

**Contributo di Telecom Italia
alla Consultazione pubblica sulla neutralità della rete
(Delibera 40/11/CONS)**

Premessa

La finalità propria delle tecniche di gestione delle reti pubbliche, indipendentemente dalle tecnologie utilizzate, è il miglioramento della qualità media di una pluralità di servizi forniti alla clientela finale, assicurando l'efficienza e la sostenibilità economico-commerciale delle reti pubbliche.

Posto che qualsiasi rete di comunicazioni elettroniche in qualsiasi tecnologia deve essere gestita al fine di preservare l'integrità della rete e consentire a tutti i clienti di accedere ai servizi con adeguati livelli di qualità, in merito alla regolamentazione, non si ritiene necessario approfondire la discussione relativa alle specifiche modalità tecniche utilizzabili per gestire la propria rete IP, considerato anche che l'innovazione tecnologica evolve rapidamente. Al contrario si ritiene che tali meccanismi debbano poter essere utilizzati, sotto la responsabilità dell'operatore ed in accordo con le proprie scelte tecniche e strategie commerciali, al fine di consentire a tutti i clienti di accedere ad una pluralità di servizi con adeguati livelli di qualità media e di preservare l'integrità della rete, evitando qualsiasi discriminazione tra le diverse applicazioni o clienti che accedono ai servizi che vengono offerti sulla rete e nel pieno rispetto della privacy, senza effettuare controlli sui contenuti scambiati.

Come appena detto, l'innovazione tecnologica delle reti e dei servizi e di conseguenza dei possibili modelli di gestione del traffico evolve rapidamente per cui anche la tutela della clientela va garantita con meccanismi flessibili che non costringano gli operatori a dettagliare nelle condizioni contrattuali tutte le caratteristiche dei sistemi adottati, con la conseguenza di dover poi ricorrere a modifiche contrattuali, ma più semplicemente rendendo facilmente reperibili informazioni complete e trasparenti sulle modalità con cui l'operatore applica detti sistemi ai servizi offerti. In tal senso non si ravvede la necessità di una regolamentazione specifica ritenendosi sufficiente l'applicazione del più generale principio di trasparenza sulle condizioni di fornitura dei servizi. I 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. Semmai si potrebbe ricorrere a forme di light regulation, come ad esempio avvenuto in UK, dove gli operatori hanno di recente adottato un codice di autoregolamentazione per disciplinare le modalità di informazione alla clientela in merito alle tecniche di gestione del traffico adottate.

Come noto si stima nei prossimi anni un incremento notevole del traffico dati che costringerà gli operatori ad ingenti investimenti per poter garantire lo sviluppo delle reti e dei livelli di qualità dei servizi resi. Per sostenere tale sforzo si rende necessario il coinvolgimento di tutti i soggetti che utilizzano le reti, diversamente dall'attuale modello che ha consentito ad esempio agli OTT di raggiungere elevatissimi ricavi senza partecipare in alcun modo agli elevati investimenti infrastrutturali sostenuti dagli operatori. Tali fornitori ad oggi non acquisiscono

dagli operatori di rete servizi Intermedi all'ingrosso ed Iniettano nella rete traffico associato ad applicazioni fornite ai clienti finali, senza aver cura di utilizzare in modo efficace la banda in rete dato che questa ultima non è per essi un costo. In assenza di un impegno di tutti i soggetti della filiera di Internet l'unica alternativa potrebbe essere quella di ricorrere ad un aumento dei prezzi al dettaglio.

Inoltre, mentre gli operatori sono soggetti a specifica regolamentazione, i fornitori di applicazioni/servizi su Internet sono completamente non regolamentati e spesso operano completamente al di fuori del quadro regolamentare europeo e nazionale, avendo sede in Paesi extra UE. Tale condizione non solo penalizza i clienti finali ma si riflette anche sullo sviluppo di una corretta concorrenza. Si ritiene dunque debbano essere applicati adeguati, trasparenti e differenziati regimi autorizzatori che chiariscano gli obblighi comuni (qualità, integrità, prestazioni per l'Autorità Giudiziaria, servizi di emergenza, ecc.) per tutti gli attori e le modalità per l'accesso agli associati diritti previsti dalla regolamentazione vigente, ad es. ai diritti d'uso delle numerazioni pubbliche, all'interconnessione, ecc..

E' quindi fondamentale la creazione di un quadro regolatorio che, continuando in primis a tutelare il consumatore, in un contesto tecnologico in forte evoluzione, dia certezza agli operatori in merito alla remunerazione dei propri investimenti ed elimini le esistenti situazioni di sbilanciamento delle regole del gioco.

In definitiva va superata la strumentale focalizzazione del dibattito in tema di Net Neutrality sui meccanismi tecnici per la gestione delle reti, che sono intrinsecamente necessari e presenti ed evolvono rapidamente, a favore di un'adeguata evoluzione verso regole paritetiche per la generalità di attori che operano nei servizi di comunicazione elettronica e verso modelli economici che consentano la remunerazione di tutta la catena del valore anche in relazione alla qualità del servizio contrattualizzata e coinvolgano tutti gli attori. E' inoltre necessario estendere l'analisi sulla neutralità ad altri contesti (per esempio OS/device neutrality, Application neutrality) che stanno creando ecosistemi chiusi, che in taluni casi hanno dimostrato poca attenzione al rispetto della privacy e sicurezza del consumatore.

