Contributo di Telecom Italia alla Consultazione pubblica su "Garanzie dei consumatori e tutela della concorrenza con riferimento ai servizi VoIP e peer-to-peer su rete mobile"
(Del. 39/11/CONS)

1. Premessa

Come indicato dall'Autorità si sta assistendo ad un continuo incremento sulle reti mobili del traffico dati, dovuto soprattutto ad applicazioni bandwidth hungry quali le applicazioni p2p e si stima che il traffico dati in mobilità raddoppierà ogni anno almeno per il prossimo triennio.

Gli operatori mobili, ed in particolare i *mobile network operator* (MNO), che sono i detentori delle reti di accesso in mobilità sostengono tutti i costi per implementare ed adeguare le reti. Essi sono impegnati nell'upgrade delle loro reti, anche a livello di backhauling, (nei prossimi 4 anni essi investiranno circa 20 miliardi di euro) ma ciò da solo non basterà a sostenere nel tempo la crescita del traffico in mobilità. Anche perché la sostenibilità di internet del futuro non potrà essere garantita attraverso un aumento dei prezzi al dettaglio (anche se una loro rimodulazione in funzione della qualità richiesta avrebbe effetti positivi sul welfare complessivo).

Di conseguenza, a parere della scrivente, la regolamentazione dovrebbe evolvere verso meccanismi che aumentino la contribuzione degli *Over The Top* (OTT) che siano interessati a raggiungere la base clienti dell'operatore medesimo, per fare in modo che questi ultimi partecipino ai costi di gestione della rete. In sostanza, in uno scenario competitivo caratterizzato da una sempre più forte competizione su servizi non più legati all'infrastruttura ma orientati verso contenuti e applicazioni, la sfida potrà essere vinta solo innovando in modo significativo l'attuale modello di business che ha consentito agli OTT di raggiungere, a livello mondiale, ricavi totali analoghi a quelli conseguiti dagli operatori di rete per l'accesso ad Internet, senza partecipare agli oneri di esercizio e gestione delle reti.

Posto che i meccanismi di gestione del traffico sono intrinsechi all'esercibilità di qualsiasi rete fissa o mobile di comunicazioni elettroniche in qualsiasi tecnologia, nello scenario di mercato attuale la crescente diffusione dei servizi mobili P2P incide sulla crescita del traffico dati e rende l'adozione di tecniche di traffic management un'operazione ancor più necessaria al fine di garantire una qualità media dei servizi, in aderenza all'offerta commerciale sottoscritta, per la generalità della clientela. Una gestione razionale della rete si rende, infatti, indispensabile alla luce dell'evoluzione che ha investito la struttura del mercato per prevenire o intervenire nel caso di congestioni locali ed indisponibilità del servizio.

L'assetto concorrenziale, in particolare, ha recentemente subito cambiamenti tali che alla competizione tra i diversi operatori di rete (Telco) si è affiancata una competizione "Telco

versus OTT". Questi ultimi, implementando modelli verticali di servizi costruiti su server e software, creano una "rete logica" che contiene informazioni e servizi.

L'operatore viene dunque relegato al ruolo di mero fornitore di connettività, passivo rispetto alla continua crescita di traffico e dei contenuti che viaggiano in rete. Così, pur non partecipando ai ricavi generati dai servizi OTT, l'operatore si trova a sopportare gli accresciuti costi di trasporto al fine di sviluppare architetture più efficienti in grado di soddisfare le accresciute funzioni d'uso. Mentre l'operatore di telecomunicazioni sopporta gli oneri di questi adeguamenti, l'OTT ne sfrutta i crescenti vantaggi.

A questo si aggiunga che, mentre gli operatori di rete in posizione dominante sono soggetti a rigidi vincoli normativi e regolamentari nazionali, che spesso si traducono in limiti allo sviluppo dell'attività, gli OTT, che hanno un maggiore potere di mercato e una pesante dominanza sovranazionale, non sono assoggettati ad alcun tipo di vincolo asimmetrico e spesso eludono le stesse normative nazionali.

Quindi, mentre l'operatore deve fornire accesso e servizi a terzi con cui poi compete sul mercato retail, l'OTT non solo non è assoggettato ad analoghi obblighi, ma spesso interviene anche per richiedere ulteriori garanzie sulle condizioni di trasporto dei contenuti.

È questo il caso del tema della Net Neutrality: gli OTT, che oggi rappresentano gateway di dimensione mondiale per l'accesso all'informazione e ai contenuti, e che non danno alcuna garanzia su un trattamento "neutrale" nell'accesso all'informazione presente sulla rete, chiedono tutele sul trattamento dell'informazione e dei contenuti accessibili tramite i loro servizi.

In tale contesto, ci appare opportuno esprimere un apprezzamento circa l'inclusione, nel testo in consultazione, del delicato tema del two-sided market.

