



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

A.C. 2520

Dossier n° 206 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
14 giugno 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2520
Titolo:	Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	6
Date:	
adozione quale testo base:	21 aprile 2016
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	consultiva
Stato dell'iter:	In corso di esame in commissione in sede legislativa

Contenuto

La proposta di legge A.C. 2520 è in corso di esame in IX Commissione **in sede legislativa** dal 21 aprile 2016, data in cui è stato adottato un **testo base, successivamente modificato** con l'approvazione di emendamenti, in linea di principio, nelle sedute del 17 maggio e dell'8 giugno 2016.

In origine il provvedimento aveva iniziato l'iter in sede referente dal 6 maggio 2015 e la IX Commissione aveva elaborato un nuovo testo sul quale le Commissioni competenti avevano espresso i prescritti pareri, quindi approvato ulteriori proposte emendative per recepire la condizione contenuta nel parere della Commissione Politiche dell'Unione europea, relative anche al nuovo regolamento UE n. 2015/2120 che ha recentemente definito i criteri di accesso ad un'Internet aperta. L'esame in sede referente si è concluso il 10 febbraio 2016 in quanto la Commissione ha deciso di richiedere, in presenza dei necessari presupposti, il trasferimento alla sede legislativa, che è stata deliberata dall'Assemblea il 21 aprile 2016.

La proposta di legge A.C. 2520, nel testo base adottato in sede legislativa, modificato con alcuni emendamenti approvati in linea di principio dalla IX Commissione, reca disposizioni in materia di **fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti**, ha ad oggetto la disciplina generale dei servizi della Rete Internet e si concentra, in particolare, sugli aspetti connessi al principio di neutralità della rete.

L'**articolo 1** del testo base reca le **definizioni** di:

- a. **rete internet**, nell'ambito delle **reti di comunicazione elettronica** definite dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2002/21/CE, qualificata come "il **sistema di reti di comunicazione elettronica pubbliche e interconnesse**, incluso il segmento di accesso alla sede di un utente, operante con la "suite" (cioè l'insieme) di protocolli Transmission control protocol (TCP) e Internet Protocol (IP) come definiti dall'Internet Engineering task force (IETF)", e di cui vengono precisate altresì le connotazioni essenziali;
 - b. **piattaforma tecnologica**, l'insieme di *software*, specifiche tecniche, *standard* e *hardware* organizzato da un fornitore di servizi della società dell'informazione 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. **fornitore di servizi della società dell'informazione** ossia il soggetto fornitore di servizi della società dell'informazione (definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 70/2003 di attuazione della direttiva 2000/31/CE sugli aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico), 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;
- o Secondo il D.Lgs. n. 70 /2003 sono "servizi della società dell'informazione": le attività economiche svolte in linea - on line - nonché i

servizi prestati normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.

- a. **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;
- b. **fornitore di reti o di servizi di comunicazione elettronica**: i soggetti autorizzati all'esercizio di reti e di servizi di comunicazione elettronica nel territorio italiano che consentono all'utenza domestica l'accesso a servizi della rete Internet e a fornitori di accesso alla medesima rete;
- c. **accesso best effort**, la modalità di utilizzo della rete *internet* in cui non vi è garanzia che i pacchetti dati siano effettivamente consegnati a destinazione, non essendo presenti specifiche tecniche e livelli di servizio, in quanto la qualità del servizio è determinata dal carico di rete.

L'**articolo 2 disciplina la qualificazione dei servizi forniti all'utenza** e fa salvo quanto stabilito dall'articolo 4 del Regolamento UE n. 2015/2120, che prevede specifiche misure di trasparenza che devono rispettare i contratti che includono servizi di accesso a Internet.

