



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° 301 - Schede di lettura - Seconda edizione
22 giugno 2015

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
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	8 luglio 2014
assegnazione:	22 settembre 2014
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Aff. costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VII (Cultura), X (Att. produttive) e XIV (Pol. Unione europea)

Contenuto

Articolo 1

L'articolo 1 reca le definizioni rilevanti per la proposta di legge. In particolare la lettera a) definisce la **rete Internet** 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). Per rientrare nella definizione di rete Internet, tale insieme di reti deve inoltre utilizzare: gli indirizzi IP e i numeri di un sistema autonomo coordinato a livello globale dall'*Internet Assigned Number Authority* (IANA); i numeri associati ai servizi della rete *Internet "port numbers"*; i registri dei nomi a dominio e la *Domain Name System (DNS) root zone*, anch'essi coordinati dalla IANA.

Definizioni

I protocolli *transmission control protocol* e *Internet protocol*, adottati nel 1983, sono i protocolli che consentono il trasferimento di pacchetti di dati tra computer eterogenei: si tratta quindi delle tecniche di interconnessione che consentono il funzionamento della rete Internet. L'*Internet Engineering Task Force* rappresenta l'articolazione dell'*Internet Society* (l'organizzazione *no profit* privata di diritto statunitense che si occupa dello sviluppo di Internet) che definisce le norme tecniche di Internet. L'indirizzo IP (*Internet protocol*) è l'indirizzo numerico cui corrisponde uno specifico computer connesso a Internet; a tali indirizzi corrispondono nomi, organizzati in gruppi gerarchici detti domini (il dominio indica il singolo sito della rete Internet; il sistema di organizzazione gerarchica dei domini è il *Domain Name System DNS*; la *DNS Root Zone* costituisce il "dominio radice", rappresentato dalla stringa vuota successiva ai domini di primo livello, quali .it, .org .com, e a cui "appartengono" tutti i domini di primo livello; il punto di partenza, in sostanza, dell'ordinamento gerarchico dei domini). L'indicazione dell'indirizzo dominio del computer destinatario rende possibile l'instradamento del pacchetto attraverso le varie sottoreti che formano Internet, per opera di elaboratori dedicati, detti router. In contrapposizione, i calcolatori dotati di indirizzo Internet che non possiedono le funzionalità di instradamento vengono detti host. L'*Internet Assigned Number Authority* (IANA) è l'organismo che gestisce l'assegnazione dei numeri IP. La IANA è un'emanazione dell'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) organizzazione *no-profit* USA responsabile del coordinamento globale del sistema di identificazione univoca di Internet. L'ICANN oltre che dell'assegnazione degli indirizzi IP si occupa anche dell'assegnazione dei nomi a dominio di primo livello. Per internet port numbers si intendono invece i dati identificativi di un programma in esecuzione su uno dei computer

collegati ad Internet. Per approfondimenti vedi [qui](#).

La lettera *b*) definisce come **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.

La lettera *c*) definisce **gestore di piattaforma** il soggetto fornitore di servizi della società dell'informazione come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del [decreto legislativo n. 70/2003](#), 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.

Il [decreto legislativo n. 70/2003](#) ha recepito nell'ordinamento italiano la [direttiva 2000/31/UE](#) relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. L'articolo 2, comma 1, lettera *a*) definisce come servizi della società dell'informazione le attività economiche svolte *on line*, nonché, attraverso il richiamo all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) della [legge n. 317/1986](#), qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi (dove per «servizio a distanza» si intende un servizio fornito senza la presenza simultanea delle parti; per «servizio per via elettronica» un servizio inviato all'origine e ricevuto a destinazione mediante attrezzature elettroniche di trattamento, compresa la compressione digitale e di memorizzazione di dati e che è interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici; per «servizio a richiesta individuale di un destinatario di servizi» un servizio fornito mediante trasmissione di dati su richiesta individuale).

La lettera *d*) definisce **fornitore di contenuti o di servizi** il fornitore di servizi della società dell'informazione che fornisce all'utente, anche attraverso una piattaforma tecnologica, *software* o contenuti digitali da utilizzare *on line* ovvero, direttamente, servizi *on line*.

La lettera *e*) definisce "**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 la 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 lentezze e ritardi rispetto alle sue aspettative iniziali.

La lettera *f*) definisce **operatori** i soggetti autorizzati 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 della medesima rete. I soggetti devono essere autorizzati ai sensi dell'articolo 25 del codice delle comunicazioni elettroniche ([decreto legislativo n. 259/2003](#)).

