

AUDIZIONE DINANZI ALLA COMMISSIONE 8<sup>A</sup> LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2484 (FORNITURA SERVIZI RETE *INTERNET*)

Mercoledì 1° febbraio 2017

## **Premessa**

L'Associazione Italiana Internet Provider (AIP), costituita nel giugno 1995, riunisce oltre 60 operatori di Telecomunicazioni e Internet che offrono diverse tipologie di servizi in tutto il territorio nazionale: dalla connettività anche in Wireless e in Fibra Ottica ai servizi di data center, posta elettronica, sicurezza etc. con un fatturato complessivo di oltre 900 milioni di euro, un totale di oltre 200.000 Clienti business, oltre 800.000 clienti residenziali, e oltre 150 milioni di euro di investimenti annui.

In tale veste, AIP ringrazia innanzitutto la Commissione per l'opportunità di rappresentare il proprio punto di vista sul Disegno di Legge in esame. Anche alla luce del fatto che sin dalla sua fondazione l'Associazione si è sempre battuta a favore della neutralità della rete Internet, ovverosia della possibilità per tutti gli utenti della rete di non essere condizionati da posizioni dominanti né come fruitori né come fornitori di servizi o contenuti. Vale la pena di ricordare, a questo proposito il caso "Telecom-Rosso Alice" promosso (e vinto) da AIP contro la internet "chiusa", il c.d. "*walled garden*" finalizzata a favorire la distribuzione di contenuti da parte dell'operatore di accesso a scapito di contenuti audiovisivi, software e servizi offerti da terze parti.

Come si dirà, AIP ritiene che l'approccio ad Internet, nell'ambito del DDL in esame, sia non solo proconcorrenziale ma abbia anche una forte valenza di aggancio della regolamentazione dei servizi che vedono in Internet la risorsa fondamentale di funzionamento ai principali valori della Costituzione Repubblicana.

## **1. La neutralità della rete come regola per il mercato e per la tutela dell'impresa, del pluralismo e della libertà di manifestazione del pensiero**

Il DDL 2484 prevede una prima parte che disciplina la c.d. "neutralità della rete" e si applica alla "rete internet" come definita all'art. 1 lettera a).

E' condivisibile la scelta di aver fornito sia una definizione di *internet* sia, di piattaforma tecnologica, sia – infine – di "fornitori di reti o di servizi di comunicazioni elettronica" e, non ultimo, di "accesso *best effort*".

A questo proposito vale la pena di sottolineare che essendo la rete Internet la risultante dell'interconnessione in cascata di una serie di reti basate sugli stessi protocolli, ma indipendenti tra loro, l'accesso alla rete Internet mondiale è strutturalmente "*best effort*", nel senso chiaramente espresso dalla lettera f) dell'art. 1. Vi è così certezza circa l'effettivo perimetro applicativo della norma, evitando complessi dibattiti sull'effettivo perimetro interpretativo della medesima.

In virtù del DDL che qui si discute, sarà così possibile finalmente avere una disciplina – sinora mancante - che chiarisca quali siano le possibilità di prioritizzazione all'interno della classe di servizio "*best effort*": essendo il traffico dati suddiviso in classi di servizio ed essendo la "*best effort*" quella relativa proprio ad internet, non si tratta di una tecnicità ma, come si vedrà, di un passaggio regolamentare fondamentale.

Il traffico "*best effort*" oggi tipicamente corrisponde alla classe di servizio "0" così come definita dalla suddivisione in 8 livelli (da 0 a 7) dalla norma tecnica IEEE 802.1Q relativa al trasporto Ethernet che ci limitiamo a citare senza entrare ulteriormente nel merito. In sostanza le norme del DDL relative alla prioritizzazione (artt. 2 e 3) avranno dunque l'effetto di fornire regole più certe e sottratte al completo arbitrio commerciali degli operatori alla connettività internet residenziale ed affari in quanto tali connessioni viaggiano al suddetto livello "0".

