

Attività di vigilanza in materia di *net neutrality*

Implementazione del Regolamento (UE) 2015/2120

Sommario

1	Il quadro normativo di riferimento	3
2	Descrizione generale circa l'attuazione a livello nazionale del Regolamento.....	5
2.1	Attività interne	5
2.2	Attività esterne	5
2.3	Attività internazionali	6
3	Principali esiti delle attività di vigilanza ed enforcement.....	11
3.1	Art. 3 – Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta.....	11
a)	Libertà d'uso di apparecchiature terminali	13
b)	Utilizzo del traffico dati in modalità tethering	14
c)	Pratiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet, ivi incluse le cosiddette pratiche di zero-rating	15
d)	Misure di gestione del traffico ed e) fornitura di servizi specializzati	17
3.2	Art. 4 – Misure di trasparenza per assicurare l'accesso a un'Internet aperta	19
3.2.1	Misure di trasparenza.....	20
4	Art. 5 – Vigilanza e applicazione	29
4.1	Qualità dei servizi di accesso a Internet	29
4.2	Pubblicazione reportistica	30
5	Art. 6 – Sanzioni.....	31

Indice figure

Figura 1	21
Figura 2	21
Figura 3	23
Figura 4	23
Figura 5	25
Figura 6	26

Premessa

Questo documento (Relazione annuale 2018) presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2017 e il 30 aprile 2018.

AGCOM ha trasmesso la presente Relazione alla Commissione europea e al Gruppo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche.

1 Il quadro normativo di riferimento

Il Regolamento (UE) 2015/2120 (di seguito il “Regolamento”) ha introdotto nell’ordinamento europeo un nuovo insieme di regole in materia di *net neutrality*.¹

Tali regole sono entrate in vigore il 30 aprile 2016 e perseguono la duplice finalità di “*definire norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali*”, nonché di “*garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell’ecosistema di Internet quale volano per l’innovazione*”.

Il Regolamento attribuisce alle autorità nazionali di regolamentazione (di seguito anche “ANR”) nuove funzioni in materia di regolamentazione, vigilanza ed *enforcement* (art. 5) per assicurare l’effettività, l’efficacia e la corretta applicazione delle norme per la salvaguardia del carattere aperto della rete Internet (art. 3) e la trasparenza per assicurare l’accesso ad un’Internet aperta (art. 4).

Gli “Orientamenti” del Gruppo europeo dei regolatori (di seguito “BEREC”), pubblicati il 30 agosto 2016,² forniscono indicazioni per l’attuazione delle regole europee in materia di *net neutrality* da parte delle ANR, in particolare, con riferimento a: i) “pratiche commerciali e negoziali”, ivi incluse le pratiche c.d. di “zero-rating”; ii) “misure di gestione del traffico”; iii) fornitura di “servizi specializzati” e iv) valutazione delle “misure di trasparenza” nei contratti per la fornitura di accesso a Internet agli utenti.

Le autorità nazionali di regolamentazione sono altresì tenute a promuovere la disponibilità dell’accesso a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico e in maniera non discriminatoria. A tal fine, le ANR possono imporre agli operatori di comunicazione elettronica e ai fornitori di servizi di accesso a Internet requisiti tecnici di qualità del servizio e altre misure adeguate e necessarie.

¹ 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*. Disponibile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=IT>

² Cfr. “BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules”, BoR (16) 127. Disponibile al seguente link: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

Infine, il Regolamento prevede che le ANR pubblichino annualmente relazioni in merito alle attività svolte in materia di vigilanza e ai principali risultati raggiunti, e che queste siano trasmesse alla Commissione europea e al BEREC.³

In linea con gli Orientamenti del BEREC (paragrafo 182),⁴ la Relazione annuale va pubblicata e trasmessa alla Commissione europea ed al BEREC entro il 30 giugno dell'anno di riferimento ed ha ad oggetto il periodo compreso tra il 1 maggio dell'anno precedente a quello di pubblicazione e il 30 aprile dell'anno di pubblicazione.

Gli Orientamenti (paragrafo 183)⁵ prevedono che, al fine di consentire alla Commissione europea e al BEREC una più facile comparazione delle relazioni nazionali dei vari Paesi membri, la Relazione annuale includa le seguenti informazioni:

- descrizione generale circa l'attuazione a livello nazionale del Regolamento;
- descrizione delle attività svolte;
- numero e tipologia di reclami e infrazioni connessi al Regolamento;
- principali esiti delle attività di vigilanza ed *enforcement*;
- principali esiti e misurazioni tecniche e relative valutazioni;
- valutazione circa la costante disponibilità dell'accesso non discriminatorio a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico;
- indicazione di eventuali requisiti concernenti le caratteristiche tecniche, i requisiti minimi di qualità del servizio e altre misure adeguate e necessarie adottati ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del Regolamento.

³ Cfr. *ibidem*.

⁴ Cfr. "182. The reports must be published on an annual basis, and NRAs should publish their annual reports by 30th June for the periods starting from 1st May to 30th April. The first report is to be provided by 30th June 2017, covering the period from 30th April 2016 to 30th April 2017 (the first 12 months following application of the provisions)".

⁵ Cfr. "183. As well as being published, the reports should be provided to the Commission and to BEREC. To enable the Commission and BEREC to more easily compare the reports, BEREC recommends that NRAs include at least the following sections in their annual reports:

- overall description of the national situation regarding compliance with the Regulation;
- description of the monitoring activities carried out by the NRA;
- the number and types of complaints and infringements related to the Regulation;
- main results of surveys conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;
- main results and values retrieved from technical measurements and evaluations conducted in relation to supervising and enforcing the Regulation;
- an assessment of the continued availability of non-discriminatory IAS at levels of quality that reflect advances in technology;
- measures adopted/applied by NRAs pursuant to Article 5(1)".

2 Descrizione generale circa l'attuazione a livello nazionale del Regolamento

Dall'entrata in vigore del Regolamento, AGCOM ha esercitato i poteri derivatigli in materia di *net neutrality* ed ha sottoposto a stretto monitoraggio e assicurato il rispetto degli articoli 3 e 4 del Regolamento.

AGCOM ha contribuito attivamente ai lavori dei gruppi di esperti del BEREC per la predisposizione degli "Orientamenti" per l'attuazione degli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di *net neutrality*.

Sono state svolte le seguenti tipologie di attività:

- a) attività interne;
- b) attività esterne;
- c) attività internazionali.

2.1 Attività interne

AGCOM ha avviato le attività di monitoraggio tramite l'acquisizione di informazioni e dati direttamente dai siti *web* dei principali *Internet Service Provider* (di seguito anche "ISP") sia di rete fissa sia di rete mobile (ivi inclusi i principali operatori mobili virtuali).

Nel mese di dicembre 2016 è stato istituito un Gruppo di lavoro mediante l'utilizzo di risorse interne non dedicate per supportare le attività delle Direzioni competenti in materia di vigilanza e le altre funzioni coinvolte nelle attività di approfondimento e studio delle tematiche afferenti alla *net neutrality*.

2.2 Attività esterne

AGCOM ha richiesto informazioni ai principali ISP sia di rete fissa sia di rete mobile (ivi inclusi i principali operatori mobili virtuali) ed ha organizzato incontri formali con fornitori di apparecchiature terminali ed ISP con l'obiettivo di fornire una serie di informazioni chiare ed utili circa il contenuto del Regolamento. AGCOM ha inoltre gestito segnalazioni provenienti da più soggetti (utenti finali, ISP e fornitori di apparecchiature terminali).

A seguito delle attività istruttorie, in alcuni casi sono stati adottati dei provvedimenti espliciti (*ibidem*), mentre in altri l'attività di *moral suasion* ha indotto *per se* alcuni operatori a modificare le proprie pratiche tecniche e commerciali senza rendere necessaria l'adozione di provvedimenti espressi.

2.3 Attività internazionali

Dall'entrata in vigore del Regolamento, AGCOM ha esercitato i poteri in materia di *net neutrality* anche contribuendo attivamente ai lavori dei gruppi di esperti del BEREC.

Per l'anno 2017, AGCOM ha partecipato ai lavori del gruppo di esperti relativo a “*Implementation of Regulation 2015/2120 and Guidelines on net neutrality*”.