E' importante, tuttavia, svolgere alcune considerazioni e puntualizzazioni per meglio definire il tema alla luce di quelle asimmetrie di cui la regolamentazione deve tenere conto, per uno sviluppo equilibrato del mercato, in particolare ove si consideri che molti Over The Top operano nel mercato internet secondo l'approccio del two-sided market. Tali soggetti spesso offrono gratuitamente i loro servizi alla clientela senza rispettare il quadro degli obblighi relativi ai servizi di comunicazione elettronica, usufruendo dell'accesso ad Internet a larga banda fornito dagli operatori di rete mobile e remunerandosi attraverso la pubblicità.

Operano dunque in maniera non dissimile dalle normali televisioni commerciali in chiaro, che offrono gratuitamente spettacoli per attrarre audience, e di fatto poi rivendono questa audience agli inserzionisti pubblicitari.

Ma nel mondo delle telecomunicazioni quelle che abbiamo definito asimmetrie rendono pericoloso il "gioco" del two sided market.

1. In primo luogo, come accennato, l'Over The Top opera in maniera totalmente asimmetrica e senza grandi responsabilità economiche: si remunera su un lato del

mercato (i ricavi pubblicitari) ma non effettua alcun investimento sull'altro lato del mercato (la fornitura dell'accesso in banda larga). Il tema è già preso in considerazione dall'Autorità al punto D14 dell'Allegato A della Delibera 39/11/CONS (di seguito indicato come "indagine conoscitiva"): è noto quindi il fatto che gli operatori di rete sono chiamati ad effettuare ingenti investimenti per poter essere in grado di gestire la grande, e sempre crescente, richiesta di banda generata dai servizi offerti dagli OTT.

2. In secondo luogo, vale la pena ricordare che solo uno dei lati del mercato è regolamentato. Contemporaneamente, però, il lato non regolamentato è comunque soggetto alle leggi locali (ad esempio in tema di privacy, di riconoscimento della clientela, di fiscalità). Come anticipato, gli operatori di rete, Telecom Italia in particolare, sono soggetti a precisi obblighi regolamentari e sono scrutinati ai fini della analisi del mercato, mentre gli OTT si trovano ad operare senza vincoli di alcun tipo, spesso in un ambito transnazionale (che consente loro, in alcuni casi, di decidere in quale Paese posizionare i propri server al fine di operare secondo il regime legale di quel particolare Paese). In estrema sintesi, possiamo affermare che sul mercato a due lati si fronteggiano operatori locali, soggetti a leggi locali e vincoli regolamentari (particolarmente stringenti in caso di dominanza) e soggetti transnazionali o addirittura globali, non soggetti a vincoli regolamentari e che "scelgono" il regime legale a loro più congeniale.

3. Anche gli operatori integrati che provano ad operare su entrambi i lati del mercato si trovano in difficoltà: Telecom Italia, ad esempio, è soggetto avente significativo potere di mercato su un lato ma soggetto assolutamente minoritario sull'altro lato, su cui subisce anzi una pressione competitiva non del tutto legittima per via di quelle disparità argomentate al punto precedente.

4. Il tema dell'equilibrio degli investimenti, trattato dall'Autorità al punto D15 dell' Indagine Conoscitiva, non esaurisce l'argomento. In linea teorica è corretto sostenere che uno sviluppo dei contenuti è inutile se non c'è capacità di banda, o viceversa. Ma i soggetti che effettuano investimenti sono differenti, operano con logiche diverse e con vincoli diversi.

La vera sfida per i Regolatori (non solo le NRA, ma anche la Commissione) è cercare di riequilibrare il mercato globale. Occorre prendere consapevolezza che oltre i mercati locali c'è un mercato transnazionale che vive di regole proprie, e che corre più veloce della regolamentazione.

Alla luce di quanto detto, emerge la necessità di inserire nel dibattito sulla Net Neutrality considerazioni circa i nuovi rapporti di forza tra operatori e OTT.

Se il consumatore resta sicuramente soggetto da tutelare, tale tutela deve essere garantita anche da chi sul mercato ha acquisito posizioni di dominanza internazionale grazie, e a scapito, degli investimenti sostenuti interamente dagli operatori di rete.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, ci sembra opportuno precisare che l'accesso incondizionato ai contenuti da parte del consumatore non possa tradursi unicamente

nell'imposizione di vincoli e regole in capo all'operatore di rete, bensì debba realizzarsi con la condivisione di un insieme di principi, tra i quali trasparenza delle informazioni ma anche partecipazione agli investimenti, da parte di tutti i soggetti che prosperano sulla rete. In generale i fornitori di servizi/applicazioni devono essere pertanto coinvolti nel modello economico prevedendo la remunerazione degli operatori di rete sulla base delle risorse utilizzate nell'ambito della fornitura dei servizi.

Pertanto, la necessità di porre in atto rapidamente delle azioni per riequilibrare il mercato, per garantire il recupero degli investimenti delle Telco e per realizzare un level playing field in entrambi i lati del mercato risulta cruciale.

Allo stesso tempo ci appare opportuno ribadire come sia indispensabile, nell'affrontare il dibattito sulla Net Neutrality, tenere in seria considerazione le asimmetrie e le connesse criticità che vanno affermandosi sul mercato.

