

Senato della Repubblica

8<sup>a</sup> Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni)

Audizione del Presidente  
Prof. Angelo Marcello Cardani

Esame dei disegni di legge n. 2452 (*Norme per l'iscrizione dei numeri delle utenze telefoniche fisse e mobili nel registro pubblico delle opposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n.178*) e n. 2484 (*Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti*)

Mercoledì 9 novembre 2016  
ore 8.30

Palazzo Carpegna  
Via degli Staderari, 4 - Roma

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

ringrazio la Commissione per aver invitato in Audizione l'Istituzione da me rappresentata, e per l'opportunità che mi viene data di partecipare al dibattito in merito ai Disegni di Legge n. 2452 e n. 2484. Entrambi i testi investono temi di particolare interesse per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

**1. Disegno di Legge n. 2452 (*Norme per l'iscrizione dei numeri delle utenze telefoniche fisse e mobili nel registro pubblico delle opposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n.178*)**

Con riferimento al Disegno di Legge sull'aggiornamento del registro delle opposizioni, se ne apprezzano e condividono i contenuti che rispecchiano quanto già rappresentato da AGCOM nel parere reso al Ministero per lo Sviluppo Economico (prot. 32075 del 21 maggio 2010) in merito allo schema di regolamento recante l'istituzione e la gestione del registro pubblico delle opposizioni, che ad ogni buon fine si deposita unitamente al presente intervento.

L'AGCOM è particolarmente sensibile al fenomeno del cosiddetto “*teleselling*” e, per quanto di propria competenza, si è già attivata, sin dal 2009, per regolamentare, con la delibera n. 79/09/CSP, le modalità di contatto *outbound* dei *call center* nel settore delle comunicazioni elettroniche a scopo contrattuale (artt. 4 ed 8 della citata delibera).

Inoltre, più di recente, l'Autorità, nell'adottare il regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche (delibera n. 519/15/CONS), ha approvato anche alcuni

*“Orientamenti per la conclusione per telefono di contratti per la fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche”<sup>1</sup>.*

Orbene, si ritiene che l'estensione del registro delle opposizioni a tutte le numerazioni mobili e fisse, siano esse incluse o meno in elenchi pubblici, possa costituire un volano per aumentarne l'efficacia, finora non sufficiente a tutelare effettivamente gli utenti dalle telefonate indesiderate.

Ciò appare anche in linea con i principi generali di rispetto delle libertà fondamentali e, in particolare, della riservatezza dei dati personali, sanciti dall'art. 3 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche<sup>2</sup>.

Si coglie l'occasione per segnalare anche la necessità di chiarire l'effetto dell'iscrizione di un numero telefonico nel registro delle opposizioni sui consensi al trattamento dei dati personali già rilasciati dagli utenti. A tal fine sarebbe auspicabile che l'iscrizione nel registro delle opposizioni annullasse i consensi già rilasciati (spesso per pigrizia,

---

<sup>1</sup>Cfr. delibera n.520/15/CONS.

<sup>2</sup> **3. Principi generali.**

**1. Il Codice garantisce i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche. I provvedimenti riguardanti l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, rispettano i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto dell'Unione europea.** Qualunque provvedimento di questo tipo riguardante l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, che ostacolasse tali diritti o libertà fondamentali può essere imposto soltanto se appropriato, proporzionato e necessario nel contesto di una società democratica e la sua attuazione deve essere oggetto di **adeguate garanzie procedurali conformemente alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ai principi generali del diritto dell'Unione europea**, inclusi un'efficace tutela giurisdizionale e un giusto processo. Tali provvedimenti sono adottati soltanto nel **rispetto del principio della presunzione d'innocenza e del diritto alla protezione dei dati personali**. Deve essere garantita una procedura preliminare equa ed imparziale, che fra l'altro assicuri il diritto della persona o delle persone interessate di essere ascoltate, fatta salva la necessità di presupposti e regimi procedurali appropriati in casi di urgenza debitamente accertata conformemente alla convenzione europea per essere garantito il diritto ad un controllo giurisdizionale efficace e tempestivo.

