

Esame del disegno di legge n. 2484, recante

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

(fornitura servizi rete internet)

VIII Commissione “Lavori pubblici, comunicazioni” del Senato della Repubblica

Osservazioni di Confindustria Digitale

Roma, 25 gennaio 2017



Sommario

Presentazione di Confindustria Digitale	3
Premessa.....	3
Le iniziative comunitarie e l'iniziativa legislativa in questione	4
In tema di neutralità della rete	4
In tema di neutralità delle piattaforme	6
La definizione di piattaforma tecnologica e gli effetti di barriera al mercato interno derivanti dalla proposta normativa	6
La tutela della sicurezza di dispositivi e reti e dei dati personali.....	7
Conclusioni.....	8

Presentazione di Confindustria Digitale

Confindustria Digitale è la Federazione di rappresentanza industriale, nata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dell'economia digitale, a beneficio della concorrenza e dell'innovazione del Paese.

Sono associate in Confindustria Digitale: Assotelecomunicazioni-Asstel, l'associazione della filiera delle imprese di telecomunicazioni, Assinform che rappresenta le imprese dell'Information Technology, Anitec che rappresenta le imprese produttrici di tecnologie ICT e Consumer Electronics, Aiip che rappresenta gli Internet Provider, Assocontact che rappresenta le imprese di Contact e Call Center, Asso.IT che rappresenta le imprese operanti nel Document Management & Printing.

Confindustria Digitale rappresenta quindi l'intera filiera del digitale nazionale, dagli operatori di rete, agli operatori di servizi di Internet oltre che produttori di apparati, sistemi e reti e fornitori di servizi di assistenza alla clientela, per un totale di 600 aziende, 250.000 addetti e 70 miliardi di fatturato.

Premessa

Rappresentando nel sistema confindustriale l'intera filiera del digitale, Confindustria Digitale è particolarmente interessata al disegno di legge in questione, che si rivolge sia ai fornitori di servizi intermediari di comunicazione elettronica che ai fornitori di piattaforme tecnologiche, software, contenuti e servizi, sebbene non sia stato possibile essere auditi dalla Commissione Trasporti e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, che ha già trattato in prima lettura in sede referente il presente disegno di legge, inizialmente presentato nel luglio del 2014.

Richiamiamo queste circostanze, ovvero la presentazione del disegno di legge ormai ben 2 anni e mezzo fa e la mancata audizione durante l'iter di prima lettura alla Camera dei Deputati, perché riteniamo siano rilevanti rispetto ad una valutazione complessiva sulla opportunità – o meno – di procedere con l'approvazione del disegno di legge stesso.

Infatti, l'evoluzione – tecnologica e normativa – nelle materie connesse all'Information and Communication Technology è, come noto, molto rapida ed in

due anni e mezzo sono invero intervenuti una serie di fattori che – dal punto di vista delle imprese che operano sul mercato e della loro esigenza di avere un quadro normativo di facile interpretazione al fine del corretto svolgimento delle attività economiche – sconsigliano l’adozione di un testo di legge che andrebbe in sostanziale sovrapposizione ad un corpus normativo comunitario in sé compiuto, peraltro con aspetti di dubbia compatibilità con il diritto dell’Unione, come si argomenta nel parere che alleghiamo al presente documento e che verrà esposto dallo stesso estensore, professore Gian Michele Roberti.

Altro elemento di fondamentale importanza da tenere presente è la dimensione globale del mercato, che priva di sostanziale efficacia iniziative unilaterali di un singolo Paese e che spiega perché la dimensione minima ottimale di riferimento per l’adozione di misure normative sia (almeno) quella comunitaria.

Le iniziative comunitarie e l’iniziativa legislativa in questione

A questo punto è necessario focalizzare l’attenzione sui due ambiti di riferimento del disegno di legge in questione, che parla di neutralità delle reti (fino all’art. 3) e di neutralità delle piattaforme tecnologiche (all’art.4). Per entrambi, dal 2014 ad oggi si registrano significativi sviluppi normativi e giudiziari a livello comunitario.

In tema di neutralità della rete

Nel 2014, quando il progetto di legge è stato presentato alla Camera, il diritto comunitario in materia di neutralità della rete era in divenire ed ancora durante la discussione del disegno di legge nell’ambito della Commissione Trasporti e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati la normativa comunitaria in questa specifica materia, costituita da un sistema complesso di norme, era in fase di definizione. Per tale motivo, un eventuale intervento di Confindustria Digitale avrebbe necessariamente avuto contenuti diversi e meno solidi nell’evidenziare la principale criticità che tuttora individuiamo nell’iniziativa in questione, relativa – come già accennato all’inizio – alla evidente sovrapposizione tra diritto nazionale e diritto comunitario sulla materia oggetto del disegno di legge.

Essendosi completato il 30 agosto del 2016 il corpus normativo comunitario sulla neutralità della rete, con l’approvazione da parte del BEREC delle Linee Guida per le

NRA, è oggi possibile evidenziare in modo puntuale la sostanziale sovrapposizione citata, che emerge anche da quanto riferito dal Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'audizione rilasciata a questa stessa Commissione nel 9 novembre 2016 ed ancora più significativamente dalle argomentazioni del prof. Roberti, che non solo individua la chiara sovrapposizione, ma illustra le criticità e gli ambiti di possibile non conformità di quanto proposto in sede nazionale con il diritto dell'Unione.

Mentre sotto il profilo strettamente attinente al testo delle norme la sovrapposizione tra le due normative potrebbe essere risolta attraverso una migliore e più circostanziata riconciliazione della norma nazionale con il corpus comunitario, come sembra suggerire anche l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sotto il profilo della definizione del contesto normativo ottimale per gli attori di mercato una simile sovrapposizione sarebbe comunque assolutamente da evitare.

Le regole sulla neutralità della rete hanno un impatto rilevante sugli incentivi all'investimento in reti di comunicazione elettronica; regole semplici, chiare e affidabili consentono una più certa valutazione di convenienza da parte degli investitori e quindi favoriscono i processi di investimento; ricordiamo che la promozione degli investimenti nelle reti a banda ultralarga è uno degli obiettivi prioritarie delle politiche europee e nazionali. Avere un set normativo duplicato a livello nazionale e comunitario, anche qualora la duplicazione dia luogo a norme perfettamente coerenti tra loro, espone gli attori del mercato ad un maggior grado di incertezza (fattore che, al contrario, penalizza gli investimenti), derivante dal rischio di interpretazioni divergenti tra i due set normativi oltre che di modifiche "unilaterali" da parte di uno dei due livelli. Questo esito sarebbe evidentemente ancora più negativo se i due set normativi fossero divergenti – anche solo su alcuni elementi – già in fase di definizione delle regole.

In entrambi i casi, la duplicazione di normative sostanzialmente pari-ordinate non costituisce un assetto desiderabile e ciò tanto più alla luce della necessità di mobilitare investimenti sulle reti a banda ultralarga nel nostro Paese, anche attraendo quei capitali esteri che sarebbero invece dissuasi dall'aumento del rischio-Paese che conseguirebbe all'adozione dell'iniziativa in questione.

In tema di neutralità delle piattaforme

Per quanto riguarda la disciplina della neutralità delle piattaforme tecnologiche il ragionamento è simile a quello svolto per la neutralità delle reti, anche se i riferimenti nel diritto comunitario sono più complessi e ancora non conclusi. In questo caso, infatti, più che alla regolamentazione settoriale dobbiamo fare riferimento alla normativa a tutela della concorrenza e ai casi rilevanti in corso di esame; peraltro, l'ambito di riferimento che il ddl intende disciplinare sfugge persino a definizioni esaustive ed univoche.

La definizione di piattaforma tecnologica e gli effetti di barriera al mercato interno derivanti dalla proposta normativa

Infatti, la definizione di 'piattaforme' tecnologiche è talmente ampia da estendere considerabilmente il bacino di fornitori di prodotti e servizi ICT che potrebbero dover apportare modifiche alla loro offerta al fine di operare sul mercato italiano. Come noto, il nostro Paese e l'intera Unione Europea stanno facendo molti sforzi per liberare le potenzialità del mercato unico digitale e fare in modo che gli utenti, i produttori ed i fornitori di servizi abbiano accesso ai 28 paesi membri con meno barriere possibili. Ora, di fatto, le disposizioni di questo disegno di legge rischierebbero di creare una limitazione al libero scambio di beni e servizi nel mercato comune Europeo, visto che questi stessi beni e servizi continuerebbero ad essere disponibili negli altri paesi mentre rischierebbero di essere non conformi in Italia.

E' importante altresì sottolineare che l'Unione Europea, a seguito di un primo esercizio di valutazione, si è scontrata con la difficoltà di definizione precisa delle piattaforme, ma soprattutto ne ha riconosciuto il ruolo fondamentale nello sviluppo economico ed ha escluso una regolazione ex ante. Infatti, la Commissione Europea nella sua Comunicazione si è riservata di considerare ulteriormente le dinamiche che caratterizzano le piattaforme per giudicare se ed in quali aspetti specifici sia necessaria l'azione del legislatore.

Un'iniziativa nazionale in questo ambito - ancor di più con una definizione più ampia poiché non limitata alle piattaforme online - rischia di contribuire ad una

frammentazione del mercato digitale, il quale necessita invece più che mai di uniformità per permettere un adeguato scale up alle imprese italiane ed europee.

L'introduzione delle norme in discussione introdurrebbe di fatto nell'ordinamento nazionale lo stesso grado di incertezza del contesto normativo di cui abbiamo fatto cenno in precedenza con riferimento alle proposte normative in tema di neutralità della rete: anche in questo caso, si indurrebbe una divergenza tra il quadro normativo nazionale ed il diritto dell'Unione. Si aggiunga che il riferimento a "software previsti come obbligatori da norme imperative o essenziali per l'operatività o per la sicurezza del dispositivo, delle reti pubbliche di comunicazioni alle quali si connette o dei dati gestiti dal dispositivo", ad oggi indicati come gli unici cui non si applichi il diritto dell'utente di disinstallarli, introduce ambiti di discrezionalità interpretativa – e quindi di incertezza – tali da mettere in discussione (solo in Italia) la legittimità di specifici modelli di business, con effetto distorsivo della concorrenza tra le principali piattaforme tecnologiche oggi sul mercato.

La tutela della sicurezza di dispositivi e reti e dei dati personali

Alcune criticità emergono nella lettura dell'art 4 anche sotto il profilo della tutela della sicurezza dei dispositivi e dei dati personali.

Oltre al diritto di disinstallazione menzionato poco sopra, l'art.4 stabilisce egualmente un diritto per l'utente d'installare software, contenuti e servizi (leciti). L'esercizio di entrambi i diritti – nelle modalità definite nella proposta corrente – crea dei rischi connessi alla sicurezza ed all'operatività, risultando di fatto nella creazione di una vulnerabilità nei sistemi operativi. Un numero di applicazioni presenti sui dispositivi sono necessarie ad assicurarne il funzionamento corretto, mentre allo stesso tempo l'apertura indiscriminata all'installazione qualsiasi tipo di software da parte dell'utente potrebbe risultare nell'introduzione di *malwares* e compromettere sia l'operatività del sistema che i dati utente. A fronte della quantità e tipologia di dati (personali) contenuti oggi nei dispositivi mobili, garantire i massimi livelli di sicurezza si rende necessario al fine di tutela dell'utente. Un eventuale intervento normativo dovrebbe riconoscere questa esigenza, ad iniziare da una migliore delimitazione di entrambi i diritti (installazione e disinstallazione)

che tenga conto delle necessità e delle scelte tecnologiche e che dovrebbe comunque seguire le procedure previste per l’emanazione di norme tecniche.

Conclusioni

In conclusione, nel ringraziare nuovamente la Commissione per averci dato la possibilità di apportare il punto di vista delle imprese della filiera dell’ICT nazionale nella discussione del disegno di legge in esame, per motivi di semplificazione e coerenza dell’ordinamento, alla luce degli sviluppi intervenuti a livello comunitario sulle materie oggetto del disegno di legge e degli effetti di aumento dell’incertezza sul quadro normativo di riferimento che si produrrebbero sul mercato, Confindustria Digitale auspica che codesta Commissione esamini attentamente l’opportunità dell’intervento normativo in esame e condivida la nostra convinzione: che tale intervento non è più necessario e rischierebbe anzi di rivelarsi controproducente per lo sviluppo degli investimenti in reti e servizi sul mercato italiano.