La realtà attuale è però quella in cui, malgrado gli sforzi profusi dagli operatori nell'intervenire con massicci investimenti per adeguare le loro reti, considerato anche il fatto che nel mondo mobile le risorse frequenziali sono limitate e condivise tra gli utenti, si pone il problema innanzitutto di evitare il presentarsi di criticità di congestione delle reti, garantendone la sicurezza e l'integrità, ma anche di mantenere i livelli di qualità delle diverse tipologie di servizi su standard soddisfacenti per la clientela.

Il tema della qualità del servizio offerto è a parere di Telecom Italia fondamentale anche se internet è per sua natura caratterizzata dal principio del best effort, ossia dal fatto che i vari parametri legati alla trasmissione dei dati (in primis la velocità di trasmissione del segnale) dipendono dall'intensità del traffico sulla rete nel momento in cui ha luogo la connessione. In questo contesto non vi sono garanzie che tutti i pacchetti di dati arrivino a destinazione, oppure vi arrivino entro un certo lasso di tempo. Ciò è ampliato nel caso delle reti mobili perché il segnale è condiviso tra gli utenti che in un determinato momento sono contemporaneamente connessi all'interno di una medesima cella.

Sulla base delle necessità sopra evidenziate gli operatori mobili cercano di gestire sulle loro reti il traffico dati (c.d. *traffic management*) in maniera più efficiente, differenziando le priorità di instradamento del segnale in base ai diversi servizi e applicazioni, e introducendo offerte/profili che limitano l'accesso al VoIP e al p2p su determinati piani tariffari, che per questa ragione hanno un pricing più conveniente. E lo fanno adottando meccanismi che ottimizzino la gestione delle risorse di rete e della banda disponibile.

In particolare nei confronti del p2p che, come detto si sostanzia in applicazioni bandwidth hungry, nonché nei confronti degli utenti che consumano in modo massiccio risorse di banda (c.d. *heavy users*) i meccanismo di gestione del traffico adottato è quello del c.d. traffic shaping, che consiste nel limitarne la fruizione nelle ore di punta e al superamento di un determinato *cap* di bite consumati dall'utente.

L'applicazione di tecniche di gestione del traffico non comporta di per se stessa né problematiche concorrenziali né verso la clientela in considerazione del fatto che la finalità propria delle tecniche di gestione delle reti pubbliche, in modo neutrale rispetto alle tecnologie utilizzate, è per l'operatore il miglioramento della qualità media di una pluralità di servizi forniti alla clientela finale, dando a tutti indistintamente la possibilità di accedere ai

servizi ed assicurando l'efficienza e la sostenibilità economico-commerciale delle reti pubbliche. Le tecniche di gestione del traffico sono meccanismi interni alle reti degli operatori, applicati tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e della necessità di garantire il corretto funzionamento dei servizi contrattualizzati con gli utenti.

Si sottolinea inoltre che qualsiasi rete pubblica, anche per la fornitura dell'accesso ad Internet, va gestita preventivamente al fine di rendere prevedibile il comportamento dinamico della rete in termini di disponibilità e qualità media dei servizi ed evitare il collasso stesso della rete e di conseguenza il diniego dei principi di neutralità della rete.

Di conseguenza la classificazione dei servizi tra gestiti e non gestiti va superata in quanto la fornitura di qualsiasi servizio richiede una adeguata gestione della rete. Al contrario appare più appropriato distinguere tra servizi pubblici end-to-end forniti dall'operatore (come ad esempio la telefonia o la videofonia in prospettiva offerti attraverso il modello NGN su rete IP) e quelli dati peer-to-peer (anche di tipo voce) tipicamente ristretti a community omogenee e forniti attraverso applicazioni operate su un generico accesso ad Internet.

Le tecniche di gestione della rete non devono essere assimilate a determinate offerte commerciali, in quanto le tecniche di gestione della rete possono essere fattori abilitanti la fornitura di alcune offerte, ma la modifica delle offerte commerciali rientra nell'ambito delle strategie commerciali degli operatori. Naturalmente è necessario che l'Autorità di regolamentazione di settore vigili a che questi meccanismi di traffic management non siano impiegati con l'intento di attuare comportamenti anti-concorrenziali, vale a dire che non portino a discriminare i diversi *content provider* con azioni di *blocking* ai servizi e applicazioni fornite da alcuni di questi.

E' fondamentale che i rimedi individuati dagli operatori per preservare le loro reti da casi di congestione e quindi di degrado della qualità devono ispirarsi innanzitutto ad un principio di proporzionalità degli interventi adottati rispetto alle finalità perseguite.

Occorre garantire inoltre che le azioni di traffic management adottate dagli operatori non violino la tutela della privacy e dei dati personali della clientela e che siano comunicate alla clientela in modo chiaro e puntuale nell'ambito dell'offerta sottoscritta senza entrare nel merito dei dettagli tecnici di pertinenza dell'operatore, in modo da mettere in grado il singolo consumatore di effettuare una scelta pienamente consapevole sul profilo tariffario a lui confacente e sulle eventuali limitazioni che lo stesso potrebbe comportare.

