prima di adottare misure che ostacolano o rallentano il traffico, invia una notifica preventiva a tale utente concernente le misure che intende adottare al fine di consentirgli di porre termine in modo spontaneo al comportamento dannoso. Qualora ciò sia richiesto dall'urgenza della situazione, l'operatore adotta immediatamente le misure necessarie a far cessare o a prevenire il danno e le notifica celermente all'utente. Qualora il comportamento dannoso sia commesso dall'utente finale dei servizi di un altro operatore, la notifica preventiva di cui al primo periodo non è inviata.

5. Per prevenire il degrado del servizio di accesso alla rete *internet* e l'ostacolo o il rallentamento del traffico sulla medesima rete, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può stabilire appositi *standard* minimi di qualità del servizio che devono essere rispettati dalle imprese che lo forniscono.

ART. 4.

*(Libero accesso a software,
contenuti e servizi).*

1. Gli utenti hanno il diritto di reperire *on line* in formato idoneo alla piattaforma tecnologica desiderata e di utilizzare a condizioni eque e non discriminatorie *sof-*

ware, proprietario od *open source*, contenuti e servizi legali di loro scelta. Gli utenti hanno il diritto, indipendentemente dalla piattaforma tecnologica utilizzata, di reperire contenuti e servizi dal fornitore di propria scelta alle condizioni, con le modalità e nei termini liberamente definiti da ciascun fornitore. Gli utenti hanno il diritto di disinstallare *software* e di rimuovere contenuti non di loro interesse dai propri dispositivi.

2. I diritti di cui al comma 1 non possono essere in alcun modo limitati o vincolati all'acquisto o all'utilizzo di alcuni *software*, contenuti o servizi da parte dei gestori delle piattaforme mediante strumenti contrattuali, tecnologici, economici o di esperienza utente.