L'articolo 25 citato prevede che l'attività di fornitore di reti o servizi di comunicazione elettronica sia libera, ovvero sia sottoposta unicamente alla necessità di acquisire un'autorizzazione generale. Il regime dell'autorizzazione generale è assimilabile a quello di una dichiarazione di inizio attività: l'autorizzazione generale è infatti automaticamente acquisita all'atto della presentazione di una dichiarazione al Ministero dello sviluppo economico contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica, da pubblicare sul proprio Bollettino ufficiale e sul sito Internet. Le autorizzazioni generali hanno durata non superiore a venti anni e sono rinnovabili.

La lettera *g*), infine, definisce **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.

In sostanza, sembra desumersi che, ai sensi della proposta di legge, gli **access provider** (cioè i provider che forniscono connessione ad Internet, come Vodafone o Telecom Italia) sono definiti come operatori, mentre **host provider**, cioè provider che distribuiscono contenuti degli utenti (come Facebook), nonché cache provider, cioè provider che memorizzano temporaneamente siti web, e motori di ricerca (come Google) sono riconducibili alla definizione di gestori di piattaforma. La generalità delle altre attività svolte su Internet appare infine riconducibile alla definizione di fornitore di contenuti.

Articolo 2

L'articolo 2 interviene in materia di qualificazione del servizio reso dagli operatori. In particolare si specifica che un servizio reso da un operatore che consente l'accesso a una porzione o a un sottoinsieme della rete Internet non può essere qualificato nell'offerta commerciale al pubblico né direttamente né indirettamente come servizio di accesso alla rete Internet nel suo complesso come definita ai sensi dell'articolo 1 (né può essere denominato in modo tale da far ritenere che il servizio garantisca l'accesso alla rete Internet nel suo complesso).

Anche 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 sottoinsieme 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.

Articolo 3

Il comma 1 dell'articolo 3 afferma il principio della **neutralità della Rete**. Si stabilisce infatti che agli operatori non sia consentito ostacolare l'accesso ad applicazioni e servizi Internet ovvero rallentarlo rispetto alla velocità alla quale sarebbe fornito a un utente nella stessa area avente la medesima velocità di banda e con accesso illimitato alla rete Internet. Viene fatta eccezione per i casi in cui misure di ostacolo o rallentamento dell'accesso risultino necessarie, comunque per brevi periodi, per:

- 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.

Neutralità della Rete

Anche il comma 2 prevede una deroga al principio di neutralità della Rete. Si stabilisce infatti che 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* ed 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.

La disposizione specifica che comunque l'accesso *best effort*, come definito dall'articolo 1, deve in ogni caso costituire l'offerta base degli operatori sulla quale fornire eventuali prestazioni aggiuntive di gestione differenziata del traffico.

I commi 1 e 2 dell'articolo 3 forniscono una definizione di neutralità della Rete che appare analoga a quella dell'articolo 23 della proposta di regolamento 2013(627)COM attualmente all'esame delle istituzioni dell'Unione (per l'evoluzione però dell'esame in sede UE cfr. infra e il paragrafo documenti all'esame dell'Unione europea).

Il dibattito sulla neutralità delle Rete

Per neutralità della Rete si intende la possibilità garantita a tutti di accedere agli strumenti, alle informazioni, ai contenuti e ai servizi di Internet, come delle altre infrastrutture di comunicazione (connessioni telefoniche etc.) in modo paritario, senza distinzioni o segmentazioni corrispondenti a livelli di utilizzo diversi.

In materia risulta di particolare importanza la recente decisione (febbraio 2015) dell'autorità di regolazione **USA**, *Federal Communications Commission* (FCC) che ha stabilito l'impossibilità per gli access provider (cioè i provider che forniscono l'accesso ad Internet) di bloccare o rallentare il traffico web ovvero di attribuire priorità previo pagamento di somme aggiuntive, in conseguenza della riclassificazione della fornitura di banda larga e dell'attività di accesso alla Rete come servizio di comunicazione e quindi della sua sottoposizione alle norme previste dal Titolo II del Communications Act del 1934: in altre parole, attraverso tale

qualificazione, l'accesso ad Internet viene equiparato alle reti telefoniche, a loro volta equiparate a partire dal 1910 alle vie di comunicazioni interstatali di beni e persone, per le quali la Costituzione USA garantisce il divieto di ogni discriminazione. La decisione del febbraio 2015 ha rovesciato il precedente orientamento del 2002 della FCC volto a qualificare l'accesso ad Internet come servizio di informazione, qualificazione che forniva minori garanzie per il rispetto del principio di neutralità, come dimostrato dalla sentenza di una Corte federale USA del gennaio 2014 che ha dichiarato, su richiesta di Verizon, uno dei principali access provider USA, illegittime le norme sulla neutralità della rete stabilite dalla FCC nel 2010, ritenendo che la FCC fosse andata oltre le sue competenze in materia di servizi di informazione.