2. L'evoluzione del mercato broadband

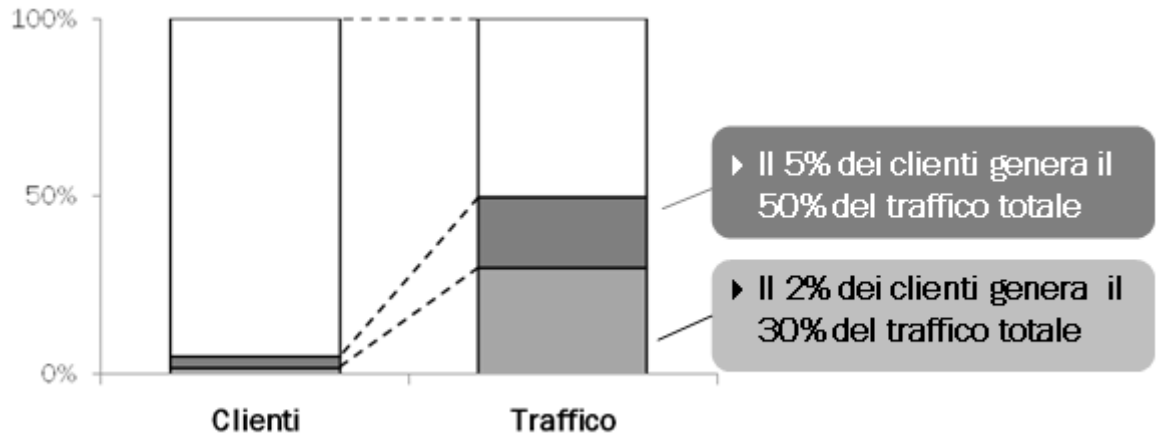
[omissis]

3. Politiche di gestione delle reti (network management) e segmentazione delle offerte

Le reti mobili italiane dovranno essere sviluppate per supportare lo scenario evolutivo sopra delineato. Sarà però anche necessario che tale sviluppo avvenga sulla base di condizioni di sostenibilità sia dal punto di vista tecnico che economico.

Allo stato attuale si assiste, sia sulle reti fisse che sulle reti mobili, ad una elevata concentrazione del traffico su una percentuale di clienti molto bassa.

Fig. 8 – Clienti vs. volumi scaricati su rete mobile



Come si può vedere dalla fig. 8, il 50% del traffico dati su rete mobile è generato dal 5% dei clienti ed il 30% del traffico del 2% dei clienti. In altre parole la gran parte della capacità della rete viene utilizzata da una piccola parte di clienti (i c.d. heavy users) e dal momento che questi ultimi tendenzialmente pagano quanto la maggioranza dei clienti (con livelli di consumo più uniformi), si determina un'incoerenza di fondo tra pagamento ed utilizzo delle risorse, tale da minare nel medio-lungo periodo l'equilibrio economico delle reti.

Da un punto di vista prettamente tecnico occorre poi evitare che la minoranza di clienti assorba in maniera sproporzionata le risorse di rete condivise, determinando un decadimento marcato della qualità del servizio reso alla generalità della clientela.

Pertanto in uno scenario del genere ed in presenza di una sempre maggiore crescita di traffico IP indistinto, l'operatore è costretto ad introdurre sempre più meccanismi di gestione delle reti al fine di intervenire, nel caso di congestioni locali ed indisponibilità del servizio, mediante cap sulla banda massima utilizzabile, applicabile o al raggiungimento di determinati livelli di consumo o nel caso di utilizzo di servizi point to point dati (indipendentemente dall'applicazione).

In particolare, l'assenza nelle offerte dei meccanismi di controllo del traffico IP generato dal cliente comporta effetti negativi sulla gestione dello spettro radio come risorsa scarsa e costosa. L'introduzione di meccanismi di controllo/gestione è quindi essenziale, dato che una eventuale saturazione dei canali radio vanificherebbe qualsiasi policy accurata di gestione nella rete core.

L'obiettivo di fondo delle politiche di traffic management è quello di mantenere un livello medio di qualità che garantisca una user esperience soddisfacente per tutti gli utilizzatori, tenendo presente che, allo stato, la gran parte dei clienti delle reti mobili utilizzano prevalentemente applicazioni di tipo real time che sono proprio quelle che, in caso di congestione della rete, entrerebbero in maggiore sofferenza.

Le tecniche di traffic management devono essere applicate sia a livello di accesso che di rete "core" in quanto i servizi impattano non solo sulle rete di accesso (ed in particolare sull'uso delle risorse frequenziali), ma impattano pesantemente anche sulle reti "core" dell'operatore, anche in termini di effettiva disponibilità e qualità predefinita dei servizi offerti. Pertanto nella fornitura dei servizi è necessario garantire coerenza tra livello di disponibilità in accesso ed in rete.

E' fuorviante entrare nella discussione, a livello regolamentare, sulle specifiche tecnologie utilizzabili per gestire la propria rete IP, dato che la tecnologia e l'innovazione evolvono rapidamente ed è compito degli operatori scegliere i meccanismi di gestione più appropriati.

