

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

IX legislatura

N. 186

24 maggio 2013

**PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE,
AI SENSI DELL'ART. 121, COMMA 2, DELLA COSTITUZIONE,**

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI GRILLINI, BARBATI, MALAGUTI, CAVALLI, CASADEI, NALDI, DONINI, SCONCIAFORNI, DEFRANCESCHI, MONARI, BONACCINI, ALESSANDRINI, CARINI, AIMI, BAZZONI, MONTANARI, MEO, FILIPPI

INTEGRAZIONI AL DECRETO LEGISLATIVO 1 AGOSTO 2003, N. 259 (CODICE DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE)

Oggetto assembleare n. 4007

Relazione

Con il progetto di proposta di legge alle Camere in esame, recante "Integrazioni al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche)", s'intende modificare ed integrare la disciplina vigente in materia di accesso ad *Internet*, superando la rigida regolamentazione cristallizzata nella legislazione nazionale.

Più in particolare, il presente atto d'iniziativa legislativa è preordinato al perseguimento di tre obiettivi: *in primis*, l'affermazione del principio della libera fornitura di sistemi di connettività *Internet*, superando l'attuale regime autorizzatorio e - conseguentemente - eliminando obblighi di registrazione e identificazione degli utenti; in secondo luogo, la promozione della gratuità dell'accesso alla rete; infine, il progressivo superamento del cd. divario digitale, cioè l'inaccessibilità per ragioni geografiche, economiche, sociali o sanitarie di parte della popolazione alle infrastrutture che permettano l'accesso a *Internet*.

Come noto, a fronte delle esigenze di ordine pubblico e sicurezza nonché dell'allarme sociale ingenerato dal *climax* terroristico, il legislatore nazionale ha adottato una "normativa d'urgenza" interessante, trasversalmente, diverse materie e settori eterogenei.

Segnatamente, e per quanto rileva in tal sede, il D.L. 27 luglio 2005, n. 144, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale" (c.d. "decreto Pisanu"), ha introdotto, a carico di titolari o gestori di esercizi pubblici o circoli privati in cui siano posti a disposizione "apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche" (articolo 7, comma 1), oltre a un regime autorizzatorio particolarmente restrittivo (necessità di acquisire la licenza da parte del questore), due ordini di obblighi: da un lato, quello di monitorare le operazioni dell'utente e di archiviare i relativi dati (articolo 7, comma 4); dall'altro, quello di acquisire preventivamente i "dati anagrafici riportati su un documento di identità dei soggetti che utilizzano postazioni pubbliche non vigilate per comunicazioni telematiche ovvero punti di accesso ad *Internet* utilizzando tecnologia senza fili" (articolo 7, comma 5). Il successivo decreto ministeriale 16 agosto 2005, attuativo delle citate disposizioni, prevede l'obbligo di "identificare chi accede ai servizi telefonici e telematici offerti, prima dell'accesso stesso o dell'offerta di credenziali di accesso, acquisendo i dati anagrafici riportati su un documento di

identità, nonché il tipo, il numero e la riproduzione del documento presentato dall'utente” (articolo 1, comma 1, lett. b) nonché di adottare *“tutte le misure necessarie a memorizzare e mantenere i dati relativi alla data ed ora della comunicazione e alla tipologia del servizio utilizzato, abbinabili univocamente al terminale utilizzato dall'utente, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni”* (articolo 2, comma 1).

In altri e più semplici termini, la disciplina del 2005, in modo singolare rispetto agli altri Paesi europei occidentali e agli Stati Uniti, ha imposto, da un lato la necessità di ottenere la licenza da parte del questore, dall'altro l'identificazione personale di chiunque acceda alla rete mediante la visura di un documento d'identità nonché la tracciabilità dei dati e della navigazione, investendo interamente di questa responsabilità i fornitori del servizio di accesso a Internet.

Tale disciplina, determinando un aggravamento burocratico - formale nonché un aumento di costi e responsabilità (anche di ordine penale), ha squalificato lo stesso sviluppo di Internet e delle relative nuove tecnologie di comunicazione e socializzazione, disincentivando coloro che, presso i propri esercizi o locali, intendono offrire punti di accesso alla rete. Di fatto ciò si è tradotto in un forte ostacolo alla diffusione delle nuove tecnologie comunicative che ha contribuito all'arretratezza tecnologica di questo Paese.

Proprio al fine di superare tali rigidità, i commi 4 e 5 dell'articolo 7 del “decreto Pisanu” sono stati espressamente abrogati ad opera del D.L. 29 dicembre 2010, n. 255, recante *“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”* (c.d. “decreto Milleproroghe”), abrogazione che - secondo un'interpretazione - ha determinato, tra l'altro, il venir meno dell'obbligo di chiedere agli utenti il documento cartaceo di identità. I commi 1, 2 e 3 del medesimo articolo 7, invece, sono divenuti inefficaci, per mancata proroga, a partire dall'1 gennaio 2012.

Tuttavia, deve essere precisato che il citato “decreto Milleproroghe” ha abrogato parzialmente il solo articolo 7 del D.L. 144/2005 e non anche il relativo decreto ministeriale attuativo: quest'ultimo, posta la sua natura di atto amministrativo, può ritenersi privo di copertura legislativa a seguito della sopravvenuta abrogazione della norma di cui costituisce attuazione e, quindi, affetto da illegittimità derivata.

La cd. “normativa Pisanu” in materia di comunicazioni elettroniche, quindi, è stata solo parzialmente abrogata: in particolare, è ancora vigente l'articolo 6 del D.L. 144/2005, che - sommariamente - prevede a carico dei *provider* obblighi di registrazione e tenuta dei *log* di accesso e di navigazione; è ad oggi in vigore il decreto ministeriale attuativo; a ciò si aggiunge la normativa penale (con i relativi problemi applicativi ed interpretativi), la disciplina di cui al D.Lgs. 196/2003 (cd. “Codice della *privacy*”), il D.Lgs. 259/2003 (cd. “Codice delle comunicazioni elettroniche”) nonché le determinazioni e gli atti d'indirizzo dell'AGCOM.

Alla luce di tali rilievi, il quadro regolamentare appare di difficile cognizione dai punti di vista interpretativo, applicativo ed operativo, con conseguente disagio degli esercenti pubblici e dei titolari di circoli privati, ai quali l'incertezza normativa può consigliare un atteggiamento di prudenza: a detrimento, s'intende, della diffusione dei servizi telematici e dell'affermazione di una più ampia accessibilità a Internet, in particolare con la tecnologia senza fili che consente di raggiungere, con costi relativamente bassi, un'ampia platea di potenziali utenti (il cd. “*Wi-Fi* libero”).

Oltre alle criticità determinate dalla stratificazione e dalla fumosità della normativa nazionale, un'ulteriore problematica di ordine tecnologico - sociale è rappresentata dal cd. *digital divide*.

Già all'inizio del Duemila, quando si iniziò ad affrontare tale tema, si è rilevato che circa il 12 per cento della popolazione nazionale subiva il divario digitale, una percentuale che è rimasta sostanzialmente invariata, con flessioni di modesta rilevanza.

L'arretratezza connaturata al *digital divide* arreca un imponderabile nocuo, non solo allo sviluppo tecnologico, ma anche alla crescita economica: da diversi studi curati da Confindustria, che peraltro denuncia come le criticità sia ancora particolarmente pesanti nel settore imprenditoriale, risulta che ogni 10 *gigabyte* di banda larga in più aggiungiamo un punto percentuale di prodotto interno lordo.

Oltre a tali corollari, il divario digitale impedisce il pieno sviluppo individuale e sociale di ciascun individuo.

Dall'esigenza di superare le criticità normative ed operative sommariamente sottolineate prende le mosse il presente atto d'iniziativa legislativa, progetto di proposta di legge alle Camere che si compone di 4 articoli.

L'**articolo 1** del progetto di legge integra l'articolo 4 del D.Lgs. n. 259 del 2003, inserendo, tra gli obiettivi generali ai quali è preordinata la disciplina in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, da un lato la promozione di condizioni di gratuità nell'accesso ai sistemi di connettività Internet, dall'altro l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale nonché la diffusione dei sistemi di accesso a Internet.

Specularmente, l'**articolo 2** del progetto di legge inserisce, tra le materie in cui regioni ed enti locali sono delegati ad adottare disposizioni normative ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. n. 259 del 2003, la promozione della gratuità nell'accesso ai sistemi di connettività Internet.

Con la medesima disposizione, si cristallizza espressamente nel *corpus* dello stesso articolo 5 l'obiettivo di progressivo superamento del divario digitale, obiettivo a cui devono teleologicamente tendere le iniziative di regioni ed enti locali a sostegno delle persone anziane, dei disabili, dei consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali e comunque dei soggetti che vivono in zone rurali o geograficamente isolate.

L'**articolo 3** del progetto di legge, integrando l'articolo 25 del D.Lgs. 259 del 2003, prevede che il regime autorizzatorio previsto dal Capo II del Titolo II non si applichi all'attività di fornitura di reti e servizi R - LAN (Radio Local Area Network) e, comunque, più generalmente di sistemi di connettività Internet.

Superando quanto previsto dai commi 1 e seguenti del citato “decreto Pisanu”, la disposizione in esame “liberalizza” la fornitura di sistemi di connettività *Internet*, *lato sensu* intesi: in altri e più semplici termini, si chiarisce espressamente che un gestore di pubblico esercizio o comunque un titolare di circolo privato che intenda mettere a disposizione un accesso *Internet* liberamente consultabile dagli utenti, non ha più necessità di svolgere previi adempimenti burocratici e ottenere una licenza di pubblica sicurezza.

L'obiettivo che si intende perseguire appare evidente: oltre alla semplificazione normativa, la previsione in esame si colloca nel senso della massima diffusione della rete nell'ottica di una gestione e di un accesso *free*.

Da precisare che, con specifico riferimento alla fornitura di reti e servizi R - LAN, la raccomandazione della Commissione europea n. 2003/203/CE del 20 marzo 2003 prevede che “*gli Stati membri devono autorizzare l’offerta di accesso R - LAN del pubblico alle reti e ai servizi pubblici di comunicazione elettronica (...) possibilmente senza imporre condizioni specifiche per il settore e in ogni caso soltanto mediante un’autorizzazione generale*”: proprio tale previsione - nella parte in cui liberalizza l’offerta di accesso R - LAN, che non deve essere assoggettata a condizioni specifiche se non, al più, ad un’autorizzazione generale - costituisce il substrato giuridico che consente di inserire nella normativa nazionale una previsione come quella di specie,

che vada nel senso della liberalizzazione del settore da rigidi vincoli autorizzatori.

Proprio con specifico riferimento alla libertà di accesso ad *Internet*, l’**articolo 4** abroga espressamente i commi 1, 2 e 3 dell’articolo 7 del “decreto Pisanu” nonché - e soprattutto -il decreto ministeriale attuativo 16 agosto 2005, la cui abrogazione espressa determina il venir meno degli obblighi di registrazione e identificazione degli utenti da parte dei titolari di esercizi o di circoli privati: anche in tal caso l’obiettivo perseguito è evidente, ossia affermare un sistema che possa qualificarsi *free*, fruibile cioè senza limiti arbitrariamente imposti.

PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

Articolo 1

Integrazioni all'articolo 4 del D.Lgs. n. 259 del 2003

1. All'articolo 4, comma 3, del D.Lgs. n. 259 del 2003, sono apportate le seguenti integrazioni:

- a) dopo la lettera d), è aggiunta la seguente lettera: “d - bis) promuovere condizioni di gratuità nell'accesso ai sistemi di connettività Internet;”;
- b) alla lettera e), dopo le parole “e la loro diffusione”, è inserita la seguente parola: “omogenea”;
- c) dopo la lettera e), è aggiunta la seguente lettera: “e - bis) promuovere e migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale nonché la diffusione dei sistemi di accesso a Internet;”.

Articolo 2

Integrazioni all'articolo 5 del D.Lgs. n. 259 del 2003

1. All'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 259 del 2003, sono apportate le seguenti integrazioni:

- a) dopo la lettera b), è aggiunta la seguente lettera: “b - bis) promozione di condizioni di gratuità nell'accesso ai sistemi di connettività Internet;”;
- b) alla lettera d), dopo le parole “definizione di iniziative volte a fornire”, sono aggiunte le seguenti parole: “, anche al fine del progressivo superamento del divario digitale.”.

Articolo 3

Integrazione all'articolo 25 del D.Lgs. n. 259 del 2003

1. All'articolo 25 del D.Lgs. n. 259 del 2003, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente comma: “1 bis. Le disposizioni di cui al presente Capo non si applicano all'attività di fornitura di reti e servizi R - LAN (*Radio Local Area Network*) e, comunque, di sistemi di connettività Internet.”.

Articolo 4

Abrogazioni

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogati:

- a) l'articolo 6, comma 2 - bis, e l'articolo 7, commi 1, 2 e 3, del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155;
 - b) il decreto ministeriale 16 agosto 2005, del Ministero dell'Interno, recante “*Misure di preventiva acquisizione di dati anagrafici dei soggetti che utilizzano postazioni pubbliche non vigilate per comunicazioni telematiche ovvero punti di accesso ad Internet utilizzando tecnologia senza fili, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2005, n. 155*”.
2. È, altresì, abrogata ogni disposizione, legislativa o regolamentare, in contrasto o incompatibile con la presente legge.