A seguito della sentenza del gennaio 2014, si sono espressi per un rafforzamento delle tutele della neutralità della rete, tra gli altri, anche i principali service provider USA, quali Google e Amazon (il cui interesse per una sempre maggiore disponibilità di banda confligge con quello degli access provider all'introduzione di misure volte a dare priorità di accesso sulla base del pagamento di canoni più alti).

In tema di neutralità della rete, l'UE, all'interno del pacchetto di iniziative legislative "Un continente connesso" (cd. pacchetto Kroes), ha previsto (art. 23 della proposta di regolamento 2013(627)COM) l'affermazione del principio che ai fornitori di servizi sarà vietato bloccare, rallentare, degradare o discriminare specifici contenuti, applicazioni o servizi di internet". Eventuali misure di gestione del traffico dovranno essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e necessarie a: 1) attuare una disposizione legislativa o un provvedimento giudiziario, oppure impedire od ostacolare reati gravi; 2) preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi erogati tramite tale rete, e dei terminali degli utenti finali; 3) impedire la trasmissione di comunicazioni indesiderate agli utenti che abbiano espresso previamente il loro consenso a tali misure restrittive; 4) minimizzare gli effetti di una congestione della rete temporanea o eccezionale, purché tipologie di traffico equivalenti siano trattate allo stesso modo.

Secondo la proposta della Commissione, le imprese del ramo potranno ancora fornire "servizi specializzati" di qualità avanzata (quali la TV via internet, i servizi di video su richiesta, le applicazioni per la diagnostica per immagini ad alta risoluzione, per le sale operatorie virtuali e per i servizi cloud ad alta intensità di dati), purché ciò non interferisca con la velocità di connessione a internet promessa ad altri clienti (l'approccio della Commissione europea appare quindi orientato verso un'affermazione meno integrale del principio di neutralità della Rete rispetto alla recente decisione della FCC statunitense).

Nell'esaminare la proposta, nell'aprile 2014, il Parlamento europeo si è espresso a favore di un rafforzamento del principio della neutralità della Rete proposto dalla Commissione europea nel senso di prevedere che l'accesso ad Internet deve essere garantito "indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore e dalla localizzazione, dall'origine o dalla finalità del servizio, delle informazioni o dei contenuti".

Da ultimo, il Consiglio sembra invece orientarsi verso una versione più moderata del principio della neutralità rispetto al testo originario. Secondo quanto concordato dagli Stati membri nel Consiglio del 4 marzo 2015, il progetto di regolamento dovrà sancire il diritto degli utenti finali di accedere ai contenuti di loro scelta e distribuirli su Internet e la garanzia che le società che forniscono l'accesso a Internet trattino il traffico in modo non discriminatorio. Per quanto riguarda i servizi diversi da quelli di fornitura di accesso a Internet, secondo gli Stati membri dovranno essere consentiti contratti su servizi che richiedono uno specifico livello qualitativo, ma gli operatori dovranno garantire la qualità dei servizi di accesso a internet.

Nell'esperienza italiana il principio delle neutralità della Rete si è affermato principalmente in via "giurisprudenziale", in particolare a seguito della decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di sanzionare come pratica commerciale scorretta ai sensi del Codice del consumo ([Decreto legislativo n. 206/2005](#)) l'omessa informazione agli utenti sull'utilizzo di sistemi di filtraggio su linee ADSL che limitano l'accesso ad alcuni siti Internet e programmi peer to peer ([decisione AGCM 18 dicembre 2008](#), PS540 Tele2 – Filtri di utilizzo).

Da ultimo, la **bozza di dichiarazione dei diritti in Internet** predisposta dalla Commissione di studio promossa dalla Presidenza della Camera afferma il principio della neutralità della rete all'articolo 3, dove si stabilisce che

"La neutralità della Rete, fissa e mobile, e il diritto di accesso sono condizioni necessarie per l'effettività dei diritti fondamentali della persona. Garantiscono il mantenimento della capacità generativa di Internet anche in riferimento alla produzione di innovazione. Assicurano ai messaggi e alle loro applicazioni di viaggiare online senza discriminazioni per i loro contenuti e per le loro funzioni".

Al riguardo, merita segnalare che, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione sulla bozza di dichiarazione, access provider operanti in Italia come Telecom Italia e Wind hanno segnalato l'opportunità di utilizzare il concetto di "Open Internet" piuttosto che quello di neutralità della Rete, poiché un'applicazione rigida della neutralità impedirebbe, in contrasto con quella che è ormai la normale gestione del traffico della Rete, l'attribuzione di qualsiasi priorità o trattamento differenziato ai singoli pacchetti di dati quale che sia la fonte, il destinatario, la tipologia di informazione che sta trasportando (per ulteriori elementi vedi [qui](#)).