Si **vieta** quindi di **definire** nell'offerta commerciale al pubblico e nella documentazione contrattuale ed informativa dei fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica, nel testo **modificato dalla IX Commissione in sede legislativa**, come "**accesso ad internet**" o "**servizio internet**", un **accesso o servizio di connettività che limiti la possibilità di fruizione da parte dell'utente a una porzione e/o sottoinsieme di servizi offerti** sulla rete *internet*. Si richiede che per l'accesso o servizio di connettività **la documentazione contrattuale indichi, con il maggior grado di precisione tecnicamente possibile, le limitazioni poste** rispetto ad un accesso o servizio di connettività che consenta la fruizione illimitata di servizi offerti sulla rete *internet* (**em. 2.1 approvato in sede legislativa**).

Il testo base prevedeva anche la definizione, abrogata con l'em. 2.1, di «servizio non internet»: servizio che consente il solo accesso ad una tale porzione e/o sottoinsieme di servizi e la previsione che la documentazione contrattuale dovesse indicare, con il maggior grado di precisione tecnicamente possibile, le limitazioni poste al servizio rispetto ad un altro che consenta l'accesso illimitato alla rete *internet*.

L'**art. 4 del Regolamento 2015/2120** prevede in particolare che i contratti debbano contenere almeno:

- a. le informazioni sul potenziale impatto delle misure di gestione del traffico applicate dal fornitore sulla qualità dei servizi di accesso a Internet, sulla vita privata degli utenti finali e sulla protezione dei loro dati personali;
- b. una spiegazione chiara e comprensibile delle conseguenze pratiche che eventuali restrizioni del volume, la velocità e altri parametri di qualità del servizio possono avere sui servizi di accesso a Internet e, in particolare, sulla fruizione di contenuti, applicazioni e servizi;
- c. una spiegazione chiara e comprensibile delle conseguenze pratiche che i servizi diversi dai servizi di accesso a Internet, a cui si abbona l'utente finale possono avere sui servizi di accesso a Internet forniti a tale utente finale;
- d. una spiegazione chiara e comprensibile della velocità dei servizi di accesso a Internet minima, normalmente disponibile, massima e dichiarata di caricamento e scaricamento per le reti fisse o la velocità dei servizi di accesso a Internet massima stimata e dichiarata di caricamento e scaricamento per le reti mobili, nonché il potenziale impatto di deviazioni significative dalle rispettive velocità di caricamento e scaricamento dichiarate sull'esercizio dei diritti degli utenti finali;
- e. una spiegazione chiara e comprensibile dei mezzi di ricorso a disposizione del consumatore a norma del diritto nazionale in caso di discrepanza, continuativa o regolarmente ricorrente, tra la prestazione effettiva del servizio di accesso a Internet riguardante la velocità o altri parametri di qualità del servizio e la prestazione indicata conformemente alle lettere da a) a d).

L'**articolo 3**, sancisce il **principio di neutralità della rete vietando ai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica di 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**, ciò **compatibilmente** (anziché "in coerenza": **em. 3.2 approvato in sede legislativa**), con gli orientamenti attuativi relativi all'articolo 3, paragrafo 5, del Regolamento n. 2015/2120.

L'**art. 3, par. 5 del Regolamento 2015/2120** richiamato, stabilisce più precisamente che i fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, compresi i fornitori di servizi di accesso a Internet, e i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi sono liberi di offrire **servizi diversi dai servizi di accesso a Internet** ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni, nei casi in cui l'ottimizzazione sia necessaria per soddisfare i requisiti relativi a contenuti, applicazioni o servizi per un livello specifico di qualità. I fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, compresi i fornitori di servizi di accesso a Internet, possono offrire o facilitare tali servizi solo se la capacità della rete è sufficiente a fornirli in aggiunta a tutti i servizi di accesso a Internet prestati. Tali servizi non sono utilizzabili o offerti in sostituzione ai servizi di accesso a Internet e non devono andare a scapito della disponibilità o della qualità generale dei servizi di accesso a Internet per gli utenti finali.

Le uniche **limitazioni ammissibili** sono previste, dal **comma 1**, comunque **per brevi periodi, per una delle seguenti ragioni**:

- a) per **prevenire o mitigare** (**em. 3.3 approvato in sede legislativa**) 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 di reti o servizi di comunicazione elettronica 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) adempiere ad un obbligo legislativo o giurisdizionale.

