



ASSOTELECOMUNICAZIONI
ASSTEL

ADERENTE A CONFINDUSTRIA E CONFINDUSTRIA DIGITALE

AUDIZIONE SU C 1357, C 2188, C 2679

DI

ASSOTELECOMUNICAZIONI-ASSTEL

DINNANZI

ALLE COMMISSIONI RIUNITE VII E IX DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

11 gennaio 2021



Sommario

<i>Presentazione Asstel</i>	3
<i>Il contesto in cui si collocano le proposte di legge in discussione</i>	3
<i>I principi dell'ordinamento comunitario e nazionale in materia</i>	5
<i>Il ruolo degli Operatori di telecomunicazioni</i>	6
<i>Le proposte di legge in discussione in sintesi</i>	7
<i>Le osservazioni di Asstel</i>	8
Premessa	8
Osservazioni su aspetti giuridici.....	8
Osservazioni di natura tecnico-economica	9
Sul sistema sanzionatorio	10
<i>Conclusioni</i>	11

Presentazione Asstel

Asstel è l'Associazione di categoria che, nel sistema di Confindustria, rappresenta la filiera delle telecomunicazioni costituita dalle imprese delle diverse aree merceologiche che le appartengono, tra le quali le imprese che gestiscono reti di telecomunicazioni fisse e radio-mobili e servizi digitali accessori, i produttori ed i fornitori di terminali-utente, i produttori ed i fornitori di infrastrutture di rete, di apparati e di servizi software per le telecomunicazioni, i gestori di servizi e di infrastrutture di rete, anche esternalizzati, i gestori di servizi di Customer Relationship Management e di Business Process Outsourcing.

Si ringraziano le Commissioni riunite VII e IX per l'occasione di poter contribuire alla discussione dei progetti di legge C 1357, C 2188, C 2679.

Il contesto in cui si collocano le proposte di legge in discussione

Le proposte di legge su cui si chiedono le osservazioni di Asstel riguardano misure di contrasto alla fruizione illecita, tramite reti di comunicazione elettronica, di contenuti audiovisivi protetti da diritti d'autore o di esclusiva, come nel caso degli eventi sportivi; ovvero, il fenomeno della "pirateria digitale".

Tale fenomeno è da tempo all'attenzione dei policy maker e di tutto il settore delle comunicazioni elettroniche, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Per limitarci a segnalare i punti salienti dell'acceso dibattito che si è sviluppato al riguardo e dei risultati che tale dibattito ha già conseguito per rendere l'ambiente digitale sempre più permeato dal principio di legalità, ricordiamo che:

- già nel 2010 l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni aveva pubblicato l'indagine conoscitiva su "IL DIRITTO D'AUTORE SULLE RETI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA", tramite cui ha raccolto contributi conoscitivi sul fenomeno da parte di tutti gli stakeholder (anche Asstel partecipò alla consultazione pubblica avviata sul documento di indagine);
- nel 2013 sempre l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013, successivamente integrata dalla delibera n. 490/18/CONS, ha emanato il Regolamento per la promozione dell'offerta legale e la tutela del diritto d'autore, che ha previsto procedure volte proprio al contrasto della fruizione illecita online di opere protette dal diritto d'autore (tutti i tipi di opere, anche – ad esempio – editoriali, musicali o fotografiche);
- al fine dell'efficace attuazione degli ordini derivanti dall'applicazione del Regolamento, AGCom ha anche pubblicato Linee Guida per l'attuazione dei propri provvedimenti, consentendo agli Operatori nazionali di agire in condizioni di certezza e di collaborare al meglio con l'Autorità ai fini di tutela degli interessi dei titolari di diritti;
- del tema si sono occupate a più riprese le commissioni parlamentari sull'anticontraffazione;
- la Commissione europea negli anni dal 2014 al 2019 ha posto l'Agenda digitale tra le sue priorità strategiche e in questo ambito ha promosso un ampio dibattito e alcune attività legislative finalizzate ad adeguare la normativa pre-esistente alle novità prodotte dalla digitalizzazione, garantendo anche online diritti e prerogative riconosciute offline;
- nel 2019 è stata emanata la direttiva 19/790/CE, cosiddetta "copyright", che risponde all'esigenza da cui prendono le mosse anche i progetti di legge in discussione, tenendo conto

del dibattito sviluppatosi a livello comunitario e individuando un punto di equilibrio tra le diverse istanze di tutti gli stakeholder;

- la direttiva copyright è stata recentemente trasposta nell'ordinamento italiano con il d. lgs. n. 177 del novembre 2021;
- la direttiva quadro dell'Unione Europea sul commercio elettronico, direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia con d. lgs. 70/2003, costituisce tuttora il riferimento comunitario per la disciplina della prestazione di servizi digitali ("della società dell'informazione" nel linguaggio della direttiva) ed è pertanto rilevante ai fini della discussione delle proposte di legge;
- nel dicembre 2020 la Commissione Europea ha presentato alcune proposte legislative, una delle quali, Digital Services Act, interviene – almeno in parte – su materie affini ai disegni di legge in discussione.



I provvedimenti UE in discussione

- Digital Services Act – proposta della Commissione Europea del dicembre 2020
 - propone regole sulla fornitura dei servizi digitali che, costruendo sul modello già approvato con la direttiva Copyright, si articolano in oneri crescenti in base alla rilevanza dei prestatori sul mercato e relativi alla responsabilità dei prestatori, alla trasparenza dei comportamenti, alla conoscibilità degli utilizzatori per evitare comportamenti illeciti
 - In dettaglio, la legge sui servizi digitali intende migliorare notevolmente i meccanismi per la rimozione dei contenuti illegali e per l'efficace tutela dei diritti fondamentali degli utenti online, compresa la libertà di parola.
 - Crea inoltre un maggiore controllo sulle piattaforme online, specie per quelle che raggiungono oltre il 10% della popolazione dell'UE.