Al riguardo, il BEREC ha avviato un'attività di monitoraggio sull'attuazione da parte dei regolatori nazionali della normativa in materia di neutralità della rete di cui al Regolamento UE n. 2015/2120 e agli Orientamenti (“*BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*”, BoR (16) 127).

A tal proposito, il gruppo di lavoro ha predisposto un questionario interno (“*BEREC Internal Questionnaire on National Implementation of the Regulation (EU) 2015/2120*”) che è stato trasmesso nel mese di aprile 2017 alle singole autorità nazionali. I quesiti hanno riguardato le attività di monitoraggio, vigilanza e regolamentazione, svolte dai regolatori nazionali ai sensi dell'art. 5 comma 1 del Regolamento, circa l'attuazione degli articoli 3 e 4. Entro il 15 giugno 2017 i regolatori nazionali hanno trasmesso il loro contributo.

Sulla base dei contributi ricevuti, i *drafter* (inclusa AGCOM) hanno elaborato un “Rapporto interno”, non pubblico (*BEREC Internal report summarising annual reports by NRAs on the implementation of the net neutrality provisions of Regulation 2015/2120 and associated BEREC guidelines*”, BoR (17) 180) in cui sono stati illustrati in maniera sintetica i principali ambiti di applicazione e le criticità emerse nel primo anno di entrata in vigore del Regolamento.

Nel corso dell'anno, i *drafter* hanno approfondito il dibattito sulle casistiche nazionali di volta in volta esposte dai regolatori al fine di promuovere lo scambio di pareri ed esperienze sull'attuazione del Regolamento. La descrizione delle casistiche nazionali (ed eventualmente delle misure adottate), così come gli approcci condivisi nell'ambito del gruppo di lavoro in merito alle criticità interpretative ed

attuative del Regolamento, anche alla luce degli Orientamenti del BEREC, sono stati raccolti in un “Database” ad uso interno.

Tale lavoro di raccolta delle informazioni e classificazione delle stesse per tipologia e ambito di applicazione (ad esempio, con riferimento alle pratiche commerciali, ivi incluso lo *zero-rating*, alla libertà d’uso di terminali, alle misure di gestione del traffico, alla misurazione dei requisiti di velocità e alle misure di trasparenza) ha consentito di individuare delle *best practice*.⁶

Successivamente, il gruppo di lavoro ha prodotto un report di sintesi (“*Report on the implementation of Regulation (EU) 2015/2120 and BEREC Net Neutrality Guideline*”, BoR (17) 240) sugli esiti del primo anno di implementazione del Regolamento (aprile 2016/aprile 2017)⁷ e sulle *best practice* nazionali (ottobre 2017).

Parallelamente, AGCOM ha partecipato ai lavori relativi al gruppo di esperti del BEREC su “*Net neutrality supervision tools and methods*”.

Al fine di identificare le pratiche commerciali, contrattuali e tecniche implementate dagli ISP e valutare la conformità rispetto alle disposizioni dell’articolo 3 del Regolamento, le autorità di regolazione nazionale hanno cooperato per l’individuazione di un *toolkit* condiviso di strumenti e di una metodologia condivisa a supporto all’attività di monitoraggio, vigilanza e regolamentazione ai sensi dell’art. 5 comma 1 del Regolamento.

Il BEREC ha raccolto informazioni sugli strumenti di misurazione e rilevamento attualmente utilizzati dai regolatori nazionali (ad esempio, *survey* agli utenti, richiesta di informazioni agli ISP, incontri con gli *stakeholder*, attività di *scouting* interne agli uffici preposti, organizzazione di gruppi di lavoro o di unità dedicate, predisposizione di *tool* di diagnostica di rete, acquisizione e classificazione dei reclami, segnalazioni da terze parti). A conclusione è stato pubblicato un rapporto di sintesi (“*Report on tools and methods used to identify commercial and technical practices for the*

⁶ In sintesi, è emerso quanto segue:

- una omogenea attuazione del Regolamento da parte delle autorità nazionali;
- focus sulle pratiche commerciali c.d. di “zero rating”;
- avvio di attività di vigilanza su pratiche di discriminazione del traffico;
- attività di vigilanza su misure di trasparenza per assicurare l’accesso a un’Internet aperta.

⁷ Si rappresenta che, in aggiunta, ciascuna autorità ha singolarmente trasmesso (entro il 30 giugno 2017) alla Commissione europea e al BEREC un Report nazionale ai sensi dell’art. 5 del Regolamento circa il primo anno di attuazione della normativa in materia di *net neutrality* (cfr. AGCOM, <https://www.agcom.it/documents/10179/8099412/Documento+generico+19-07-2017/22e98e3c-09f2-414e-9b78-a3642898f6b1?version=1.0>).

implementation of article 3 of Regulation 2015/2120”, BoR (17) 241) delle informazioni acquisite tramite:

- i. lo studio di Analysys Mason “*Study on net-neutrality regulation*” (i *drafter*, inclusa AGCOM, hanno collaborato attivamente fornendo un confronto sulle esperienze nazionali);
- ii. l’interazione con il gruppo di lavoro BEREC relativo a “*Regulatory assessment of QoS in the context of net neutrality*”;
- iii. il dialogo diretto con i principali *stakeholder* nell’ambito di un *workshop* tenutosi nel mese di marzo 2017;
- iv. il “Rapporto interno” (“*Internal Factual Report*” BEREC *Internal report summarising annual reports by NRAs on the implementation of the net neutrality provisions of Regulation 2015/2120 and associated BEREC guidelines*”, BoR (17) 180) sul primo anno di entrata in vigore del Regolamento.

L’elenco degli strumenti di misurazione e di rilevamento, nonché delle metodologie di analisi e di verifica, è illustrato in un *template*, accessibile al seguente link: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/1/7530-berec-report-on-tools-and-methods-used-t_1.xlsx.

Dal 2018, AGCOM ha seguito i lavori del nuovo gruppo di esperti “*NN Implementation and Evaluation*” che, tra l’altro, si occuperà di redigere un parere per la Commissione europea esprimendo le proprie valutazioni sull’esperienza relativa all’attuazione del Regolamento e degli Orientamenti del BEREC. Entro il 30 aprile 2019, infatti, in conformità alla normativa, la Commissione europea riesaminerà gli articoli 3, 4, 5 e 6 del Regolamento in materia di *net neutrality* e trasmetterà una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio, corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica dello stesso.

A tal fine, il BEREC ha già avviato una consultazione pubblica (“*Consultation paper on the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality Guidelines*”, BoR (18) 33),⁸ ampliando la riflessione anche sugli scenari tecnologici e di mercato futuri.

L’Autorità ha inoltre contribuito ai lavori del gruppo di esperti che ha prodotto il rapporto contenente la metodologia di valutazione normativa del BEREC al fine di fornire ulteriori chiarimenti alle ANR rispetto all’attuazione delle disposizioni sulla neutralità della rete conformemente alle disposizioni

⁸ I soggetti interessati hanno potuto trasmettere i propri contributi sino al 25 aprile 2018.

del regolamento 2015/2120 ed agli Orientamenti del BEREC (*“BEREC Net Neutrality Regulatory Assessment Methodology”* BoR (17) 178).

Il rapporto è basato sulle precedenti linee guida del BEREC sulla neutralità della rete, sul monitoraggio della qualità del servizio di accesso Internet (IAS), sulle funzioni di misurazione specifiche dell'applicazione e sulle migliori pratiche in uso nei vari Paesi ed è anche il risultato della raccolta di informazioni collazionate attraverso la consultazione sulla *“Draft BEREC Net Neutrality regulatory assessment methodology”*, BoR (17) 112. Già lo studio di fattibilità in materia di *Quality of Service* in uno scenario di neutralità della rete, adottato nel dicembre 2015, prevedeva che il BEREC individuasse le specifiche del *software* di misurazione della QoS, che le ANR avrebbero adottato su base *opt-in*, e quindi, ne realizzasse l'implementazione. I *drafter* (inclusa AGCOM) hanno elaborato quindi un rapporto per uso interno e non disponibile al pubblico (*“Draft Net neutrality measurement tool specification”*, BoR (17) 113) che poi, a valle di incontri con gli *stakeholder* (associazioni/ISP/misuratori di performance di rete/consumatori/manifatturieri) è divenuto il rapporto riguardante solo le specifiche della fase di implementazione del *software* (*“Net neutrality measurement tool specification”* BoR (17) 179). AGCOM ha contribuito attivamente alla stesura delle specifiche tecniche e dei requisiti di gara per implementare il *software* e alla predisposizione del documento *“Open Tender procedure for the development and implementation of the Net Neutrality (NN) Measurement Tool”*, accessibile al seguente link <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3097>, e, in particolare, ha anche partecipato attivamente al sottogruppo *“Functional requirement excel metrics”* che ha definito i requisiti funzionali presenti nelle specifiche tecniche utilizzate per il bando di gara.

