

ALLEGATO 1

Oggetto: Consultazione pubblica sulla neutralità della rete (40/11/CONS) - Osservazioni di WIND Telecomunicazioni S.p.A. - versione ostensibile

Con riferimento a quanto indicato in oggetto la Scrivente, in qualità di soggetto interessato, propone di seguito le specifiche risposte ai quesiti posti da codesta spettabile Autorità.

Preliminarmente, tuttavia, intende porre all'attenzione di codesta spettabile Autorità alcuni aspetti di centrale importanza.

1. Considerazioni di carattere generale

1.1 Poteri di intervento di AGCom

Il principio della net neutrality si riferisce ad una rete a banda larga che sia priva di restrizioni arbitrarie sui dispositivi connessi e sul modo in cui essi operano. L'idea di base è che una rete pubblica, per essere quanto più utile, aspiri a trattare tutti i contenuti, siti, e piattaforme allo stesso modo.

La rete internet nasce come un'architettura semplice e generale, con l'obiettivo di trasportare ogni forma di informazione e di supportare ogni tipo di applicazione senza "guardare" all'interno dei pacchetti trasportati; tale concetto, associato all'indipendenza da interventi legislativi o regolatori, ha permesso ad Internet "di crescere e rendersi sempre più utile all'utenza", di "evolvere fino a render(si) migliaia di volte più veloce"¹.

Il richiamo letterale, e preliminare al contributo di WIND, rileva in quanto è Tim Berners Lee stesso a precisare, nel prosieguo della sua analisi, che "la neutralità della rete non è chiedere l'accesso ad internet gratuito. La neutralità della rete non è affermare che qualcuno non dovrebbe dover pagare di più per una maggiore qualità di servizio."

Il tema è pertanto quello di sostenere che differenti livelli di servizio sono sempre stati possibili e lo saranno sempre.

E' in questo contesto che si inseriscono le pratiche di traffic management, che verranno meglio dettagliate in seguito e che consistono in pratiche di gestione della rete, finalizzate ad evitare la saturazione della capacità delle reti stesse, la conseguente congestione ed un forte peggioramento della qualità dei servizi di traffico dati, avuto riguardo all'attuale dimensionamento della rete rispetto all'aumento repentino, come riconosciuto da questa stessa Autorità, del traffico dati.

Considerato che il ruolo del regolatore è quello di promuovere la concorrenza, è importante che codesta Autorità abbia chiaro il ruolo nevralgico che ricopre nel breve-medio termine visto che per una reale apertura del mercato si impone la necessità di investimenti, che possono essere stimolati solo dalle dinamiche di mercato e dalla maggiore trasparenza possibile verso la clientela.

¹ Le parole citate sono letteralmente tratte dal concetto di neutralità della rete come definita da Tim Berners Lee, inventore del World Wide Web e direttore del World Wide Web Consortium.

Al contrario, qualunque imposizione di obblighi regolamentari *ex ante* rischierebbe di ingessare un mercato in pieno sviluppo, a tutto danno della concorrenza, degli investimenti previsti dagli operatori di rete e, dunque, dei benefici per l'intero Paese e per il benessere sociale.

A questo proposito si ricorda come a livello europeo nessuna Autorità di regolamentazione ha ritenuto necessario un intervento di natura regolamentare alla luce della competitività delle porzioni di mercato di riferimento.

Ad esempio, l'ARCEP (Autorità di regolamentazione francese), a valle di una fase consultiva della seconda metà del 2010, ha introdotto alcuni principi inerenti la trasparenza nei confronti della clientela finale, senza introdurre al contrario alcuna misura finalizzata ad incidere sulle dinamiche competitive.

Anche l'Ofcom (Autorità di regolamentazione inglese) ha escluso la necessità di interventi regolamentari spingendo invece gli operatori a sviluppare al massimo strumenti di trasparenza.

A questo proposito, un cenno merita una recente risoluzione approvata dalla Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti - pur se riguardante un mercato specifico, quello del servizio dati mobile - che ha disapprovato le regole precedentemente fissate dalla Federal Communications Commission ("FCC") in merito alla neutralità della rete.

La FCC statuiva che non può essere applicato nessun blocco o forma di degrado di una "chiamata" da una linea tradizionale verso un cliente di un provider che fornisce servizio VoIp mobile, sul presupposto per cui i servizi VoIp mobile sarebbero servizi di informazione.

La risoluzione della Camera dei Rappresentanti è intervenuta sottolineando al contrario che la FCC non ha l'autorità di imporre regole all'industria internet e broadband.

Infine, considerata la Comunicazione² del 19 Aprile 2011 in materia di Net Neutrality della Commissione Europea, si vede come la stessa ritenga necessario, prima di fornire ulteriori indicazioni in materia, attendere che il nuovo quadro regolamentare venga recepito dagli Stati membri e produca i suoi effetti.

Codesta stessa Autorità, nel testo della delibera in commento, ricorda che *"non sono risultati suscettibili di regolamentazione ex ante i mercati dell'accesso e dell'originazione delle chiamate su reti mobili, della terminazione dati e i mercati retail dei servizi di comunicazioni mobili e personali, di servizi broadband e dell'interconnessione dei servizi dati"*.

Anzi, con riguardo al mercato dell'accesso ad internet da postazione fissa, dall'ultima analisi di mercato come risultante dalla delibera di codesta Autorità n. 314/09/CONS, è confermata l'assenza di posizioni di significativo potere di mercato (di seguito, "SMP") in capo agli operatori alternativi, sussistendo come unica posizione dominante quella dell'incumbent.

Con riguardo al mercato dell'accesso ad internet mobile, per i mercati definiti non sussiste alcuna posizione SMP e, conseguentemente, è esclusa la sussistenza di quei presupposti indispensabili per l'imposizione da parte di AGCom degli obblighi relativi agli operatori SMP, di cui agli artt. 46, 47, 48, 49 e 50 Codice delle Comunicazioni Elettroniche (di seguito, "C.C.E.") essendo riconosciuta la piena concorrenza in tali segmenti di mercato. D'altronde, configurandosi il mercato dati

² Com (2011)222 final - "Communication from the commission to the european parliament, the council, the economic and social committee and the committee of the regions -The open internet and net neutrality in Europe"

mobile come un mercato "emergente", non potrebbe giustificarsi alcun tipo di intervento regolamentare *ex ante*.

Resta la possibilità, prevista dall'art. 5 della Direttiva 2002/19/CE (relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime) secondo cui codesta Autorità può incoraggiare forme adeguate di accesso, interconnessione e interoperabilità dei servizi.

A questo proposito, si precisa tuttavia che le comunicazioni dati avvengono prevalentemente attraverso dei "punti neutri" (c.d. Internet EXchange Point, IXP) che consentono lo scambio del traffico dati.

Ne consegue dunque che allo stato attuale non può configurarsi neppure l'imposizione, da parte di codesta Autorità, di un obbligo di interconnessione tra operatori per quanto riguarda i servizi dati.

Da quanto detto, pertanto, deriva che la modalità più idonea e ragionevole di un possibile intervento da parte di AGCom sembra essere quella di stimolare la massima trasparenza informativa verso la clientela finale, compatibilmente con i limiti tecnici dei servizi di cui si tratta, al fine di rendere al massimo edotto il cliente circa le caratteristiche tecniche del servizio acquistato.

D'altronde, le funzioni di promozione della concorrenza e della tutela dell'utenza nell'ambito delle comunicazioni elettroniche sono previste già a livello di Codice delle Comunicazioni Elettroniche che, all'art. 13, prevede che l'Autorità adotti misure ragionevoli e proporzionate intese a conseguire gli obiettivi di massima promozione della concorrenza e assicuri che:

- a) gli utenti traggano il massimo beneficio, sul piano della scelta del prezzo e della qualità;
- b) non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche;
- c) siano incoraggiati gli investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazioni elettronica ivi compresi quelli a banda larga;
- d) siano incoraggiati un uso efficace e una gestione efficiente delle radiofrequenze.

E' in tale direzione, dunque, che dovrà muoversi qualunque intervento di codesta Autorità.