QUESTIONARIO SULLA NEUTRALITÀ DELLA RETE

Q1. Quali sono i profili tecnologici e commerciali che, in prospettiva, assumeranno maggiore rilievo nell'evoluzione del settore dei servizi dati, in mobilità e in postazione fissa? Tali profili influenzeranno le strategie di mercato formulate dai diversi soggetti economici operanti nel settore, gli *Internet service provider* e i *content provider*? In che modo? Come incideranno i medesimi profili in esame sulle modalità di consumo dei servizi dati da parte dei consumatori?

L'evoluzione tecnologica delle reti di telecomunicazioni per i servizi dati mostra nei prossimi anni una forte accelerazione dello sviluppo del broadband nelle reti fisse e mobili e dei meccanismi di controllo delle comunicazioni su reti IP (NGAN, NGN, LTE). La nuova rete sarà caratterizzata dalla comune tecnologia IP che permetterà sia di collegare clienti aventi esigenze diverse (residenziali, enterprise, SME, SOHO,...) sia di trasportare servizi eterogenei con requisiti di banda e qualità anche molto diversi tra loro. In questo contesto bisognerà porre particolare attenzione alla gestione della capacità e della qualità allocata in rete a ciascun servizio/cliente, in modo da garantire l'erogazione di livelli di qualità consoni alle esigenze di ciascun cliente/servizio e da evitare che il consumo smodato di risorse da parte di alcuni vada a discapito degli altri.

I profili di navigazione Internet in modalità best effort continueranno ad essere erogati con profili di velocità di accesso consoni alla tecnologia di rete sottostante. Tuttavia, l'operatore di rete dovrà poter mettere in campo i mezzi per poter limitare od al limite bloccare applicazioni/servizi che facciano un uso intensivo della banda a discapito di tutti gli altri servizi. Ad esempio, il successo di un servizio/applicazione in grado di saturare tutte le risorse disponibili potrebbe penalizzare e bloccare l'innovazione anche nello sviluppo di applicazioni/servizi alternativi, la cui qualità verrebbe degradata dalla saturazione delle risorse di rete da parte del primo servizio. Il profilo di navigazione Internet del futuro sarà quindi arricchito dalla maggiore gestione del traffico da parte dell'Operatore di rete, dandone comunicazione trasparente al cliente finale e ai service provider/content provider connessi alla rete. Tale gestione dovrà essere praticabile end-to-end ovvero sia nell'accesso del cliente finale sia ai punti di interoperabilità con service e content provider.

Sarà d'altra parte necessario che la nuova rete renda disponibile profili con diversi livelli di qualità e banda, consoni alle diverse esigenze dei clienti e/o dei servizi. In questo modo i servizi richiedenti maggiore qualità o priorità da parte del cliente e/o del service/content provider avranno a disposizione in rete profili adeguati alle proprie caratteristiche e al valore o priorità attribuito dal cliente; è importante che tali nuovi profili siano resi interoperabili tra reti di Operatori diversi in modo da garantire il rispetto dei parametri di qualità ad essi associati anche nel caso di attraversamento di più reti. In tale direzione iniziative spontanee e private che promuovano l'interconnessione IP tra reti di Operatori con gestione della qualità end-to-end (utilizzando il modello standard NGN definito da ETSI ed ITU) devono essere viste come modelli innovativi a supporto dello sviluppo di nuove applicazioni/contenuti su internet, piuttosto che essere ostacolate sull'onda dell'uso strumentale del concetto di net neutrality.

Dato che continueranno ad esistere i tradizionali profili di navigazione internet, solamente arricchiti da una gestione intelligente del traffico a beneficio di tutti, si ritiene che le strategie di mercato attuali continueranno a essere sviluppate da parte di tutti i soggetti. La disponibilità di nuovi profili consentirà a tali soggetti di implementare nuove strategie di mercato che puntino

maggiormente alla diversificazione dei profili di servizi, grazie alla disponibilità di più livelli di qualità e alla possibilità di profilare il servizio stesso in modo più vicino alle esigenze del cliente finale. Ad esempio, potrebbero svilupparsi nuove strategie di mercato che prevedano una diversificazione delle offerte sulla base delle applicazioni di cui il cliente finale ha effettivamente bisogno oppure del consumo che il cliente ritiene adeguato ai propri usi.

Il consumatore potrà quindi trovarsi di fronte ad una maggiore diversificazione dei profili, scegliendo l'insieme di caratteristiche che ritiene più vicino alle proprie necessità. Potenzialmente sarà possibile una maggiore customizzazione dei servizi offerti ai clienti rispetto alle proprie esigenze. Mediante le tecniche di gestione del traffico sarà possibile migliorare la qualità dei servizi tradizionali di navigazione internet, in quanto sarà possibile gestire in modo intelligente fenomeni di saturazione. In generale, si prevede che potranno essere predisposti profili che consentano di offrire all'utenza una qualità del servizio differenziata, con condizioni economiche e tecniche trasparenti per ciascuna classe e tipologia di servizio.