Per l'anno 2017, AGCOM ha seguito anche i lavori del gruppo di esperti relativo a *“IP-Interconnection practices in the Context of Net Neutrality”* che, sulla base anche delle informazioni acquisite durante il *workshop* di novembre 2016, ha predisposto un aggiornamento del rapporto pubblicato nel 2012 (*“An assessment of IP interconnection in the context of Net Neutrality”*). I *drafter* (inclusa AGCOM) hanno così elaborato un *“Rapporto interno”*, inizialmente non pubblico (*“Draft BEREC Report on IP – Interconnection practices in the Context of Net Neutrality”*, BoR (17) 1119), e, sulla base dei contributi ricevuti, hanno elaborato il *“Report on IP – Interconnection practices in*

the Context of Net Neutrality”, BoR (17) 184, in cui sono stati verificati ed aggiornati i risultati tenuto conto degli sviluppi intervenuti dal 2012.⁹

Infine, AGCOM sta partecipando alle attività – tuttora in corso – del gruppo BEREC che si occupa della definizione dell’ubicazione del punto terminale di rete (*“Location of the network termination point”*), avente lo scopo di fornire una panoramica delle differenti definizioni utilizzate per la rete fissa e mobile dalle ANR in Europa.

⁹ Il rapporto evidenzia che, in base a prove empiriche, i volumi di traffico Internet continuano ad aumentare, principalmente grazie ai servizi di *streaming* video, che i prezzi per i servizi di transito o CDN sono ancora in calo e che i costi di consegna dei pacchetti di dati (su base unitaria) continuano a diminuire: il BEREC ritiene che il calo dei prezzi per i servizi di transito indichi che il mercato è altamente competitivo ma allo stesso tempo che sia messo sotto pressione, sia dai servizi di *peering* che dai servizi di CDN.

3 Principali esiti delle attività di vigilanza ed *enforcement*

Il Regolamento prevede che le ANR esercitino l'attività di vigilanza circa la corretta implementazione delle disposizioni normative in materia di

- a) libertà d'uso di apparecchiature terminali;
- b) pratiche commerciali e tecniche relative ai servizi di accesso a Internet;
- c) misure di gestione del traffico;
- d) fornitura di servizi specializzati;
- e) misure di trasparenza.

Di seguito si illustrano i principali esiti dell'attività di vigilanza svolta nel periodo di riferimento in applicazione dei poteri attribuiti alle ANR dal Regolamento, tenendo nel massimo conto gli "Orientamenti" del BEREC.

3.1 Art. 3 – Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta

1. Gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet.

Il presente paragrafo non pregiudica il diritto dell'Unione, o il diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione, relativo alla legittimità dei contenuti, delle applicazioni o dei servizi.

2. Gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet quali prezzo, volumi di dati o velocità, e le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi di accesso a Internet non limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1.

3. I fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate.

Il primo comma non impedisce ai fornitori di servizi di accesso a Internet di attuare misure di gestione ragionevole del traffico. Per essere considerate ragionevoli, tali misure devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico. Tali misure non controllano i contenuti specifici e sono mantenute per il tempo strettamente necessario.

I fornitori di servizi di accesso a Internet non adottano misure di gestione del traffico che vanno oltre quelle di cui al secondo comma e, in particolare, non bloccano, rallentano, alterano, limitano, interferiscono con, degradano o discriminano tra specifici contenuti, applicazioni o servizi, o loro specifiche categorie, salvo ove necessario e solo per il tempo necessario a:

- a) conformarsi ad atti legislativi dell'Unione o alla normativa nazionale conforme al diritto dell'Unione, cui il fornitore di servizi di accesso a Internet è soggetto, o alle misure conformi al diritto dell'Unione che danno attuazione a tali atti legislativi dell'Unione o a tale normativa nazionale, compreso ai provvedimenti giudiziari o di autorità pubbliche investite di poteri pertinenti;*
- b) preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi prestati tramite tale rete e delle apparecchiature terminali degli utenti finali;*
- c) prevenire un'imminente congestione della rete o mitigare gli effetti di una congestione della rete eccezionale o temporanea, purché categorie di traffico equivalenti siano trattate allo stesso modo.*

4. e misure di gestione del traffico possono comportare un trattamento dei dati personali soltanto se tale trattamento è necessario e proporzionato a realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 3. Tale trattamento è eseguito a norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (10). Le misure di gestione del traffico sono inoltre conformi alla direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (11).

5. I fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, compresi i fornitori di servizi di accesso a Internet, e i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi sono liberi di offrire servizi diversi dai servizi di accesso a Internet ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni, nei casi in cui l'ottimizzazione sia necessaria per soddisfare i requisiti relativi a contenuti, applicazioni o servizi per un livello specifico di qualità.

I fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, compresi i fornitori di servizi di accesso a Internet, possono offrire o facilitare tali servizi solo se la capacità della rete è sufficiente a fornirli in aggiunta a tutti i servizi di accesso a Internet prestati. Tali servizi non sono utilizzabili o offerti in sostituzione ai servizi di accesso a Internet e non devono andare a scapito della disponibilità o della qualità generale dei servizi di accesso a Internet per gli utenti finali.

(10) Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

(11) Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37).

a) Libertà d'uso di apparecchiature terminali

Nel mese di ottobre 2016, AGCOM aveva avviato degli approfondimenti in merito ad eventuali limitazioni sulla libertà d'uso di apparecchiature terminali connesse all'imposizione, da parte dei fornitori di servizi di accesso ad Internet, dell'utilizzo di propri apparati.

Nel corso del 2017, AGCOM aveva richiesto informazioni sui termini e sulle condizioni generali di contratto ai principali ISP di rete fissa e di rete mobile, ivi inclusi i principali operatori mobili virtuali. In aggiunta, si erano tenuti degli incontri formali con i soggetti interessati anche al fine di acquisire chiarimenti su specifici aspetti e tematiche, anche di carattere tecnico.

Dalle risposte ricevute nel corso dell'attività, così come dalle evidenze rappresentate in successive audizioni con la partecipazione anche di rappresentanti dei produttori di apparati, era emerso che i principali operatori di rete fissa non consentivano ai propri utenti di utilizzare apparecchiature terminali alternative a quelle da loro fornite quale condizione necessaria per l'erogazione del servizio. Ciò risultava particolarmente evidente nei casi in cui il servizio di accesso a Internet (in tecnologia VDSL e FTTH) era offerto congiuntamente al servizio di telefonia in tecnologia VoIP. Alcuni operatori con minori quote di mercato consentivano invece all'utente di utilizzare apparati di propria scelta in alternativa a quelli forniti (sia per i servizi VoIP sia per i servizi di accesso a Internet).

A fronte dell'attività istruttoria, AGCOM, con delibera n. 35/18/CONS del 30 gennaio 2018, ha adottato un provvedimento di consultazione pubblica al fine di acquisire ulteriori informazioni e osservazioni sull'organizzazione e il funzionamento del mercato delle apparecchiature terminali e, in particolare, sulle modalità di scelta e utilizzo da parte degli utenti di servizi di accesso a reti di pubbliche di comunicazioni e alla rete Internet. Scopo della consultazione pubblica è quello di valutare possibili azioni da intraprendere nell'ambito dei principi e delle condizioni dettate dal Codice delle comunicazioni elettroniche e dal Regolamento europeo in materia di libero accesso ad un'Internet aperta.

Una eterogenea platea di soggetti ha trasmesso osservazioni in merito al testo in consultazione. Nello specifico, hanno trasmesso propri contributi ISP, associazioni rappresentanti di ISP, associazioni di categoria rappresentanti fornitori di apparati, associazioni di consumatori e singoli utenti finali.