Il DSA è attualmente in fase di trilogia - La conclusione dell'iter legislativo è attesa a breve



I principi dell'ordinamento comunitario e nazionale in materia

Le proposte di legge in discussione intervengono quindi su un ambito già densamente regolato, in cui tutti gli stakeholder conosciuti operano nella stessa direzione di rendere sempre più improntato al principio di legalità l'ambiente digitale, per sviluppare servizi innovativi che consentano di fare crescere il mercato a beneficio di tutti gli attori.

I principi comunitari desumibili dalla normativa e dalla copiosa giurisprudenza in questa materia sono ormai chiari:

- vige una esenzione di responsabilità rispetto ai contenuti delle comunicazioni a favore dei prestatori di servizi di comunicazione elettronica di accesso a internet, hosting e caching; tale principio consente di bilanciare nell'ambiente digitale il ruolo del fornitore di connettività e accesso ad internet con i diritti degli altri stakeholder, nonché degli utilizzatori alla privacy delle comunicazioni e ad informazione ed espressione;
- i prestatori di servizi non possono essere sottoposti ad obblighi generalizzati di sorveglianza;
- gli obblighi posti a carico dei prestatori, anche a tutela di diritti fondamentali come quelli di proprietà intellettuale, devono essere proporzionati e tali da non incidere sul diritto d'impresa, altrettanto fondamentale, sotto il profilo della sostenibilità economica.

A livello nazionale, l'esperienza derivante da 8 anni di esercizio del regolamento dell'Autorità ha egualmente consolidato alcuni elementi in grado di assicurare un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco. L'impostazione data da AGCom ha resistito anche allo scrutinio della magistratura amministrativa.

L'Autorità ha adottato un modello di notice-and-take down, con un esercizio di coregolamentazione per la definizione delle tecniche implementative e con principi molto chiari relativamente al fatto che:

- l'obbligo di agire a tutela del diritto violato insorga nel prestatore di servizio intermediario di comunicazione a seguito del giudizio di una Autorità pubblica competente;
- le segnalazioni contengano l'indicazione della titolarità del diritto che si assume violato e l'esatta indicazione della collocazione online del contenuto stesso, pena l'improcedibilità di eventuali azioni conseguenti alla segnalazione per evidente impossibilità tecnica;
- le azioni che possono essere richieste a ciascun operatore di servizi intermediari debbano essere ragionevoli, eque e proporzionate, basate strettamente su ciò che quell'Operatore può realizzare sui propri sistemi senza forzarne oltremisura il funzionamento;
- siano chiaramente distinti i diversi ruoli del mere conduit e dell'hosting provider, con o senza gestione diretta del contenuto ospitato sulle reti, e siano articolati conseguentemente gli obblighi che sorgono in capo ai soggetti che esercitano reti o servizi digitali;
- per le violazioni che incidono su salute pubblica ed interessi generali (pedopornografia online e gioco d'azzardo illegale) leggi speciali prevedono misure di tipo emergenziale, mentre per le violazioni che incidano su altre sfere di interessi è opportuno che le procedure per giungere alla disabilitazione dell'accesso o all'ordine di rimozione dei contenuti garantiscano la possibilità di contraddittorio rispetto al necessario giudizio sulla fattispecie che si sospetta illecita;
- le regole sui meccanismi di "notice" contengano meccanismi utili a scoraggiare fenomeni di "segnalazione temeraria", cosa che avviene attraverso una rigorosa disciplina della segnalazione stessa;



- c'è trasparenza rispetto alle segnalazioni di violazioni ricevute e all'attuazione del Regolamento: l'esigenza di informazione sull'esito del Regolamento permette la valutazione dell'efficacia complessiva delle politiche adottate (cfr. relazione al Parlamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni 2021, citata oltre, riquadro 1).

Il ruolo degli Operatori di telecomunicazioni

Il ruolo degli Operatori di telecomunicazioni nel settore dei servizi dei contenuti digitali tutelati dal diritto d'autore è duplice:

- prevalentemente, l'Operatore fornisce accesso alla rete, fissa e mobile (fornitore di servizi di mere conduit) ed è chiamato, ai sensi del Decreto Legislativo n. 70/2003, a dare esecuzione agli ordini - provenienti dall'Autorità giudiziaria o Amministrativa - di disabilitazione dell'accesso a siti che illecitamente presentano contenuti coperti dal diritto d'autore, nei termini stabiliti dagli ordini medesimi;
- in alcuni casi, l'Operatore è anche fornitore di servizi media a richiesta, tramite acquisto dei diritti di trasmissione dei contenuti oggetto dell'offerta alla clientela e con importanti oneri di investimento a sostegno della produzione audiovisiva (come stabilito dalle disposizioni del TUSMAR e dei decreti e regolamenti attuativi).

È importante sottolineare che in nessun caso l'Operatore di accesso è coinvolto direttamente e attivamente nella messa a disposizione di contenuti online in violazione dei diritti d'autore o di privacy, né nel caso di utilizzo dei social per scambio di contenuti, né nel caso di piattaforme illecite, che utilizzano la ritrasmissione di contenuti protetti tramite reti IP (il cosiddetto "pezzotto") e che in particolare tali attività sostanziano vere e proprie attività illecite a scopo di lucro, perseguibili a tutti gli effetti nell'ordinamento dalle autorità preposte alla repressione dei reati.

Nonostante tale ruolo ininfluente sulle dinamiche delle attività illecite che si vogliono contrastare, negli ultimi anni l'industria telco ha profuso significative energie, in termini di risorse tecniche e umane, nella lotta alla pirateria, con conseguenti oneri crescenti per fronteggiare il fenomeno. Ricordiamo che AGCom, in attuazione del già citato Regolamento, ha adottato numerosi ordini di disabilitazione dell'accesso a siti Internet attraverso il blocco del Domain Name System (DNS) nei confronti dei prestatori di servizi di mere conduit operanti sul territorio italiano, con esecuzione entro due giorni lavorativi dalla notifica.