Per ulteriori elementi si rinvia ai paragrafi relativi ai documenti all'esame dell'Unione europea e agli elementi di legislazione comparata, nonché agli [elementi di documentazione](#) predisposti dal Servizio studi per la Commissione di studio per l'elaborazione di una dichiarazione dei diritti in Internet promossa dalla Presidenza della Camera.

I commi 3, 4 e 5 intendono introdurre elementi per una maggiore separazione tra i servizi di accesso alla rete Internet e gli specifici ulteriori servizi o applicazioni che possono essere forniti dai medesimi operatori.

In proposito, la relazione illustrativa collega questa esigenza di "separazione" all'evoluzione tecnologica in corso: se infatti "i tradizionali personal computer, il mezzo principale di accesso ad 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 [...] 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 [...] basti pensare alle stringenti regole sulle caratteristiche che software e contenuti devono rispettare per poter essere ospitate sui cosiddetti store di queste piattaforme". Al riguardo, nel corso della recente indagine conoscitiva sui media audiovisivi svolta dalla IX Commissione trasporti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), nella sua audizione del 25 febbraio 2015, ha rilevato come nell'ambiente digitale si stia delineando una tendenza alla creazione di "*walled garden*", cioè di modelli chiusi basati sullo sviluppo di interfacce proprietarie in cui coloro che creano o gestiscono i portali hanno il potere di decidere a monte quali contenuti veicolare e a quali di essi garantire priorità attraverso le funzioni di filtraggio e di ricerca (ciò in un contesto caratterizzato da un processo di integrazione verticale delle imprese che operano nel settore, processo che risponde ad una strategia di *platform envelopment*, in cui l'acquisizione dei dati personali degli utenti costituisce sempre più l'*asset* strategico essenziale).

In particolare il comma 3 prevede che ai fornitori di servizi di accesso alla rete Internet non sia consentito fissare il prezzo per tali servizi in funzione dei servizi o delle applicazioni che sono offerti o utilizzati tramite l'accesso fornito alla rete Internet.

Il comma 4 disciplina i rapporti tra gli utenti oggetto di servizi "privilegiati" da parte di un operatore e gli altri utenti del medesimo operatore. Si prevede infatti che se il traffico proveniente da un terminale di un utente finale dei servizi di un operatore provoca un danno all'integrità della rete Internet o al servizio di un fornitore o ad un altro utente finale del medesimo operatore, l'operatore debba inviare una notifica a tale utente contenente le misure da adottare per porre termine in modo spontaneo al comportamento dannoso. In caso di urgenza, l'operatore adotta immediatamente le misure necessarie e le notifica all'utente. Quando il comportamento dannoso è posto in essere dall'utente di un altro operatore si può procedere senza necessità di notifica preventiva.

Il comma 5 prevede infine che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possa stabilire appositi standard minimi di qualità del servizio che devono essere rispettati dalle imprese che li forniscono al fine di prevenire il degrado del servizio di accesso alla rete Internet o l'ostacolo o il rallentamento del traffico sulla medesima rete.

Articolo 4

Anche l'articolo 4 interviene in materia di prevenzione di formazione di "sistemi chiusi" nel mondo di Internet.

Si stabilisce infatti (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 legali di loro scelta. In particolare gli utenti hanno il diritto, indipendentemente dalla piattaforma tecnologica interessata di reperire contenuti e servizi dal fornitore di propria scelta alle condizioni con le modalità e nei termini liberamente definiti da ciascun fornitore. A tale diritto si accompagna quello di disinstallare *software* o contenuti non di loro interesse dai propri dispositivi.

Il comma 2 specifica che i diritti individuati dal 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 della piattaforme mediante strumenti contrattuali, tecnologici, economici o di esperienza utente.

L'articolo sembra stabilire un principio di interoperabilità tra software e piattaforme tecnologiche analogo, come segnala la relazione illustrativa, all'interoperabilità prevista dal codice delle comunicazioni elettroniche per l'accesso alla televisione digitale terrestre, interoperabilità che si è concretizzata nell'utilizzo di smartcard standard idonee per tutti i decoder per l'accesso ai contenuti a pagamento della televisione digitale.

Il principio di interoperabilità nella televisione digitale terrestre richiamato dalla relazione

illustrativa è ricavabile in particolare dall'articolo 21 del codice delle comunicazioni elettroniche ([decreto legislativo n. 259/2003](#)).

