

DELIBERA N. 649/09/CONS

Avvio di indagine conoscitiva concernente “Garanzie dei consumatori e tutela della concorrenza con riferimento ai servizi vocali su protocollo internet (VoIP) ed al traffico *peer-to-peer* da rete mobile”

L'AUTORITA'

NELLA sua riunione di Consiglio del 19 novembre 2009;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 177 del 31 luglio 1997;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481 recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 270 del 18 novembre 1995;

VISTA la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;

VISTA la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;

VISTA la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 recante “Codice delle comunicazioni elettroniche”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 214 del 15 settembre 2003 e, in particolare:

- l’art. 3 che riconosce i “diritti inderogabili di libertà delle persone nell’uso dei mezzi di comunicazione”;
- l’art. 4, c. 3, che attribuisce alla disciplina delle reti e servizi di comunicazione elettronica l’obiettivo di “e) promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale; f) garantire in modo flessibile l’accesso e l’interconnessione per le reti di comunicazione elettronica a larga

banda, avendo riguardo alle singole tipologie di servizio, in modo da assicurare concorrenza sostenibile, innovazione e vantaggi per i consumatori; ...; h) garantire il rispetto del principio di neutralità tecnologica, inteso come non discriminazione tra particolari tecnologie, non imposizione dell'uso di una particolare tecnologia rispetto alle altre e possibilità di adottare provvedimenti ragionevoli al fine di promuovere taluni servizi indipendentemente dalla tecnologia utilizzata;

- l'art. 13 (*Obiettivi e principi dell'attività di regolamentazione*), che attribuisce al Ministero e all'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di promuovere la concorrenza assicurando che gli utenti "ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità" ed incentivando la pubblicazione di informazioni chiare "in particolare garantendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico" (c. 6, lett. d);
- l'art. 70 (*Contratti*) che, nel prescrivere il contenuto minimo dei contratti di comunicazioni elettroniche stipulati coi consumatori, impone chiari obblighi di informazione, nonché disposizioni in tema di diritto di recesso;
- l'art. 71 (*Trasparenza e pubblicazione delle informazioni*) ai sensi del quale "L'Autorità assicura che informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, nonché alle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico, siano rese disponibili agli utenti finali e ai consumatori, conformemente alle disposizioni dell'allegato n. 5. L'Autorità promuove la fornitura di informazioni che consentano agli utenti finali, ove opportuno, e ai consumatori di valutare autonomamente il costo di modalità di uso alternative, anche mediante guide interattive";
- l'art. 72 (*Qualità del servizio*) che attribuisce all'Autorità il potere di prescrivere alle imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico di pubblicare, a uso degli utenti finali, informazioni comparabili, adeguate ed aggiornate sulla qualità dei servizi offerti; nonché di precisare "tra l'altro, i parametri di qualità del servizio da misurare, nonché il contenuto, la forma e le modalità della pubblicazione, per garantire che gli utenti finali abbiano accesso ad informazioni complete, comparabili e di facile consultazione, anche utilizzando i parametri, le definizioni e i metodi di misura indicati nell'allegato n. 6";

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e, in particolare, gli artt. 5 (Obblighi di informazione), 50 e ss. sui contratti a distanza;

VISTA la delibera n. 179/03/CSP recante "Approvazione della direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2, della legge 31 luglio 1997, n. 249", pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 193 del 21 agosto 2003;

VISTA la delibera n. 664/06/CONS, recante "Adozione del regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di fornitura di servizi di comunicazione elettronica mediante contratti a distanza", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 299 del 27 dicembre 2006;

VISTA la delibera n. 96/07/CONS, recante “Modalità attuative delle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 53 del 5 marzo 2007;

VISTA la delibera n. 126/07/CONS, recante “Misure a tutela dell’utenza per facilitare la comprensione delle condizioni economiche dei servizi telefonici e la scelta tra le diverse offerte presenti sul mercato ai sensi dell’articolo 71 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 99 del 30 aprile 2007;

VISTA la delibera n. 217/01/CONS recante “Regolamento concernente l’accesso ai documenti” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 141 del 20 giugno 2001, come modificata dalla delibera n. 335/03/CONS recante “Modifiche ed integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS”;

VISTO il Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità, adottato con la delibera n. 316/02/CONS del 9 ottobre 2002 (in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 259 del 5 novembre 2002), nel testo coordinato con le modifiche introdotte da ultimo dalla delibera n. 56/08/CONS del 23 gennaio 2008, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 95 del 22 aprile 2008 e successive modificazione e integrazioni ed in particolare l’art. 27, comma 1, secondo cui “l’Autorità può disporre l’audizione dei soggetti interessati al procedimento e delle categorie rappresentative degli interessi diffusi relativi al procedimento stesso”;

CONSIDERATA l’importanza crescente che assumono i servizi dati in mobilità nell’evoluzione dei mercati di reti e servizi mobili e, in particolare, la crescente incidenza di questi servizi sulla spesa dei consumatori e dell’utenza finale;

CONSIDERATO che i fornitori di servizi di comunicazione in mobilità dispongono di strumenti tecnici che permettono loro di distinguere tra le varie trasmissioni di dati, quali la voce o il *peer-to-peer*. Le pratiche di gestione del traffico dati (c.d. *traffic management*) possono, da un lato, consentire una più elevata qualità dei servizi premium e contribuire a garantire la sicurezza delle comunicazioni e, dall’altro lato, le stesse tecniche possono essere utilizzate con modalità tali da comportare il concreto rischio del deterioramento della qualità di altri servizi o dell’ostacolo all’utilizzo di servizi e di applicazioni differenti disponibili in rete;

CONSIDERATO che potrebbe risultare opportuno fissare livelli minimi di qualità relativi ai servizi di trasmissione dati in mobilità, con specifico riguardo alle pratiche volte a limitare l’utilizzo di applicazioni VoIP e il traffico *peer-to-peer*, al fine di tutelare il consumatore e l’utente finale, nonché di garantire condizioni non discriminatorie nella modalità di gestione del traffico dati;

CONSIDERATO, inoltre, che, a fronte dell’attuazione di nuove forme di *traffic management*, potrebbe risultare opportuno individuare nuovi requisiti di trasparenza delle offerte rivolte ai consumatori e agli utenti finali, al fine di garantire a questi ultimi

informazioni complete, chiare e tempestive circa la natura del servizio acquistato, le modalità di gestione del traffico ed il loro impatto sulla qualità del servizio reso, le eventuali modifiche contrattuali, nonché qualsiasi altra limitazione (ad esempio tetti massimi alla larghezza di banda o la velocità di connessione disponibile) che il gestore intenda introdurre nei contratti stipulati o da stipulare con i consumatori e gli utenti finali;

CONSIDERATO, altresì, lo stato di avanzamento della riforma del quadro regolamentare relativo ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica, in corso di discussione a livello comunitario ed, in particolare, l'accordo tra Parlamento europeo e Consiglio concluso lo scorso 5 novembre 2009 dal Comitato di conciliazione in relazione alla riforma del quadro regolamentare comunitario in materia di comunicazioni elettroniche;

CONSIDERATO che l'art. 1 (3)a della nuova Direttiva Quadro, approvata mediante il predetto accordo s'intitola "The new Internet Freedom Provision" e stabilisce che le misure prese dagli Stati membri relativamente all'accesso o all'uso, da parte degli utenti finali, dei servizi di comunicazioni elettroniche debbano rispettare i fondamentali diritti e libertà delle persone, come garantite dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e libertà fondamentali e dai principi generali dell'ordinamento comunitario. In particolare, il par. 2 di siffatto articolo prevede che ogni eventuale misura che comporti restrizioni ai diritti fondamentali e alle libertà individuali possa essere imposta solo se sia appropriata, proporzionata e necessaria in una società democratica, e che la sua implementazione sia soggetta ad adeguate garanzie di ordine procedurale;

CONSIDERATA, pertanto, la necessità di analizzare i profili economici, tecnici e giuridici connessi alle pratiche di gestione del traffico dati e, più specificamente, alle pratiche volte a limitare l'utilizzo delle applicazioni VoIP e il traffico *peer-to-peer*, al fine di garantire la tutela del consumatore finale ed una effettiva concorrenza nei mercati in questione;

RITENUTO, a tale riguardo, che – anche in previsione di eventuali interventi dell'Autorità - la particolare innovatività dei servizi offerti suggerisce di disporre del maggior dettaglio di informazioni relativamente alle prassi eventualmente poste in essere dagli operatori interessati; nonché di acquisire i dati inerenti alle loro *policies* in materia, anche al fine della ponderazione e del contemperamento dell'interesse pubblico con gli interessi di tutte le parti private;

RITENUTA la opportunità di esaminare altresì i profili concorrenziali e di tutela dell'utenza che caratterizzano i servizi dati in mobilità, con specifico riferimento alle pratiche volte a limitare l'utilizzo delle applicazioni VoIP e il traffico *peer-to-peer*, anche al fine di valutare possibili interventi da parte dell'Autorità;

UDITA la relazione dei Commissari Michele Lauria e Roberto Napoli relatori ai sensi dell'art. 29 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

Articolo 1 (Avvio di indagine conoscitiva)

- 1.** E' indetta un'indagine conoscitiva concernente le "Garanzie dei consumatori e tutela della concorrenza con riferimento ai Servizi vocali su protocollo internet (VoIP) ed al traffico *peer-to-peer* da rete mobile", allo scopo di analizzare i profili tecnici, economici e giuridici che caratterizzano i servizi dati in mobilità, con specifico riguardo al VoIP e al *peer-to-peer*, e valutare la possibilità di eventuali interventi a tutela della concorrenza e dei consumatori e degli utenti finali.
- 2.** La responsabilità dell'indagine conoscitiva è affidata a Ivana Nasti, dirigente della Direzione Tutela dei consumatori, e a Paolo Alagia, dirigente della Direzione studi, ricerca e formazione.
- 3.** Le modalità di partecipazione all'indagine conoscitiva, da parte dei soggetti interessati, sono indicate con comunicazione pubblicata sul Bollettino ufficiale e sul sito *web* dell'Autorità.
- 4.** Il termine di conclusione dell'indagine conoscitiva è di 120 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti, calcolate sulla base delle date dei protocolli dell'Autorità in partenza e in arrivo. I termini dell'indagine conoscitiva possono essere prorogati dall'Autorità con determinazione motivata.

La presente delibera è pubblicata nel Bollettino Ufficiale e sul sito *web* dell'Autorità. La presente delibera è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Napoli, 19 novembre 2009

IL PRESIDENTE

Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE

Michele Lauria

IL COMMISSARIO RELATORE

Roberto Napoli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Viola