E' **consentito** ai i fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica , sempre in coerenza con gli orientamenti attuativi dell'articolo 3, paragrafo 5, del Regolamento n. 2015/2120, sopra richiamati, **commercializzare servizi a valore aggiunto di prioritizzazione di classi di traffico** nella rete di accesso **per soddisfare una richiesta dell'utenza di affari e residenziale** riguardante il proprio segmento di rete di accesso (**comma 2**). L'adesione dell'utente deve essere liberamente **espressa**, anche *on line*, ed oggetto di uno specifico e separato accordo tariffario e contrattuale.

L'**accesso best effort deve in ogni caso far parte dell'offerta**, essere **pubblicizzato** con la medesima evidenza nelle offerte commerciali di cui si tratta e di queste deve costituire la tariffa base. 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*.

Il **comma 4, modificato in sede legislativa**, prevede inoltre una procedura nel caso di **possibili danni all'integrità e alla sicurezza** della rete *internet*, ovvero al servizio del fornitore **o ai terminali di utenti finali (em. 3.1 n.f** anziché "al terminale di un utente finale"), derivanti **dal traffico proveniente da un utente finale dei servizi dell'operatore**.

In questi casi l'operatore, prima di adottare misure che ostacolano o rallentano il traffico, deve inviare una **notifica preventiva** a tale utente al fine di consentirgli di porre termine spontaneamente al comportamento dannoso. Solo in **caso di urgenza** della situazione, l'operatore adotta immediatamente le misure necessarie a far cessare o a prevenire il danno **e le notifica successivamente al proprio utente (em. 3.1 n.f)**.

La **notifica preventiva non va inviata** solo qualora il **comportamento dannoso sia commesso dall'utente finale** dei servizi di un altro operatore. In sede legislativa è stato aggiunto un periodo (**em. 3.1 n.f**) in base al quale **solo** nei casi di **effettivo, significativo e grave pericolo** di danno all'integrità o alla **sicurezza della rete internet ovvero al servizio** del fornitore o di serio danno **ai terminali di utenti finali, il fornitore di connettività debba segnalare tale circostanza, entro sei ore dalla scoperta, all'autorità giudiziaria, al Computer Emergency Response Team (CERT) nazionale e all'AGCOM**, fornendo i dati tecnici strettamente necessari per prevenire il fatto dannoso nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza dei dati personali.

Il CERT è stato istituito presso il Ministero dello sviluppo economico dal comma 4 dell'articolo 16-bis del codice delle comunicazioni elettroniche (D.Lgs. n. 259 del 2003) che prevede che il Ministero istituisca il Computer Emergency Response Team (CERT) nazionale, con compiti di assistenza tecnica in caso di segnalazioni da parte di utenti e di diffusione di informazioni anche riguardanti le contromisure adeguate per i tipi più comuni di incidente.

Il **comma 5** prevede infine, sempre in conformità con l'articolo 5 del Regolamento n. 2015/2120, per prevenire il degrado del servizio di accesso alla rete *internet* e la diffusione di pratiche non ragionevoli di gestione, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (**AGCOM**) stabilisca, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, **standard minimi**, aggiornati almeno annualmente, **di qualità per l'accesso al servizio**, che devono essere rispettati e adeguatamente pubblicizzati dai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica.

L'**articolo 4** definisce **il diritto degli utenti in tema di scelta e selezione dei software, contenuti e servizi**.

Si stabilisce, al **comma 1**, che gli utenti hanno il **diritto di reperire on-line** in formato idoneo alla piattaforma tecnologica utilizzata e di utilizzare **a condizioni eque e non discriminatorie software proprietari o open source**, contenuti e **servizi leciti** (anziché "legali", **em. 4.1**) di loro scelta. Sempre il **comma 1** prevede poi il **diritto di disinstallare software o contenuti** non di interesse dai propri dispositivi, salvo che non si tratti di disinstallazione effettuata al solo fine di consentire al dispositivo di funzionare in violazione di norme imperative.