Alla luce di tutto quanto su esposto, appare forse maggiormente chiaro che ciò su cui si dovrebbe ragionare in questa fase non è la necessità o meno di formulare in questa fase vincoli legali e normativi a sostegno del principio della Net Neutrality, che nessuno dei soggetti in gioco ha assolutamente interesse a non affermare "in sé".

E se il principio della difesa della libertà di comunicare, diffondere, scambiare le proprie idee, i propri contenuti tra gli utenti della rete va (come è dovuto) difeso, non è certo nelle azioni degli Internet Service Providers che va cercata la possibile minaccia, ma semmai in quelle azioni, in corso in diversi Paesi del mondo, volte a minacciare la libertà di espressione, di opinione, di informazione e di giudizio.

Non è sul principio tecnologico che si deve agire, inibendo e castrando le evoluzioni dei servizi, ma sulla "qualità" e la "natura" delle azioni attuate da quei soggetti (fosse anche attraverso tali strumenti tecnologici) che puntano essenzialmente alla "non neutralità/pluralità" del contenuto.

Dal punto di vista delle telecomunicazioni, ciò su cui è ora veramente urgente ed indispensabile concentrarsi è l'individuazione di un nuovo paradigma di sviluppo delle reti e gestione dei servizi che rappresenti il corretto punto di equilibrio tra i diversi soggetti coinvolti nella catena del valore, in una strategia di beneficio/onere correttamente e motivatamente ripartito.

Il processo è solo all'inizio e qualsiasi azione regolamentare che intervenisse in questa fase ad indirizzare forzatamente le cose verso una rigida e unilaterale direzione, rischierebbe di castrare a priori ogni iniziativa evolutiva laddove ciò perdesse di "appetibilità e sostenibilità" da parte di chi si ritrovasse - da solo - a doversi far carico dell'evoluzione di un intero ecosistema a beneficio tutti.

1.2 I servizi erogati da Service Provider/Content Provider

Con riguardo ai servizi erogati da Service Provider o Content Provider, come noto, l'operatore di Telecomunicazioni (di seguito, "Telco") si limita a fornire le infrastrutture di Banda Larga, con le caratteristiche tecniche e di capacità legate alla propria offerta di servizio.

Su tale infrastruttura è possibile per i Service Application Provider o per i Content Provider implementare specifici servizi applicativi e/o "a contenuto"; rispetto all'erogazione di tali servizi, è come se l'operatore Telco non risultasse coinvolto agli occhi del cliente finale, limitandosi il suo contributo alla gestione "trasparente" dei soli elementi di propria specifica competenza.

Il servizio viene erogato quindi in diretta relazione fra il cliente finale (fruitore) ed il Service Provider (erogatore), poggiando su un'infrastruttura di accesso e trasporto standard (rete IP), e quindi con il supporto nativamente neutro della rete sottostante.

Appare ovvia l'esigenza, comunque, che l'operatore di rete possa operare (rispetto alla gestione delle sessioni applicative in corso) quegli opportuni ed indispensabili interventi sostanzialmente finalizzati alla garanzia e alla tutela di un idoneo funzionamento della rete nel suo complesso e dei suoi utenti (tutti), in termini di disponibilità, funzionamento, efficienza, capacità, prestazioni.

E' evidente che, trattandosi di risorse non infinite né a capacità illimitata, tale processo di gestione dei servizi avviene in una logica di best effort nell'ambito delle caratteristiche del servizio fornito dall'operatore di rete e come tale acquistato dal cliente finale.

Tale contesto non opera quindi discriminazioni, se non nella misura in cui i limiti fisici e di capacità della rete non sono in grado di supportare utenti e traffico illimitato.

Diversa è invece la finalità di controllo e garanzia dei meccanismi di "gestione del best effort" nell'ottica in cui l'*incumbent*, nei casi in cui operi come fornitore unico di tali servizi di rete (caso bitstream) nei confronti degli operatori alternativi (che in tal caso non sono in grado di garantire direttamente la qualità del servizio - fosse anche il best effort stesso - al cliente finale) possa renderli oggetto di "discriminazione", come clienti *wholesale*, rispetto a quanto da esso invece garantito ai propri diretti clienti *retail*.

E' evidente quindi la necessità che tale evenienza sia scongiurata attraverso opportune azioni di vigilanza e controllo dell'Autorità competente.

Riguardo alla discriminazione in termini di possibilità di fruizione dei contenuti da parte dell'utente finale, è evidente come la neutralità della rete garantisca dal rischio che l'operatore di telecomunicazioni possa operare barriere o limiti di qualsiasi tipo.

Tuttavia occorre evidenziare sin da subito che la neutralità della rete è certamente una condizione sufficiente, ma non indispensabilmente necessaria, e comunque non in una forma "univoca e assoluta", per ottenere comunque lo scopo, ovvero la libertà per la clientela di fruizione di servizi in un contesto competitivo.

Inoltre, la neutralità della rete non può comunque da sola costituire garanzia per il cliente finale di non essere oggetto di discriminazione operata da parte di soggetti diversi dall'operatore di rete.

Si consideri, ad esempio, quanto accade nell'ambito dei servizi audiovisivi, ove i Content Provider ed i Broadcaster verticalmente integrati che non rendono disponibili in forma non discriminante i loro contenuti, fornendoli ad esempio limitatamente ad alcune piattaforme, o nell'ambito di accordi commerciali di partnership esclusivi o più vantaggiosi solo con quei Service Provider (ad esempio il Telco nel caso di IPTV o DVB-H), che garantiscano market share rilevanti, creano così, di fatto, della barriere di accesso ai Service Provider, attraverso le modalità di offerta e relative politiche di pricing dei propri contenuti.

Ne deriva pertanto che la non discriminazione per la libera fruizione dei contenuti da parte del cliente, così come per i Service Provider, deve necessariamente transitare per processi di "apertura e controllo" dei mercati interessati rispetto all'intera catena di servizio.

1.3 I rischi di un modello "solo" aperto ed interoperante

La prospettiva di un processo che indirizzi un nuovo contesto di servizi, basato su modelli che siano, a tendere, sempre più modulari, aperti ed interoperanti, appare in sé condivisibile.

Ciò non necessariamente implica l'esclusione della possibile co-esistenza di soluzioni di offerta "mirate" (e di differenziazioni di prezzo ad esse correlate) utili a soddisfare le specifiche esigenze di diversi servizi, laddove essi richiedano particolari configurazioni o livelli di qualità dell'accesso per assicurarne un'erogazione che garantisca un'adeguata *user-experience* all'utente finale.

E' comunque essenziale che il perseguimento del modello a tendere avvenga, comunque, tenendo al contempo ben presenti gli aspetti di gestione operativa del servizio e del cliente finale nel nuovo contesto ed in tutte le fasi transitorie che sarà necessario attraversare per raggiungerlo.

Sebbene, infatti, l'idea di un modello completamente "aperto" ed "interoperante" basato su standard, abbia in sé tutte le caratteristiche utili a perseguire un contesto di mercato libero, pluralista e, conseguentemente, competitivo, ne va sottolineata la complessità di realizzazione; infatti, affinché esso possa operare correttamente ed efficacemente, deve essere corredato da processi e strumenti di controllo in grado di garantirne il funzionamento e quindi, ancor più, la gestione.

Una totale "frammentazione" derivata dalla modularità e dall'apertura delle singole componenti rischia, infatti, di lasciare "indefinito" l'onere della garanzia di funzionamento del processo integrato *end-to-end*, che assicura poi al cliente la possibilità di fruire in sicurezza del servizio che poggia, appunto, sull'intera catena.

Se quindi, da un lato, il modello economico e tecnologico deve in teoria assicurare un' "architettura" libera e modulare del servizio e della catena del valore che sottende il relativo *business model*, dall'altro deve essere comunque garantito il cliente rispetto alla gestione del servizio.

La corretta soluzione sta quindi in un effettivo equilibrio fra queste due dimensioni (che assicurino comunque la completa integrazione delle parti componenti), prevedendo quindi la possibile coesistenza di modelli diversi, che possano applicarsi a situazioni diverse, con caratteristiche/esigenze di servizio e di gestione diverse, lasciando, da un lato, al cliente finale la possibilità di scegliere fra

soluzioni diverse di servizio e di gestione dello stesso e, dall'altro, ai fornitori di servizi la possibilità di una più ricca e completa gamma di offerta.