Ciò premesso, è opportuno superare la focalizzazione sulle tecniche di gestione della rete, come elemento maggiormente critico della questione, recependo il fatto che si tratta della naturale applicazione di meccanismi impiegati dagli operatori per esercire le reti pubbliche di comunicazione elettronica, anche di tipo tradizionale, ed abilitare la fornitura di servizi su reti "all-IP" con livelli di qualità ed affidabilità analoghi a quelli attuali.

Dobbiamo infatti considerare che non è possibile realizzare l'innovazione senza prevedere che anche la rete del Telco si evolva (ad esempio sarà impossibile realizzare l'Internet "delle cose" senza l'introduzione su tutte le reti dell'IP6) e preveda l'uso di reti "All IP" capaci di fornire servizi dati di accesso ad Internet e servizi completi end-to-end (ad es. la telefonia) con determinate e predefinite caratteristiche in termini di qualità, affidabilità e disponibilità del servizio. Le risorse di trasporto, essendo condivise, devono necessariamente essere gestite in funzione dei servizi trasportati, per impedire un uso inefficiente delle risorse e garantire il rispetto di quanto contrattualizzato con l'utente ed a livello wholesale con operatori e service provider coinvolti. Di conseguenza gli stessi profili tecnici dei servizi richiederanno da parte degli operatori l'evoluzione verso le cosiddette reti di nuova generazione NGN (Next Generation Network), come definite trasparentemente dagli Enti normativi di standardizzazione riconosciuti dal framework regolamentare europeo e nazionale: l'ETSI per l'Europa ed a livello globale l'ITU. Si tratta di considerare che non è tecnicamente perseguibile e sostenibile, in un contesto di reti multiservizio, un modello Internet di pura e sola connettività IP, senza l'introduzione di adeguati livelli standard di gestione del traffico e di controllo che riconoscano le richieste real-time di comunicazioni del cliente finale ed allochino adeguate risorse di trasporto in aderenza alle caratteristiche delle offerte e dei servizi sottoscritti dal cliente finale. Ciò a maggior ragione verso fornitori di servizi ed applicazioni che, mutuando i modelli tipici delle TLC tradizionali, dovrebbero definire accordi commerciali all'ingrosso, secondo modelli che si dovrebbero prima di tutto affermare nel mercato, con gli operatori infrastrutturati per abilitare adeguati e predefiniti livelli di qualità nella differenziazione di servizi fornibili alla clientela finale.

Di conseguenza è necessario dare concretezza ai principi a sostegno delle nuove tecnologie, che sono stati notevolmente rafforzati anche nel nuovo framework regolamentare europeo, fornendo certezza all'industria sulla sostenibilità economica dei nuovi investimenti e

sull'adeguata remunerazione delle risorse di rete impegnate dai differenti operatori di rete e fornitori di servizi/applicazioni che compongono la catena del valore del mercato.

Parallelamente, per garantire che le reti possano soddisfare l'imponente crescita del traffico e delle applicazioni generate su internet, nel rispetto di quanto contrattualizzato con gli utenti e gli altri provider, occorre avere un modello di remunerazione stabile ed efficace. L'accesso ed i servizi devono quindi trovare un nuovo equilibrio economico. Quindi, pur nella non discriminazione dei clienti e dei fornitori di servizi, deve essere consentito agli Operatori di proporre una offerta commerciale differenziata, lasciando al cliente ed alla libera concorrenza la scelta della proposizione più opportuna.

Garantire a tutti i clienti l'accesso a contenuti/applicazioni/servizi di loro scelta indipendentemente dalla tecnologia e con la miglior user experience, non significa impedire la corretta gestione delle risorse (critico in particolare per l'accesso mobile), la possibilità di variare il portafoglio di proposizioni commerciali sia verso i clienti finali che verso gli application e service provider, innovando sia le tecnologie che i modelli di business. In sostanza deve essere il mercato direttamente a guidare l'evoluzione della domanda lasciando ai vari attori la ricerca di un punto di equilibrio per consentire ai Telco gli onerosi investimenti necessari a soddisfare lo sviluppo e l'innovazione. Neutralità della rete non può significare limitare, in tecnologia e proposizione commerciale, la maggior parte degli attori coinvolti per soddisfare la necessità di pochi attori che utilizzano la loro dimensione globale ed il fattore di scala per eliminare di fatto la differenziazione ed imporre un nuovo tipo di monopolio. Concorrono quindi alla declinazione della definizione di neutralità della rete non solo gli obblighi di trasparenza e di non discriminazione, ma anche il permettere di far convivere servizi a qualità differenziata, riconoscendo la possibilità di realizzare modelli di business innovativi e salvaguardando la remunerabilità di lungo termine degli ingenti investimenti sulle reti.