Tali diritti, in base al **comma 2**, 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, **fatti salvi i casi previsti dal comma 1 (em. 4.3 approvato in sede legislativa)**.

L'**articolo 5** impone ai **fornitori di reti o di servizi** di comunicazione elettronica l'obbligo di **pubblicare**, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, **sul proprio sito internet**, nella sezione **trasparenza dei prezzi**, le **offerte** rientranti nell'ambito di applicazione degli articoli 2 e 3, specificando quali garantiscano accesso alla rete *internet* secondo le specifiche di cui all'articolo 2 e quali integrino le misure di cui all'articolo 3. Le medesime informazioni sono inviate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni secondo modalità che l'Autorità stessa provvede a disciplinare.

L'**articolo 6** prevede **le sanzioni** per le violazioni di quanto previsto dalla proposta di legge.

In particolare si prevede che l'omessa, incompleta o ingannevole informativa sull'offerta commerciale rende il gestore di piattaforma responsabile per omissioni ingannevoli, di cui all'articolo 22, comma 2, del Codice del Consumo (decreto legislativo n. 206/2005), e sanzionabile dall'autorità competente, **di cui all'articolo 27**

(em. 6.1 approvato in sede legislativa), che agisce d'ufficio o su segnalazione degli utenti.

L'art. 22 del Codice del consumo considera una pratica commerciale come omissione ingannevole quando un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale, o non indica l'intento commerciale della pratica stessa qualora questi non risultino già evidente dal contesto nonché quando, nell'uno o nell'altro caso, ciò induce o è idoneo a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

L'articolo 27 prevede la **tutela amministrativa e giurisdizionale** per le violazioni del Codice del consumo, individuando nell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** per autorità competente per l'applicazione del regolamento 2006/2004/CE , sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, nei limiti delle disposizioni di legge.

Le **prestazioni di servizi di accesso a internet sul territorio italiano, in violazione dell'articolo 3** nonché degli articoli 3, 4 e 5, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 2015/2120, **sono valutate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, che vigila sull'osservanza di queste disposizioni e, in caso di violazioni accertate irroga le sanzioni di cui all'articolo 98, comma 11, del Codice delle comunicazioni elettroniche (D.Lgs. n. 259/2003).

Il richiamato comma 11 prevede che ai soggetti che non ottemperano agli ordini ed alle diffide, impartiti ai sensi del Codice dal Ministero o dall'Autorità, gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 120.000,00 ad euro 2.500.000,00. Se l'inottemperanza riguarda provvedimenti adottati dall'Autorità in ordine alla violazione delle disposizioni relative ad imprese aventi significativo potere di mercato, si applica a ciascun soggetto interessato una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato realizzato dallo stesso soggetto nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione, relativo al mercato al quale l'inottemperanza si riferisce.

Per le **violazioni dell'articolo 4** è competente **Autorità garante della concorrenza e del mercato** di cui al comma 1 dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 206 del 2005 , ai sensi degli articoli da 21 a 27 dello stesso decreto.

Relazioni allegare o richieste

Al provvedimento è allegata la relazione illustrativa.

Collegamento con lavori legislativi in corso

La materia è analoga a quella trattata dalla Commissione di studio per l'elaborazione di principi in tema di diritti e doveri relativi ad Internet che, il 28 luglio 2015, ha approvato la [Dichiarazione dei diritti in Internet](#).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge di cui si tratta può essere ricondotta alla materia "**tutela della concorrenza**" (art. 117, secondo comma, lett. e)), di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

Viene altresì in rilievo la materia "**ordinamento della comunicazione**", che rientra tra gli ambiti di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e la regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte costituzionale ha peraltro, in più occasioni, (tra le altre, sentenza n. 336 del 2005) evidenziato le strette connessioni della materia "ordinamento della comunicazione" con altri ambiti di competenza esclusiva statale.