Appare quindi opportuno ed anzi necessario, ancorché lecito, lasciare non castrata da inappropriati e sicuramente prematuri vincoli regolamentari *ex ante*, la possibilità di prevedere scenari di gestione dei servizi che, sia pur in una logica generale di contesto "aperto" possano, per le ragioni su espresse, proprio richiedere una gestione coordinata ed integrata (in una logica *end-to-end*) dei diversi attori della catena di erogazione/gestione delle diverse componenti funzionali al servizio e alla sua corretta fruizione da parte del cliente.

1.4 Evoluzione dei servizi e sostenibilità degli sviluppi

Dall'analisi dell'Indagine conoscitiva in oggetto condotta dall'Autorità sui servizi VoIp e P2P per reti mobili, nell'ambito della quale si tratta comunque anche in ottica più ampia e generale il tema del *traffic management* e della net neutralità (non limitatamente alla rete mobile), sembra emergere di sovente un inquadramento riduttivo delle pratiche di traffic management che sembrano essere ridotte ad un ruolo di volano di effetti distorsivi della concorrenza.

Innanzitutto, si ribadisce che tali pratiche, ove utilizzate al fine di assicurare l'uso efficiente della banda in determinate situazioni di congestione, non possono che essere uno strumento di facilitazione dell'accesso dei servizi e di equità di trattamento dei clienti.

Si ritiene infatti che non sia lo strumento di per sé pericoloso, ma che lo divenga se ne viene fatto un uso in modo strumentale con lo scopo di alterare gli equilibri derivanti dalle regole della libera concorrenza.

Ciò che appare però in questa fase indispensabile non trascurare è la possibilità di nuovi servizi correlati al *traffic management*, per i fornitori di servizi applicativi e per il cliente finale, che l'evoluzione tecnologica delle reti abilita.

In tal senso, una valutazione attenta degli impatti potenzialmente derivanti (sul mercato e sui servizi) da una rigida politica della Net Neutrality è indispensabile, anzi d'obbligo.

E' in corso un dibattito su strategie e modalità per equilibrare gli investimenti infrastrutturali nell'ecosistema internet, in modo che vi sia coerenza nel rapporto tra benefici e impegni economici tra tutti i player della catena del valore, rapporto ad oggi completamente sbilanciato a carico degli operatori.

La Società scrivente intende fortemente sottolineare la necessità di un intervento di codesta Autorità finalizzato a riequilibrare i ruoli tra i vari player del mercato al fine di rimuovere le irregolarità competitive che sempre più si stanno delineando sul mercato. I soggetti Over The Top (di seguito, anche "OTT"), nuovi attori del mercato in analisi, in quanto indipendenti dalle logiche delle reti, riescono a beneficiare gratuitamente della rete dell'operatore di telecomunicazioni, mero fornitore di connettività.

Ma in tal modo tali soggetti beneficiano di investimenti fatti da operatori di reti, senza partecipare ai relativi costi.

Se è vero che gli investimenti nello sviluppo delle reti sono la chiave di volta per consentire all'intera filiera di internet di crescere e generare valore, è importante che tali investimenti vengano effettuati nel necessario contesto di certezza e prevedibilità, ottenibile solo tramite il coinvolgimento nei meccanismi di remunerazione degli investimenti di tutti i player che si avvalgono, ad oggi gratuitamente, delle reti degli operatori.

Il discorso sin qui fatto è avvalorato ancora di più dai numerosi investimenti che gli operatori di rete continueranno a fare per l'acquisto delle frequenze Digital Divide e 3GPP Long Term Evolution ("LTE"), investimenti ammortizzati anche dal traffico voce.

Si consideri che il processo di investimento in reti NGN comporta ingenti oneri e rischi, ed ha (proprio a causa di uno scenario della domanda di servizio ancora troppo poco significativa) esiti incerti.

Esso va quindi supportato e favorito con ogni mezzo e da parte di tutti i soggetti che poi si troveranno a beneficiare di queste nuove infrastrutture per dar luogo al proprio specifico business.

Il modello di business degli OTT in essere non solo non incentiva gli investimenti ma, ancor più, frustra le prospettive di sviluppo delle reti in quanto priva gli operatori di rete delle necessarie remunerazioni degli investimenti effettuati.

E' necessario, quindi, che tutti i soggetti della catena del valore siano incentivati ad investire affinché tutto il modello sia economicamente sostenibile.

Occorre sin d'ora tenere conto che, laddove in un prossimo futuro dovessero venir meno le remunerazioni ad oggi ottenute tramite il traffico voce tradizionale in ragione di una sua sostituzione con servizi VoIp mobile, i gravi effetti negativi si rifletterebero inevitabilmente sulla competitività del mercato, oltre che sui benefici alla clientela finale.

Si precisa sin d'ora l'assoluta necessità a che dall'eventuale mancanza di remunerazioni da traffico voce tradizionale scaturiscano forme di contribuzione all'uso delle reti da parte dei content provider.

E' assolutamente necessario un intervento in tal senso; questa Autorità non può ammettere che continui a sopravvivere un modello che addossa sul solo cliente finale tutti i costi della catena del valore, ma occorre che tutti i soggetti che si avvantaggiano della rete, ne remunerino proporzionalmente i relativi costi. Pensare di attribuire al solo cliente finale la remunerazione di tali sviluppi e la disponibilità di una rete di tali capacità attraverso il puro "costo di accesso", appare inappropriato e vessatorio, ancorché insostenibile.

Se, dunque, da un lato, è necessario che i soggetti Over the top, che forniscono servizi sulla rete proprietaria di altri, inizino a contribuire ai costi sostenuti dai fornitori della connettività, dall'altro, si rende necessaria una soluzione normativa armonizzata a livello europeo.

(omissis)

1.5 Condivisione dell'esigenza di una trasparenza informativa secondo criteri di ragionevolezza

L'Autorità, nell'ambito della tutela del consumatore e, in particolare, della trasparenza nei confronti di quest'ultimo, pone in evidenza la necessità a che il consumatore venga posto in grado di conoscere le politiche di traffic management attuate dagli operatori di rete, informazioni che devono essere chiare e puntuali anche al fine di garantire la comparabilità fra diverse offerte commerciali, anche sotto il profilo della qualità del servizio offerto.

A questo proposito, si precisa che la stessa Commissione Europea nella sua Comunicazione 222/2011 non dubita sulla necessità, e conseguentemente sulla

possibilità, per gli operatori di rete di attuare pratiche di traffic management. Precisa inoltre che è opportuno garantire ai cittadini europei la massima informativa sul fatto che l'operatore potrebbe utilizzare tecniche di gestione del traffico e sulle relative modalità. Ne consegue che la Commissione Europea è tenuta a vigilare per verificare se gli strumenti di trasparenza previsti all'interno del Pacchetto di Direttive Europee di prossimo recepimento³ sono sufficienti al mantenimento della competitività del mercato.

La Scrivente condivide l'esigenza, manifestata da codesta Autorità, a che il consumatore abbia contezza delle informazioni relative alle politiche di traffic management, elementi che potrebbero incidere sulla sempre maggiore consapevolezza nella scelta consapevole tra i servizi presenti sul mercato.

La Scrivente ritiene tuttavia che il livello d'informazione richiesto per garantire la massima trasparenza verso i consumatori finali dovrebbe essere ragionevole.

Infatti, oltre all'esigenza di trasparenza, occorre che il regolatore tenga conto della contestuale esigenza di comprensibilità e facile consultabilità delle informazioni fornite, che debbono essere accessibili ed utilizzabili nella scelta consapevole anche da un utente non particolarmente tecnico; è per questo che si ritiene necessario che codesta Autorità si riferisca ad uno standard medio di utenza.

Un sovraccarico di informazioni non è utile né per i consumatori né per gli operatori; un'informazione sovrabbondante e dal contenuto troppo tecnico rischia di ottenere l'effetto contrario, ovvero quello di ingenerare confusione nel destinatario.

Con specifico riguardo al servizio mobile, si consideri che la gestione delle reti è per sua natura un fenomeno di tipo dinamico, ovvero destinato ad evolversi nel tempo in relazione al mutare degli scenari di utilizzo e saturazione delle reti: le modalità di comunicazione adottate dovranno pertanto avere la necessaria duttilità (senza che ciò vada comunque a discapito della trasparenza e completezza dell'informazione) e eventuali riflessi contrattuali dovranno limitarsi genericamente ad informare sull'applicazione di meccanismi di gestione della rete e sulle relative caratteristiche percepibili dal cliente finale, per non rischiare di dare un'informativa all'utente non più aggiornata o corretta.

Un'eventuale regolamentazione in materia, che vada oltre alla fissazione di un principio generale di trasparenza e informazione alla clientela sulle caratteristiche dell'offerta, peraltro già previsto nella Direttiva 2009/136/CE, rischierebbe di irrigidire gli strumenti a disposizione degli operatori limitandone quindi l'efficacia.

In un'ottica di *light regulation*, potrebbe essere seguito l'esempio britannico in cui è stato predisposto un codice di autoregolamentazione redatto nell'ambito del Broadband Stakeholder Group dai principali operatori del settore delle telecomunicazioni nel Regno Unito. Tale codice, attualmente in fase sperimentale, disciplina i principi cui deve essere ispirata l'informazione ai clienti in merito alle tecniche di network management adottate e le informazioni che debbono essere necessariamente rese agli stessi da ciascun operatore aderente, secondo un formato standard.

In ogni caso, si ritiene che un'informativa sulle tecniche di gestione del traffico applicate, su eventuali usage caps, su eventuali limitazioni di velocità e su specifiche caratteristiche tecniche dello stesso, sia più che adeguata considerando che, come detto, la gestione delle reti è per sua natura un fenomeno di tipo dinamico, ovvero destinato ad evolvere continuamente e che, pertanto, sarebbe impossibile fornire una comunicazione specifica ad ogni variazione di tipo tecnico.

³ Direttiva 2009/140/CE che modifica le Direttive 2002/21/CE, 2002/19/CE e 2002/20/CE; Direttiva 2009/136/CE che modifica le Direttive 2002/22/CE, 2002/58/CE e il Regolamento CE n. 2006/2004.

Tra l'altro, se le tecniche di traffic management sono finalizzate proprio a garantire il benessere sociale e, se tali tecniche potrebbero essere modificate proprio per garantire ancora meglio un benessere sociale nell'utilizzo dello strumento di internet, ne consegue che le specifiche variazioni tecniche non potrebbero essere considerate, ogni volta, come una proposta di modifica delle condizioni contrattuali, perché ciò ingesserebbe drasticamente un mercato che per definizione è estremamente duttile.

Una modalità comunicazionale potrebbe essere dunque quella di rinviare a delle tabelle, pubblicate sui siti istituzionali degli operatori e finalizzate ad indicare le specifiche limitazioni tecniche relative alle offerte.

Per le motivazioni finora dette, non sarebbe percorribile una soluzione, tipo alert, in tempo reale, perché equivarrebbe a dire che nel momento in cui l'operatore invia l'alert, avrebbe anche la possibilità di entrare nel merito dell'operazione che il cliente sta effettuando, determinando una grave violazione delle libertà, irrinunciabili, di comunicazione e manifestazione del pensiero, nonché della normativa sulla privacy.

Tra l'altro, sarebbe particolarmente critico introdurre *ex ante* un sistema di misura della qualità in quanto la Quality of Experience dipende da una serie di fattori non sempre controllabili dall'operatore (es. dal numero degli utenti presenti nella cella in un dato momento; dagli handsets utilizzati e configurazioni impostate).

2. Comunicazioni mobili: impossibilità di definire dei parametri minimi di qualità

Si rende necessaria ed opportuna sin d'ora una breve premessa sulle caratteristiche tecniche del servizio di comunicazioni mobile.

Nell'indagine conoscitiva posta in consultazione emerge di frequente un'impropria equiparazione tra il servizio dati di telefonia fissa e quello di telefonia mobile.

Occorre considerare invece che non è possibile estendere al servizio mobile valutazioni effettuate con riguardo al servizio fisso e pertinenti esclusivamente a quest'ultimo; sussistono infatti differenze sostanziali che caratterizzano le due infrastrutture di rete.

In effetti, mentre la piattaforma fissa è costituita da risorse dedicate ai singoli clienti (linee di accesso), localizzate in modo predefinito e per questo potenziabili con pianificazioni specifiche legate alle esigenze dell'utenza finale (es: ampiezza di banda), quella mobile è caratterizzata da risorse scarse e condivise da più utenti (si pensi alle frequenze) che vengono utilizzate, per definizione, in mobilità.

A titolo esemplificativo, si pensi ad eventi quali un comizio, un mercato o una partita, nei quali può modificarsi la disponibilità delle risorse e, quindi, la qualità erogabile in quanto vi è concentrazione di più utenti sotto la copertura della medesima cella trasmissiva.

Questa, insieme alle peculiarità delle trasmissioni a commutazione di pacchetto, è la ragione per cui il servizio mobile viene erogato in modalità best effort, ovvero senza possibilità tecnica di attribuzione di un livello minimo di qualità.

Qualora non venissero adottati dei meccanismi di protezione per l'integrità della rete e del servizio erogato ai clienti, vi sarebbe un peggioramento della qualità complessiva dei servizi che condurrebbe ad un degrado tale da non consentire più al cliente la fruizione del servizio.

Ed in effetti, l'operatore mobile cerca di effettuare scelte tecniche nell'ottica di consentire al cliente il miglior uso possibile della rete.

E' importante precisare sin da subito che tali tecniche vengono attuate senza che venga effettuato alcun controllo sui contenuti, peraltro vietato dal Garante Privacy; l'operatore si limita all'identificazione dell'applicazione di pertinenza al solo scopo di migliorare la qualità media del servizio offerto alla generalità della clientela.

Vengono infatti analizzati solo 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 riservatezza delle informazioni del cliente.

Le forme di gestione del traffico, quantomeno come declinate dalla Scrivente, non minacciano pertanto la natura aperta e libera della rete in quanto non costituiscono in alcun modo delle forme di censura dei contenuti né, tantomeno, forme di discriminazione dei content provider.

Va dunque preliminarmente compreso che le tecniche di traffic management usualmente utilizzate dagli operatori di rete mobile non sono causate da volontà di discriminare contenuti o servizi specifici; piuttosto, sono tecniche necessarie per l'ineluttabile limite fisico delle reti oltre che sono finalizzate a tutelare l'integrità della rete ed il benessere sociale quale qualità complessiva del servizio erogato ai clienti, valori che possono tecnicamente essere tutelati solo in uno scenario, come detto, di best effort.

Tra l'altro, la corretta gestione delle risorse di rete è un obbligo regolamentare dell'operatore di rete, come sancito:

- dal citato art. 13 C.C.E. che al comma 4 lett. d) include fra gli obiettivi dell'Autorità di Regolamentazione quello di promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazioni elettronica nonchè delle risorse e dei servizi correlati "incoraggiando un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze";

- dall'art. 3 comma 8 della Delibera 179/03/CSP ("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") che prevede che "gli organismi di telecomunicazioni perseguono il miglioramento progressivo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, attraverso l'adozione delle soluzioni tecnologiche, organizzative, contabili e procedurali più idonee allo scopo".

La Scrivente ritiene dunque essenziale che codesta Autorità, nel prosieguo delle attività consultive e deliberative nella materia in analisi, tenga in debito conto non solo delle oggettive limitazioni della rete mobile, ma anche che ogni analogia o trasposizione di quanto valido per il servizio fisso debba essere valutata con estrema cautela e con la debita consapevolezza della differente struttura che caratterizza le reti mobili.

(omissis)

Seguono le specifiche risposte ai quesiti posti.

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?

Il quesito posto da codesta Autorità presuppone una distinzione preliminare tra servizio dati in mobilità e servizio in postazione fissa.

Con riguardo al primo, si segnala preliminarmente come a livello tecnico il servizio mobile si caratterizzi sulla base di risorse scarse e condivise da più utenti (si pensi alle frequenze) che vengono utilizzate, per definizione, in mobilità.

Questa, insieme alle peculiarità delle trasmissioni a commutazione di pacchetto, è la ragione per cui il servizio mobile viene erogato in modalità *best effort*, ovvero senza possibilità tecnica di attribuzione di un livello minimo di qualità.

In taluni casi, l'operatore mobile effettua delle scelte tecniche, nell'ottica di consentire al cliente il miglior uso possibile della rete, finalizzate ad applicare meccanismi di protezione dell'integrità della rete e del servizio erogato ai clienti per evitare, così, che in situazioni di saturazione della rete si determini un peggioramento della qualità complessiva dei servizi e conseguentemente un degrado tale da non consentire più al cliente la fruizione del servizio.

Le forme di gestione del traffico, quantomeno come declinate dalla Scrivente, sono tecniche necessarie per l'ineluttabile limite fisico delle reti oltre che sono finalizzate a tutelarne l'integrità ed il benessere sociale quale qualità complessiva del servizio erogato ai clienti. Esse dunque non minacciano la natura aperta e libera della rete in quanto non costituiscono in alcun modo delle forme di censura dei contenuti né, tantomeno, forme di discriminazione dei content provider.

Si consideri a questo proposito quanto accade con i servizi Peer to Peer (di seguito, anche "P2P"): in caso di alti livelli di congestione della rete, che potrebbero portare alla limitazione della fruizione del servizio da parte di tutti i clienti, è possibile che i servizi P2P possano subire una riduzione della banda ad essi assegnata, al fine di permettere comunque una migliore fruizione dei servizi interattivi (ad es. navigazione Internet) di cui usufruiscono, ad esempio nello stesso momento, altri utenti.

Tali strumenti consentono di evitare che un numero ristretto di clienti *bandwidth-hungry* (o *heavy users*) possa utilizzare completamente le risorse (scarse) a disposizione a livello di capacità di rete, a detrimento delle potenzialità di utilizzo da parte degli altri clienti con i quali competono nell'uso delle risorse condivise.

Le tecniche citate, dunque, sono applicate esclusivamente in un'ottica di benessere sociale.

(omissis)

Con riguardo ai profili attinenti il servizio fisso, si precisa che la principale evoluzione attesa nell'ambito dei servizi dati è rappresentata dalla diffusione della fibra ottica in luogo del cavo in rame attualmente utilizzato. Questa tecnologia importa due caratteristiche principali:

- una maggiore larghezza di banda complessiva;
- una potenziale simmetria della banda in uplink rispetto al downlink.

La prima delle due caratteristiche, insieme alla contemporanea estensione dell'ADSL alle aree digital divide e della larga banda mobile (HSPA/LTE), porterà

prevedibilmente ad una sempre più pervasiva fruizione dei contenuti multimediali, in particolare video in alta definizione.

La seconda caratteristica potrà stimolare, anche se in misura minore rispetto al punto precedente, la crescita del traffico peer-to-peer nello scambio di contenuti fra utenti.

In sostanza, la diffusione della fibra ottica porterà (anche dove non presente) ad una maggiore esigenza di banda nelle reti di aggregazione e di dorsale.

Dal punto di vista del consumatore, si prevede che l'utilizzo dell'interconnessione ad internet tenderà a divenire permanente e riguarderà un numero di terminali non più limitati al personal computer e allo smartphone, ma includerà console di gioco, TV, elettrodomestici piccoli e grandi, sensori e attuatori.

La linea dati diventerà quindi il veicolo per la distribuzione di pacchetti che identificano una moltitudine variegata di applicazioni e formati digitali.

Tra i maggiori promotori di tali servizi vi sono appunto gli Over The Top, ovvero content e service provider che erogano servizi direttamente al cliente finale utilizzando le infrastrutture di proprietà degli operatori di rete. I nuovi paradigmi di fruizione dei servizi (con riferimento ai contenuti Audio e Video) degli OTT sono tipicamente streaming, download e upload. Tali modelli prevedono un'occupazione di banda ben maggiore di quanto accade per il surfing, la consultazione delle mail o la chat. Ciò significa che all'aumentare dell'utilizzo di tali servizi e contenuti, aumenterà il traffico sulla rete in modo esponenziale.

Sulla base di quanto sin qui detto, il passaggio verso la Fibra, per quanto attiene il servizio fisso, e l'aumento di capacità, per la connessione mobile grazie all'impiego di nuove tecnologie (es. "LTE" O Long Term Evolution), sono certamente fattori da tenere in debita considerazione.

E' ragionevole pertanto immaginare un aumento delle richieste di servizi ad alta qualità, che possano soddisfare le loro esigenze.

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?

L'operatore di rete è di sovente costretto ad applicare meccanismi di protezione dell'integrità della rete, del servizio erogato ai clienti e del benessere sociale, al fine di evitare la saturazione della rete ed un peggioramento della qualità complessiva dei servizi.

Si ritiene tuttavia che le pratiche di traffic management, così come intese, non minaccino la natura aperta e libera della rete in quanto non costituiscono in alcun modo delle forme di censura dei contenuti né, tantomeno, forme di discriminazione dei content provider.

A questo proposito occorre ricordare che allo stato attuale non esiste una definizione condivisa di "net neutrality"; genericamente, si tende ad associare tale termine con le modalità con le quali gli operatori di rete gestiscono il traffico sulle proprie reti.

Una recente definizione di net neutrality è stata coniata da Ofcom nel documento di consultazione pubblica sul traffic management e sulla net neutrality; in esso si afferma che il concetto di net neutrality presuppone:

- l'assenza di qualunque tipo di prioritizzazione del traffico da parte degli operatori di rete;

e

- i clienti non devono subire alcun onere derivante dalla distribuzione ad essi, ad opera degli operatori di rete, di qualunque contenuto, applicazione o servizio presenti su internet.

WIND intende precisare sin da subito che non è possibile accettare alcuna definizione di net neutrality che conduca ad una percezione, distorta, dell'operatore di rete quale mero fornitore dell'infrastruttura per il trasporto del segnale.

Vi sono due importanti considerazioni di cui tener conto per evitare che un dibattito così centrale nello sviluppo di internet per i prossimi anni, possa essere ridotto ad un mero ruolo ideologico.

Prima di tutto si rende necessario un chiarimento sul principio di neutralità: di frequente sembra che il principio di "network neutrality" venga confuso con quello di "network freedom".

Secondo la Scrivente, sebbene le differenze tra i citati concetti non emergano con chiarezza neppure nel "Commission Declaration on Net Neutrality", i due concetti attengono a questioni sostanziali differenti.

Infatti, secondo il principio di network freedom, ogni cittadino dovrebbe accedere liberamente ad ogni informazione presente su internet, senza discriminazioni di sorta basate sulla natura delle informazioni stesse e adoperate dall'operatore di rete.

Questo perché l'ISP non ha alcun diritto né di "guardare" all'interno del contenuto delle comunicazioni tra privati, né di giudicare la natura del contenuto stesso.

Ma quanto detto ha davvero poco a che fare con il concetto di network neutrality, inteso nella sua accezione più marcatamente tecnica secondo cui "ogni bit è uguale"; tale concetto diventa in qualche modo obsoleto laddove i servizi ad alto volume di traffico potrebbero non lasciare spazio ad altre applicazioni. La pluralità indifferenziata di servizi rende quindi indispensabili forme di gestione del traffico.

Le tecniche di traffic management non hanno alcuna influenza sul principio di net freedom, come sopra definito.

Confondendo il concetto di network freedom con quello di network neutrality, si rischia di ostacolare le dinamiche concorrenziali e, conseguentemente, la volontà di tutti i soggetti interessati ad investire in servizi, infrastrutture e innovazione.

Le pratiche di traffic management sono allora necessarie per proteggere l'integrità della rete ed evitare fenomeni di congestione della rete, ma anche per garantire il benessere sociale nell'utilizzo di internet consentendo a tutti i clienti di accedere alle reti contro un uso indiscriminato da parte di solo alcuni utenti c.d. *bandwidth hungry*.

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?

Con riguardo agli strumenti ritenuti più rilevanti, oltre che più idonei, a definire in maniera efficiente e corretta il rapporto tra le forme di gestione del traffico e la neutralità della rete, la Scrivente ritiene che l'attuale quadro regolamentare sia adeguato a garantire una corretta implementazione del principio di net neutrality.