Le disamine tecniche proposte nel documento di AGCom ed il tentativo di classificare le varie alternative appaiono confondere gli abilitanti tecnologici intrinseci nelle reti IP, le finalità commerciali, ed eventuali abusi anti-concorrenziali (da presidiare e su cui intervenire ex-post sulla base degli ampi poteri che già hanno le autorità nazionali).

L'applicazione di tecniche di gestione del traffico non comporta di per se né problematiche concorrenziali né verso la clientela in considerazione del fatto che la finalità propria delle tecniche di gestione delle reti pubbliche, in modo neutrale rispetto alle tecnologie utilizzate, è per l'operatore il miglioramento della qualità media di una pluralità di servizi forniti alla

clientela finale, dando a tutti indistintamente la possibilità di accedere ai servizi ed assicurando l'efficienza e la sostenibilità economico-commerciale delle reti pubbliche.

Il modello "best effort" in una rete multi-servizi "All-IP" non determina la neutralità della rete, ma l'imprevedibilità delle performance fornite e la prevalenza di chi genera tanto traffico a discapito dei clienti che ne generano di meno, ma ad es. usufruiscono di servizi "critici" come la telefonia.

La generalità dei principi ed obblighi imposti dalla regolamentazione europea, tra cui quelli relativi alla Net Neutrality, richiedono di superare il modello "best effort" di Internet verso il modello standard della NGN definito da ETSI ed ITU. Anche le tecniche di Packet Inspection, essenziali per gestire le reti Internet di pura connettività IP, si stanno definendo in ITU-T (ad es. la quasi conclusa Racc. Y.DPIREQ e l'attività sulla nuova Racc. Y.DPIFR dovrebbero chiarire trasparentemente la finalità tecnologica e necessaria di tale tecnologia).

E' opportuno superare le negatività che vengono strumentalmente associate a tali tecnologie, soprattutto da parte di fornitori internazionali di servizi/applicazioni su Internet (OTT). Va infatti precisato che le stesse analizzano alcuni campi del pacchetto IP per identificare le applicazioni che l'hanno generato, senza mai entrare nel merito del "payload applicativo" (es. non viene presa in considerazione nessuna informazione sul contenuto del file scambiato), con ciò garantendo il pieno rispetto della neutralità della rete e della privacy del cliente.

Il tema delle politiche di gestione della rete possiamo considerarlo legato ad un concetto di sviluppo della rete tecnicamente sostenibile nell'ambito di un contesto in cui le risorse non sono illimitate e risulta pertanto inimmaginabile che un operatore possa semplicemente incrementare la propria capacità di rete al fine di soddisfare qualsiasi livello di domanda e/o evitare qualsiasi situazione di saturazione. Parallelamente esiste un tema legato alla sostenibilità economica dei modelli di sviluppo delle reti mobili, legato essenzialmente alla necessità di individuare un nuovo equilibrio economico in cui ciascun servizio possa concorrere in maniera equilibrata alla copertura degli investimenti realizzati dall'Operatore evitando forme di sussidio incrociato non sostenibili a lungo termine.

Ad oggi il grande sviluppo delle reti dati mobili è stato sostenuto in parte consistente dai ricavi dei servizi voce, il che ha consentito di diffondere i servizi di broadband mobile a prezzi accessibili a tutta la customer base (utilizzatrice ovviamente anche dei tradizionali servizi voce). Parimenti ad oggi, come visto dalla figura 8, le risorse di rete impegnate dagli heavy users sono per la gran parte finanziate dalla massa degli utilizzatori "normali" dei servizi voce e dati.

Quindi, pur nella non discriminazione dei clienti e dei fornitori di servizi, deve essere consentito agli Operatori di proporre una offerta commerciale differenziata a seconda della tipologia di servizi cui vuole accedere (mera connettività, peer to peer e VoIP), lasciando al cliente ed alla libera concorrenza la scelta della proposizione più opportuna.

In conclusione le politiche di gestione della rete, da una parte, e la differenzazione delle offerte per tipologia di servizi, dall'altra, determinando un'evoluzione più efficiente delle reti e dei relativi investimenti addizionali, consentono un miglioramento della qualità dei servizi per

tutti gli utilizzatori, mettendo in grado gli operatori mobili di continuare a fornire sul mercato servizi di accesso a larga banda a condizioni sostenibili per tutti i clienti (in relazione alle singole esigenze di utilizzo).

In caso contrario:

i) l'assenza di politiche di gestione delle reti farebbe si che il costo dei significativi investimenti aggiuntivi, per sostenere gli incrementi di capacità necessari a mantenere a livelli accettabili la qualità dei servizi, sarebbero inevitabilmente passati sul mercato e pagati dai clienti sotto forma di maggiori prezzi;

ii) l'assenza di una politica di segmentazione della domanda costringerebbe gli operatori a recuperare gli investimenti sostenuti per lo sviluppo delle reti in maniera indiscriminata sui tutti i clienti dei servizi broadband con una struttura dei prezzi necessariamente mediata, non corrispondente al valore dei singoli servizi resi, e penalizzante in particolar modo la pura connettività;

La conseguenza sarebbe un forte rallentamento della diffusione del servizio di larga banda mobile, soprattutto per quanto riguarda gli usi più innovativi discussi nella sezione precedente.

4. I servizi VoIP su rete mobile

In via preliminare va osservato che i ruoli individuati da AGCom nella sez 1.2 dell'Indagine Conoscitiva sono da rivedere in quanto, a parere della scrivente, vi è una non pienamente condivisibile associazione tra il ruolo di ISP e di operatore mobile di rete o virtuale, nel senso che i servizi pubblici telefonici non sono fornibili dagli ISP, ma da operatori autorizzati per la fornitura di servizi telefonici a disposizione del pubblico. Parimenti appare discutibile associare la fornitura di servizi telefonici end-to-end al ruolo di content provider. Infatti in questo caso non vi è un alcun contributo di contenuto ma al più la semplice instaurazione di comunicazioni vocali tra due clienti finali (o verso un vero fornitore di contenuti o VAS), il che porta tale tematica fuori dal dibattito sulla Net Neutrality.

In effetti i servizi VoIP su rete mobile promossi da diversi fornitori di applicazioni (Skype, Viber, Google Voice, ecc.) altro non sono che servizi p2p che sfruttano, senza averne alcun controllo ed in assenza di specifici accordi, la naturale mobilità dei servizi dati, che peraltro non è generalmente adeguata per le esigenze dei servizi telefonici in termini di prestazioni.

In questo caso non vi è quindi alcun apporto in termini di contenuti o valore aggiunto rispetto alla normale fonia, ma ci si limita semplicemente a meri arbitraggi tariffari consentiti da un'articolazione delle offerte dati strutturate per consentire lo sviluppo della connettività (vedi ad es. le c.d. offerte flat) e dei servizi dati con contenuti innovativi e non certo pensata per i servizi voce. Pertanto anche il confronto tariffario tra servizi telefonici end-to-end offerti dagli operatori mobili e servizi p2p VoIP offerti da fornitori di applicazioni appare fuorviante e non chiarisce la diversa natura dei servizi (con determinate caratteristiche di qualità, integrità, disponibilità e sicurezza da un lato e best effort dall'altro) ed i ruoli nell'ambito della fornitura del servizio ed i relativi costi complessivi.

Abbiamo delineato nel paragrafo precedente l'impatto che tale tipologia di servizi può avere sull'equilibrio economico degli operatori e sul modello di sviluppo della banda larga mobile, è bene però soffermarsi in questa sede sulle implicazioni regolamentari e di tutela dell'utenza ad essi connessa.

In linea generale, è necessario individuare l'esatta categoria regolamentare cui ricondurre le varie tipologie di servizi VoIP attualmente disponibili sul mercato al fine di individuare correttamente il regime autorizzatorio cui gli stessi debbono sottostare e i conseguenti obblighi che debbono essere necessariamente rispettati nella loro fornitura. Ciò al fine di garantire ai clienti i medesimi livelli di garanzia e protezione e di evitare che si determinino asimmetrie regolamentari che si traducano in ingiustificati vantaggi competitivi a favore dei fornitori di servizi/applicazioni attraverso un generico accesso ad Internet.

Questo aspetto è tanto più rilevante quanto più tali servizi tendono ad assimilarsi ai tradizionali servizi voce mobili, ad es. permettendo ai clienti di effettuare e ricevere chiamate su accesso IP di rete mobile utilizzando numerazioni mobili[1], in assenza di qualsivoglia accordo con l'operatore di rete tale da garantire adeguati livelli di qualità.

Peraltro spesso tali servizi vengono promozionati dai fornitori delle relative applicazioni in maniera scarsamente trasparente verso i clienti su aspetti quali ad esempio l'asserita gratuità degli stessi.

Sui sopracitati temi, Telecom Italia ha inviato congiuntamente con Vodafone, Wind e Poste Mobile due diverse comunicazioni (all. 1 e all. 2) che s'intendono integralmente riportate nel presente documento.

Da ultimo si evidenzia che l'analisi condotta dall'Autorità sembra non considerare i servizi mobili VoIP NGN/IMS che, ancorché non ancora disponibili, costituiscono la linea evolutiva comune degli operatori pubblici mobili (soprattutto in ottica di evoluzione verso lo standard LTE) nella fornitura di servizi VoIP pubblici in un'ottica veramente innovativa.

Da questo punto di vista risulta evidentemente sottostimato l'impatto negativo che potrebbe avere un'evoluzione incontrollata degli attuali servizi VoIP su reti mobili in relazione agli investimenti che dovranno essere sostenuti sulle reti dati IP.

Infatti la standardizzazione del VoIP/IMS come servizio telefonico pubblico è ampiamente disponibile, ma gli investimenti sono ingenti e richiedono certezze nel mercato, il rispetto dei ruoli e appropriate remunerazioni e ritorno degli investimenti. L'approccio che sarà scelto da AGCOM in materia dovrà pertanto fornire le necessarie certezze regolamentari, anche nella prospettiva delle imminenti gare per le nuove frequenze.