Il termine di due giorni lavorativi è stato esso stesso oggetto di approfondita valutazione da parte di AGCom e tiene conto delle oggettive difficoltà di aziende complesse ad operare su termini più brevi.

Va inoltre sottolineato che gli operatori sono destinatari di ordini di disattivazione dell'accesso a siti internet da parte di molteplici autorità: non solo l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ma anche Autorità antitrust e Guardia di Finanza per il contrasto alla contraffazione, Magistratura ordinaria per tutte le tipologie di violazione. Spesso da parte di queste ultime autorità si procede ad inibire l'indirizzo IP, come previsto nelle proposte di legge in discussione; questo permette di valutare anche questo tipo di intervento.

Riquadro 1:

Evidenze dall'esperienza in Italia

- 2021: **oltre 5000** operazioni annuali di oscuramento siti per questioni collegate ai diritti di proprietà intellettuale
 - AGCOM (oltre 2000)
 - AGCM con GdF
 - Magistratura ordinaria
 - Consob

- Dalla relazione AGCOM
 - *«Nell'ultimo anno, le consolidate misure contro la reiterazione delle violazioni e i provvedimenti cautelari per la tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi online hanno consentito all'Autorità di porre in essere un'azione sempre più incisiva ed efficace nei confronti dei siti dediti alla pirateria seriale e sistematica»*
 - *«L'attività dell'Autorità nell'implementazione del Regolamento in materia è divenuta negli anni più tempestiva (grazie in particolare allo strumento della reiterazione e ai provvedimenti cautelari)»*
 - *«Rispetto all'esito dei procedimenti, il 76% delle istanze si è concluso con un ordine di disabilitazione dell'accesso, il 74% dei quali è costituito da ordini intervenuti a causa di reiterazione delle violazioni relative a siti già oggetto di blocco del DNS, il che conferma la natura del fenomeno sottostante, legato proprio a realtà organizzate che agiscono per lucrare su grandi quantità di contenuti.»*



Le proposte di legge in discussione in sintesi

Le proposte di legge in discussione sono state presentate negli anni dal 2018 al 2020 e presentano quindi significative sovrapposizioni con disposizioni di rango comunitario e nazionale intervenute nel frattempo.

In particolare, per l'AC 2679 si evidenzia una sovrapposizione con alcune disposizioni del d. lgs. n. 177/2021 e una anticipazione di alcune proposte attualmente in discussione a livello comunitario, per cui la sua approvazione introdurrebbe un fattore di incoerenza nell'ordinamento nazionale e una rischiosa anticipazione di disposizioni comunitarie ancora in discussione; al fine di garantire un quadro normativo coerente e affidabile per il normale svolgimento delle attività nel mercato digitale, sarebbe forse meglio attendere la completa attuazione della direttiva copyright nel nostro Paese e la definizione dei procedimenti comunitari su Digital Markets Act e Digital Services Act prima di procedere all'emanazione di norme nazionali come quelle contenute nel ddl AC 2679, che non si commenterà oltre.

In generale, i tre disegni di legge andrebbero a modificare sensibilmente l'equilibrio raggiunto nel diritto comunitario e nazionale nel bilanciamento di diritti fondamentali e interessi in gioco rispetto alla complessa materia del rapporto tra reti e contenuti, disegnando un sistema che riconoscerebbe di fatto ai titolari dei diritti il potere di stabilire cosa sia illecito nella circolazione dei contenuti online e facendone discendere obblighi in capo agli Operatori di reti e servizi di accesso ad Internet e, in alcune formulazioni, anche in capo all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Le proposte in questione prevedono, variamente articolate nei diversi progetti di legge, disposizioni che condurrebbero alla possibilità per il detentore dei diritti di indicare indirizzi IP e DNS all'Autorità, che dovrebbe immediatamente procedere all'ordine di disabilitazione dell'accesso alle risorse di

rete, senza ulteriore valutazione dell'illiceità dell'utilizzo e senza valutazioni preliminari su possibili "effetti collaterali" di tale interruzione dell'accesso alle risorse di rete.

Al titolare dei diritti viene attribuita la facoltà di integrare la lista di indirizzi IP e DNS nel tempo.

In una formulazione, l'Autorità ordina la disabilitazione dell'accesso a livello di indirizzo IP e DNS anche come "blocco futuro" delle risorse che dovessero essere impegnate nella circolazione di contenuti in violazione dei diritti di esclusiva.

Le operazioni che discenderebbero dall'azione del titolare dei diritti dovrebbero essere immediate, in tempo reale, sia da parte dell'Autorità e che da parte dei prestatori di servizi di comunicazione e addirittura viene previsto che alla disabilitazione dell'accesso alla risorsa di rete per il tempo di trasmissione dell'evento protetto (audiovisivo o evento sportivo) faccia seguito la riabilitazione dell'accesso al termine dello stesso, con evidente duplicazione delle operazioni collegate da parte del prestatore di servizi di comunicazione.

Gli Operatori sarebbero anche soggetti all'obbligo di comunicazione degli ordini dell'Autorità agli hosting provider.

In alcune formulazioni, Autorità e Operatori dovrebbero poi informare la Procura della Repubblica degli ordini emanati e di quanto fatto per ottemperarvi.

Tutto il sistema di protezione dei diritti sarebbe poi assistito da un sistema sanzionatorio che arriverebbe addirittura a prevedere sanzioni penali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto nei progetti di legge in discussione.