Si ritiene pertanto fondamentale fornire certezza regolamentare all'industria ed alle imprese, evitando le esistenti situazioni di sbilanciamento delle "regole del gioco", degli obblighi e dei diritti per gli operatori e per i fornitori di servizi e applicazioni di comunicazioni elettroniche. Ad es. l'evidente disparità di applicazione della regolamentazione, in termini di obblighi associati alle autorizzazioni per l'accesso ai diritti connessi, sulla pluralità di servizi VoIP forniti, parzialmente o totalmente, attraverso internet, ha determinato la proliferazione di attori commerciali, spesso neanche riconosciuti come appartenenti al contesto regolamentare dei servizi di comunicazione elettronica, che, con ridottissimi o nulli investimenti in piattaforme di rete e senza remunerare gli operatori infrastrutturati per l'impegno di risorse di rete, hanno "inondato" le reti pubbliche di notevolissime moli di dati derivanti sia da applicazioni dati (file sharing, downloading, peer-to-peer, ecc.) sia da applicazioni telefoniche o multimediali. Ciò rende inevitabile per gli operatori di reti e servizi a disposizione del pubblico, che dispongono di autorizzazioni aderenti ai regimi regolamentari vigenti, di introdurre meccanismi tecnici di gestione, anche adeguatamente efficienti, per evitare, almeno, situazioni locali di continue congestioni temporanee ed, in casi estremi, la messa fuori servizio di porzioni della rete stessa.

Il quadro regolamentare di riferimento deve pertanto essere univoco e paritetico, superando l'attuale contrapposizione tra operatori di reti e servizi e fornitori di servizi ed applicazioni (ad es. verso i cosiddetti Over The Top Internazionali, come Skype, Google, Apple, Microsoft, YouTube, Facebook, ecc.), che hanno proliferato negli ultimi anni senza accollarsi alcun costo

per lo sviluppo delle reti degli operatori infrastrutturali nazionali o alcuna specifica remunerazione all'ingrosso. Come anticipato in premessa, si ritiene debbano essere applicati adeguati, trasparenti e differenziati regimi autorizzatori che chiariscano gli obblighi comuni (qualità, integrità, prestazioni per l'Autorità Giudiziaria, servizi di emergenza, ecc.) per tutti gli attori e le modalità per l'accesso agli associati diritti previsti dalla regolamentazione vigente, ad es. ai diritti d'uso delle numerazioni pubbliche, all'interconnessione, ecc..

Q2. Quali tipologie di servizi dati e quali forme di gestione del traffico assumono particolare rilievo nell'ambito del dibattito riguardante la neutralità della rete? Qual è il presumibile impatto che la crescente diffusione delle forme di gestione del traffico di rete per ragioni tecniche o di blocco di applicazioni per motivi commerciali avrà sul principio della neutralità della rete? Quali fattori concorrono alla declinazione della definizione di neutralità della rete?

Per realizzare una corretta analisi degli elementi che riguardano la tematica della Neutralità della Rete è necessario concentrarsi sui servizi accessibili tramite la rete Internet, e all'interno di questa categoria focalizzarsi principalmente su quei servizi che richiedono maggior quantità di banda o garanzia di livelli di qualità prestabiliti.

Nei prossimi anni si avrà su questo versante una crescita esponenziale della domanda di banda a causa dell'aumento del traffico in rete delle applicazioni che fanno uso della componente audio/video. Ad esempio, il video su Internet diventerà nel 2014 circa il 57% del traffico Internet consumer, dal 30% odierno. Altre applicazioni che faranno lievitare la richiesta di banda e di qualità sono il video 3DHD, il cloud gaming e la videoconferenza. Anche il traffico generato dalle applicazioni peer-to-peer (es. file sharing) continuerà a crescere in maniera sostenuta.

Gli strumenti di traffic management consentiranno di gestire al meglio il traffico in rete offrendo a tutti i clienti equità di performance anche nelle ore di picco senza avere un impatto sulla natura aperta e libera che continuerà a caratterizzare la rete. D'altra parte mediante tali tecniche si possono potenzialmente evitare fenomeni di saturazione delle risorse da parte di specifiche applicazioni (ad es. video) a scapito di altre, che si vedrebbero private delle medesime opportunità di sviluppo. Il concetto di neutralità della rete non sarebbe quindi violato, anzi tramite le tecniche di traffic management sarebbe possibile garantire un trattamento paritario a tutte le applicazioni su internet.

Il concetto di neutralità della rete deve comunque arricchirsi anche del concetto di diversificazione dei profili in termini di qualità, banda e profilazione dei servizi che possono essere erogati. In questo modo si ritiene sia possibile garantire una rete veramente aperta all'innovazione, alla possibilità di diversificare le proprie strategie commerciali sui clienti finali, i quali avranno la possibilità di scegliere in modo trasparente il profilo che ritengono più adeguato alle proprie esigenze. Le tecniche di traffic management consentiranno anche la potenziale abilitazione di tali nuovi profili, facendo evolvere e arricchire il concetto di neutralità di rete.

Tali concetti potrebbero essere riflessi anche nelle relazioni di traffico tra gli Operatori con altri peers e/o service/content providers. A tale riguardo, ad esempio il traffico IP dovrebbe sottostare ad accordi economici che riflettano meglio il suo valore, richiedendo un uso più

efficiente della rete, specie per quelle applicazioni che generano il maggior volume di traffico Internet. Da un lato, mediante le tecniche di traffic management e strategie commerciali, sarebbe possibile per l'Operatore trattare in modo adeguato situazioni di sbilanciamento nello scambio del traffico o di uso improprio della rete; dall'altro si avrà la possibilità di rendere disponibili profili di servizi a qualità e banda diversificata, che potranno essere associati a ogni servizio ed applicazione della rete.