Un fornitore di accesso ad Internet, in particolare se operatore di rete può infatti gestire, in mancanza di regole specifiche, nell'ambito del "best effort" (livello 0) la velocità di connessione dell'utente rispetto a singoli siti/servizi in modo discrezionale; spetta dunque al moderno legislatore il compito di regolare nell'attuale società basata su internet i due fondamentali aspetti che consentono all'utente di internet di collegarsi e raggiungere le informazioni/contenuti voluti: la velocità di collegamento e la possibilità di raggiungere ogni punto della rete e ciò si può attuare solo con una regolazione di base del citato livello "best effort" di servizio.

Non vale ad escludere la necessità delle regole poste dal DDL 2484 invocare la presenza di un recente Regolamento UE (peraltro richiamato e tenuto in considerazione a quanto pare nella stesura del DDL).

Infatti, mentre il Regolamento UE 2015/2120 stabilisce che l'utente debba poter raggiungere ogni punto della rete, esso è carente nel disciplinare come e a quale velocità debba avvenire la connessione.

Potrebbe così accadere che l'utente dotato di una linea (teoricamente) veloce e che (teoricamente) consente di raggiungere "ogni punto della rete" trovi, all'atto pratico, che alcuni siti e contenuti, pur raggiungibili, si caricano con tale lentezza da essere inutilizzabili; questo potrebbe determinare una disaffezione ad aprirli, con prevalenza nell'utilizzo dei siti e contenuti che l'operatore rende artificialmente più veloci tramite tecnologie e algoritmi di gestione del traffico (*traffic management/shaping/prioritization*) che possono gestire la banda da allocare a ciascun utente in ciascun momento in maniera che il proprio sito/servizio "partner" sia molto veloce e performante. Tali tecnologie possono anche essere utilizzate (e lo sono state) per escludere del tutto un certo tipo di utilizzo o limitarlo in maniera penalizzante. Ad esempio, uno dei principali operatori mobili, ai primi segnali di un forte utilizzo della tecnologia Voip (e in particolare, all'epoca, Skype) decise di rallentare fortemente il traffico di internet riconducibile a telefonate Skype in modo da impedire ai propri utenti di utilizzare tale servizio innovativo in competizione con i propri servizi voce; l'operatore in questione ma dovette poi desistere date le forti proteste degli utenti e delle associazioni di categoria, AIIP in testa.

Quanto sopra spiega l'importanza dell'art.3 del DDL2484 che consente all'utente di conoscere in anticipo quali saranno i criteri che regoleranno la connettività a propria disposizione ed obbliga l'operatore a renderli noti. Obbliga inoltre l'operatore a rendere disponibile all'utenza come "servizio internet" un vero servizio di accesso ad Internet, sia pure *best effort*, impedendo che servizi diversi o più ristretti possano essere commercializzati con questo nome.

Il DDL 2484, grazie al disposto degli articoli 2 e 3, integrando la base di tutela offerta dal citato Regolamento UE, eviterà offerte internet "chiuse" e prive di servizi di servizi innovativi ed interessanti per l'utenza e, più in generale, contribuirà a tutelare il mercato dei servizi internet e la società dell'informazione dai seguenti gravi fenomeni:

- Squilibri concorrenziali, perché gli operatori saranno in grado regolando la velocità di connessione ai siti con criteri diversi dal "best effort neutrale" di far prevalere i servizi e contenuti di certe imprese (intrattenimento, informazione, social network, notizie, commercio) a danno di quelli di altre;
- Mancanza di trasparenza, poiché l'utente non sarà in grado di capire se la connessione a un certo fornitore è "potenziata" o "rallentata" dal proprio operatore, se ad esempio un sito di informazione politica o di un certo candidato, viene discriminato in termini di velocità di connessione, rispetto ad un altro;
- Difficoltà di siti e servizi, di imprese medio-piccole, PMI innovative, startup innovative, piccoli siti di informazione, piccoli editori, blogger indipendenti con poche risorse o, semplicemente, non aventi rapporti commerciali con un certo operatore Internet, a raggiungere sufficienti standard di connettività verso l'utenza per rendere visibili sul mercato i propri servizi e prodotti e la necessaria performance per essere indicizzati in evidenza dai motori di ricerca, con il risultato che i loro contenuti, prodotti, servizi ed informazione risulteranno marginali (si tenga conto che i recenti criteri di Google per la indicizzazione ai primi posti si basano anche sulla velocità media di apertura del sito); la suddetta difficoltà comporterebbe una evidente lesione delle libertà di iniziativa

economica, in sostanza la possibilità di informare/raggiungere l'utente/commerciare potrà essere soggetta a una sorta di "tassa sul macinato" a favore dell'operatore;