Si ritiene pertanto che il dibattito sulla net neutrality non debba essere focalizzato sull'imposizione di oneri regolamentari sugli operatori di rete in quanto in tal modo si rischierebbero possibili conseguenze anticompetitive.

Piuttosto, si ritiene che l'Autorità di regolamentazione dovrebbe stimolare la massima trasparenza informativa alla clientela finale, compatibilmente con i limiti tecnici dei servizi di cui si tratta, al fine di rendere al massimo edotto il cliente circa le caratteristiche tecniche del servizio acquistato.

A questo proposito, si precisa che la stessa Commissione Europea nella sua Comunicazione 222/2011 non dubita sulla necessità, e conseguentemente sulla possibilità, per gli operatori di rete di attuare pratiche di traffic management. Precisa inoltre che è opportuno garantire ai cittadini europei la massima informativa sul fatto che l'operatore potrebbe utilizzare tecniche di gestione del traffico e sulle relative modalità. Ne consegue che la Commissione Europea è tenuta a vigilare per verificare se gli strumenti di trasparenza previsti all'interno del Pacchetto di Direttive Europee di prossimo recepimento⁴ sono sufficienti al mantenimento della competitività del mercato.

Si ritiene infatti che il consumatore debba avere contezza delle informazioni relative alle politiche di traffic management, elementi che potrebbero incidere sulla sempre maggiore consapevolezza nella scelta tra i servizi presenti sul mercato, di quello che più si adatta alle sue esigenze.

Consequentemente, si ritiene che l'operatore possa adottare le forme di gestione del traffico che ritiene più opportune per la tutela dell'integrità della rete, purché venga garantita la massima trasparenza possibile al cliente finale.

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?

La Scrivente ritiene che il livello d'informazione richiesto per garantire la massima trasparenza verso i consumatori finali dovrebbe essere ragionevole.

Infatti, oltre all'esigenza di trasparenza, occorre che il regolatore tenga conto della contestuale esigenza di comprensibilità e facile consultabilità delle informazioni fornite, che debbono essere accessibili ed utilizzabili nella scelta consapevole anche da un utente non particolarmente tecnico.

⁴ Direttiva 2009/140/CE che modifica le Direttive 2002/21/CE, 2002/19/CE e 2002/20/CE; Direttiva 2009/136/CE che modifica le Direttive 2002/22/CE, 2002/58/CE e il Regolamento CE n. 2006/2004.

Un sovraccarico di informazioni non è utile né per i consumatori né per gli operatori; un'informazione sovrabbondante e dal contenuto troppo tecnico rischierebbe infatti di ottenere l'effetto contrario, ovvero quello di ingenerare confusione nel destinatario.

Tra l'altro, si consideri che la gestione delle reti è per sua natura un fenomeno di tipo dinamico, ovvero destinato ad evolversi nel tempo in relazione al mutare degli scenari di utilizzo e di saturazione delle reti: le modalità di comunicazione dovrebbero pertanto avere la necessaria duttilità (senza che ciò vada comunque a discapito della trasparenza e completezza dell'informazione); inoltre, gli eventuali riflessi contrattuali dovrebbero limitarsi genericamente ad informare sull'applicazione di meccanismi di gestione della rete e sulle relative caratteristiche percepibili dal cliente finale, per non rischiare di dare un'informativa all'utente non più aggiornata o corretta.

Un'eventuale regolamentazione in materia, che vada oltre alla fissazione di un principio generale di trasparenza e informazione alla clientela sulle caratteristiche dell'offerta, peraltro già previsto nella Direttiva 2009/136/CE, rischierebbe di irrigidire gli strumenti a disposizione degli operatori limitandone quindi l'efficacia.

In un'ottica di *light regulation*, potrebbe essere seguito l'esempio britannico in cui è stato predisposto un codice di autoregolamentazione redatto nell'ambito del Broadband Stakeholder Group dai principali operatori del settore delle telecomunicazioni nel Regno Unito. Tale codice, attualmente in fase sperimentale, disciplina i principi cui deve essere ispirata l'informazione ai clienti in merito alle tecniche di network management adottate e le informazioni che debbono essere necessariamente rese agli stessi da ciascun operatore aderente, secondo un formato standard.

Un'informativa sulle tecniche di gestione del traffico applicate, su eventuali usage caps, su eventuali limitazioni di velocità e su specifiche caratteristiche tecniche dello stesso, è più che adeguata considerando che, come detto, la gestione delle reti è per sua natura un fenomeno destinato ad evolvere continuamente e che, pertanto, sarebbe impossibile fornire una comunicazione specifica ad ogni variazione di tipo tecnico.

Tra l'altro, se le tecniche di traffic management sono finalizzate proprio a garantire il benessere sociale e, se tali tecniche potrebbero essere modificate proprio per garantire ancora meglio un benessere sociale nell'utilizzo dello strumento di internet, ne consegue che le specifiche variazioni tecniche non potrebbero essere considerate, ogni volta, come una proposta di modifica delle condizioni contrattuali, perché ciò ingesserebbe drasticamente un mercato che per definizione è estremamente duttile.

Una modalità comunicazionale potrebbe essere dunque quella di rinviare a delle tabelle, pubblicate sui siti istituzionali degli operatori e finalizzate ad indicare le specifiche limitazioni tecniche relative alle offerte.

Per le motivazioni finora dette, non sarebbe percorribile una soluzione, tipo alert, in tempo reale, perché equivarrebbe a dire che nel momento in cui l'operatore invia l>alert, avrebbe anche la possibilità di entrare nel merito dell'operazione che il cliente sta effettuando, determinando una grave violazione delle libertà, irrinunciabili, di comunicazione e manifestazione del pensiero, nonché della normativa sulla privacy.

A questo proposito, inoltre, si consideri che il tempo di applicazione di tecniche di gestione del traffico potrebbe risultare molto limitato nel tempo, nell'ordine di secondi, per poi riprendere nuovamente in un arco di tempo molto breve; pertanto, la comunicazione real time al cliente, in particolare se effettuata

con una modalità pop-up, risulterebbe addirittura fastidiosa e potrebbe non portare ad un'utile informazione.

Tra l'altro, la qualità del servizio nella complessiva durata della sessione dati potrebbe non risultare degradata: infatti, alcune applicazioni fanno un utilizzo estensivo nel tempo e sono pertanto insensibili a momentanee interruzioni del traffico; in altri casi, non sono addirittura indirizzabili in modalità pop-up.

Infine, sarebbe particolarmente critico introdurre *ex ante* un sistema di misura della qualità in quanto la Quality of Experience dipende da una serie di fattori non sempre controllabili dall'operatore (es. dal numero degli utenti presenti nella cella in un dato momento; dagli handsets utilizzati e configurazioni impostate).

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?

Come sopra detto, la Scrivente ritiene che l'attuale quadro regolamentare sia adeguato a garantire una corretta implementazione del principio di "net neutrality".

Si ritiene pertanto che il dibattito sulla net neutrality non debba essere focalizzato sull'imposizione di oneri regolamentari sugli operatori di rete in quanto in tal modo si rischierebbero possibili conseguenze anticompetitive.

Piuttosto, si ritiene che la massima trasparenza informativa alla clientela finale, compatibilmente con i limiti tecnici dei servizi di cui si tratta, finalizzata a rendere al massimo edotto il cliente circa le caratteristiche tecniche del servizio acquistato, possa evitare distorsioni della concorrenza nei mercati dei servizi dati.

Si coglie l'occasione del presente quesito per rilevare un importante punto inerente possibili problemi concorrenziali nel settore in analisi.

Si rilevano sempre più sul mercato alcune irregolarità competitive: i soggetti Over The Top, nuovi attori del mercato in analisi, in quanto indipendenti dalle logiche delle reti, riescono a costruire sistemi verticalmente chiusi, beneficiando gratuitamente della rete dell'operatore di telecomunicazioni.

Ma in tal modo tali soggetti beneficiano di investimenti fatti da operatori di reti, senza parteciparvi.

Se è vero che gli investimenti nello sviluppo delle reti sono la chiave di volta per consentire all'intera filiera di internet di crescere e generare valore, è importante che tali investimenti vengano effettuati nel necessario contesto di certezza e prevedibilità, ottenibile solo tramite il coinvolgimento nei meccanismi di remunerazione degli investimenti di tutti i player che si avvalgono, ad oggi gratuitamente, delle reti degli operatori.