I fattori che concorreranno alla definizione della neutralità di rete non saranno quindi molto differenti da quelli già in uso per i servizi di rete: ai concetti di trasparenza verso i clienti e di trattamento paritario e non discriminante del traffico dovranno essere associati da un lato prestazioni in grado di limitare e bloccare comportamenti che tendano ad un uso predominante delle risorse di rete, dall'altro l'abilitazione di nuovi profili di qualità e banda diversificata a disposizione di coloro che vogliono sviluppare applicazioni o veicolare contenuti sulla rete.

L'applicazione di tecniche di gestione della rete e di riconoscimento delle differenti tipologie di comunicazioni del cliente finale è un essenziale abilitante della neutralità della rete, che, in effetti, significa consentire alla generalità della clientela di accedere con continuità ad una pluralità di servizi ed applicazioni con adeguati e predefinitibili livelli di qualità e disponibilità del servizio; ciò nel rispetto dei servizi commerciali sottoscritti secondo le relative condizioni contrattuali e le prescrizioni a tutela della concorrenza e dei clienti finali previste dalle regolamentazioni attuali e future.

Ciò implica che anche i fornitori di servizi ed applicazioni rientrino nel medesimo quadro regolamentare e concorrano all'effettiva neutralità della rete, rispettando analoghi obblighi regolamentari e remunerando l'impegno delle risorse degli operatori infrastrutturati.

In definitiva, maggiori incentivi a sviluppare offerte commerciali adeguate alla domanda e differenziazione della qualità basata sulle esigenze dei clienti comportano un effetto pro-concorrenziale per il mercato che non intacca la neutralità della rete.

Una rete neutrale, infatti, deve essere sinonimo di possibilità di godimento di tutti i servizi, il che non è automaticamente in contraddizione con la qualità associabile agli stessi.

Q3. Quali sono gli obiettivi e gli strumenti, come definiti nel quadro normativo europeo, ritenuti più rilevanti ai fini della regolamentazione, ove opportuno, del rapporto tra forme di gestione del traffico, tecniche commerciali e neutralità della rete? Quali forme di gestione del traffico possono essere considerate ragionevoli?

Non si prefigura, considerando il quadro regolamentare vigente in Europa ed in Italia e le relative tutele previste, alcuna problematica di neutralità della rete, a meno di specifiche ed dimostrate situazioni di reale abuso rispetto alla concorrenza o verso la clientela finale, che potranno essere approfondite e sanate attraverso i notevolissimi poteri messi a disposizione dei regolatori dal quadro regolamentare europeo e nazionale.

Il temuto degrado della connettività Internet a vantaggio dei servizi "managed" non sarebbe infatti nell'interesse degli stessi operatori, considerando che le offerte base di connettività continueranno a costituire in futuro una fetta significativa della base clienti e l'operatore di rete, in un mercato competitivo, perderebbe clientela a favore dei concorrenti.

Pertanto, non sarebbero le tecniche di gestione del traffico a creare problemi concorrenziali, quanto un loro utilizzo distorto. Telecom Italia ritiene che una puntuale vigilanza ed azione "ex-post" da parte dei regolatori sia più che adeguata per rilevare e sanare eventuali abusi.

I meccanismi di gestione del traffico non possono essere di particolare rilevanza per il regolatore, dato che di per se stessi sono intrinseci alle tecnologie utilizzate nelle reti e rappresentano essenziali abilitanti per la convergenza verso reti multi-servizio "all-IP".

Le scelte commerciali operate dall'operatore sono già attualmente oggetto di vigilanza e controllo da parte delle Autorità di regolamentazione e, quindi, non si individuano nuovi rischi non contrastabili attraverso le regolamentazioni e poteri esistenti.

Q4. Nell'ambito delle norme a tutela del consumatore e, in particolare, di quelle a tutela della trasparenza delle condizioni economiche e tecniche dei servizi offerti, quali sono gli elementi rilevanti, ulteriori rispetto alle disposizioni vigenti, che contribuiscono alla piena conoscenza, da parte dell'utente finale, delle caratteristiche dei servizi dati, in mobilità e in postazione fissa, disponibili nel mercato? Quali sono o quali potrebbero essere le modalità tecniche rilevanti al fine di informare gli utenti anche in tempo reale al verificarsi di forme di gestione del traffico e quali, in generale, le modalità ed i canali informativi minimi per assicurare all'utente finale informazioni trasparenti in relazione ai servizi dati?

Nell'ambito delle norme a tutela del consumatore e, in particolare, di quelle a tutela della trasparenza delle condizioni economiche e tecniche dei servizi offerti, non si ravvede la necessità di ulteriori interventi da parte del regolatore per assicurare la piena conoscenza del cliente sulle caratteristiche dei servizi offerti. Da ultimo sul tema AGCOM è intervenuta con la Delibera 326/10/CONS sulle modalità di offerta dei servizi dati in mobilità introducendo limiti di spesa per il traffico dati e modalità informative in occasione del possibile superamento dei limiti contrattuali relativi al volume del traffico dati scambiato.

Come rappresentato in premessa si condivide la necessità di fornire al cliente tutte le informazioni necessarie a comprendere le modalità di fornitura dei servizi e dei livelli di qualità che si può attendere per il servizio sottoscritto e si ritiene che ciò possa essere garantito attraverso le modalità informative abitualmente utilizzate, informando il cliente, nella documentazione contrattuale, su dove reperire tali informazioni. Individuare ex ante la tipologia di informazioni relative alla gestione del traffico e le modalità di presentazione delle stesse può essere controproducente per il cliente, determinando errate percezioni del servizio offerto (i meccanismi di gestione del traffico sono finalizzati a migliorare la qualità media della generalità della clientela e non del singolo cliente), oltre che in relazione al rapido evolvere delle reti e delle tecniche di gestione del traffico.