Le osservazioni di Asstel

Premessa

I fornitori dei servizi della società dell'informazione hanno interesse a creare un ambiente sicuro per le transazioni online, in quanto un ambiente digitale improntato al principio di legalità è uno degli obiettivi funzionali al miglior sviluppo dei servizi digitali e alla corretta valorizzazione di tutte le attività ad essi connesse, ed è quindi diretto interesse anche degli operatori di servizi della comunicazione elettronica creare un ambiente online in grado di assicurare fiducia agli operatori e ai consumatori online. Su tale base, gli Operatori associati ad Asstel hanno visto con favore sin dalla ricordata indagine conoscitiva del 2010 l'impegno delle Autorità competenti in questa direzione e hanno sempre collaborato attivamente alla miglior riuscita delle misure adottate nel tempo allo scopo di tutelare i diritti d'autore online che costituisce anche la ratio delle proposte di legge in discussione.

Premesso quindi che si condividono gli obiettivi dell'azione del legislatore, nel merito dell'impostazione delle proposte attualmente in discussione emergono – dal punto di vista dei prestatori di servizi di comunicazione, che sono meri intermediari della comunicazione stessa – una serie di criticità di natura giuridica, tecnica ed economica.

Osservazioni su aspetti giuridici

Sotto il profilo giuridico le disposizioni in esame non tengono in debito rispetto la compatibilità con alcuni dei principi fondamentali precedentemente richiamati; a titolo esemplificativo:

- i rilevanti obblighi e le pesanti responsabilità conseguenti anche ad eventuali impossibilità tecniche nell'ottemperanza agli ordini dell'Autorità disegnano un quadro normativo che pregiudica l'efficacia del principio di assenza di responsabilità in capo ai fornitori di servizi intermediari di comunicazione elettronica;



- in assenza di contraddittorio, il fornitore di servizi non ha possibilità di fornire la propria posizione in merito all'ordine prima che questo sia emanato;
- il fornitore di mero accesso alla rete sarebbe costretto a sopportare oneri sproporzionati derivanti dalla protezione di interessi economici di terzi senza alcun ristoro (ricordiamo che persino per le prestazioni di giustizia è previsto un indennizzo a favore dei prestatori di servizio);
- i procedimenti in tempo reale su indicazione dei titolari dei diritti rischiano di pregiudicare i diritti di terzi interessati che si trovassero ad avere propri servizi ospitati sullo stesso indirizzo IP oggetto di ordine di disabilitazione dell'accesso; l'inibizione infatti non potrebbe essere selettiva su port/servizio o specifica URL, in quanto gli apparati sono in grado di identificare gli IP address, ma l'inibizione renderebbe irraggiungibile l'intero server che utilizza l'IP inibito.

Osservazioni di natura tecnico-economica

Sotto il profilo tecnico-economico, si sottolinea che le proposte in discussione andrebbero ad incidere pesantemente sull'esercizio del servizio di accesso ad internet da parte dei fornitori, oltre che di eventuali terzi interessati che condividessero l'indirizzo IP con servizi che violano il diritto d'autore o di esclusiva. A titolo esemplificativo:

- Operazioni di disabilitazione dell'accesso, a livello di indirizzo IP o DNS, **in tempo reale** non sono gestibili in quanto devono essere effettuate manualmente oppure con ingenti onerosi interventi sui sistemi aziendali; tali misure comporterebbero certamente la necessità di rivedere dotazioni e processi tecnologici e quindi comporterebbero un aggravio notevole in termini economici e organizzativi, richiedendo ingenti investimenti e tempistiche adeguate per la loro implementazione (e nel tempo possono portare problematiche sul servizio DNS erogato verso i clienti finali);
- Tali operazioni potrebbero essere considerate fattibili solo con adeguato tempo di implementazione e se assistite da una clausola "**best effort**", ovvero intese non come obbligo di risultato ma come obbligo di prestazione (quindi senza garanzia del risultato effettivo di riuscire a bloccare il servizio "pirata" online).
- Le disposizioni in questione graverebbero sull'operatività in orario ordinario e straordinario e sulla reperibilità, con conseguente necessità di **revisione di processi e procedure aziendali**. La gestione dei provvedimenti comporta infatti importanti criticità pratiche, in quanto non è automatica, ma coinvolge personale da più aree aziendali (dallo smistamento pec, all'ufficio legale che verifica il provvedimento e richiede l'apertura di un tkt tecnico, ad eventuali fornitori esterni di servizi IT). La prima criticità è quindi quella legata alla presenza di tutto il personale coinvolto atteso che non è concepibile avere un presidio H24 per ogni settore; inoltre, ci sono temi organizzativi legati a solidarietà o cassa integrazione. Se, quindi, in orario d'ufficio è possibile organizzare una turnistica ad hoc per far fronte alle richieste, fuori orario d'ufficio (orario serale e fine settimana) diventa veramente impossibile pensare di avere dei presidi h24 per ciascuna area aziendale coinvolta. Qualora poi l'inibizione riguardasse il solo periodo temporale di diffusione dei **contenuti in diretta**, comporterebbe un significativo aggravio dell'attività, senza contare che liste lunghe richiedono tempi significativi da parte dei sistemi per processarle (tecnicamente, ogni volta che si aggiungono dei contenuti in blocco diventa necessario riprocessare l'intera lista dei blocchi); la dinamica di intervento per i contenuti in diretta o in tempo reale sarebbe particolarmente critica.
- Si arriva a prevedere -all'art. 5 del ddl AC1357- l'istituzione di una **struttura operativa interna ad AGCom** che dovrebbe essere attiva prima e nel corso della trasmissione o

diffusione dei contenuti in diretta, attraverso la quale l'Autorità coordini le modalità di attuazione del provvedimento di disabilitazione ovvero le modalità esecutive di quanto disposto in materia di reclamo e a tale struttura dovrebbero partecipare, anche da remoto, i prestatori e titolari dei diritti interessati, anche attraverso propri collaboratori o incaricati, che devono collaborare anche al fine di aggiornare la lista e scambiarsi le informazioni relative ai nuovi IP e server DNS utilizzati dai fornitori abusivi. Paradossalmente gli oneri derivanti dalla gestione di questa struttura **dovrebbero essere coperti mediante un contributo annuale a carico dei prestatori** (cioè quei soggetti che già impegnano proprie risorse senza nessun ristoro nonostante non siano i responsabili degli illeciti) e un ulteriore contributo per ciascuna richiesta e ciascun reclamo presentati dai titolari dei diritti determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, e aggiornato annualmente in ragione delle somme ricavate dal versamento dei medesimi contributi.