La consultazione ha consentito di acquisire ulteriori elementi che, da un lato, hanno ampliato l'oggetto di riflessione, segnatamente per quanto afferisce all'ubicazione del punto terminale di rete

e alla prassi commerciali degli operatori e, dall'altro, hanno fatto emergere con maggiore evidenza l'eterogeneità del posizionamento delle categorie di soggetti intervenuti.

b) Utilizzo del traffico dati in modalità *tethering*

Con delibera n. 68/18/CONS del 14 febbraio 2018, AGCOM ha diffidato l'operatore Vodafone Italia S.p.A. in relazione alla corretta applicazione dell'articolo 3, commi 1 e 2 del Regolamento.

Il provvedimento è stato adottato a seguito dell'attività di vigilanza avviata da AGCOM in applicazione dei poteri attribuiti alle ANR dal Regolamento che vieta contratti o pratiche commerciali che limitino la libertà di scelta da parte degli utenti finali delle apparecchiature terminali o che ne restringano l'utilizzo.

La libertà degli utenti di accedere a Internet tramite un'apparecchiatura terminale di propria scelta e senza restrizioni trova conferma negli Orientamenti del BEREC. Più precisamente, con specifico riferimento al *tethering*, si prevede espressamente, al punto 27: *“Moreover, NRAs should consider whether there is an objective technological necessity for the obligatory equipment to be considered as part of the ISP network. If there is not, and if the choice of terminal equipment is limited, the practice would be in conflict with the Regulation. For example, the practice of restricting tethering is likely to constitute a restriction on choice of terminal equipment because ISPs “should not impose restrictions on the use of terminal equipment connecting to the network in addition to those imposed by manufacturers or distributors of terminal equipment in accordance with Union law” (Recital 5)”*.

A esito dell'istruttoria è emerso che la condotta, consistente nell'imporre un pagamento (ulteriore a quello già corrisposto per la fruizione del servizio di accesso ad Internet presente nel bundle dati) per l'utilizzo del terminale in modalità *tethering*, si configurava come una restrizione all'utilizzo del terminale (nello specifico della modalità di utilizzo dello stesso come “hot spot WiFi”), nonché come una restrizione della libertà dell'utente finale di scegliere l'apparecchiatura su cui fruire del servizio di accesso ad Internet.

Nello specifico, sotto il profilo della modalità di utilizzo del terminale, la restrizione si sostanziava nell'imposizione del pagamento di un corrispettivo addizionale – qualora venisse adoperata la modalità *tethering* – a quello previsto per il consumo di dati. In aggiunta, sotto il profilo della libertà di scelta del terminale utilizzato dall'utente per fruire dei servizi Internet, la restrizione si configurava per l'impossibilità di fruire – senza pagare un ulteriore prezzo – del traffico dati sull'apparecchiatura

scelta dall'utente, come nel caso in cui si volesse usare il telefono quale "hot spot WiFi" per connettersi ad Internet tramite, ad esempio, un *personal computer* portatile.

L'intervento di AGCOM ha indotto l'operatore a rimuovere le limitazioni evidenziate e a rimborsare i clienti che hanno subito addebiti per l'utilizzo del traffico dati in modalità *tethering* dopo la notifica della diffida.

c) Pratiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet, ivi incluse le cosiddette pratiche di *zero-rating*

Sin dall'entrata in vigore del Regolamento, AGCOM ha svolto una serie di attività volte a verificare la conformità delle pratiche commerciali e tecniche relative alla fornitura dei servizi di accesso a Internet sul mercato italiano.

Nello specifico, AGCOM ha acquisito informazioni e dati direttamente dai siti *web* dei principali ISP sia di rete fissa sia di rete mobile (ivi inclusi i principali operatori mobili virtuali) e tramite l'invio di apposite richieste di informazioni sui termini e sulle condizioni tecniche ed economiche di contratto. In aggiunta, si sono tenute delle audizioni con i soggetti interessati, anche al fine di acquisire chiarimenti ulteriori su aspetti e tematiche potenzialmente critiche.

In alcuni casi, grazie all'attività di *moral suasion* e di chiarimento della normativa esistente gli operatori hanno modificato le pratiche commerciali potenzialmente critiche.

Nel corso del 2017, AGCOM ha continuato a svolgere un'attività di vigilanza relativa al rispetto del Regolamento, con particolare riferimento agli aspetti legati alle offerte c.d. *zero rating*.¹⁰

¹⁰ Per pratiche di *zero rating* si intendono quelle offerte che non computano il traffico generato da (o verso) particolari servizi o applicazioni (c.d. "*zero-rated*") ai fini del raggiungimento delle soglie di consumo nelle offerte che prevedono l'imposizione di un *data cap* (allo stato, nel mercato italiano, riconducibili esclusivamente alle offerte su rete mobile).

Come noto, il Regolamento, pur non vietando esplicitamente le pratiche commerciali di *zero rating*, stabilisce che i fornitori di servizi di accesso a Internet:

- i) non possono commercializzare offerte che limitino l'esercizio dei diritti degli utenti ad avere accesso a un'Internet aperta (art. 3, comma 2);¹¹
- ii) devono trattare tutto il traffico allo stesso modo (art. 3, comma 3).¹²

Vige, dunque, un principio generale di ammissibilità delle pratiche commerciali di *zero rating*, purché in coerenza con la salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta. In particolare, successivamente all'approvazione definitiva degli Orientamenti del BEREC, AGCOM ha da subito effettuato una ricognizione delle offerte sul mercato, monitorando il sito *web* dei principali ISP di rete mobile (MNO) e dei principali operatori mobili virtuali (MVNO). Ha progressivamente acquisito informazioni con riferimento a: i) struttura delle offerte di *zero-rating* commercializzate; ii) eventuali misure di gestione del traffico associate; iii) vincoli di consumo associati (*data cap*); iv) misure di trasparenza e di gestione dei reclami associate all'offerta.

Ove necessario, si è provveduto anche a sentire in audizione i soggetti interessati anche al fine di acquisire chiarimenti ulteriori su aspetti e tematiche potenzialmente critiche.

AGCOM ha inteso verificare in che misura le scelte degli utenti venissero limitate dalle condizioni tecnico-commerciali di offerta, svolgendo una valutazione organica con riferimento sia al diritto degli utenti ad accedere ad un'Internet aperta (art. 3, comma 2) sia all'obbligo di gestione del traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate (art. 3, comma 3).

Nel periodo di riferimento della relazione, tutti gli MNO hanno commercializzato offerte di tipo *zero-rating* che hanno incluso la fornitura di servizi di *streaming* musicale, *streaming* video/IPTV, *social*

¹¹ Più precisamente, l'articolo 3, comma 2 del Regolamento, stabilisce che “*Gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet quali prezzo, volumi di dati o velocità, e le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi di accesso a Internet non limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1*”.

¹² Più precisamente, l'articolo 3, comma 3 del Regolamento, stabilisce che gli ISP nel fornire servizi di accesso a Internet “*trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate*”.

media, voce e SMS, *e-book*, *e-reading*, contenuti (ad esempio, partite di calcio), soluzioni di *storage cloud*.

Si evidenzia che l'attività di monitoraggio sulle offerte commercializzate nel mercato italiano – pur nella considerazione delle specificità nazionali – ha tenuto conto anche delle dinamiche di scenario europeo, al fine di consentire una omogenea attuazione della normativa in materia.

A completamento delle attività avviate sin dal 2017, si riporta che a esito delle attività di vigilanza, AGCOM aveva adottato con delibera n. 123/17/CONS¹³ un atto di diffida verso l'operatore WindTre S.p.A. (già Wind Telecomunicazioni S.p.A. e H3g S.p.A.) relativamente a due offerte in cui si effettuava una discriminazione del traffico *zero-rated* (che scorre senza blocchi o rallentamenti) rispetto al restante traffico (bloccato o rallentato), così rilevando una violazione dell'art. 3, comma 3 del Regolamento

A seguito della tardiva ottemperanza da parte di WindTre in relazione alla corretta applicazione del Regolamento per una delle offerte oggetto della diffida, AGCOM ha avviato un procedimento sanzionatorio, poi archiviato per intervenuta oblazione, per un importo pari ad Euro 20.258 (il procedimento sanzionatorio è stato avviato prima dell'introduzione del nuovo presidio sanzionatorio per violazioni delle regole in materia di *net neutrality*).

Si segnala che in alcuni casi l'adeguamento spontaneo da parte degli ISP alle disposizioni del Regolamento – anche a seguito delle attività di vigilanza di AGCOM – ha permesso di risolvere le potenziali criticità senza dunque incorrere in provvedimenti formali da parte di AGCOM.

d) Misure di gestione del traffico ed e) fornitura di servizi specializzati

Il Regolamento vieta l'impiego di misure di gestione del traffico che comportino discriminazioni in rete, salvo deroghe ed eccezioni tassativamente elencate e solo per il tempo necessario a conformarsi a misure normative o provvedimenti giudiziari, preservare l'integrità e la sicurezza della rete, prevenire la congestione della rete (art. 3, comma 3).

Vale qui un principio generale di non discriminazione del traffico per cui sono ammissibili misure di “*gestione ragionevole del traffico*”, ossia: “*trasparenti, non discriminatorie e proporzionate*”; “*non basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio*”

¹³<https://www.agcom.it/documents/10179/7141047/Delibera+123-17-CONS/cb04b424-0886-4de5-be3f-3bff69ecc15c?version=1.2>

obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico”; “transitorie e non in grado di controllare i contenuti veicolati”.

Gli Orientamenti avvalorano tale approccio e prevedono che gli ISP giustificino le differenziazioni per categorie di traffico e dimostrino che sussistano requisiti tecnici oggettivi di differenziazione dei livelli qualitativi in rapporto alle caratteristiche della categoria di traffico che ne beneficia.

È fatta salva, inoltre, la possibilità di offrire i c.d. “servizi specializzati” ossia “*servizi diversi dai servizi di accesso a Internet ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni*” nei casi in cui “*l’ottimizzazione sia necessaria per soddisfare i requisiti relativi a contenuti, applicazioni o servizi per un livello specifico di qualità*” e “*se la capacità della rete è sufficiente a fornirli in aggiunta a tutti i servizi di accesso a Internet prestati*” (art. 3, comma 5).

Sin dall’entrata in vigore del Regolamento, AGCOM ha svolto una serie di attività volte a verificare i profili di conformità al Regolamento in merito ai seguenti aspetti:

- i) tipologia di misure di gestione del traffico implementate;
- ii) compatibilità delle misure di gestione del traffico implementate con le eccezioni disciplinate dal Regolamento;
- iii) compatibilità delle misure di gestione del traffico implementate con la fornitura di servizi specializzati e relativo impatto sulla qualità del servizio di accesso ad Internet;
- iv) misure di trasparenza, sia in fase precontrattuale che di esecuzione del contratto.

Nel corso del 2017, AGCOM ha acquisito nuove informazioni e dati direttamente dai siti *web* dei principali ISP di rete fissa e di rete mobile. Parallelamente ha trasmesso puntuali richieste di informazioni sui requisiti tecnici ai principali fornitori di servizi di accesso a Internet su rete fissa e mobile.

Tutti gli ISP hanno risposto al questionario trasmesso e sono in corso di analisi i contributi pervenuti sia sul piano tecnico (stante la complessità dei temi di *traffic management* affrontati) sia sul piano giuridico (per verificare l’effettiva sussistenza dei requisiti posti dal Regolamento).

AGCOM ha ricevuto e verificato anche reclami da parte di alcuni utenti finali circa la presunta illegittimità di alcune pratiche tecniche e commerciali poste in essere da un ISP in potenziale violazione del Regolamento. I rappresentanti dell’ISP sono stati sentiti in audizione, al fine di acquisire gli elementi necessari alla valutazione degli Uffici; il solo avvio dell’attività di vigilanza di AGCOM ha avuto un effetto positivo sul mercato, portando l’ISP a rimodulare le condizioni

contrattuali di offerta nel senso di rimuovere gli elementi di potenziale incompatibilità rispetto al Regolamento.

Sono in corso le attività di approfondimento in merito ai profili emersi nel corso delle attività di vigilanza condotte nel periodo di riferimento della presente Relazione.

3.2 Art. 4 – Misure di trasparenza per assicurare l'accesso a un'Internet aperta

1. I fornitori di servizi di accesso a Internet provvedono affinché i contratti che includono servizi di accesso a Internet precisino almeno quanto segue:

a) 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;

b) 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;

c) una spiegazione chiara e comprensibile delle conseguenze pratiche che i servizi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, a cui si abbona l'utente finale possono avere sui servizi di accesso a Internet forniti a tale utente finale;

d) una spiegazione chiara e comprensibile della velocità dei servizi di accesso a Internet minima, normalmente disponibile, massima e dichiarata di caricamento e scaricamento per le reti fisse o la velocità dei servizi di accesso a Internet massima stimata e dichiarata di caricamento e scaricamento per le reti mobili, nonché il potenziale impatto di deviazioni significative dalle rispettive velocità di caricamento e scaricamento dichiarate sull'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui all'articolo 3, paragrafo 1;

e) una spiegazione chiara e comprensibile dei mezzi di ricorso a disposizione del consumatore a norma del diritto nazionale in caso di discrepanza, continuativa o regolarmente ricorrente, tra la prestazione effettiva del servizio di accesso a Internet riguardante la velocità o altri parametri di qualità del servizio e la prestazione indicata conformemente alle lettere da a) a d).

I fornitori di servizi di accesso a Internet pubblicano le informazioni di cui al primo comma.

2. I fornitori di servizi di accesso a Internet predispongono procedure trasparenti, semplici ed efficienti per trattare i reclami degli utenti finali relativi ai diritti e agli obblighi di cui all'articolo 3 e al paragrafo 1 del presente articolo.

3. I requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 si aggiungono a quelli previsti nella direttiva 2002/22/CE e non impediscono agli Stati membri di mantenere o introdurre requisiti aggiuntivi di monitoraggio, informazione e trasparenza, compresi quelli relativi al contenuto, alla forma e alle modalità della pubblicazione delle informazioni. Tali requisiti sono conformi al presente regolamento e alle pertinenti disposizioni delle direttive 2002/21/CE e 2002/22/CE.

4. Qualsiasi significativa discrepanza, continuativa o regolarmente ricorrente, tra la prestazione effettiva dei servizi di accesso a Internet riguardante la velocità o altri parametri di qualità del

servizio e la prestazione indicata dal fornitore di servizi di accesso a Internet conformemente al paragrafo 1, lettere da a) a d), ove i pertinenti fatti siano accertati da un meccanismo di monitoraggio certificato dall'autorità nazionale di regolamentazione, è considerata una non conformità delle prestazioni ai fini della attivazione dei mezzi di ricorso a disposizione del consumatore a norma del diritto nazionale.

Il presente paragrafo si applica soltanto ai contratti conclusi o rinnovati a decorrere dal 29 novembre 2015.

3.2.1 Misure di trasparenza

AGCOM è stata una delle prime ANR europee a focalizzare la propria attenzione sulla trasparenza e sulla qualità dei servizi di connessione ad Internet.

Sin dal 2010, nell'ambito del progetto "Misura Internet", l'Autorità pubblica valori comparativi statistici delle misurazioni sui requisiti di qualità relativi alle *performance* degli ISP.

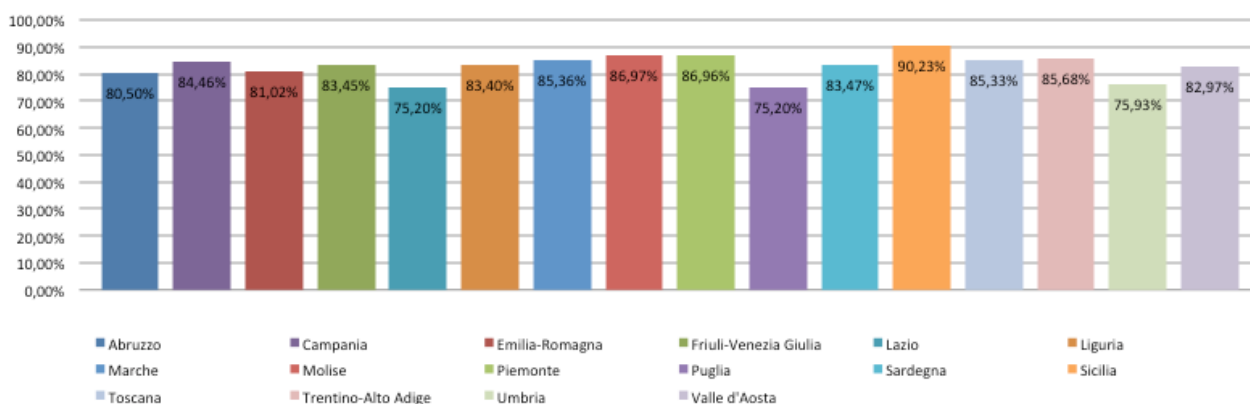
Tale reportistica è disponibile sul sito www.misurainternet.it, alla sezione "Valori statistici comparativi" (https://www.misurainternet.it/valori_statistici/).

I Valori Statistici Comparativi riportano le campagne di misura della qualità di accesso ad Internet a livello regionale e nazionale, attraverso apposite sonde installate nelle diverse regioni italiane e che misurano, secondo un preciso *schedule*, la qualità dei due profili più venduti di ciascun operatore che abbia almeno 500 utenti nella specifica regione. I valori statistici comparativi sono calcolati aggregando semestralmente ed annualmente le misure raccolte, di cui sono calcolate e pubblicate, la media, la deviazione standard e il 95° quantile. Il dato viene poi aggregato sia annualmente che su base nazionale.

Il valore annuale fa riferimento al valore nazionale e per il 2017 sono stati pubblicati i valori misurati per 10 operatori, aggregando una media di circa 280.000 misurazioni.

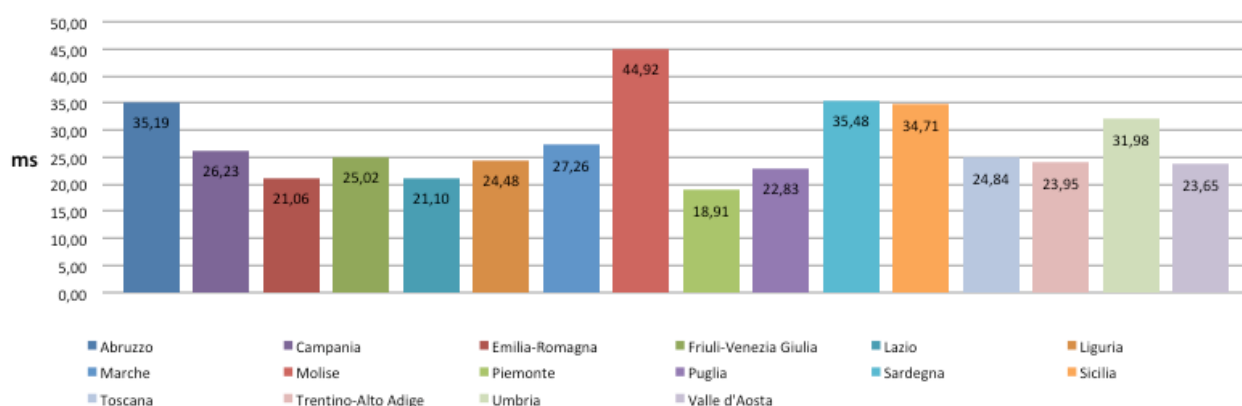
Con riferimento al 2018, nel grafico seguente vengono riportate le velocità medie calcolate e aggregate per ogni punto di misura regionale, normalizzate rispetto al valore della velocità del profilo misurato. Tale indicatore fornisce evidenza delle prestazioni erogate a fronte dei dati delle velocità di configurazione in centrale dei profili più venduti. In particolare, le misure vengono svolte su linee comuni di utente ma attestate in ambiente controllato, le cui caratteristiche fisiche ("distanza dalla centrale") e tecniche ("profili di traffico") sono standard e rappresentative di una utenza media.

Figura 1



Nel grafico seguente vengono riportate le latenze medie calcolate e aggregate per ogni punto di misura regionale.

Figura 2



In relazione ai diversi tipi di velocità individuati nel Regolamento (art. 4, comma 1, lettera d), si rappresenta che AGCOM, sin dal 2008, con delibera n. 244/08/CSP (e successive modifiche), ha introdotto nella regolamentazione italiana dei requisiti di “velocità minima” e “velocità massima”. Queste sono definite, rispettivamente, come 95° e 5° quantile delle velocità misurate in un intervallo di tempo. I valori statistici comparativi sono calcolati aggregando semestralmente ed annualmente le misure raccolte, di cui sono calcolate e pubblicate anche la media e la deviazione standard. Le misure vengono effettuate ogni 15 minuti. La misurazione avviene conformemente alla famiglia di standard ETSI ES 202 765 e prevede l'utilizzo del protocollo HTTP, con sessioni parallele e server target installati presso i principali *Neutral Access Point* (Roma - Namex, Milano - Mix, Torino - Topix), in

modo da misurare la qualità della sola componente d'accesso. Tali requisiti sono stati definiti in maniera concordata con gli operatori, le associazioni dei consumatori e l'ISCOM (organismo tecnico del Ministero dello Sviluppo Economico) nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico e riportati nel documento di linee guida per l'attuazione della delibera n. 244/08/CSP (e successive modifiche).

Si precisa inoltre che la “velocità minima concordata contrattualmente” è vincolante per gli operatori. Gli ISP, infatti, specificano nei loro contratti le velocità minime. AGCOM sta poi valutando se modificare la regolamentazione per introdurre anche altri parametri.

Per quanto riguarda le reti mobili, AGCOM ha proseguito le attività del progetto “Misura Internet Mobile”, volto a verificare e comparare le velocità della connessione mobile offerta dai principali operatori di rete mobile, attraverso campagne di *drive test*. Nel corso del 2017, il progetto è stato potenziato introducendo per la prima volta la misurazione del servizio di *video-streaming* ed estendendo a tutte le 40 principali città italiane le misurazioni della rete di quarta generazione. Sotto il profilo della comparazione dei risultati pubblicati a seguito delle campagne di misurazione, sono state per la prima volta pubblicate le misure dinamiche (ovvero effettuate in movimento) oltre a quelle statiche (relative al punto in cui la rilevazione è stata fatta). I dati sono disponibili per gli utenti all'indirizzo www.misurainternetmobile.it. Gli utenti, introducendo il loro indirizzo, attraverso un'apposita applicazione cartografica, possono verificare le misure effettuate nei punti più vicini. Schermate esemplificative di tale applicativo è riportata nelle seguenti figure.

Figura 3

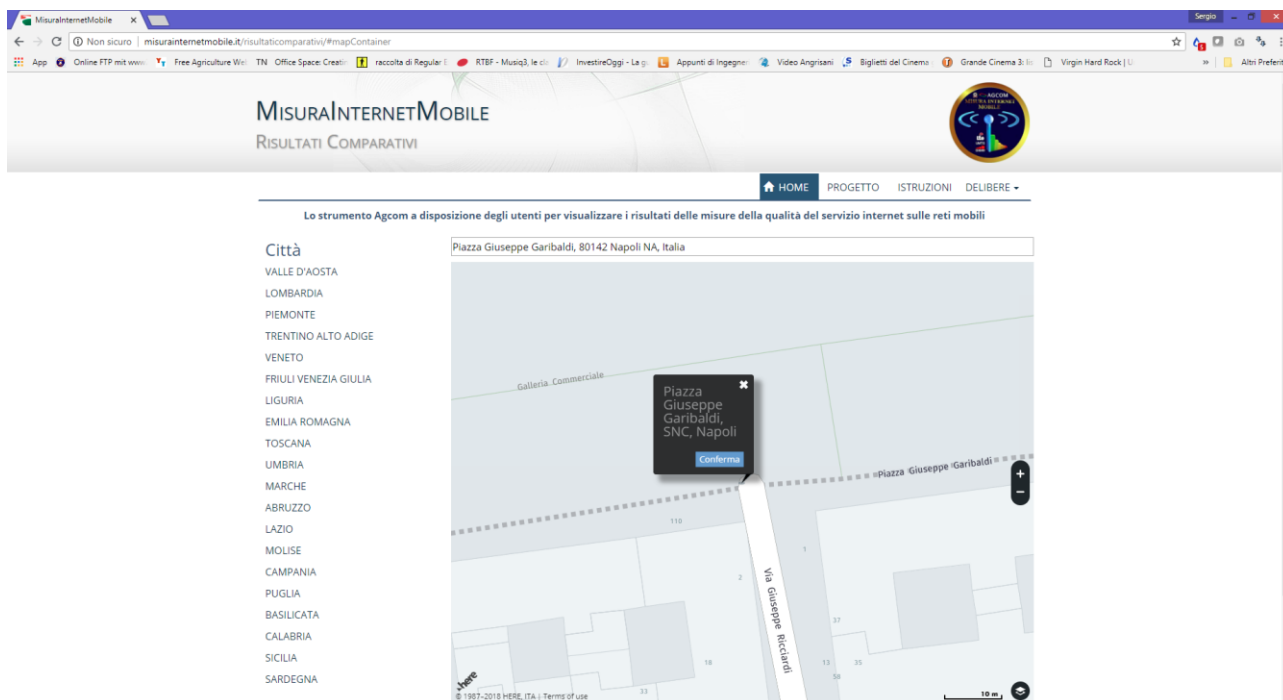


Figura 4



All'indirizzo <https://www.agcom.it/risultati-comparativi> sono inoltre pubblicati i risultati delle campagne fin qui condotte.

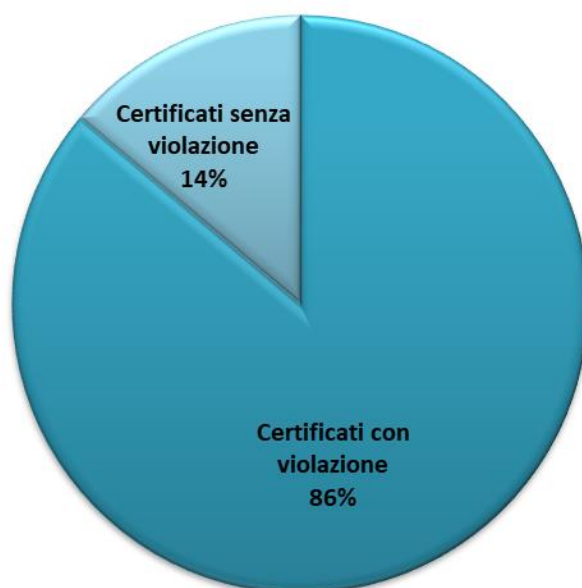
Al fine di certificare l'effettiva velocità minima raggiunta dalla connessione dell'utente, confrontata con la velocità contrattualmente promessa, AGCOM mette a disposizione degli utenti, gratuitamente, il *software* Nemesys. Questo è stato sviluppato nel 2010 (e recentemente modificato, cambiando il protocollo di misura da FTP ad HTTP) per consentire all'utente di misurare la qualità della propria connessione di accesso ad Internet. Le misure sono conformi alla famiglia degli standard ETSI ES 202 765. Lo strumento di misurazione è stato certificato dall'ISCOM.

Nemesys raccoglie misure di velocità in *upload* e *download* ogni 15 minuti nell'arco di 24 ore e calcola la velocità minima come 95-quantile delle misure raccolte. Sono necessari 96 campioni per una caratterizzazione completa della linea, ma bastano 5 campioni inferiori alla velocità minima garantita per ottenere il rilascio anticipato del certificato negativo della misurazione effettuata. Con tale certificato, con un semplice *click* dall'area riservata del sito www.misurainternet.it, l'utente può inviare un reclamo all'operatore. Dopo 45 giorni, qualora da una nuova misurazione non si riscontri il ripristino della velocità minima contrattualmente promessa, l'utente potrà richiedere il recesso senza costi. In alternativa, l'operatore potrà proporre all'utente il *downgrade* commerciale dell'offerta, qualora sia a listino un'offerta basata sulla medesima tecnologia ad un prezzo inferiore di quella sottoscritta.

Il certificato ottenuto con il *software* Nemesys è utilizzabile in sede di contenzioso. Tale meccanismo di monitoraggio della qualità dei servizi di accesso ad Internet consente, in definitiva, al consumatore l'attivazione dei mezzi di ricorso previsti a norma del diritto nazionale. Attualmente, lo strumento è certificato per misurare la qualità di connessioni con velocità fino a 100 Mbps, ma prossimamente sarà possibile misurare le connessioni con velocità fino a 1 Gbps.

Nell'arco del 2017 l'86% dei certificati prodotti dagli utenti finali, utilizzando Nemesys ha riportato una violazione contrattuale, come mostra il grafico successivo.

Figura 5



Per quanto riguarda le “*procedure trasparenti, semplici ed efficienti per trattare i reclami degli utenti finali*”¹⁴, AGCOM ha definito la procedura generale di trattamento dei reclami inviati dagli utenti agli operatori con le delibere nn. 179/03/CSP e 79/09/CSP, specificando i requisiti che gli operatori devono rispettare. In particolare, è stato previsto che gli operatori devono fornire un riscontro entro 45 giorni e che, in caso di rigetto del reclamo, devono indicare le motivazioni del rifiuto in una risposta scritta all’utente. I reclami possono essere presentati anche tramite canale telefonico.

AGCOM monitora e vigila sul numero dei reclami degli utenti finali. Al tal fine, si riporta che gli ISP devono comunicare periodicamente il numero di reclami ricevuti rispetto alle prestazioni concordate. Sinora, i reclami pervenuti attengono prevalentemente alla “velocità minima”.

Con specifico riferimento ai reclami relativi alla qualità del servizio di connessione ad Internet da rete fissa, è anche prevista una procedura telematica *ad hoc* al termine di una verifica tecnica sulla rete attuata tramite lo specifico sistema “Nemesys”, attraverso la quale è possibile reclamare direttamente all’operatore nel caso in cui la propria connessione non soddisfi la qualità minima contrattualmente promessa. Difatti, per semplificare l’invio del reclamo all’operatore, l’utente, nell’apposita area riservata del sito web www.misurainternet.it, l’utente che ha ottenuto un certificato

¹⁴ Cfr. art. 4, comma 2: “I fornitori di servizi di accesso a Internet predispongono procedure trasparenti, semplici ed efficienti per trattare i reclami degli utenti finali relativi ai diritti e agli obblighi di cui all’articolo 3 e al paragrafo 1 del presente articolo”.

negativo dopo la misurazione con Ne.Me.Sys., può inviare con un semplice click il certificato ed il relativo reclamo all'operatore. Dei certificati con violazione contrattuale, il 64% è stato inviato all'operatore tramite il sistema di posta certificata predisposta nell'area riservata dell'utente, sul sito del progetto, come mostra il grafico successivo.

Figura 6



La certificazione del *software* Nemesys è affidata ad un ente terzo, l'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione del Ministero dello Sviluppo Economico (art. 4, comma 4 e paragrafo 161 degli Orientamenti).

Per le certificazioni/validazioni dei sistemi di misura, l'ISCOM si avvale di un *test-bed* completo di tipo *access-core multivendor*. Tale *test-bed* si compone di *router* sia di accesso che di *backbone* di *vendor* diversi e di quattro tipologie di DSLAM. La rete che ne risulta, si presta essere una sorta di "metro campione" sulla quale effettuare delle attività di certificazione. Sono inoltre presenti utenze di tipo ADSL, ADSL2+, SHDSL, VDSL e fibra ottica tipiche delle normali connessioni a banda larga in esercizio sul territorio nazionale e non. La flessibilità della rete, l'interconnessione con diversi laboratori e la varietà di protocolli configurabili rendono possibile ricreare in laboratorio una moltitudine di scenari applicativi, da implementarsi separatamente o simultaneamente.

Per quanto riguarda le regole generali di trasparenza, si ricorda che AGCOM ha recentemente proceduto ad una revisione di tali norme con l'adozione di un apposito provvedimento (delibera n. 252/16/CONS modificata con delibera n. 121/17/CONS). Tali regole si applicano ora anche ai contratti *business* (e in generale a tutti i contratti per adesione). AGCOM sta proseguendo, inoltre, i lavori per lo sviluppo del proprio motore di confronto tariffario su *web* (superando il precedente schema di accreditamento di terze parti).

Nel mese di febbraio 2018, nell'ottica di una garantire una maggiore trasparenza in sede precontrattuale, con delibera n. 33/18/CONS del 30 gennaio 2018, AGCOM, in attuazione delle disposizioni normative previste dal decreto legge del 16 ottobre 2017, n. 148 art. 19 *quiquiesdecies*, ha avviato una consultazione pubblica in merito alla definizione delle caratteristiche tecniche e delle corrispondenti denominazioni delle diverse tipologie di infrastruttura fisica utilizzate per l'erogazione dei servizi di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche. Il provvedimento si propone la declinazione di alcune misure di trasparenza nelle offerte al dettaglio per la banda larga ed ultra larga, richiedendo agli operatori di rendere evidente nelle proprie offerte al dettaglio l'architettura fisica attraverso cui i rispettivi servizi di accesso fisso sono offerti. Si introducono, contestualmente, le definizioni e le caratteristiche tecniche delle architetture di rete di accesso.