Al fine della comprensibilità delle stesse, una soluzione potrebbe essere quella di promuovere forme di autoregolamentazione. Di recente in UK gli operatori hanno adottato un codice di autoregolamentazione che individua gli elementi informativi necessari da fornire al cliente da rappresentare secondo un formato standard. Un tale tipo di informazione consente al cliente, oltre che una chiarezza informativa anche una scelta libera, risultando le modalità di offerta degli operatori più facilmente confrontabili, presentando tutte medesime caratteristiche.

L'essenziale appare dunque informare trasparentemente ed in modo comprensibile il cliente delle caratteristiche, finalità e limitazioni delle varie offerte proposte dall'operatore, in modo che il cliente possa scegliere agevolmente ed in modo consapevole.

A tal scopo si ritiene controproducente, oltre che non perseguibile, ipotizzare di dare visibilità al cliente in tempo reale dell'attivazione o meno di meccanismi gestionali interni alle reti, dato che i meccanismi di rilevazione della qualità sono gli unici percepibili e di interesse del cliente. Per altro si tratta di un percorso che è stato da tempo intrapreso dall'Autorità, pur con le emerse complessità realizzative, ed appare l'unica strada percorribile, anche se andrebbe finalizzata su un ridotto numero di parametri più percepibili dal cliente stesso.

Q5. Quali sono i potenziali problemi concorrenziali derivanti dalla diffusione delle nuove forme di gestione del traffico? Le norme a tutela della trasparenza delle condizioni economiche e tecniche dei servizi offerti sono sufficienti a prevenire l'attuazione di comportamenti anticoncorrenziali nei mercati dei servizi dati? Ove sia ravvisata l'opportunità della regolamentazione a tutela della concorrenza, con quali strumenti a disposizione del *policy maker* sarebbe opportuno porre mano alla regolamentazione?

In effetti, non paiono esistere particolari legami tra le tecniche di gestione delle reti in se stesse con tematiche concorrenziali. Come detto, le tecniche di gestione della rete abilitano la fornitura stabile e predefinibile di servizi alla generalità della clientela e fornitori di servizi e risultano indispensabili per salvaguardare la rete e, dunque, per evitarne la congestione e garantire il rispetto dei servizi contrattualizzati a livello retail ed a livello wholesale.

Appare però opportuno sottolineare come non sia la gestione del traffico in sé, quanto piuttosto un suo utilizzo distorto, a comportare eventuali problemi concorrenziali. In particolare, ci sembra opportuno precisare che una differenziazione tra contenuti fondata su criteri oggettivi e ben definiti non rappresenta un comportamento discriminatorio. È invece una discriminazione ingiustificata, ad esempio, tra contenuti provenienti da content provider indipendenti rispetto a quelli provenienti da content provider appartenenti al proprio gruppo, o tra diversi content provider sulla base di criteri non oggettivi a rappresentare un caso di strategia commerciale scorretta. Si tratterebbe, però, di una deviazione dal tracciato che si vuole realizzare con l'introduzione del traffic management, e non di una sua diretta conseguenza.

Vale la pena inoltre ricordare che per alcuni dei servizi oggetto della presente consultazione, ad esempio con riferimento al VoIP, è già possibile per altri operatori che volessero offrire un servizio simile a quello offerto da TI, accedere alle offerte wholesale di accesso alla rete (ULL o bitstream) tramite cui realizzare un servizio analogo.

In presenza quindi di eventuali abusi è possibile l'intervento attraverso gli strumenti messi a disposizione dal Codice delle comunicazioni elettroniche e/o interventi da parte dell'Autorità antitrust.

Q6. Quali sono gli elementi strutturali che contraddistinguono l'ecosistema della rete che potrebbero assumere rilievo qualora i potenziali problemi concorrenziali e le specifiche circostanze del mercato rendano opportuno un intervento del *policy maker* a tutela della concorrenza? Quali fattori incidono sui prezzi e sulle quantità prodotte di servizi dati, nonché sulla capacità a innovare e sugli incentivi ad investire dei diversi soggetti attivi nel settore?

Come si sostanzia il rapporto tra *net neutrality* e crescita economica e qual è l'impatto dell'economia di Internet sullo sviluppo della società?

La rete, più che configurarsi come un ecosistema, rappresenta ormai una piattaforma su cui si incontrano e interagiscono diversi soggetti, a loro volta in grado di ricreare ecosistemi, più o meno autonomi tra loro, che, pur vivendo sulla rete, appaiono ormai come indipendenti dalle logiche di quest'ultima.

In particolare, l'evoluzione dei mercati vede la costruzione, su una rete aperta e accessibile, di sistemi verticalmente chiusi, in cui i servizi sono creati in modo tale da essere ciascuno strumentale e collegato all'altro.