Il discorso sin qui fatto è avvalorato ancora di più dai numerosi investimenti che gli operatori di rete continueranno a fare per l'acquisto delle frequenze Digital Divide e 3GPP Long Term Evolution ("LTE"), investimenti ammortizzati anche dal traffico voce.

Si consideri che il processo di investimento in reti NGN comporta ingenti oneri e rischi, ed ha (proprio a causa di uno scenario della domanda di servizio ancora troppo poco significativa) esiti incerti.

Esso va quindi supportato e favorito con ogni mezzo e da parte di tutti i soggetti che poi si troveranno a beneficiare di queste nuove infrastrutture per dar luogo al proprio specifico business.

Il modello di business degli OTT in essere non solo non incentiva gli investimenti ma ancor più frustra le prospettive di sviluppo delle reti in quanto priva gli operatori di rete delle necessarie remunerazioni degli investimenti effettuati.

E' necessario quindi che tutti i soggetti della catena del valore siano incentivati ad investire affinché tutto il modello economico sia economicamente sostenibile.

Occorre sin d'ora tenere conto che, laddove in un prossimo futuro dovessero venir meno le remunerazioni ad oggi ottenute tramite il traffico voce tradizionale in ragione di una sua sostituzione con servizi VoIp mobile, i gravi effetti negativi si rifletterebero inevitabilmente sulla competitività del mercato, oltre che sui benefici alla clientela finale.

Si precisa sin d'ora l'assoluta necessità a che dall'eventuale mancanza di remunerazioni da traffico voce tradizionale scaturiscano forme di contribuzione all'uso delle reti da parte dei content provider.

E' assolutamente necessario un intervento in tal senso; questa Autorità non può ammettere che continui a sopravvivere un modello che addossa sul solo cliente finale tutti i costi della catena del valore, ma occorre che tutti i soggetti che si avvantaggiano della rete, ne remunerino proporzionalmente i relativi costi. Pensare di attribuire al solo cliente finale la remunerazione di tali sviluppi e la disponibilità di una rete di tali capacità attraverso il puro "costo di accesso" appare inappropriato e vessatorio, ancorché insostenibile.

Se, dunque, da un lato, è necessario che i soggetti Over the top, che forniscono servizi sulla rete proprietaria di altri, inizino a contribuire ai costi sostenuti dai fornitori della connettività, dall'altro, si rende necessaria una soluzione normativa armonizzata a livello europeo.

(omissis)

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?

In considerazione del trend dell'industria delle Comunicazioni Elettroniche, che vede un aumento esponenziale dei device con connessione ad Internet (smart phone, Tablet, Gaming Console) oltre che una forte evoluzione del modello internet verso offerte di contenuti e servizi premium di qualità, è sempre più impellente per tutti gli attori della catena garantire, da un lato, il miglior servizio al cliente, dall'altro, la migliore gestione delle risorse di rete.

Con riguardo al servizio mobile, si assiste all'ingresso di player nel mondo dei servizi dati che si pongono non solo come fornitori di contenuti, ma anche come fornitori di servizi, pur se non hanno alcuna infrastruttura di rete.

Il loro ingresso è stato reso possibile grazie allo sviluppo di tecnologie basate su IP e alle potenzialità dei nuovi terminali, noti come smartphone, che si contraddistinguono per la presenza di un sistema operativo e di una capacità elaborativa in grado di supportare software ideati specificatamente per i terminali. Tali soggetti costruiscono i propri servizi utilizzando la trasmissione dati degli operatori tradizionali e le relative offerte di tipo flat.

Per quanto attiene al servizio fisso, l'attuale rete di telecomunicazioni, basata per lo più sul rame (c.d. Copper Line), è una infrastruttura alla cui realizzazione gli operatori alternativi hanno contribuito nel tempo, dalla liberalizzazione del mercato fino allo sviluppo dell'Unbundling Local Loop ("ULL").

Allo stato attuale, nonostante gli ingenti investimenti, una cosiffatta infrastruttura può non essere sufficiente a veicolare le nuove forme di servizi e contenuti con continuità di qualità e fruizione, ovvero i nuovi servizi offerti dagli Over The Top e dai grandi player di Internet.

Nel caso di mantenimento delle attuali infrastrutture, potrebbe dunque essere necessario ricorrere a logiche di traffic management anche con riguardo al servizio fisso, al fine di garantire adeguati servizi di base, senza alterare le prestazioni della rete.

Ne conseguirebbe la necessità di individuare un modello di servizio e di business che permetta a tutti gli attori dell'ecosistema della rete di perseguire l'obiettivo di offrire il miglior servizio al miglior prezzo per il cliente finale.

Con riguardo ad entrambi i servizi, fisso e mobile, pertanto, assumono rilevanza i recenti dibattiti concernenti l'evoluzione tecnologica.

Gli operatori mondiali sono di fronte a scenari evolutivi dell'ecosistema internet penalizzanti, sia lato fisso che mobile, se non interverranno a breve modifiche nei modelli di business che possano modificare anche radicalmente gli attuali paradigmi.

Se da un lato gli analisti prevedono forti incrementi nel business internet, dall'altro si assisterà presumibilmente ad una distribuzione di questo incremento di valore non equilibrata tra i player della catena del valore.

Da un lato, gli operatori di rete saranno costretti a gestire crescenti volumi di traffico e a sostenere ingenti investimenti infrastrutturali senza proporzionali impatti da un punto di vista di corrispondenti ricavi.

Questo scenario non può che essere ancor più accentuato con la transizione verso reti e tecnologie di nuova generazione sia lato fisso (c.d. "FTTH") che lato mobile (c.d. "LTE").

Se non interverranno i nuovi modelli di business di cui sopra, il ruolo degli operatori di rete nella catena del valore sarà ridotto a quello di meri finanziatori delle infrastrutture abilitanti (capital intensive) che, grazie a maggiore velocità e capacità, consentiranno agli altri attori del sistema di veicolare servizi con maggiori qualità e velocità.

L'unica soluzione per mantenere gli attuali equilibri dell'ecosistema è quella di individuare nuovi modelli che, pur nel rispetto della trasparenza e della non discriminazione, saranno in grado di prevenire tale asimmetria garantendo una

corretta ed equa distribuzione del valore nell'ambito dell'ecosistema proporzionale agli investimenti e ai rischi finanziari cui gli attori sono esposti.

L'attuale modello di business ha consentito agli Over the Top di raggiungere, a livello mondiale, ricavi totali analoghi a quelli conseguiti dagli operatori di rete per l'accesso ad internet, pur non essendo gravati dagli elevati investimenti infrastrutturali di questi ultimi.

(omissis)

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?

La Scrivente ritiene che l'attuale quadro regolamentare sia adeguato ad assicurare la fornitura da parte degli operatori di rete di una ragionevole qualità dei servizi ai propri clienti.

Tuttavia, per la massima salvaguardia della natura libera della rete e delle contemporanee esigenze di tutela dell'integrità della rete e del benessere sociale derivante dall'utilizzo da parte di tutti gli utenti della rete stessa, si potrebbero prevedere delle modalità con le quali il consumatore venga posto in grado di conoscere le politiche di traffic management attuate dagli operatori di rete. Infatti, attraverso informazioni chiare e puntuali questi potrebbe effettuare una comparazione tra le diverse offerte commerciali, anche sotto il profilo della qualità del servizio offerto.

La Scrivente condivide pertanto l'esigenza a che il consumatore abbia contezza delle informazioni relative alle politiche di traffic management, ma precisa che il livello d'informazione per garantire la massima trasparenza verso i consumatori finali deve essere ragionevole.

Infatti, come sopra precisato nell'ambito del quesito n. 4, oltre all'esigenza di trasparenza, occorre che il regolatore tenga conto della contestuale esigenza di comprensibilità e facile consultabilità delle informazioni fornite.

Tenendo in debita considerazione le ineluttabili limitazioni della rete quale risorsa scarsa, si ritiene che, attraverso un intervento di codesta Autorità finalizzato alla massima trasparenza informativa alla clientela che riguardi anche la possibilità di applicare pratiche di traffic management, si possa salvaguardare adeguatamente il principio della natura libera della rete.