E' proprio la capacità di Internet pubblica di fornire unicamente il trasporto indistinto di traffico IP che non consente di superare il modello "best effort". Questo è il motivo per cui tutti gli Enti di standardizzazione riconosciuti anche a livello regolamentare (ITU-T a livello globale ed ETSI a livello europeo) hanno definito negli ultimi anni la rete NGN, come risultato

[1] Tramite un artificio che consente di sovrapporre le numerazioni mobili al nickname normalmente utilizzato per fruire del servizo VoIP nell'ambito della community.

della convergenza dei servizi di connessione/comunicazione TLC tradizionali e della pura connettività fornita da Internet su IP.

In questa ottica evolutiva risulterà certamente superata l'attuale suddivisione tra servizi gestiti e non gestiti (sez. 2.2 e 3.2), dato che in realtà tutti i servizi pubblici devono essere adeguatamente gestiti in rete, in modo da non essere "best effort" ed essere in grado di garantire quanto contrattualizzato con la clientela.

5. Aspetti regolamentari e tutela del consumatore

Come correttamente rilevato dall'Autorità nella sezione 10 dell'indagine conoscitiva, la normativa comunitaria ritiene, in linea di principio legittimo, l'uso di tecniche di gestione del traffico in rete e delinea un insieme di misure a tutela del consumatore e degli attori coinvolti nella fornitura dei servizi che già garantiscono una piena consapevolezza da parte della clientela delle caratteristiche dei servizi sottoscritti. A ciò si aggiunga che anche a livello nazionale esiste una consolidata normativa primaria e secondaria in tema di trasparenza informativa e tutela del consumatore. Si vedano, ad esempio, le disposizioni in materia di trasparenza contenute nel Codice delle comunicazioni elettroniche, nel Codice del consumo e nella c.d. Legge Bersani tese a garantire la possibilità per il cliente di effettuare scelte consapevoli, nonché tutte le delibere in materia adottate negli anni dall'Autorità.

Inoltre il crescente peso regolamentare relativamente a qualità, integrità, disponibilità e sicurezza di reti e servizi conferma la necessità di utilizzare da parte dell'operatore appropriate tecniche di gestione del traffico. Pertanto, a giudizio di Telecom Italia, l'Autorità dovrebbe svolgere principalmente un ruolo di vigilanza riservandosi eventualmente ambiti di intervento ex post (quali ad es. moral suasion, dispute resolutions, ecc…). Sarebbero altresì sconsigliabili forme di regolamentazione ex ante eccessivamente invasive che, per la loro inevitabile rigidità, potrebbero male adattarsi ad uno scenario caratterizzato da una forte dinamicità e costituire al contrario un vincolo alla diffusione ed innovazione dei servizi.

Telecom Italia concorda altresì con l'Autorità che una piena trasparenza delle informazioni relative alle caratteristiche dei servizi, e delle relative condizioni di utilizzo, sia di per sé uno strumento atto a prevenire potenziali problemi di natura competitiva. Ciò però non deve focalizzare meramente l'attenzione sui singoli meccanismi di gestione delle reti i quali possono evolvere in maniera rapida in relazione all'evoluzione delle stesse e delle esigenze di gestione che ne derivano.

Infatti nel caso dei servizi p2p dati in presenza di una sempre maggiore crescita di traffico IP indistinto, l'operatore è costretto ad intensificare/evolvere i meccanismi di gestione della rete per prevenire o intervenire nel caso di congestioni locali ed indisponibilità del servizio. In uno scenario del genere gli Interventi del regolatore debbono essere limitati allo stretto necessario e finalizzati a prevenire o correggere eventuali abusi da parte degli operatori. Né la loro adozione e/o modifca nel tempo può intendersi come una modifica delle condizioni contrattuali tale da far ricorrere le previsioni dell'art 70, comma 4, del Codice delle Comunicazioni, soprattutto se la stessa interviene in applicazione di un principio di tutela dell'integrità della rete e della qualità media del servizio stabilito sia a livello contrattuale che di carta dei servizi.

Si ribadisce, anche rispetto a quanto approfondito nell'Indagine Conoscitiva, relativa alle problematiche di concorrenza, che le tecniche di Traffic Management attuate dagli operatori (ed in particolare da Telecom Italia) non attuano alcuna discriminazione nei confronti dei Content Provider, ma servono per gestire in modo efficiente le reti assicurando alla generalità della clientela predefiniti livelli di qualità.

Si condivide l'indicazione di AGCom (punto 184), sulla base di quanto sancito nel nuovo quadro normativo europeo, di ampliare l'estensione delle competenze regolamentari anche ai fornitori di servizi/applicazioni su Internet (OTT). L'auspicio è che AGCom applichi regolamentazioni simmetriche a tutti gli attori coinvolti, quindi anche verso i fornitori di applicazioni, in modo da assicurare nell'ambito della catena del valore un'adeguata remunerazione per gli operatori di rete.

Come già affermato in precedenza, e' necessario che i fornitori di applicazioni/servizi su Internet (OTT), spesso neanche coerenti con il regime regolamentare previsto per i servizi di comunicazione elettronica, siano soggetti ad un adeguato regime autorizzatorio al pari dei tradizionali operatori di rete.