- Difficoltà ad assicurare la *par condicio* in un contesto in cui le campagne elettorali (come dimostra la recente campagna Trump) si stanno spostando sempre più verso specifici canali Internet, con potere degli operatori internet di velocizzare/rallentare la connettività verso certi messaggi politici o di assicurare una connettività molto veloce a siti di informazione "bufala" (fake news) e con il noto predominio dei social network nella diffusione mirata di informazione a discapito dei siti indipendenti di informazione giornalistica, alterando così in notevole misura l'opinione pubblica;
- Potenziale lesione della libertà di manifestazione del pensiero, attraverso la penalizzazione della velocità di "upload" delle informazioni da parte del singolo utente che non voglia passare per la mediazione di social network e siti "partner" degli operatori.

Dunque, come si diceva, il disegno di legge in oggetto risulta apprezzabile anche alla luce della prassi seguita dall'Autorità per le garanzie delle comunicazioni e dai maggiori operatori nazionali in merito alle classi di servizio (come definite ad esempio dalla succitata IEEE 802.1Q) e alla prioritizzazione all'interno della singola classe di servizio.

Si aggiunga che il diritto di accesso e lo standard di connessione alla rete degli utenti senza priorità non sarebbe influenzato dall'esistenza di classi di servizio e sarebbe comunque conforme agli standard qualitativi e quantitativi prescritti dalla competente Autorità alla luce delle necessità e capacità di rete, che all'interno del impianto in discussione rappresentano il presupposto comune ad ogni connessione e non costituiscono una imposizione di criteri di gestione della connettività i quali rimangono comunque determinabili dall'autonomia privata.

Ciascun operatore rimane infatti libero di definire classi di "servizio" tra le quali quella dedicate al traffico "best effort" e, nel rispetto della trasparenza, commercializzarle all'utenza che abbia particolari esigenze di connettività.

Si noterà infatti che l'operatore ha – in sostanza – due soli ragionevolissimi limiti: (i) non vendere come “internet” ciò che invece è un servizio più limitato o diverso; e (ii) comprendere nella propria offerta come servizio minimo il servizio con connessione *best effort* (dunque, né potenziata, né depotenziata verso particolari direttrici).

Ciò posto, l'operatore può sviluppare una offerta concorrenziale basata sulle priorità nel rispetto della trasparenza: l'utente paga di più per incrementi di qualità noti ed utili fino ad un servizio nel quale si riserva interamente ad un unico cliente una capacità trasmissiva definita contrattualmente.

Le priorità possono ad esempio essere utili ad utenti con particolari applicazioni della connessione quali professionisti che debbano sincronizzare i propri sistemi con portali di accesso a sistemi istituzionali, utenti con necessità di particolare velocità nella trasmissione di dati medici, utenza di servizi di trasmissione in streaming, utenti di videogiochi online per il collegamento con gli altri giocatori, utenti con servizi di tv via internet ad alta definizione, ecc. ed in questo senso l'impianto offerto dal DDL in discussione sembra adeguato e completo.

Non mancano norme, coerenti con il Regolamento UE 2120 riguardanti la sicurezza delle reti. In questo senso gli operatori acquisiscono il potere di intervenire in urgenza, dietro semplice segnalazione ai propri utenti e, laddove non possibile, segnalazione ad AGCOM e al CERT nazionale del MISE.

Le misure sulla net neutrality sono giustamente valutate in termini sanzionatori come violazioni del Codice del Consumo, applicabile da tempo non solo a favore dei consumatori, ma anche nei confronti delle microimprese. La omissione di obblighi in termini di qualificazione dell'offerta dell'operatore infatti un problema che attiene al rapporto tra operatore e consumatori e l'applicazione delle norme del Codice del Consumo, vigilate dall'Antitrust, sembra lo strumento in grado di assicurare la maggiore gradualità poiché l'Autorità non interviene per qualsiasi violazione ma solo per quelle che rappresentative di una pratica ingannevole o scorretta, con danno ai consumatori.