- Anche gestire la ri-abilitazione degli indirizzi IP bloccati richiederebbe un ordine/comunicazione di riassegnazione a servizi leciti e l'attivazione di appositi processi e sistemi aziendali, aggiungendo ulteriore complessità ed oneri all'attuazione delle proposte in discussione.
- Per tutte queste operazioni non si potrebbe prescindere dalla costituzione di un **tavolo tecnico** che consenta la massima condivisione tra gli attori coinvolti, al fine di rendere possibile (ancora prima che efficace) il dialogo tra le piattaforme di servizio dei diversi Operatori e con AGCom; la dinamica di intervento per i contenuti in diretta o in tempo reale dovrebbe essere oggetto di approfondita analisi congiunta di tutti gli Operatori con AGCom per definire la relativa fattibilità.
- La previsione di informare le Procure di tutte le operazioni svolte a tutela dei diritti d'autore e di esclusiva e delle attività operative per ottemperare agli ordini genererebbe una **mole di informazioni** difficilmente gestibile da parte di tutti gli stakeholder, a partire probabilmente dalle Procure stesse.

Sul sistema sanzionatorio

Da ultimo, appare necessario appuntare l'attenzione sul tema delle sanzioni.

Le Sanzioni penali ed amministrative per il mancato adempimento agli ordini dell'Autorità e nelle altre fattispecie sono previste sia all'art. 8, co. 1, della proposta di legge A.C. 2188 (che disciplina le sanzioni penali e la responsabilità amministrativa degli enti a fronte della mancata ottemperanza agli ordini di disabilitazione dell'Autorità), sia dall'art. 8 della proposta di legge A.C. 1357.

Si prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque omette o ritarda di dare esecuzione al provvedimento di disabilitazione o di ottemperare agli obblighi previsti dall'articolo 2 è **punito con la reclusione da sei mesi a tre anni**.¹

Proporre di aggiungere in capo agli operatori di rete non solo sanzioni amministrative ma addirittura di tipo penale per illeciti perpetrati da terzi soggetti significa danneggiare aziende che hanno come business principale servizi consistenti nella fornitura dell'accesso ad Internet e non hanno alcuna possibilità di controllare né l'effettivo utilizzo della rete da parte dei consumatori che fruiscono (in maniera consapevole) di contenuti illegali, né di intervenire alla fonte cioè nei confronti di chi quei contenuti li immette (altrettanto consapevolmente) in rete.

¹ Con riferimento alle persone giuridiche si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 231 del 2001 e, con riferimento alle sanzioni, quelle previste dall'articolo 25-novies del medesimo decreto legislativo.

Nel caso delle cd. "IPTV pirata" (ovvero la diffusione di servizi di abbonamento che consentono di fruire illecitamente di tutti i canali delle pay tv italiane e straniere, dei loro servizi on demand e di interi cataloghi di film e serie tv dietro pagamento di un corrispettivo), la stessa AGCom nella relazione Annuale 2019 arrivava ad affermare che *"non si possono escludere legami con le organizzazioni criminali" e che "soprattutto con riferimento alla natura delle opere illecitamente messe a disposizione del pubblico, svelano come gli atti di pirateria si manifestino soprattutto come il risultato di condotte perpetrate da soggetti organizzati aventi scopo di lucro. Ciò sembra confermato anche dalla circostanza per cui, nel 70% dei casi, sono coinvolte anche società specializzate nella fornitura di servizi di anonimato in rete e di sistemi di mascheramento dei dati dell'utente, ovvero sono presenti contenuti pubblicitari evidentemente volti a trarre profitto dall'attività illecita svolta."*

L'A.C. 1357 prevede all'art. 9, fermo restando quanto disposto dall'art. 8, in caso di mancata esecuzione del provvedimento di disabilitazione rilevata dall'Autorità, si applica la sanzione amministrativa della **sospensione immediatamente esecutiva fino a un massimo di sei mesi delle licenze e delle autorizzazioni** necessarie all'esercizio delle attività di prestatore di servizi della società dell'informazione.

In secondo luogo, viene introdotto un comma 1-bis all'articolo 17 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (cd Legge Melandri), diretto a sanzionare le violazioni dei diritti di sfruttamento audiovisivo degli eventi realizzate in pregiudizio dei legittimi titolari o licenziatari degli stessi prevedendo che queste ultime siano soggette alle sanzioni di cui alla sezione II del capo III del titolo III della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Proprio con riferimento al Decreto Melandri, l'articolo 17 disciplina le Misure di protezione delle immagini degli eventi della competizione e prevede che i contratti di licenza devono contenere clausole aventi ad oggetto **l'obbligo degli assegnatari dei diritti di garantire la protezione delle immagini degli eventi della competizione**, anche attraverso misure che prevengano indebite captazioni delle immagini, indebite immissioni delle stesse nelle reti di comunicazione elettronica e indebite ritrasmissioni del segnale dal territorio estero in quello italiano e viceversa. Infatti, la LNPA (Lega Serie A) ha stabilito nei propri contratti con gli assegnatari dei diritti audiovisivi sportivi all'art. 11. 2. 6 c) l'impegno *"a far sì che i sistemi di codifica del segnale distribuito agli Utenti abbiano un elevato livello di sicurezza e inviolabilità tale da consentire effettivamente l'accesso alle immagini solo previa autorizzazione individuale agli Utenti e nell'ambito del Territorio"*: **sembra pertanto evidente che, mentre dal lato dei fornitori dei servizi di rete si chiede uno sforzo sempre maggiore, dal lato di coloro che dovrebbero essere chiamati a rispettare vincoli contrattuali posti a tutela dei diritti a loro assegnati con finalità di sfruttamento economico non sembra esserci il medesimo impegno in termini tecnologici e economici.**

Conclusioni

Gli Operatori di telecomunicazioni condividono l'obiettivo di garantire un ambiente digitale permeato dal principio di legalità, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento anche rispetto al bilanciamento tra diritti fondamentali e interessi degli stakeholder.

Al fine di tutelare il diritto d'autore sono state introdotte significative misure e novelle legislative negli ultimi anni, alcune delle quali sono attualmente in fase attuativa.

Le norme proposte nei disegni di legge in discussione, pur essendo animate da una esigenza condivisa, presentano significative criticità di natura giuridica, tecnica ed economica, come illustrato

precedentemente e si pongono in rapporto quantomeno problematico con il diritto comunitario e nazionale in materia.

Si apprezza invece grandemente l'ipotesi di prevedere tra le misure di educazione alla cittadinanza digitale anche la sensibilizzazione degli alunni e degli studenti sulla diffusione illecita di prodotti audiovisivi e digitali.

Infatti, solo grazie ad una azione corale da parte di tutti gli attori dell'ecosistema potrà essere vinta in modo strutturale la sfida contro gli utilizzi illeciti online delle opere ed eventi protetti da diritti di privativa: è necessaria una maggiore collaborazione da parte degli stessi titolari di diritti, che possono sperimentare soluzioni innovative piuttosto che meramente repressive delegate agli Operatori di telecomunicazioni, ed una presa di consapevolezza da parte anche dei clienti finali.

Nei limiti del rispetto delle leggi e dei diritti fondamentali e della sostenibilità economica delle azioni richieste, gli Operatori di telecomunicazioni confermano la massima disponibilità a collaborare con istituzioni e altri stakeholder per garantire un mercato digitale sempre più sicuro e affidabile. A tal fine, non si può prescindere da un confronto anche tecnico, che consenta la massima condivisione di soluzioni collaborative tra tutti gli attori coinvolti.

AC 1357, AC 2188, AC 2679

Audizione di Assotelecomunicazioni-Asstel

Camera dei Deputati
Commissioni riunite VII e IX

11 gennaio 2022



Asstel

- *Asstel è l'Associazione di categoria che, nel sistema di Confindustria, rappresenta la filiera delle telecomunicazioni costituita dalle imprese delle diverse aree merceologiche che le appartengono, tra le quali le imprese che gestiscono reti di telecomunicazioni fisse e radio-mobili e servizi digitali accessori, i produttori ed i fornitori di terminali-utente, i produttori ed i fornitori di infrastrutture di rete, di apparati e di servizi software per le telecomunicazioni, i gestori di servizi e di infrastrutture di rete, anche esternalizzati, i gestori di servizi di Customer Relationship Management e di Business Process Outsourcing.*
- *Si ringraziano le Commissioni riunite VII e IX per l'occasione di poter contribuire alla discussione dei progetti di legge AC 1357, AC 2188, AC 2679, portando le considerazioni degli operatori di accesso alla rete.*
 - *Non si commenteranno quindi le proposte che hanno ad oggetto attività dei social network e motori di ricerca*



Oggetto di audizione

- AC 1357 - Disposizioni per il contrasto dell'illecita trasmissione o diffusione in diretta e della fruizione illegale di contenuti tutelati dal diritto d'autore e dai diritti connessi – *9 novembre 2018*
- AC 2188 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dal diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica – *16 ottobre 2019*
- AC 2679 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dal diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica – *25 settembre 2019*

Le norme rilevanti in materia

2000/03

2013

2016

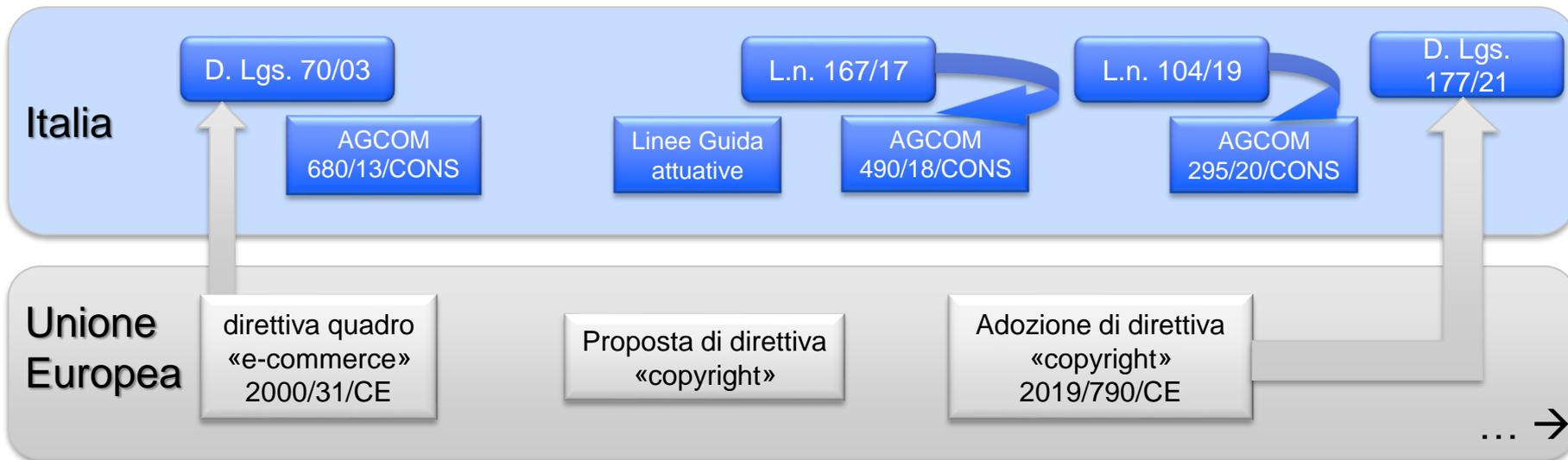
2017

2018

2019

2020

2021



I provvedimenti UE in discussione

- Digital Services Act – proposta della Commissione Europea del dicembre 2020
 - propone regole sulla fornitura dei servizi digitali che, costruendo sul modello già approvato con la direttiva Copyright, si articolano in oneri crescenti in base alla rilevanza dei prestatori sul mercato e relativi alla responsabilità dei prestatori, alla trasparenza dei comportamenti, alla conoscibilità degli utilizzatori per evitare comportamenti illeciti.
 - In dettaglio, la legge sui servizi digitali intende migliorare notevolmente i meccanismi per la rimozione dei contenuti illegali e per l'efficace tutela dei diritti fondamentali degli utenti online, compresa la libertà di parola.
 - Crea inoltre un maggiore controllo sulle piattaforme online, specie per quelle che raggiungono oltre il 10% della popolazione dell'UE.

Il DSA è attualmente in fase di trilogò - La conclusione dell'iter legislativo è attesa in mesi



Principi UE

- **Esenzione di responsabilità** rispetto ai contenuti delle comunicazioni a favore dei prestatori di servizi di comunicazione elettronica di accesso a internet, hosting e caching;
 - tale principio consente di bilanciare nell'ambiente digitale il ruolo del fornitore di connettività e accesso ad internet con i diritti degli altri stakeholder, nonché degli utilizzatori alla privacy delle comunicazioni e ad informazione ed espressione;
- **Divieto di obblighi generalizzati di sorveglianza;**
- Obblighi a carico dei prestatori, anche a tutela di diritti fondamentali come quelli di proprietà intellettuale, devono essere **proporzionati e tali da non incidere sul diritto d'impresa**, altrettanto fondamentale, **sotto il profilo della sostenibilità economica.**

Principi dell'esperienza nazionale

- **l'obbligo di agire** a tutela del diritto violato insorge nel prestatore di servizio intermediario di comunicazione **a seguito del giudizio di una Autorità pubblica competente;**
- le segnalazioni contengono **l'indicazione della titolarità del diritto che si assume violato e l'esatta indicazione della collocazione online del contenuto stesso**, pena l'improcedibilità di eventuali azioni conseguenti alla segnalazione per evidente impossibilità tecnica;
- le **azioni** che possono essere richieste a ciascun operatore di servizi intermediari devono **essere ragionevoli, eque e proporzionate**, basate su **caratteristiche tecniche** dei sistemi, con attenta valutazione delle **tempistiche;**
- distinzione dei **diversi ruoli del mere conduit e dell'hosting provider** con o senza gestione diretta del contenuto ospitato sulle reti e conseguente articolazione gli obblighi che sorgono in capo ai soggetti che esercitano reti o servizi digitali;
- le procedure per giungere alla disabilitazione dell'accesso o all'ordine di rimozione dei contenuti garantiscano la **possibilità di contraddittorio** rispetto al necessario giudizio sulla fattispecie che si sospetta illecita;
- le regole sui meccanismi di "notice and action" contengono meccanismi utili a **scoraggiare fenomeni di "segnalazione temeraria"**, cosa che avviene attraverso una rigorosa disciplina della segnalazione stessa;
- **trasparenza** rispetto alle segnalazioni di violazioni ricevute e all'attuazione del Regolamento: l'esigenza di informazione sull'esito del Regolamento **permette la valutazione dell'efficacia complessiva delle politiche adottate**



Evidenze dall'esperienza in Italia

- 2021: oltre 5000 operazioni annuali di oscuramento siti per questioni collegate ai diritti di proprietà intellettuale
 - AGCOM (oltre 2000)
 - AGCM con GdF
 - Magistratura ordinaria
 - Consob
- Dalla relazione AGCOM
 - *«Nell'ultimo anno, le consolidate misure contro la reiterazione delle violazioni e i provvedimenti cautelari per la tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi online hanno consentito all'Autorità di porre in essere un'azione sempre più incisiva ed efficace nei confronti dei siti dediti alla pirateria seriale e sistematica»*
 - *«l'attività dell'Autorità nell'implementazione del Regolamento in materia è divenuta negli anni più tempestiva (grazie in particolare allo strumento della reiterazione e ai provvedimenti cautelari)»*
 - *«Rispetto all'esito dei procedimenti, il 76% delle istanze si è concluso con un ordine di disabilitazione dell'accesso, il 74% dei quali è costituito da ordini intervenuti a causa di reiterazione delle violazioni relative a siti già oggetto di blocco del DNS, il che conferma la natura del fenomeno sottostante, legato proprio a realtà organizzate che agiscono per lucrare su grandi quantità di contenuti.»*

Il ruolo dell'Operatore TLC

- l'Operatore fornisce accesso alla rete, fissa e mobile (fornitore di servizi di mere conduit)
 - è pertanto chiamato, ai sensi del Decreto Legislativo n. 70/2003, a dare esecuzione agli ordini - provenienti dall'Autorità giudiziaria o Amministrativa - di disabilitazione dell'accesso a siti che illecitamente presentano contenuti coperti dal diritto d'autore, nei termini stabiliti dagli ordini medesimi;
- in alcuni casi, l'Operatore è anche fornitore di servizi media a richiesta
 - tramite acquisto dei diritti di trasmissione dei contenuti oggetto dell'offerta alla clientela e con importanti oneri di investimento a sostegno della produzione audiovisiva (come stabilito dalle disposizioni del TUSMAR e dei decreti e regolamenti attuativi).
- **In nessun caso l'Operatore di accesso è coinvolto direttamente e attivamente nella messa a disposizione di contenuti online in violazione dei diritti d'autore o di privacy, né nel caso di utilizzo dei social per scambio di contenuti, né nel caso di piattaforme illecite, che utilizzano la ritrasmissione di contenuti protetti tramite reti IP (il cosiddetto "pezzotto") e che in particolare tali attività sostanziano vere e proprie attività illecite a scopo di lucro, perseguibili a tutti gli effetti nell'ordinamento dalle autorità preposte alla repressione dei reati.**

Criticità delle proposte in discussione 1/3

- **Sovrapposizione con numerose altre disposizioni** ed iniziative in essere nell'ordinamento europeo e nazionale
- Emerge un quadro normativo che **pregiudica l'efficacia del principio di assenza di responsabilità** in capo ai fornitori di servizi intermediari di comunicazione elettronica;
 - Principi del giusto processo: in assenza di contraddittorio, il fornitore di servizi non ha possibilità di fornire la propria posizione in merito all'ordine prima che questo sia emanato;
 - Sostenibilità economica: il fornitore di mero accesso alla rete sarebbe costretto a sopportare oneri sproporzionati derivanti dalla protezione di interessi economici di terzi senza alcun ristoro (ricordiamo che persino per le prestazioni di giustizia è previsto un indennizzo a favore dei prestatori di servizio);
 - Responsabilità penali: per i prestatori di servizi tale previsione appare sproporzionata.
- Rischio di pregiudicare i **diritti di terzi interessati** che si trovassero ad avere propri servizi ospitati sullo stesso indirizzo IP oggetto di ordine di disabilitazione dell'accesso;
 - l'inibizione infatti non potrebbe essere selettiva su port/servizio o specifica URL, in quanto gli apparati sono in grado di identificare gli IP address, ma l'inibizione renderebbe irraggiungibile l'intero server che utilizza l'IP inibito.

Criticità delle proposte in discussione 2/3

- Operazioni di disabilitazione dell'accesso a livello di indirizzo IP o DNS **non sono gestibili in tempo reale**
 - devono essere effettuate manualmente oppure con ingenti onerosi interventi sui sistemi aziendali (che non hanno capacità infinita), richiedendo **ingenti investimenti e tempistiche adeguate** per la loro implementazione (e nel tempo possono portare problematiche sul servizio DNS erogato verso i clienti finali);
- Tali operazioni potrebbero essere considerate fattibili solo con adeguato tempo di implementazione e se assistite da una clausola “**best effort**”,
 - ovvero intese non come obbligo di risultato ma come **obbligo di prestazione** (quindi senza garanzia del risultato effettivo di riuscire a bloccare il servizio “pirata” online).
- Le disposizioni in questione graverebbero sull'operatività in orario ordinario e straordinario e sulla reperibilità, con conseguente **necessità di onerose revisioni di processi e procedure aziendali**.
 - non è fattibile avere un presidio H24 per ogni settore;
 - tecnicamente, ogni volta che si aggiungono dei contenuti in blocco diventa necessario riprocessare l'intera lista dei blocchi.

Criticità delle proposte in discussione 3/3

- Istituzione di una struttura operativa interna ad AGCom cui dovrebbero contribuire i prestatori:
 - Paradossalmente gli oneri derivanti dalla gestione di questa struttura dovrebbero essere coperti mediante un contributo annuale a carico dei prestatori, cioè quei **soggetti che già impegnano proprie risorse senza nessun ristoro** nonostante non siano i responsabili degli illeciti.
- Contenuti in diretta:
 - **gestire la ri-abilitazione degli indirizzi IP bloccati richiederebbe un ordine/comunicazione di riassegnazione a servizi leciti e l'attivazione di appositi processi e sistemi aziendali**, aggiungendo ulteriore complessità ed oneri all'attuazione delle proposte in discussione.
- Previsione di **informare le Procure** di tutte le operazioni svolte a tutela dei diritti d'autore e di esclusiva e delle attività operative per ottemperare agli ordini:
 - si **genererebbe una mole di informazioni difficilmente gestibile** da parte di tutti gli stakeholder, a partire dalle stesse Procure.

Conclusioni

- Si condivide l'obiettivo di garantire un ambiente digitale permeato dal principio di legalità, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento anche rispetto al bilanciamento tra diritti fondamentali e interessi degli stakeholder.
- Al fine di tutelare il diritto d'autore sono state introdotte significative misure e novelle legislative negli ultimi anni, alcune delle quali sono attualmente in fase attuativa.
- **Le norme proposte nei disegni di legge in discussione**, pur essendo animate da una esigenza condivisa, **ma presentano significative criticità di natura giuridica, tecnica ed economica e si pongono in rapporto quantomeno problematico con il diritto comunitario e nazionale in materia.**
- **Si apprezza invece grandemente l'ipotesi di prevedere tra le misure di educazione alla cittadinanza digitale anche la sensibilizzazione degli alunni e degli studenti sulla diffusione illecita di prodotti audiovisivi e digitali.**
- **Nei limiti del rispetto delle leggi e dei diritti fondamentali e della sostenibilità economica delle azioni richieste, gli Operatori di telecomunicazioni confermano la massima disponibilità a collaborare con istituzioni e altri stakeholder per garantire un mercato digitale sempre più sicuro e affidabile.**
- A tal fine, non si può prescindere da un confronto anche tecnico, che consenta la massima condivisione di soluzioni collaborative tra tutti gli attori coinvolti.