Ciò farebbe rientrare tali attori nel regime di obblighi e diritti sanciti dal quadro regolamentare consentendo una maggiore tutela della clientela e rapporti più chiari a livello wholesale verso gli operatori di rete. Tali fornitori infatti non acquisiscono oggi dagli operatori di rete servizi intermedi all'ingrosso, con adeguate caratteristiche e prestazioni e condizioni economiche di remunerazione, ma spesso "inondano" le reti di traffico, come se fossero clienti finali, per commercializzare proprie offerte e/o proprie applicazioni software, non remunerando l'indebita notevole occupazione di banda e costringendo gli operatori ad affinare sempre di più i meccanismi di gestione e protezione delle reti (IP o meno).

Gli OTT, una volta dovessero rientrare nel quadro regolamentare e quindi soggetti al regime di autorizzazione coerente con il servizio pubblico o privato fornito, al pari di tutti gli altri attori dovrebbero essere soggetti all'insieme di obblighi sui servizi anche in relazione a disponibilità, integrità di rete e livelli minimi di qualità e dovrebbero concorrere alla ridefinizione dei perimetri dei mercati rilevanti della telefonia ed essere considerati nell'ambito delle analisi di mercato e nella rilevazione della dominanza.

Anche considerando quanto indicato in dettaglio nella sez. 9 dell'Indagine Conoscitiva, relativa alle modalità di intervento di AGCom, si condivide che gli obblighi siano dettati da principi di proporzionalità, adeguatezza e necessità, aggiungendo l'appropriata simmetria negli eventuali interventi regolamentari.

Il tema delle misure riferite al servizio mobile deve essere attentamente valutato ed inserito all'interno del percorso già avviato da AGCom in materia ed orientato alla definizione di parametri di qualità da misurare con rilevazioni statistiche (es. tramite drive test).

Tutta la discussione del documento sulla qualità deve essere riportata, in coerenza con quanto previsto dal quadro regolamentare europeo e nazionale, verso parametri e metodi di misura definiti dagli enti di standardizzazione normativi di riferimento ETSI ed ITU. Inoltre i metodi di misura devono essere oggetto di appositi tavoli istituzionali, peraltro già avviati da AGCom, che coinvolgono il regolatore e gli attori sul mercato.

Anche nel suindicato contesto è ancora più opportuno distinguere, a livello di prestazioni dei servizi, tra una fornitura da parte della rete pubblica di servizi di solo trasporto/connettività IP dalla fornitura di servizi che prevedono l'instaurazione di comunicazioni end-to-end con livelli di performance predefiniti della singola comunicazione end-to-end instaurata tra due clienti finali o tra un cliente finale ed uno specifico fornitore di servizi/applicazioni/contenuti. Ciò per tutti i soggetti che forniscono servizi comparabili, anche gli OTT

In relazione alla tutela del cliente finale non si ritiene perseguibile, appropriata ed utile per il cliente (anzi risulterebbe dannoso) l'introduzione, qualora ipotizzabile, fattibile e sostenibile a livello tecnico ed economico, della fornitura di informazioni in tempo reale o meno relative all'attivazione o meno di meccanismi di traffic management. Di fatto determinerebbero errate percezioni al cliente finale, dato che di per se tali meccanismi sono finalizzati a migliorare la qualità media dei servizi resi alla generalità della clientela. Tali dettagli tecnici di pertinenza dell'operatore non sono significativi per l'utente che di fatto è interessato unicamente ad informazioni sulla qualità percepita del servizio.

Pertanto, non appare utile e percorribile che l'utente venga informato dell'attivazione di meccanismi di gestione della rete, dato che si focalizzerebbe l'attenzione non sulla qualità percepita dalla generalità della clientela, con significati statistici e rappresentativi, ma sull'effetto di una tecnologia di rete derivante da "policy" interne dell'operatore. L'utente deve valutare le performance complessive del servizio fornito in regime di concorrenza nel mercato, come sono ormai tutti i servizi di comunicazione elettronica, e scegliere, doverosamente informato, l'offerta più adeguata rispetto alle esigenze in termini di prezzo, qualità, disponibilità, ecc.

La strada già intrapresa da AGCOM sul sistema di misura dei servizi di accesso ad Internet appare più che sufficiente allo scopo, anche se andrebbe estesa a livello nazionale anche ai fornitori di servizi/applicazioni su Internet, dato che in effetti possono applicare dei colli di bottiglia per l'accesso ai server/contenuti. Per i servizi specifici end-to-end, ad es. la telefonia, appare adeguato il percorso di AGCOM orientato alla qualità del servizio già intrapreso, da estendere anche ai fornitori di applicazioni telefoniche e multimediali.

Per quanto riguarda la trasparenza informativa verso la clientela, ribadendo l'inutilità e la complessità di avvisi in tempo reale, è opinione di Telecom Italia che debbano essere rese note al cliente con estrema chiarezza e nei dettagli sia le modalità di gestione della banda che le eventuali limitazioni nella fruizione dei servizi collegati alla particolare offerta sottoscritta dal cliente.