Il DDL prevede poi anche una vigilanza e sanzione da parte dell'AGCOM per i profili tecnici relativi alla effettiva modalità di prestazione della connettività così al contempo modernizzando i poteri di vigilanza dell'AGCOM su Internet che, anche a causa del fatto che la Legge istitutiva risale al 1997 ed il Codice delle Comunicazioni al 2003, negli ultimi anni hanno accusato il peso della crescente obsolescenza dell'apparato definitorio.

AiIP esprime dunque una posizione favorevole alle norme relative alla net neutrality contenute nel DDL in esame, per i motivi esposti.

## **2. Le innovative previsioni sulla neutralità e concorrenza nei servizi**

Gli artt. 4 e 5 del DDL2484 racchiudono importanti previsioni proconcorrenziali, relative alla diffusione di servizi leciti.

E' infatti importante creare un sostrato normativo che consenta un corretto sviluppo del mercato digitale assicurando al contempo al consumatore la tutela necessaria da potenziali pratiche abusive e in questo senso il DDL 2484 anticipa tendenze che trovano ampia eco anche a livello UE.

L'Italia potrebbe cioè diventare, ad avviso di AiIP, la pioniera di una nuova regolamentazione che indirizza *ex ante* i mercati digitali stabilendone ragionevoli principi di funzionamento (una sorta di "statuto del digitale" così come si ha uno "Statuto dell'Imprenditore" e uno "Statuto dei Lavoratori"), consentendo alle Autorità di vigilanza di intervenire *ex post* solo in caso di particolari criticità.

Oggi invece, in mancanza di qualsivoglia regola, vi è la diffusa percezione che i mercati del digitale debbano essere regolati "a colpi di sanzioni", tramite casi eclatanti (si pensi alle numerose istruttorie della Commissione UE su Google, ai casi dell'AGCM italiana su Google News e di ricette su Whatsapp, le sentenze di vari Tribunali sul funzionamento di Facebook e Youtube in presenza di

segnalazioni, ecc.) che, tuttavia, impiegheranno molto tempo ad affermare principi chiari e univoci.

In questo senso, l'art. 4 del DDL2484, è un primo importante "mattoncino" di uno statuto del digitale e va nel senso dei principi da sempre affermati di AIP per i quali la libertà di scelta dell'utente è fondamentale e strettamente legata al concetto di interoperabilità.

Ciò che afferma l'articolo 4 è, in effetti, semplice:

- Anzitutto che gli utenti debbano essere liberi di installare software sui propri dispositivi: si riafferma cioè che la proprietà e il possesso di un dispositivo sono situazioni giuridiche dotate di una propria forza e non possono essere svuotate di ogni significato da licenze che bloccano ogni possibilità di utilizzare nel modo desiderato un dispositivo hardware che si è acquistato;
- In secondo luogo che gli utenti devono anche essere liberi di disinstallare software e contenuti non di proprio interesse: anche in questo senso, gli utenti che acquistano o sono in possesso di un dispositivo non possono essere considerati alla stregua di meri soggetti passivi che utilizzeranno qualsiasi software il produttore intenda abilitare su quel dispositivo.

AIP intende in questa sede sottolineare l'importanza di affermare le due suddette libertà nel contesto digitale.

Infatti i dispositivi digitali (l'esempio più eclatante è lo *smartphone*) sono diffusi nella quasi totalità della popolazione ed intermediano una parte consistente del nostro vissuto quotidiano.

Eppure non esistono chiare norme che affermano il diritto per l'individuo di controllarne le funzioni e di decidere, in effetti, quale siano i soggetti (e le modalità) con cui le proprie azioni ed informazioni sono mediate ed intermediate.

Dal punto di vista della concorrenza il tema è quello, ben noto e studiato da eminenti economisti, della *path dependence* (letteralmente: la dipendenza da un certo percorso/scelta): per fare un esempio può esistere una situazione in cui si acquista una casa nei pressi di una strada rumorosa



perché tutti i propri conoscenti hanno acquistato una casa nei pressi di una strada rumorosa ma, ciascuno, se avesse potuto scegliere, avendo ad esempio a disposizione un modo per coordinarsi con i propri conoscenti nel momento della decisione, avrebbe scelto un altro luogo per vivere. La scelta della casa è dunque determinata da una impossibilità di coordinarsi, asimmetria informativa ed inefficienza.

Le piattaforme tecnologiche possono condurre ad una situazione in cui i servizi e software che si utilizzano sono scelti solo perché presenti su un dispositivo e per tale motivo utilizzati da un gran numero di utenti con effetto di rete.

Se ciascun utente avesse un modo per scegliere servizi alternativi, uscendo così dalla situazione di scelta obbligata-*path dependence* (portando, come nell'esempio, la sua casa – figurativamente – altrove mediante l'installazione di software/servizi diversi o la rimozione di quelli "preconfezionati") la concorrenza ne trarrebbe giovamento.

Si pensi a un mondo di dispositivi in cui le notizie sono inviate al dispositivo più diffuso sul mercato da una applicazione pre-installata, scelta dal produttore, che, per tale motivo, viene usata come fonte di informazione dalla maggior parte degli utenti/cittadini, senza possibilità di scelte diverse.

Il DDL 2484 è un primo passo, molto graduale, nel contrastare un simile scenario.

Non si tratta di una pesante limitazione alla libertà commerciale dei produttori in quanto, anche per l'art. 4, le sanzioni sono molto gradualmente e operano solamente laddove l'impedimento all'installazione/disinstallazione sia di tale natura da violare le norme del Codice del Consumo.

Basti pensare che, ai sensi del DDL2484, una sanzione richiede un procedimento istruttorio da parte dell'Antitrust di vari mesi (come anche per le violazioni dell'art. 2 sulla net neutrality).

E' dunque fondamentale, ad avviso di AIP, dotarsi di tali norme in quanto su di esse si potrà costruire un più sofisticato apparato normativo a tutela dell'utente digitale e dell'equilibrato funzionamento del mercato.

Una start-up italiana al giorno d'oggi non può infatti offrire un servizio all'utenza mobile se non passando per l'approvazione di Apple/Google che, in mancanza di regole, sono i custodi assoluti della possibilità di installare software sui dispositivi più diffusi.

Allo stesso modo gli associati di AIIP soffrono più che negli scorsi anni la concorrenza di imprese multinazionali di enormi dimensioni, le quali hanno reso più di prima il collegamento ad Internet una *commodity*, rendendo veramente difficoltoso alle PMI italiane offrire servizi evoluti ad alto valore aggiunto.

Si pensi inoltre che gli esistenti sistemi di *store digitali* ed applicazioni mobili prevedono che, per ogni applicazione venduta, una consistente fetta dei proventi (anche nell'ordine del 50% in alcuni casi) vada al produttore del dispositivo/gestore del negozio digitale.

In tal modo consistenti quote di PIL vanno a incrementare il fatturato delle suddette multinazionali, quando, con un meccanismo di libera scelta, potrebbero essere contese nel contesto del mercato anche da imprese nazionali, quali quelle socie di AIIP.

Norme che riguardano il *software* sono poi necessarie perché il *software* è il contenitore della quarta rivoluzione industriale, fotografata dal piano Industria 4.0.

La televisione, l'industria del turismo, le banche, la stampa, le assicurazioni, i servizi medici, il commercio al dettaglio sono tutti prestati mediante "applicazioni" software su dispositivi in larghissima parte.

E' esperienza quotidiana il condizionamento commerciale, sociale e politico lucidamente previsto da Marshall McLuhan: il mezzo condiziona il messaggio. Concetto generalmente sintetizzato in "il mezzo è il messaggio".

Se l'ordinamento non consente al cittadino-utente-consumatore di scegliere il software, sta, ad avviso di AIIP, legittimando posizioni progressivamente monopolistiche/oligopolistiche delle imprese che riescono a controllare quale sia il software a disposizione in relazione a ciascun

comparto di mercato, escludendo numerosi soggetti dalla filiera e, stante l'ovvia indesiderabilità di una tale situazione, il DDL 2484 si conferma di fondamentale importanza anche in questo senso.

In conclusione, stanti le considerazioni e gli elementi sopra esposti, AIP ritiene che il provvedimento in esame sia di valido ed indispensabile sostegno ai principi di neutralità della rete e di neutralità delle piattaforme che l'Associazione propugna sin dalla sua fondazione.