In proposito si richiama anche il contenuto dell'articolo 11 della bozza di dichiarazione dei diritti in Internet elaborata dalla Commissione istituita dalla Presidenza della Camera (cfr. infra paragrafo collegamento con lavori parlamentari in corso).

Relazioni allegata o richieste

Al provvedimento è allegata la relazione illustrativa

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge interviene in un ambito riconducibile alla materia di competenza esclusiva dello Stato "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.).

Compatibilità comunitaria

Le disposizioni degli articoli 3 (commi da 3 a 5) e 4 del provvedimento devono essere valutate con riferimento al rispetto del principio della libertà di stabilimento per le imprese stabilito dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Infatti, in assenza di una specifica normativa dell'Unione in materia, l'imposizione nel solo territorio italiano di vincoli specifici per gli operatori Internet (quale l'obbligo di garantire l'accesso a tutti i tipi di software, contenuti e servizi stabilito dall'articolo 4) potrebbe limitare, in maniera incompatibile con il mercato unico, lo stabilimento in Italia di imprese operanti in altri Stati UE che non rispettano tali obblighi.

La libertà di stabilimento

Al tempo stesso, occorre considerare che la Commissione europea, nella sua attività di autorità garante del rispetto dei principi del TFUE in materia di libera concorrenza, appare ispirata da un approccio analogo a quello della proposta di legge. Merita ricordare in proposito la recente decisione (15 aprile 2015) della Commissione europea di addebitare formalmente alla società Google un presunto abuso di posizione dominante sui mercati dei servizi generali di ricerca online nello Spazio economico europeo (SEE). Secondo la Commissione, Google favorirebbe sistematicamente il proprio prodotto per gli acquisti comparativi nelle sue pagine generali che mostrano i risultati delle ricerche. La formalizzazione delle "accuse" nei confronti di Google non pregiudica comunque l'esito dell'indagine. Nella medesima giornata la Commissione europea ha inoltre formalmente avviato un'indagine antitrust distinta sul comportamento di Google relativo al sistema operativo mobile Android. L'indagine rivelerà se Google abbia concluso accordi anticoncorrenziali o se abbia abusato di un'eventuale posizione dominante nel campo dei servizi operativi, applicazioni e servizi per i dispositivi mobili intelligenti.

La giurisprudenza antitrust UE

Anche la decisione della Commissione europea del 2004 nel caso Microsoft appare muoversi nella stessa direzione: in quella occasione infatti la Commissione europea stabilì che Microsoft aveva abusato del proprio potere di mercato limitando deliberatamente l'interoperabilità tra personal computer che operano in Windows e server per gruppi di lavoro non Microsoft ed abbinando il proprio programma Windows Media Player (WMP), un prodotto sul quale doveva affrontare la concorrenza, a Windows, il proprio sistema operativo presente su praticamente tutti i personal computer.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Regole comuni per la neutralità della rete e la libertà di accesso degli utenti sono state inserite nel **pacchetto "Un continente connesso"** presentato dalla Commissione a settembre 2013 e composto da una comunicazione che illustra e giustifica l'intervento legislativo, in vista dell'obiettivo del mercato unico delle telecomunicazioni, e una proposta di regolamento che:

- semplifica il regime di autorizzazione e le norme UE per gli operatori delle telecomunicazioni, prevedendo un'unica autorizzazione per operare nei 28 Stati membri e una maggiore armonizzazione delle modalità con cui gli operatori possono affittare gli accessi alle reti di proprietà di altre società;
- elimina i costi del roaming e abolisce la maggiorazione del prezzo delle chiamate internazionali in Europa;
- aumenta il livello di tutela dei consumatori, dando loro diritto a contratti chiari con informazioni più comparabili e ampi diritti nel passaggio ad un altro fornitore o ad un nuovo

contratto; inoltre, introduce il diritto a sottoscrivere un contratto di 12 mesi, se il cliente non desidera una durata superiore, nonché il diritto a recedere dal contratto se la velocità della connessione non corrisponde a quella pattuita;

- garantisce condizioni di assegnazione prevedibili e tempistiche coordinate per l'accesso allo spettro delle frequenze.

Per quanto riguarda la neutralità della rete, sulla base delle disposizioni dell'articolo 23 della proposta di regolamento (su Libertà di fornire e di usufruire di un accesso a internet aperto e gestione ragionevole del traffico) ai fornitori di servizi sarà vietato bloccare, rallentare, degradare o discriminare specifici contenuti, applicazioni o servizi di internet. Agli utenti andrà garantito un accesso alla rete completo e aperto, indipendentemente dal costo dell'abbonamento o dalla velocità della connessione, fatta eccezione per i casi in cui sarà necessario applicare misure di gestione ragionevole del traffico. Tali misure dovranno essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e necessarie a:

- attuare una disposizione legislativa o un provvedimento giudiziario, oppure impedire od ostacolare reati gravi;
- preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi erogati tramite tale rete, e dei terminali degli utenti finali;
- impedire la trasmissione di comunicazioni indesiderate agli utenti che abbiano espresso previamente il loro consenso a tali misure restrittive;
- minimizzare gli effetti di una congestione della rete temporanea o eccezionale, purché tipologie di traffico equivalenti siano trattate allo stesso modo.

Secondo la proposta della Commissione, le imprese del ramo potranno ancora fornire "servizi specializzati" di qualità avanzata (quali la TV via internet, i servizi di video su richiesta, le applicazioni per la diagnostica per immagini ad alta risoluzione, per le sale operatorie virtuali e per i servizi cloud ad alta intensità di dati), purché ciò non interferisca con la velocità di connessione a internet promessa ad altri clienti. I consumatori avranno il diritto di verificare se la velocità di connessione corrisponde effettivamente alla tariffa pagata e di recedere dal contratto se le condizioni pattuite non sono rispettate. La proposta è attualmente all'esame delle istituzioni europee: sono in corso i negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio per concordare un testo condiviso.

Il 3 aprile 2014, a conclusione dell'esame in prima lettura, il **Parlamento europeo** ha approvato una relazione, introducendo alcune modifiche al testo della Commissione. In primo luogo, viene sottolineata la necessità che gli investimenti in infrastrutture di nuova generazione non si limitino alle zone centrali o densamente popolate, dove la redditività è garantita, ma si estendano, nel contempo, alle regioni periferiche e ultraperiferiche, meno densamente popolate e meno sviluppate, per non aggravare ancora di più i loro svantaggi di sviluppo. All'articolo 1, il PE stabilisce che - nell'accesso a servizi di comunicazione elettronica concorrenziali, sicuri e affidabili - ai cittadini e alle imprese vengano garantiti elevati standard di protezione, privacy e sicurezza dei loro personali. Si rafforza inoltre il principio di neutralità della rete, specificando che l'accesso ad Internet deve essere garantito, "indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore e dalla localizzazione, dall'origine o dalla finalità del servizio, delle informazioni o dei contenuti". Il Parlamento europeo - nel sottolineare la necessità di corrispondere alla domanda degli utenti di avere servizi specializzati di qualità avanzata - ha introdotto l'obbligo per il fornitore di garantire che la capacità della rete sia sufficiente per fornire tali servizi in aggiunta ai servizi di accesso a internet e non sia pregiudicata la disponibilità o la qualità dei servizi di accesso a internet. Secondo il Parlamento europeo, l'utente finale dovrebbe ricevere informazioni complete su qualsiasi misura di gestione del traffico che possa avere effetti sulla distribuzione di informazioni, contenuti, applicazioni e servizi. Le misure di gestione del traffico dovrebbero inoltre essere adottate per il tempo strettamente necessario e comportare un'elaborazione dei dati personali limitata a quanto necessario e proporzionata agli obiettivi dell'intervento. In questo contesto, il Parlamento europeo propone che i fornitori di servizi di accesso a Internet predispongano procedure chiare, aperte, trasparenti ed efficaci per il trattamento di eventuali denunce per inadempienza. Il Parlamento europeo ha rafforzato le autorità nazionali di regolamentazione, attribuendo loro la facoltà di imporre ad un fornitore di dimostrare che le misure di gestione del traffico introdotte sono notevolmente più efficaci di una parità di trattamento del traffico. Le autorità nazionali dovrebbero inoltre istituire procedure di reclamo che prevedano meccanismi di ricorso efficaci, semplici e di facile accesso per gli utenti.

La proposta di regolamento è stata esaminata in più occasioni dal **Consiglio** e dalle

formazioni che lo assistono, nel corso delle quali sono state espresse posizioni divergenti degli Stati membri, senza arrivare ad una posizione condivisa. Nel corso della riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti del 4 marzo 2015, gli Stati membri hanno convenuto di dare mandato alla Presidenza lettone di negoziare con il Parlamento europeo esclusivamente sulle nuove norme per ridurre le tariffe di roaming per la telefonia mobile e salvaguardare l'accesso aperto a internet, escludendo le restanti parti della proposta originaria. Secondo quanto concordato dagli Stati membri, il progetto di regolamento dovrà sancire il diritto degli utenti finali di accedere ai contenuti di loro scelta e distribuirli su internet e la garanzia che le società che forniscono l'accesso a internet trattino il traffico in modo non discriminatorio. Per quanto riguarda i servizi diversi da quelli di fornitura di accesso a internet, secondo gli Stati membri dovranno essere consentiti contratti su servizi che richiedono uno specifico livello qualitativo, ma gli operatori dovranno garantire la qualità dei servizi di accesso a internet. Le autorità nazionali di regolamentazione svolgeranno un ruolo chiave nel garantire che le società di telecomunicazioni e gli operatori rispettino le norme sull'Internet aperta. A questo scopo riceveranno orientamenti da parte dell'organismo dei regolatori europei (BEREC). Su tali basi la Presidenza sta negoziando con il Parlamento europeo, come riferito nel corso della riunione del Consiglio dell'11 e 12 giugno 2015. Nell'occasione i ministri - nel ribadire l'impegno in favore dell'eliminazione del roaming e di regole per l'accesso aperto a Internet - hanno sottolineato che occorre evitare che le nuove regole costringano gli operatori ad operare in perdita, il che comporterebbe aumenti dei prezzi domestici, o causino interruzioni della Rete.

Collegamento con lavori parlamentari in corso

Su materia affine a quella affrontata dalla proposta di legge in esame intervengono i lavori della Commissione di studio per la elaborazione di principi in tema di diritti e doveri relativi ad Internet promossa dalla Presidenza della Camera. La Commissione è composta in maniera paritetica da parlamentari (uno per gruppo) e da esperti della materia. La prima seduta della Commissione si è svolta il 28 luglio 2014; la Commissione ha elaborato una bozza di dichiarazioni dei diritti in Internet; la bozza di dichiarazione è stata sottoposta a consultazione pubblica, che si è conclusa il 31 marzo 2015; sulla bozza la Commissione ha inoltre proceduto allo svolgimento di alcune audizioni.

La
Commissione
per i diritti in
Internet

In particolare, l'articolo 3 della bozza di dichiarazione afferma il principio della neutralità della Rete stabilendo che "La neutralità della Rete, fissa e mobile, e il diritto di accesso sono condizioni necessarie per l'effettività dei diritti fondamentali della persona. Garantiscono il mantenimento della capacità generativa di Internet anche in riferimento alla produzione di innovazione. Assicurano ai messaggi e alle loro applicazioni di viaggiare online senza discriminazioni per i loro contenuti e per le loro funzioni".

Inoltre, l'articolo 11 interviene in materia di responsabilità dei gestori delle piattaforme stabilendo che: "I responsabili delle piattaforme digitali sono tenuti a comportarsi con lealtà e correttezza nei confronti di utenti, fornitori e concorrenti. Ogni persona ha il diritto di ricevere informazioni chiare e semplificate sul funzionamento della piattaforma, a non veder modificate in modo arbitrario le condizioni contrattuali, a non subire comportamenti che possono determinare difficoltà o discriminazioni nell'accesso. Ogni persona deve in ogni caso essere informata del mutamento delle condizioni contrattuali. In questo caso ha diritto di interrompere il rapporto, di avere copia dei dati che la riguardano in forma interoperabile, di ottenere la cancellazione dalla piattaforma dei dati che la riguardano. Le piattaforme che operano in Internet, qualora si presentino come servizi essenziali per la vita e l'attività delle persone, favoriscono, nel rispetto del principio di concorrenza, condizioni per una adeguata interoperabilità, in presenza di parità di condizioni contrattuali, delle loro principali tecnologie, funzioni e dati verso altre piattaforme."

Per ulteriori approfondimenti vedi [qui](#).

Elementi di legislazione comparata (in collaborazione con l'Ufficio per la legislazione straniera della Biblioteca)

Il primo Stato ad aver disciplinato per via legislativa il principio della neutralità della Rete internet è stato il **Cile** nel 2010. Tra gli Stati membri dell'Unione europea la prima legislazione in materia è quella **olandese** del maggio 2012 che, tra le altre cose impedisce agli Internet provider di utilizzare tecnologie di filtraggio o di limitare l'accesso ad Internet fatta eccezione per limitati casi specifici ovvero in presenza del consenso esplicito

Il dibattito sulla
neutralità della
Rete

dell'utente o, infine, per ottemperare ad un ordine dell'autorità giudiziaria. Nel dicembre 2012 è quindi intervenuta la legislazione **slovena** che, tra le altre cose, nell'affermare il carattere aperto e neutrale di Internet, proibisce qualsiasi discriminazione del traffico Internet sulla base dei servizi offerti.

In materia di neutralità della Rete merita poi ricordare che in **Francia**, il *Code des Postes et des communications électroniques* (art. 32-1) riconosce e assicura l'attuazione del **principio della neutralità delle reti** secondo il quale una "rete pubblica di massima utilità" aspira a trattare tutti i suoi contenuti, siti e piattaforme nella stessa maniera; neutralità che consente alla rete (internet o altre reti, come i servizi di rete mobile) di "trasportare" ogni forma di informazione e di accettare qualsiasi tipo di applicazione. Il codice sancisce il principio di neutralità nella sua dimensione economica attraverso obblighi di trasparenza agli operatori in materia di gestione del traffico in rete e di restrizione all'accesso alla rete per assicurare una concorrenza effettiva tra le reti e tra i fornitori di servizi di comunicazione online, ma garantisce la neutralità delle reti anche nella sua dimensione sociale, attraverso misure volte a favorire il libero accesso generalizzato degli utenti finali all'informazione. L'*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP), autorità amministrativa indipendente regolatrice, esercita poteri particolari per impedire la violazione del principio di neutralità, quali il potere di stabilire esigenze minime in termini di qualità del servizio (esercitabile non solo per internet, ma potenzialmente per tutte le reti) (*Code des Postes et des communications électroniques*, [articoli da L36-1 a L36-13](#)). Inoltre, l'Arcep, dopo le linee guida sulla neutralità della Rete elaborate nel 2010, ha continuato a seguire il tema promuovendo una propria consultazione pubblica e partecipando a quella organizzata dal consiglio nazionale dell'informatica. Per approfondimenti vedi [qui](#).

Anche in **Gran Bretagna** il tema della neutralità della Rete è stato al centro del regolatore locale, l'Ofcom che nel 2011 ha pubblicato il suo [Approach to Net Neutrality](#). Più recentemente, l'Ofcom, nel piano annuale 2013 ha segnalato di non rilevare particolare problematiche in relazione alla gestione del traffico in Rete da parte dei Provider.

In **Spagna**, l'art. 66 della nuova legge sulle comunicazioni ([L. n. 9/2014](#)) concerne la **neutralità tecnologica** e dei servizi nell'uso del demanio pubblico radioelettrico, per cui nelle bande di radiofrequenze disponibili per i servizi di comunicazione elettronica si può impiegare qualsiasi tipo di tecnologia utilizzata per i servizi di comunicazioni elettroniche in conformità al diritto dell'Unione europea. Sono possibili restrizioni proporzionate e non discriminatorie ai tipi di tecnologia di accesso wireless o rete radioelettrica utilizzati per i servizi di comunicazioni elettroniche, quando ciò sia necessario per: evitare interferenze dannose; proteggere la salute pubblica dai campi elettromagnetici; garantire la qualità tecnica del servizio; assicurare la massima condivisione delle radiofrequenze; garantire un uso efficiente dello spettro; garantire il raggiungimento di un obiettivo di interesse generale. È altresì possibile utilizzare in tale contesto qualsiasi tipo di comunicazione elettronica.

Per ulteriori elementi si rinvia agli [elementi di documentazione](#) predisposti dal Servizio studi per la Commissione di studio per l'elaborazione di una dichiarazione dei diritti in Internet promossa dalla Presidenza della Camera.

Interveniva poi su materia analoga a quella affrontata dall'art. 4 della proposta di legge in esame (nonché all'indagine su Google in corso da parte della Commissione europea) l'emendamento approvato dal Senato francese al cd. "progetto di legge Macron" (dal nome del ministro proponente; *projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*). L'emendamento, poi divenuto art. 33-decies del progetto di legge, vincolava infatti i **motori di ricerca** suscettibili, tenuto conto del numero di utilizzatori, di avere un'influenza rilevante sul funzionamento dell'economia digitale a: 1) fornire agli utenti, sull'home page del motore di ricerca, un modo per consultare almeno tre altri motori di ricerca, indipendenti dal primo, di cui almeno uno con sede in Francia; 2) fornire agli utenti informazioni sui principi che sovrintendono alle ricerche sui motori di ricerca (ossia sull'algoritmo alla base del motore di ricerca); 3) garantire che il motore di ricerca funzioni in maniera imparziale senza favorire i servizi forniti dalla medesima società; 4) non operare in modo da costringere operatori terzi ad utilizzare in modo esclusivo il motore di ricerca per le ricerche su Internet. **La disposizione è stata soppressa** nel corso dell'esame in seconda lettura da parte dell'Assemblea nazionale e sostituita con l'obbligo per i "gestori di siti internet in cui sono pubblicati messaggi di promozione di vendita di beni, fornitura di servizi, ecc. di fornire "un'informazione leale, chiara e trasparente".