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?

Con riguardo ai poteri di intervento, qualunque imposizione di obblighi regolamentari *ex ante* rischierebbe di ingessare un mercato in pieno sviluppo, a tutto danno della concorrenza, degli investimenti previsti dagli operatori di rete e, dunque, dei benefici per l'intero Paese e per il benessere sociale.

A questo proposito si ricorda come a livello europeo nessuna Autorità di regolamentazione ha ritenuto necessario un intervento di natura regolamentare alla luce della competitività delle porzioni di mercato di riferimento.

Ad esempio, l'ARCEP (Autorità di regolamentazione francese), a valle di una fase consultiva della seconda metà del 2010, ha introdotto alcuni principi inerenti la trasparenza nei confronti della clientela finale, senza introdurre al contrario alcuna misura finalizzata ad incidere sulle dinamiche competitive.

Anche l'Ofcom (Autorità di regolamentazione inglese) ha escluso la necessità di interventi regolamentari spingendo invece gli operatori a sviluppare al massimo strumenti di trasparenza.

A questo proposito, un cenno merita una recente risoluzione approvata dalla Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti - pur se riguardante un mercato specifico, quello del servizio dati mobile - che ha disapprovato le regole precedentemente fissate dalla Federal Communications Commission ("FCC") in merito alla neutralità della rete.

La FCC statuiva che non può essere applicato nessun blocco o forma di degrado di una "chiamata" da una linea tradizionale verso un cliente di un provider che fornisce servizio VoIp mobile, sul presupposto per cui i servizi VoIp mobile sarebbero servizi di informazione.

La risoluzione della Camera dei Rappresentanti è intervenuta sottolineando al contrario che la FCC non ha l'autorità di imporre regole all'industria internet e broadband.

Infine, considerata la Comunicazione⁵ del 19 Aprile 2011 in materia di Net Neutrality della Commissione Europea, si vede come la stessa ritenga necessario, prima di fornire ulteriori indicazioni in materia, attendere che il nuovo quadro regolamentare venga recepito dagli Stati membri e produca i suoi effetti.

Codesta stessa Autorità, nel testo della delibera in commento, ricorda che *"non sono risultati suscettibili di regolamentazione ex ante i mercati dell'accesso e dell'originazione delle chiamate su reti mobili, della terminazione dati e i mercati retail dei servizi di comunicazioni mobili e personali, di servizi broadband e dell'interconnessione dei servizi dati"*.

Anzi, con riguardo al mercato dell'accesso ad internet da postazione fissa, dall'ultima analisi di mercato come risultante dalla delibera di codesta Autorità n. 314/09/CONS, è confermata l'assenza di posizioni di significativo potere di mercato (di seguito, "SMP") in capo agli operatori alternativi, sussistendo come unica posizione dominante quella dell'incumbent.

Con riguardo al mercato dell'accesso ad internet mobile, per i mercati definiti non sussiste alcuna posizione SMP e, conseguentemente, è esclusa la sussistenza di quei presupposti indispensabili per l'imposizione da parte di AGCom degli obblighi relativi agli operatori SMP, di cui agli artt. 46, 47, 48, 49 e 50 Codice delle Comunicazioni Elettroniche (di seguito, "C.C.E."), essendo riconosciuta la piena concorrenza in tali segmenti di mercato. D'altronde, configurandosi il mercato dati mobile come un mercato "emergente", non potrebbe giustificarsi alcun tipo di intervento regolamentare ex ante.

Resta la possibilità, prevista dall'art. 5 della Direttiva 2002/19/CE (relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime) secondo cui codesta Autorità può incoraggiare forme adeguate di accesso, interconnessione e interoperabilità dei servizi.

⁵ Com (2011)222 final - "Communication from the commission to the european parliament, the council, the economic and social committee and the committee of the regions -The open internet and net neutrality in Europe"

A questo proposito, si precisa tuttavia che le comunicazioni dati avvengono prevalentemente attraverso dei "punti neutri" (c.d. Internet EXchange Point, IXP) che consentono lo scambio del traffico dati.

Ne consegue dunque che allo stato attuale non può configurarsi neppure l'imposizione, da parte di codesta Autorità, di un obbligo di interconnessione tra operatori per quanto riguarda i servizi dati.

Da quanto detto, pertanto, deriva che la modalità più idonea e ragionevole di un possibile intervento da parte di AGCom sembra essere quella di stimolare la massima trasparenza informativa verso la clientela finale, compatibilmente con i limiti tecnici dei servizi di cui si tratta, al fine di rendere al massimo edotto il cliente circa le caratteristiche tecniche del servizio acquistato.

D'altronde, le funzioni di promozione della concorrenza e della tutela dell'utenza nell'ambito delle comunicazioni elettroniche sono previste già a livello di Codice delle Comunicazioni Elettroniche che, all'art. 13, prevede che l'Autorità adotti misure ragionevoli e proporzionate intese a conseguire gli obiettivi di massima promozione della concorrenza e assicuri che:

- e) gli utenti traggano il massimo beneficio, sul piano della scelta del prezzo e della qualità;
 - f) non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche;
 - g) siano incoraggiati gli investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazioni elettronica ivi compresi quelli a banda larga;
 - h) siano incoraggiati un uso efficace e una gestione efficiente delle radiofrequenze.
- E' in tale direzione, dunque, che dovrà muoversi qualunque intervento di codesta Autorità.

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?

La Scrivente condivide un modello di sviluppo della rete internet che sia basato sul principio del pluralismo, della libertà di espressione ed il rispetto delle identità culturali. In tale ottica l'utilizzazione di eventuali tecniche finalizzate alla gestione della rete devono seguire i criteri:

- garanzia dell'integrità della rete;
- benessere sociale, inteso come diritto dei clienti di accedere ai servizi di connettività Internet;
- non discriminazione, ovvero le medesime limitazioni sono applicate alle applicazioni e ai clienti secondo un principio di parità di trattamento (ovvero a parità di circostanze/applicazioni sono applicate le medesime misure);
- rispetto della privacy dei clienti, ovvero non devono essere acquisite informazioni sui contenuti dei file scambiati o sui clienti che inviano/ricevono tali file a meno di richieste espresse degli organi pubblici preposti.

In considerazione del fatto che le risorse di rete non sono infinite, è necessario individuare misure che consentano di gestire l'accesso alla rete delle applicazioni, al fine di garantire un livello di qualità uniforme per tutti i clienti. Si tratta pertanto di

garantire un utilizzo razionale delle risorse, al fine di evitare la congestione della rete, senza in tal modo intaccare il principio della net freedom.

E' bene precisare che le tecniche di traffic management sono adottate dalla Scrivente senza effettuare alcun controllo sui contenuti.

In tal modo si garantisce la natura aperta e libera della rete, senza costituire alcuna forma di censura dei contenuti.

Pertanto è importante che codesta Autorità, oltre a porsi il corretto obiettivo di tutelare la net freedom, tenga conto altresì della necessità di meccanismi di traffic management quali meccanismi intrinseci all'esercibilità di una rete ed indispensabili per rendere prevedibile il comportamento dinamico della rete in termini di disponibilità e qualità media dei servizi per la generalità della clientela.

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 descritto nel quesito n. 2, è essenziale che venga effettuato un chiarimento, già a livello di normativa europea, con riguardo al principio di neutralità: il principio di "network neutrality" non deve essere confuso con quello di "network freedom".

Nel principio di "network freedom" trova massima tutela il pluralismo dell'informazione, oltre che le libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero.

Diverso è invece il concetto di "network neutrality" che potrebbe diventare obsoleto se non correttamente inteso, alla luce del fatto che i servizi ad alto volume di traffico potrebbero non lasciare spazio ad altre applicazioni. La pluralità indifferenziata di servizi rende quindi indispensabili forme di gestione del traffico.

Ecco dunque che se la lettura si incentra su un concetto non correttamente interpretato di "network neutrality", si rischia di violare un altro importante principio, ovvero quello del benessere sociale, oltre che si rischia di ostacolare le dinamiche concorrenziali e, conseguentemente, la volontà dei soggetti interessati ad investire in servizi, infrastrutture e innovazione.