Un altro utile strumento messo a disposizione dell'Autorità per verificare autonomamente la copertura delle reti fisse, mobili e wireless in uno specifico indirizzo, è la *Broadband Map* (<https://maps.agcom.it/>).

Il portale fornisce dati elaborati statisticamente sulle coperture delle reti in rame, fibra ottica, in tecnologia wireless, sulle reti cellulari 2G, 3G e 4G, sulla velocità delle reti in rame e fibra ottica e sul numero di abbonamenti ad Internet nazionali, regionali e provinciali.

La banca dati offre dunque la possibilità di analizzare lo stato di sviluppo dell'offerta di accesso ad Internet al singolo indirizzo, nonché la possibilità di fare valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità.

Le informazioni, utilizzabili in maniera semplice e intuitiva, possono essere utilizzare dai singoli utenti curiosi di sapere a casa propria quale infrastruttura di accesso ad Internet arriva; dagli operatori per definire i propri piani di investimento; dal Governo e dalle Istituzioni ed Enti locali per identificare eventuali misure per colmare il divario digitale.

Il portale, realizzato utilizzando tecnologie GIS, può essere consultato da PC o da *smartphone*. I dati sono forniti in formato open, quindi liberamente scaricabili e utilizzabili nel rispetto della licenza *Creative Commons*.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio e vigilanza degli obblighi di trasparenza di cui all'art 4 del Regolamento, AGCOM ha acquisito informazioni e dati direttamente dai siti *web* dei principali ISP di rete fissa e di rete mobile e richiesto informazioni sui termini e sulle condizioni generali di contratto applicate dagli ISP.

Circa il monitoraggio sulle condizioni contrattuali degli ISP e sulla loro conformità ai requisiti tecnici di qualità, AGCOM pubblica sulla pagina *web* “Confronto banda minima garantita” del sito www.misurainternet.it¹⁵, i dati sulla velocità minima, in modo che gli utenti possano confrontare le velocità minime previste contrattualmente dalle diverse offerte di accesso ad Internet da rete fissa. Gli utenti finali, inoltre, attraverso la sezione “Carte dei servizi” del sito istituzionale AGCOM (<https://www.agcom.it/carte-dei-servizi>) possono accedere alle carte dei servizi, alle condizioni generali di contratto, agli obiettivi annuali di qualità per l'anno in corso ed ai resoconti semestrali relativi ai risultati di qualità raggiunti durante il precedente anno dei diversi operatori, suddivisi per tipologia di servizio.

A tali misure, volte ad aumentare la consapevolezza dell'utente in sede precontrattuale, si è affiancata, nel periodo di riferimento, una specifica attività di vigilanza sui contenuti delle carte dei servizi e delle condizioni generali di contratto dei principali operatori. Tale attività ha avuto anche un positivo effetto di *moral suasion* nei confronti degli operatori.

¹⁵ https://www.misurainternet.it/confronto_banda_minima/

4 Art. 5 – Vigilanza e applicazione

1. 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.

Le autorità nazionali di regolamentazione pubblicano annualmente relazioni in merito al loro monitoraggio e ai suoi risultati e le trasmettono alla Commissione e al BEREC.

2. Su richiesta dell'autorità nazionale di regolamentazione, i fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, compresi i fornitori di servizi di accesso a Internet, rendono disponibili a tale autorità nazionale di regolamentazione informazioni pertinenti gli obblighi di cui agli articoli 3 e 4, in particolare informazioni concernenti la gestione della capacità della loro rete e del traffico, e motivano le misure di gestione del traffico eventualmente applicate. Tali fornitori forniscono le informazioni richieste nel rispetto dei termini e del livello di dettaglio specificati dall'autorità nazionale di regolamentazione.

3. Entro il 30 agosto 2016, allo scopo di contribuire all'applicazione coerente del presente regolamento, il BEREC, previa consultazione delle parti interessate e in stretta cooperazione con la Commissione, formula orientamenti per l'attuazione degli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione a norma del presente articolo.

4. Il presente articolo non pregiudica i compiti assegnati dagli Stati membri alle autorità nazionali di regolamentazione o alla stessa o ad altre autorità competenti conformemente al diritto dell'Unione.

4.1 Qualità dei servizi di accesso a Internet

Il Regolamento 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 promuovere la costante disponibilità dell'accesso non discriminatorio a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico. A tal fine le ANR 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 (art. 5, comma 1).

AGCOM, al riguardo, non ha ritenuto necessario modificare la regolamentazione vigente.

Allo stato, la qualità dei servizi di accesso a Internet (“IAS”) da rete fissa viene rilevata in ogni regione italiana con sonde che misurano i due profili più diffusi per ogni operatore. I dati vengono aggregati con scadenza semestrale e pubblicati sul sito www.misurainternet.it nella sezione “Valori statistici comparativi”. Per la rete mobile, invece, sono pianificate apposite campagne di *drive test* per la verifica della qualità del servizio di connessione ad Internet ed i dati sono resi disponibili attraverso un’apposita applicazione web cartografica disponibile sul sito www.misurainternetmobile.it.

4.2 Pubblicazione reportistica

Nel corso del 2017, AGCOM ha svolto una costante attività di vigilanza sul diritto degli utenti a una rete priva di restrizioni arbitrarie, che possano favorire una certa categoria di utenti a discapito degli altri in base a scelte commerciali degli operatori. In quest’ottica, AGCOM è stata impegnata nella vigilanza delle offerte *zero-rating*, delle pratiche di *traffic management*, e dei servizi specializzati. Tale attività ha avuto un importante effetto di *moral suasion*, inducendo alcuni operatori a interrompere o a rimodulare talune offerte *zero-rating* o pratiche di gestione del traffico non in linea con il Regolamento.

In conformità a quanto previsto dal Regolamento (art. 5, comma 1), una relazione dei lavori è stata pubblicata sul sito web www.agcom.it ed analogamente trasmessa alla Commissione europea e al BEREC.

5 Art. 6 – Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione degli articoli 3, 4 e 5 e adottano tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano alla Commissione tali norme e misure entro il 30 aprile 2016 e provvedono senza indugio a darle notifica di ogni ulteriore modifica.

Nel mese di dicembre 2016 AGCOM aveva inviato una segnalazione al Governo italiano per introdurre sanzioni dirette e più severe per la violazione delle norme sulla *net neutrality*. L'ordinamento italiano prevedeva, infatti, una riserva di legge in caso di sanzioni amministrative pecuniarie.

Nel frattempo, in caso di violazione delle norme sulla *net neutrality*, AGCOM si avvaleva di un meccanismo di sanzione indiretta. Tale meccanismo prevedeva che la non conformità al Regolamento venisse dapprima accertata con una diffida ad adempiere e, in caso di inottemperanza alla diffida, punita con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10 mila a circa 250 mila euro (art. 1, comma 31 della legge 249/97). Ai sensi di legge, rimaneva agli operatori però la facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta della sanzione, attraverso una oblazione pari a circa 20 mila euro.

La legge n. 167 del 20 novembre 2017 ("Legge Europea 2017") ha introdotto il nuovo comma 16-ter dell'articolo 98 del Codice delle comunicazioni elettroniche, ai sensi del quale, in caso di violazione dell'articolo 3 del Regolamento UE n. 2015/2120, *"l'Autorità irroga una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 120.000 a euro 2.500.000 e ordina l'immediata cessazione della violazione. Qualora l'Autorità riscontri, ad un sommario esame, la sussistenza di una violazione dell'articolo 3, paragrafi 1, 2, 3 e 4, del citato regolamento (UE) 2015/2120 e ritenga sussistere motivi di urgenza dovuta al rischio di un danno di notevole gravità per il funzionamento del mercato o per la tutela degli utenti, può adottare, sentiti gli operatori interessati e nelle more dell'adozione del provvedimento definitivo, provvedimenti temporanei per far sospendere la condotta con effetto immediato"*.¹⁶

¹⁶ Ai sensi del comma 16-quater *"L'Autorità può disporre la pubblicazione dei provvedimenti adottati ai sensi dei commi 16-bis e 16-ter, a spese dell'operatore, sui mezzi di comunicazione ritenuti più idonei, anche con pubblicazione su uno o più quotidiani a diffusione nazionale"*.