Il potere di mercato dei player che sviluppano questi modelli di business su scala internazionale è tale da controbilanciare il potere di mercato degli operatori di rete nazionali. I soggetti che vivono Over-The-Top implementano modelli verticali di servizi costruiti su server e software: forniscono al cliente un apparato e/o un software ed erogano poi il servizio attraverso propri server, interlacciati tra di loro e delocalizzati rispetto al cliente, creando quindi una "rete logica" che contiene informazioni e servizi. Ciò tende a relegare il Telco al ruolo di mero fornitore di connettività, passivo rispetto alla continua crescita di traffico e dei contenuti che viaggiano in rete.

Da un punto di vista strettamente economico questa situazione determina un uso crescente della rete con rischio di congestione, senza che si sia ancora realizzato un rapporto virtuoso tra uso della rete, ricavi associati e costi di investimento.

Gli operatori OTT ottengono ricavi indipendenti dai costi associati all'utilizzo della rete, scaricando sui network operators e/o sui loro clienti i costi di potenziamento della rete stessa. Al contrario, con un traffic management non discriminatorio, i clienti, senza sopportare il costo più oneroso di una connessione, possono utilizzare/acquistare i servizi/contenuti di propria scelta. In questo senso, un traffic management correttamente inteso ricostruisce un rapporto virtuoso tra investimenti e ricavi.

Da un punto di vista regolamentare, invece, TI condivide quanto espresso da codesta rispettabile Autorità, nel testo in consultazione, in merito alle politiche di gestione del traffico, in particolare con riferimento alla frase: *"Per quanto riguarda i profili inerenti alla tutela della concorrenza, il dibattito Internazionale evidenzia come le politiche di gestione del traffico possano essere attuate per garantire l'integrità delle reti e adeguati livelli di qualità del servizio, concorrendo pertanto ad una più efficiente allocazione delle risorse"*.

Le possibili forme di prioritizzazione, quali ad esempio quelle relative alle Content Delivery Networks (CDN), che assistono i provider nel fornire un contenuto ai propri clienti finali, con una maggiore velocità di accesso e con una qualità del servizio migliore, non rappresentano in alcun modo comportamenti discriminatori, e a detrimento della neutralità della rete.

Il traffico best effort è passibile, al di là di qualsivoglia tecnica di gestione del traffico di cali di qualità, anche in particolari momenti della giornata, ossia nelle cosiddette peak hours. Pertanto, il compito del regolatore dovrebbe essere quello di evitare che il traffic management sia accompagnato da forme artificiali o non motivate di degrado del servizio.

Un intervento regolatorio si renderebbe necessario solo se si profilasse il rischio di un'offerta discriminatoria che avvantaggi, su basi non oggettive, i servizi offerti dall'ISP o da altri fornitori.

Un secondo effetto positivo strettamente legato al traffic management consiste nell'incentivo all'utilizzo di servizi e contenuti legali a scapito della diffusione illecita.

E' ormai opinione diffusa considerare la qualità dei contenuti fruibili come una leva che incentiva lo sviluppo di contenuti legali rispetto a quelli non legali. La maggiore qualità di un contenuto legale, infatti, è un incentivo alla sua fruizione (seppur dietro pagamento), rispetto ad un contenuto non legale (ottenuto sì gratuitamente, ma avallando un comportamento illecito e con una fruizione caratterizzata da bassa qualità).

Q7. Più in generale, considerati i profili inerenti alla tutela del consumatore e alla tutela della concorrenza, quali modalità di intervento e di regolazione consentono la salvaguardia del principio della *net freedom*, vale a dire, la natura aperta e libera che contraddistingue la Rete?

Un utilizzo più razionale delle risorse, al fine di evitare la congestione della rete e garantire predefiniti livelli di qualità media ad una pluralità di clientela, non intacca, di per sé, il principio della *net freedom*.

Le diverse forme di gestione del traffico, infatti, non minacciano la natura aperta e libera della rete, non costituendo in alcun modo delle forme di censura dei contenuti.

Al contrario, in presenza di tecniche di gestione del traffico, l'accesso a contenuti o fonti non verrebbe limitato, bensì garantito alla generalità della clientela grazie ad una razionalizzazione delle risorse che ha il solo scopo di impedire la congestione della rete e, dunque, di evitare limitazioni all'accesso dovute ad un utilizzo inefficiente delle risorse.

Resterebbero pertanto inalterate le tre libertà fondamentali del principio della *net freedom*: accesso alla rete, libertà di espressione, libertà di aggregazione. Non si tratterebbe di un ostacolo all'accesso alle tecnologie o al libero flusso delle informazioni, bensì di una razionalizzazione in termini di efficienza di tali componenti.

Q8. Quali forme di intervento sono ritenute più appropriate ed efficaci, fermi restando i principi di adeguatezza, necessità e stretta proporzionalità dell'intervento rispetto alle finalità perseguite previsti nel nuovo quadro regolamentare?

In generale è essenziale che vi sia certezza dell'appropriata applicazione dello stesso quadro regolamentare a tutti gli attori commerciali che compongono la catena del valore, soprattutto tra fornitori di servizi ed applicazioni ed operatori di rete attraverso specifici accordi commerciali all'ingrosso, che prevedano un'adeguata remunerazione dell'utilizzo dell'accesso e delle risorse di rete dell'operatore infrastrutturato secondo livelli di qualità differenziata e modelli che dovrebbero affermarsi nel mercato attraverso una contrattazione commerciale.