2. La fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad essa si applicano le disposizioni del Codice.

3. Sono fatte salve le **limitazioni derivanti da esigenze** della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e **della riservatezza e protezione dei dati personali**, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione.

più che per una reale volontà), almeno per ciò che concerne la cessione dei dati a soggetti terzi.

Si auspica, altresì, che il registro delle opposizioni possa estendersi nel prossimo futuro anche ad altre tipologie di contatto (ad esempio *e-mail*, indirizzi postali, etc.).

Da ultimo, si evidenzia che uno sviluppo molto interessante del registro delle opposizioni potrebbe essere quello della realizzazione di un portale centralizzato attraverso il quale gli utenti possano verificare e gestire tutti i consensi rilasciati, con chiara indicazione dei soggetti coinvolti e delle tipologie dei consensi stessi. A ciò occorrerebbe affiancare un'efficace attività di *enforcement* con sanzioni per i trasgressori che abbiano un effettivo valore deterrente; attività resa più gravosa dal proliferare di *contact center* situati fuori dai nostri confini.

**2. Disegno di Legge n. 2484 (*Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti*)**

Con riferimento al Disegno di Legge in materia di “*fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti*”, se ne accoglie favorevolmente il testo, che stabilisce chiaramente alcuni principi che sono alla base della neutralità della rete Internet, con particolare riferimento agli articoli 2 e 3.

Preme tuttavia sottolineare che l’iniziativa non può non inquadrarsi nell’ambito del dibattito europeo. Come noto, infatti, il 25 novembre 2015 è stato adottato il

Regolamento UE n. 2015/2120 (c.d. “*Telecom Single Market*”, di seguito anche “il Regolamento UE”) che definisce un insieme di regole in materia di *net neutrality*.<sup>3</sup>

Le nuove regole, entrate in vigore il 30 aprile 2016, perseguono la duplice finalità di salvaguardare il diritto degli utenti finali di accedere e distribuire liberamente attraverso Internet le informazioni ed i contenuti prescelti, nonché di garantire che la Rete continui a funzionare come volano di innovazione per l’intero ecosistema digitale.

Al gruppo europeo dei regolatori nazionali, di cui l’Autorità fa parte (“BEREC”) è stato inoltre affidato il compito di formulare degli orientamenti per l’attuazione delle disposizioni in materia di *net neutrality* da parte delle autorità nazionali di regolamentazione (di seguito, anche “Orientamenti”). Il testo degli Orientamenti, elaborato in stretta cooperazione con la Commissione europea, è stato oggetto di una consultazione pubblica che ha avuto un considerevole riscontro da parte di rappresentanti della società civile, istituzioni pubbliche e soggetti privati, fornitori di contenuti ed applicazioni, fornitori di servizi di accesso a Internet ed altri rappresentanti dell’industria.

Gli Orientamenti del BEREC, adottati il 25 agosto 2016 e pubblicati il 30 agosto 2016<sup>4</sup>, hanno valore di raccomandazione che i regolatori nazionali dovranno tenere nella massima considerazione nell’applicazione a livello nazionale delle regole sulla *net*

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione.

<sup>4</sup> Cfr. “*BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*”, BoR (16) 127.

*neutrality*, per far sì che Internet continui ad essere una piattaforma aperta ed evitare che le misure adottate dai singoli Stati membri causino la frammentazione del mercato interno.

Il Regolamento UE attribuisce alle autorità nazionali di regolazione (di seguito, anche “ANR”) un ruolo fondamentale nel garantire il rispetto delle norme per la salvaguardia del carattere aperto della rete Internet e nel promuovere la continua disponibilità di servizi di accesso a condizioni non discriminatorie ed a livelli di qualità che riflettono i progressi nella tecnologia. In particolare, il Regolamento UE prevede (articolo 5, paragrafo 1) che le ANR svolgano un’attività di monitoraggio sulla corretta attuazione delle misure relative alla salvaguardia dell’accesso ad un’Internet aperta (articolo 3) e alla trasparenza per assicurare l’accesso ad un’Internet aperta (articolo 4).

A tal fine, il Regolamento UE prevede che le ANR adottino delle misure di *enforcement* mediante la definizione di requisiti tecnici e altre misure adeguate e necessarie, qualora ciò risulti necessario a garantire il rispetto delle disposizioni in materia di *net neutrality* (articolo 5).

Alla luce delle regole europee vigenti in materia di accesso alla rete Internet, innanzi brevemente richiamate, si esprimono alcune considerazioni sul Disegno di Legge in esame.

Nel testo, si definisce indirettamente l’*“accesso ad internet”* o il *“servizio internet”* e si prevede che non sia qualificato come tale *“un accesso o servizio di connettività che limiti la possibilità di fruizione da parte dell’utente a una porzione o a un sottoinsieme*

*di servizi offerti sulla rete internet”* (art. 2, comma 1). A tal proposito, si segnala che la definizione di “*accesso ad internet*” o “*servizio internet*” potrebbe non necessariamente coincidere con quella fornita dal Regolamento UE che definisce il “*servizio di accesso a internet*” come “*un servizio di comunicazione elettronica a disposizione del pubblico che fornisce accesso a internet, ovvero connettività a praticamente tutti i punti finali di internet, a prescindere dalla tecnologia di rete e dalle apparecchiature terminali utilizzate*” (enfasi aggiunta, articolo 2 del Regolamento UE).

Sarebbe pertanto auspicabile un allineamento delle definizioni, onde evitare incertezze in fase applicativa.

Sempre all’art. 2, comma 1, del Disegno di Legge si prevede che siano indicate nella documentazione contrattuale “*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*”.

Tali misure di trasparenza, pur sostenendo in linea di principio l’opportunità di adottare il maggior livello di precisione tecnica possibile, sembrerebbero tuttavia più generiche rispetto ai requisiti minimi già indicati all’articolo 4 del Regolamento UE. Al riguardo, infatti, il Regolamento prevede che i fornitori di servizi di accesso ad Internet provvedono affinché i contratti che includono servizi di accesso a Internet precisino almeno:

- *“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”*;
- *“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”*;
- *“una spiegazione chiara e comprensibile delle conseguenze pratiche che i servizi di cui all’articolo 3, paragrafo 5, (n.d.r., “servizi specializzati”) a cui si abbona l’utente finale possono avere sui servizi di accesso a Internet forniti a tale utente finale”*.

Si sottolinea pertanto l’opportunità di rimandare a quanto già previsto dalla normativa UE in materia di trasparenza al fine di garantire l’attuazione di misure di vigilanza e controllo proporzionate, efficaci ed uniformi a livello europeo.

All’art. 3, comma 1, del Disegno di Legge, si prevede che non è consentito ostacolare o rallentare l’accesso ad applicazioni e servizi Internet, fatte salve, ove necessario, determinate eccezioni esplicitamente individuate e solo per il tempo utile a prevenire o mitigare la congestione del traffico in maniera non discriminatoria; a preservare la sicurezza e l’integrità della rete; a dare attuazione a specifici, cogenti ed inderogabili provvedimenti legislativi o giurisdizionali. Tale disposizione appare in linea con le previsioni del Regolamento UE che vieta l’impiego di misure di gestione del traffico



che comportino discriminazioni di traffico in rete, salvo deroghe ed eccezioni tassativamente elencate (articolo 3, paragrafo 3, lettere da (a) a (c) del Regolamento UE)<sup>5</sup>. Al riguardo, gli Orientamenti forniscono ulteriori indicazioni alle ANR per la valutazione delle misure di gestione del traffico conformi al principio di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e prevedono che i fornitori di servizi di accesso ad Internet (di seguito “ISP”) dimostrino che sussistano requisiti tecnici oggettivi di differenziazione dei livelli qualitativi, nonché che applicazioni con diversi requisiti di qualità del servizio siano trattate allo stesso modo e vi sia una giustificazione coerente del trattamento differenziato in rapporto alle caratteristiche della categoria di traffico che ne beneficia.

In ogni caso, anche le misure di gestione del traffico ragionevoli devono limitare il trattamento dei dati personali degli utenti a quanto strettamente necessario e proporzionale al perseguimento delle altre finalità legittime, tenuto conto della legislazione europea e nazionale vigente a tutela della riservatezza (articolo 3, par. 4 del Regolamento UE).

In tal senso, alla luce della normativa europea si condivide il Disegno di Legge laddove si prevede l’ammissibilità di misure di gestione del traffico che bloccano o rallentano l’accesso alla rete per brevi periodi al fine di “limitare la trasmissione di comunicazioni non richieste a un utente finale, previo consenso dello stesso utente”.

---

<sup>5</sup> Nel Disegno di Legge si fa erroneamente riferimento all’articolo 3, paragrafo 5.

Con riferimento alla fornitura di servizi a valore aggiunto e alla possibilità di commercializzare servizi differenti dal servizio di accesso ad Internet, il Disegno di Legge prevede che i *“fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica possano commercializzare servizi a valore aggiunto di prioritizzazione di classi di traffico nel proprio segmento di accesso per soddisfare specifiche esigenze della clientela affari e residenziale”* (enfasi aggiunta). Inoltre, si ribadisce che l’accesso ad *internet* a condizioni di *best effort* costituisce *l’offerta base* (art. 3, comma 2).

Innanzitutto, si ritiene opportuno evidenziare che il Regolamento UE autorizza la fornitura di servizi specializzati, cioè di *“servizi di connettività diversi dai servizi di accesso a Internet e ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni, la cui fornitura richiede differenziazioni del traffico IP per classi di servizio o qualità”*<sup>6</sup>. Tra l’altro, il medesimo Regolamento individua tra i soggetti abilitati alla fornitura di servizi specializzati non solo gli ISP ma anche i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi (“CAP”). I servizi specializzati, dunque, possono essere considerati come una tipologia particolare di servizi rispetto alla più ampia categoria dei cosiddetti “servizi a valore aggiunto” (“VAS”, *Value Added Services*) riconducibili più in generale all’attivazione di servizi e/o contenuti a fronte di un corrispettivo a sovrapprezzo.

---

<sup>6</sup> Gli Orientamenti individuano un elenco non esaustivo di servizi qualificabili come “servizi specializzati”: VoLTE (chiamate vocali di alta qualità su rete mobile); *broadcasting* lineare (*live*) di servizi IPTV; servizi rispondenti ad interesse pubblico (*e-health*); servizi M2M. Anche i servizi 5G basati meccanismi di virtualizzazione di rete e le VPN potrebbero rientrare tra i servizi specializzati.

Nel Disegno di Legge, invece, si fa riferimento a servizi VAS offerti dagli ISP e, dunque, ad un insieme più ampio di servizi offerto da un insieme più piccolo di soggetti rispetto a quello definito dal Regolamento UE. Tale circostanza potrebbe fare emergere incertezze in fase applicativa e portare all'insorgere di contenziosi.

Sarebbe pertanto auspicabile valutare l'allineamento delle definizioni con quanto già previsto dal Regolamento UE.

Nel merito, si sottolinea inoltre che la qualificazione di “servizi specializzati” nonché la disciplina della loro fornitura compatibilmente a quella dei “*servizi di accesso ad internet*” ha caratterizzato, e continua a farlo, il dibattito europeo nell'ambito dei gruppi di esperti del BEREC. Il particolare, la fornitura dei suddetti servizi è autorizzata in presenza di due requisiti:

- i)* “necessità”, ossia che l'ottimizzazione sia effettivamente necessaria per soddisfare *standard* minimi di erogazione dei servizi, contenuti o applicazioni forniti attraverso un servizio specializzato;
- ii)* “capacità”, ossia che quando la stessa infrastruttura è utilizzata per la fornitura di servizi specializzati e di servizi di accesso ad Internet, la capacità della rete sia sufficiente a garantire il rispetto dei parametri qualitativi indicati nei contratti per la fornitura di servizi di accesso ad Internet.

Gli Orientamenti confermano le indicazioni circa l'interpretazione dei requisiti cumulativi fissati dal Regolamento UE per l'ammissibilità dei servizi specializzati. Pertanto, i fornitori di servizi specializzati sono tenuti a dimostrare l'effettiva necessità di garantire livelli specifici di qualità per l'erogazione di un determinato servizio, che non potrebbe essere erogato attraverso lo *standard* di gestione della rete Internet (articolo 5, par. 2 del Regolamento), facendo ricorso a parametri tecnici oggettivi che saranno monitorati dalle ANR.

In definitiva, l'ammissibilità di *priorizzazione di classi di traffico* dovrebbe dunque essere valutata esclusivamente sulla base di valutazioni tecniche fondate sul rispetto dei requisiti cumulativi di "necessità" e di "capacità" di rete e non sulla base della tipologia di clientela (residenziale o affari) destinataria del servizio.

All'art. 3, comma 5, del Disegno di Legge, si prevede che siano stabiliti appositi *standard* minimi per prevenire il degrado del servizio di accesso alla rete Internet e la diffusione di misure di gestione del traffico non ragionevoli. Nel dettaglio, si legge che *"l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni stabilisce entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge appositi standard minimi di qualità dei servizi, aggiornati con cadenza almeno annuale, che devono essere rispettati e adeguatamente pubblicizzati dai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica"* (enfasi aggiunta).

Al riguardo, si condivide l'opportunità di individuare dei requisiti funzionali alla verifica dei requisiti di ragionevolezza relativamente all'attuazione di misure di

gestione del traffico così come alla fornitura di servizi specializzati. Si richiama peraltro in proposito quanto previsto dalla normativa europea in materia, che non pregiudica la possibilità per gli Stati nazionali di prevedere dei requisiti qualitativi aggiuntivi (articolo 4, par. 3 del Regolamento).

Ciò premesso, si ritiene tuttavia che l'individuazione di limitazioni temporali stringenti in capo al regolatore per l'individuazione di tali requisiti minimi (60 giorni) potrebbe non essere rispondente all'esigenza di garantire una disciplina efficace (valutando le varie differenze tecniche al mutare del sistema cui si applicano i requisiti minimi) ed aggiornata (in grado di cogliere gli aspetti evolutivi dei vari sistemi di accesso)<sup>7</sup>.

In tal senso, se è vero che il citato Regolamento UE prevede, al comma 1 dell'art. 5, che le ANR possano imporre livelli minimi di qualità del servizio di accesso ad Internet<sup>8</sup>, le linee guida del BEREC al paragrafo 181 chiariscono che ciò debba avvenire a fronte di una valutazione basata sull'efficacia, la necessità e la proporzionalità di tali imposizioni<sup>9</sup>. La previsione di livelli minimi di qualità del

---

<sup>7</sup> Ciò è a maggior ragione vero se si considera che un livello minimo per il servizio di accesso da postazione mobile è praticamente imprevedibile, date le caratteristiche di estrema variabilità operativa del servizio mobile.

<sup>8</sup> *“le autorità nazionali di regolamentazione sottopongono a stretto monitoraggio e assicurano il rispetto degli articoli 3 e 4 e promuovono la costante disponibilità dell'accesso non discriminatorio a di accesso a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico. A tal fine le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre requisiti concernenti le caratteristiche tecniche, i requisiti minimi di qualità del servizio e altre misure adeguate e necessarie a uno o più fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, incluso ai fornitori di servizi di accesso a Internet”.*

<sup>9</sup> Paragrafo 181. *The imposition of any of these requirements and measures should be assessed based on their effectiveness, necessity and proportionality: Effectiveness requires that the requirements can be implemented by undertakings and are likely to swiftly prevent or remove degradation of IAS offer available to end-users or other infringements of the Regulation. Necessity requires that, among the effective requirements or measures, the least burdensome is chosen, i.e. other regulatory tools should be considered and deemed insufficient, ineffective or not able to be used fast enough to remedy the situation. Proportionality implies limiting the requirements to the adequate scope, and that the obligation imposed by the requirement is in pursuit of a legitimate aim, appropriate to the pursued aim and there is no less interfering and equally effective alternative way of achieving this aim. For example, if specific ISPs offer degraded IAS services or infringe the traffic management rules of the Regulation, then the proportionate requirements may focus on these ISPs in particular.*

servizio senza una simile valutazione, che si reputa debba essere aggiornata con frequenza almeno annuale, rischierebbe dunque di apparire sproporzionata e verrebbe giudicata negativamente dal BEREC e dalla Commissione Europea, alle quali le Autorità riferiscono annualmente sulle attività svolte in applicazione del citato Regolamento.

Semberebbe pertanto più opportuno prevedere che l'AGCOM conduca annualmente una verifica circa la necessità di imporre livelli minimi di qualità (sulla rete fissa) e, in caso di esito positivo, provveda di conseguenza.

Con riferimento alla trasparenza, il Disegno di Legge<sup>10</sup> risulta coerente con le disposizioni di cui agli articoli 4 (in materia di “Misure di trasparenza per assicurare l'accesso a un'Internet aperta”) e 5 (in materia di “Vigilanza ed applicazione”) del Regolamento UE. In particolare, si avvalorava quanto già le discipline europea e nazionale dettano in materia di garanzie e tutele in ordine al contenuto dei contratti di abbonamento a servizi di comunicazione elettronica, alle modifiche contrattuali, al recesso, alla trasparenza delle informazioni.

Al riguardo, si invita il Legislatore a definire le tempistiche puntuali per l'adozione delle misure di trasparenza (“entro trenta giorni dalla entrata in vigore della presente

---

<sup>10</sup> L'articolo 5, comma 1, del Disegno di Legge prevede che i “fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica pubblicano entro 30 giorni dalla entrata in vigore della presente legge nella sezione relativa alla trasparenza dei prezzi del proprio sito internet, di cui all'articolo 1 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (n.d.r., legge Bersani), e alle delibere attuative dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le offerte rientranti nell'ambito di applicazione degli articoli 2 e 3 (n.d.r., del provvedimento in esame), specificando quali garantiscano l'accesso alla rete internet, secondo le specifiche di cui all'articolo 2 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” (enfasi aggiunta).

legge”) solo per l’attuazione in fase di prima applicazione da parte dei fornitori di servizi di accesso ad Internet ovvero di servizi specializzati, lasciando invece per gli aggiornamenti il riferimento al rispetto delle tempistiche definite dalla disciplina nazionale afferente alla pubblicazione delle Carte dei servizi ed alla trasparenza tariffaria.

Infine, con riferimento al presidio sanzionatorio, il Disegno di Legge, all’articolo 6, individua per ciascuna disposizione l’autorità competente ad irrogare sanzioni nel caso di accertata violazione. In particolare, l’AGCOM è chiamata a vigilare sull’osservanza delle disposizioni di cui all’articolo 3 in materia di limiti alla gestione del traffico e, in caso di violazioni accertate da parte di fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica, ad irrogare le sanzioni previste dall’articolo 98, comma 11, del Codice delle comunicazioni elettroniche<sup>11</sup> (articolo 6, comma 2 del Disegno di Legge).

Il medesimo articolo 6, comma 1, prevede invece che nel caso di pratica commerciale ingannevole per omessa, incompleta o ingannevole informativa sull’offerta commerciale, la competenza ad irrogare sanzioni sia in capo all’AGCM (articolo 27 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), che agisce d’ufficio o su segnalazione degli utenti. A tale ultimo proposito, si ritiene opportuno segnalare che il Regolamento UE al Considerando 7) prevede che *“la valutazione di accordi e pratiche commerciali dovrebbe, tra l’altro, tener conto delle rispettive posizioni di mercato di detti fornitori*

---

<sup>11</sup> Il comma 11 dell’art. 98 del Codice prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 120.000 ad euro 2.500.000 ovvero, nel caso di imprese aventi significativo potere di mercato, la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato dell’ultimo esercizio concluso.

*di servizi di accesso a Internet e dei fornitori di contenuti, applicazioni e servizi interessati. Le autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità competenti dovrebbero essere tenute, nello svolgimento della loro funzione di monitoraggio e applicazione, a intervenire nel caso in cui accordi o pratiche commerciali potrebbero compromettere l'essenza dei diritti degli utenti finali”.*

Gli Orientamenti forniscono delle precisazioni in merito all'ambito di applicazione del Regolamento e della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette (“UCP – *Unfair commercial practices*”). In particolare, gli Orientamenti chiariscono che la disciplina in materia di pratiche commerciali, definita dal Regolamento in materia di *net neutrality*, individua regole comuni volte a salvaguardare un'equa e non discriminatoria gestione del traffico nella fornitura di servizi di accesso ad Internet e i relativi diritti degli utenti finali. In tal senso, è stato eliminato il riferimento generico ad “altre autorità competenti” presente nella proposta iniziale.<sup>12</sup>

È evidente dunque l'intento del regolatore europeo di affidare integralmente alle NRA (in Italia all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) la responsabilità dell'attuazione delle disposizioni del Regolamento relative alle pratiche commerciali

---

<sup>12</sup> Cfr. nota al paragrafo 33 degli Orientamenti recante: “NRAs should also consider whether the definition of “commercial practices” in Article 2(d) the Unfair Commercial Practices Directive (UCPD) could also provide guidance in understanding the term, ref. “any acts, omission, course of conduct or representation, commercial communication, including advertising and marketing, by a trader, directly connected with a promotion, sale or supply of a product”. “However, it should also be noted that the goal of the UCPD is different from the goal of Regulation 2015/2120 in as much as the former mainly addresses commercial practices which are directly connected with a promotion, sale or supply of a product (i.e. mainly advertising and marketing) whereas the latter establishes common rules to safeguard equal and non-discriminatory treatment of traffic in the provision of internet access services and related end-users’ rights”.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0022:0039:EN:PDF>.



scorrette connesse alla normativa in materia di *net neutrality* (in luogo delle autorità di concorrenza).

A tal proposito, si osserva inoltre che nel Disegno di Legge si prevede che l'AGCOM sia competente nel caso di violazioni degli articoli 3, 4 e 5 del Regolamento UE. Al riguardo si sottolinea che le misure in materia di trasparenza dell'informativa commerciale (articolo 5 del Disegno di Legge) rientrano nelle disposizioni di cui all'articolo 4 del Regolamento: pertanto, si configurano delle aree di sovrapposizione tra le competenze di vigilanza riconosciute in capo all'AGCM e all'AGCOM.

Ancora, si ricorda che la trasparenza dell'offerta di servizi di comunicazione elettronica, su cui l'AGCOM vigila attentamente, è stata oggetto di un recente riassetto regolamentare con l'adozione della delibera n. 252/16/CONS. Separare il potere sanzionatorio in caso di violazione sulla trasparenza dell'offerta commerciale da quello sull'ingannevolezza della pubblicità informativa della medesima offerta potrebbe dar luogo ad un'area grigia in cui risulterebbero non perfettamente definiti i confini delle competenze tra le due Autorità.

Per coerenza con il Regolamento UE si propone di ricondurre alla competenza di AGCOM tutti i poteri previsti di vigilanza e sanzione, così da evitare aree di sovrapposizione e garantire una maggiore efficacia dell'azione amministrativa.

In definitiva, pur esprimendo un generale apprezzamento per il Disegno di Legge in discussione, che intende fornire a livello nazionale indicazioni di maggior dettaglio per l'applicazione delle più generali norme europee, si osserva come l'esame del testo

abbia messo in evidenza alcuni punti di contatto, ed alcuni di possibile contrasto, tra l'ambito di applicazione del Disegno di Legge in esame e del Regolamento UE.

Emerge, in sintesi, l'esigenza di un attento coordinamento per evitare ambiguità ed incertezze in fase applicativa, con il conseguente possibile insorgere di situazioni di contenzioso, con riferimento ai seguenti punti:

- i)* la definizione dei servizi di accesso a Internet, attraverso un maggior coordinamento dei testi;
- ii)* i casi di eccezioni relative all'attuazione di misure di gestione del traffico ragionevoli, evitando di ampliare l'ambito di applicazione delle eccezioni già previste a livello europeo;
- iii)* la fornitura di servizi specializzati, attraverso un maggior coordinamento dei testi prevedendo esclusivamente valutazioni tecniche ed escludendo riferimenti in base alla tipologia di clientela destinataria del servizio (residenziale o affari);
- iv)* il livello minimo di qualità, ampliando l'ambito di azione dell'AGCOM senza prevedere stringenti limitazioni temporali;
- v)* la ripartizione di competenze in materia di vigilanza sulla disciplina di fornitura dei servizi della rete Internet, prevedendo in via esclusiva l'attribuzione di poteri sanzionatori in capo ad AGCOM.

Ringraziando per l'attenzione, confido con questo mio intervento di aver fornito un ulteriore contributo al prezioso lavoro del Legislatore.