Il ruolo del "policy maker" dovrebbe essere, prima di tutto, di far rientrare anche i fornitori di servizi ed applicazioni nel quadro regolamentare ed autorizzatorio vigente e poi di applicare un'adeguata vigilanza e controllo per intervenire su specifici abusi o distorsioni della concorrenza.

Gli aspetti di apertura delle reti sono stati da tempo affrontati in Europa ed hanno, tra i vari aspetti, determinato l'attuale framework regolamentare europeo e nazionale. Si ritiene che nel tempo la regolamentazione si sia più focalizzata sulle problematiche di dominanza e meno su interventi simmetrici regolamentari che definiscano regole analoghe anche per i nuovi attori commerciali che, spesso da mercati contigui alle TLC, sono ormai entrati nel mercato dei servizi di comunicazione elettronica, sfruttando anche l'evoluzione tecnologica ed Internet e l'assenza di regolamentazioni o obblighi specifici.

E' necessario allo stato attuale riequilibrare sia le nozioni di dominanza prendendo atto dell'ingresso nel mercato di una pluralità di nuovi attori commerciali sia l'applicazione di obblighi simmetrici a tutela della concorrenza e degli utenti finali, applicando più direttamente quanto già previsto dal quadro regolamentare europeo e nazionale.

Q9. La piena attuazione del principio della neutralità della rete come incide sulla vita sociale, culturale e politica del Paese? Quali sono i valori generali connessi al dibattito concernente la *net neutrality* che devono essere tenuti in considerazione al fine di garantire la piena attuazione del principio della neutralità della rete? Al riguardo, quali strumenti possono essere utilizzati dall'Autorità?

Quanto al dibattito culturale e politico di un Paese, si ritiene che il principio della neutralità della rete sia sicuramente un tema di importanza centrale. Al contempo, si avverte l'esigenza di integrare le argomentazioni alla base di tale principio con considerazioni circa le conseguenze di una applicazione miope del principio stesso, al fine di delineare un quadro completo dello scenario competitivo attuale e delle logiche che lo caratterizzano.

L'attuale assetto di mercato vede soggetti Over-The-Top che prosperano sulla rete (spesso realizzando contenuti bandwidth hungry e aggregando larga audience) e contribuiscono alla sua congestione, senza partecipare in alcun modo agli investimenti che essi stessi, con il successo del loro business, rendono indispensabili. Si aggiunga che spesso tale successo è ottenuto grazie alla possibilità di eludere le normative nazionali (ad esempio in tema privacy o fiscale), in virtù della natura transnazionale delle attività poste in essere dai soggetti in questione.

Ci sembra dunque auspicabile, da parte delle Autorità nazionali, introdurre nel tessuto culturale e politico dei Paesi di appartenenza quelle considerazioni che, pur essendo di immediato rilievo per gli "addetti ai lavori", esulano dall'esperienza comune e, dunque, non vengono affrontate con la dovuta attenzione ai diversi livelli del dibattito. Con un'analisi che preveda questo tipo di ragionamenti, risulterà più agevole comprendere come le tecniche di gestione del traffico non siano in contraddizione con il principio di neutralità della rete. Al contrario, una attuazione di tale principio che non contempli il traffic management renderebbe non più sostenibili gli investimenti in rete per i Telco, con impatti certamente negativi sulla vita sociale, culturale e politica di un Paese.

Q10. Qual è il rapporto tra le diverse declinazioni del principio della neutralità della rete e il pluralismo dell'informazione e, più in generale, le libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero?

Come già anticipato nelle precedenti risposte, le tecniche di gestione del traffico non andrebbero a discriminare i contenuti sulla base delle informazioni o delle idee espresse in essi, bensì sono basate su criteri che hanno l'unico scopo di razionalizzare le risorse di rete. Ciò significa che, anche in caso di traffic management, il principio del pluralismo dell'informazione non subirebbe limitazioni, restando intatti e condivisi i valori di libertà di comunicazione e manifestazione del pensiero.

Vale la pena sottolineare, però, come l'attuale struttura di Internet ponga a rischio tali valori anche in assenza di tecniche di gestione del traffico. Ciò risulta evidente ove si consideri che pochi soggetti che operano Over-the-Top, e che sono i principali aggregatori di traffico, rappresentano veri e propri gateway all'ingresso dell'utente su Internet.

Si pensi ai motori di ricerca che, in relazione ai criteri-base del proprio algoritmo di ricerca, stabiliscono una vera prioritizzazione dei contenuti presenti sul web. Essi forniscono i risultati di ricerca, in risposta alle parole-chiave digitate dagli utenti, in un ordine gerarchico che inevitabilmente influenza questi ultimi nella navigazione e, dunque, nella scelta dei contenuti di cui fruire.

Si consideri inoltre che lo stesso algoritmo di ricerca rappresenta segreto industriale, le cui logiche non sono dunque conosciute né indagabili. Allo stesso tempo, il mercato dei motori di ricerca è caratterizzato dalla presenza di pochi soggetti in posizione di evidente predominanza. Valutate tali circostanze, il tema della Search Neutrality ci sembra cruciale in una rilettura approfondita del principio del pluralismo dell'informazione, risultando essere condizione necessaria per assicurare le libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero.