

ALLEGATO

CONSULTAZIONE PUBBLICA SUI SERVIZI VoIP E P2P SU RETE MOBILE

***POSIZIONE DI VODAFONE OMNITEL N.V.
("VODAFONE")***

INDICE

<i>Executive summary</i>	3
<i>1. Lo scenario di mercato dei servizi dati in mobilità</i>	5
<i>2. La visione di Vodafone sulla Net Neutrality</i>	7
<i>3. Il mobile peer-to-peer</i>	11
3.1 Elementi tecnici	11
3.2 Il traffic management nelle condizioni dei servizi di Vodafone	17
3.3 Implicazioni regolamentari delle policy degli ISP	19
<i>4. Il mobile VoIP</i>	25
4.1 Servizi VoIP e impatti sulle offerte dati mobili	25
4.2 Mobile VoIP e le condizioni dei servizi Vodafone	27
4.4 I servizi di mobile VoIP come Servizi di comunicazione elettronica	30
<i>Conclusioni</i>	34

Executive summary

Lo sviluppo impetuoso dei servizi internet in mobilità pone il mercato, gli operatori e le istituzioni di fronte a nuove e complesse sfide. L'obiettivo comune è quello di trovare un giusto equilibrio tra elementi tecnici, commerciali e regolatori che compongono il "mosaico" al fine di assicurare uno sviluppo del mercato che porti il massimo beneficio per tutti i soggetti coinvolti, *in primis* per i consumatori. Il dibattito sulla *net neutrality* si iscrive in questo contesto ed una corretta applicazione pratica di tale principio è una delle "chiavi" fondamentali per consentire un equilibrato sviluppo del mercato.

Vodafone promuove l'applicazione del principio di neutralità della rete, secondo una logica che **contemperi** la garanzia di un'**internet aperta**, neutrale e competitiva con le legittime esigenze dei fornitori di connettività (ISP), che devono poter definire liberamente politiche tecnico-commerciali idonee a garantire la **sostenibilità tecnica ed economica degli investimenti** effettuati per implementare, esercitare aggiornare e sviluppare le reti.

Tale approccio si traduce, in concreto:

- nella libera definizione delle offerte da parte degli ISP articolate secondo più dimensioni (es. in base ai servizi inclusi od al livello qualitativo associato), per soddisfare al meglio tutte le esigenze di comunicazione della clientela;
- nell'applicazione di politiche di gestione della rete volte ad assicurare un livello di servizio adeguato a tutti gli utenti tramite la gestione di utilizzi anomali del servizio.

L'elemento fondamentale per assicurare che ciò si traduca in reali vantaggi per il consumatore è costituito dalla **trasparenza**: il cliente deve, infatti, poter effettuare le proprie scelte di consumo avendo piena cognizione delle condizioni tariffarie e tecniche associate alle varie offerte.

A livello di intervento regolamentare, pertanto:

- date le dinamiche concorrenziali in atto nei servizi di accesso ad internet in mobilità (forte competizione ed ampia varietà di offerte sul versante dell'accesso), non risulterebbero giustificate iniziative regolatorie volte ad incidere sulla struttura competitiva del mercato, che sarebbero invece considerate gravemente discorsive e metterebbero in discussione lo stesso principio di libero mercato sul quale internet e la disciplina delle comunicazioni sono fondati;
- è invece fondamentale che il Regolatore monitori la scrupolosa applicazione da parte degli operatori del principio di trasparenza verso i clienti, anche alla luce del vigente Quadro regolamentare¹.
- è inoltre necessario che anche ai servizi di comunicazione elettronica c.d. Over-the-Top, forniti da Operatori senza disporre di una infrastruttura di rete "al di sopra" / "attraverso" le reti dati degli Operatori di rete, vengano applicate regole analoghe a quelle imposte agli altri competitors (tradizionali, per dir così), per assicurare che l'erogazione dei servizi non avvenga a condizioni asimmetriche e non avvenga in contrasto con i principi del quadro normativo vigente, che siano garantiti gli interessi pubblici rilevanti, in primis i diritti dell'utenza.

¹ Tale approccio è in linea con quanto di recente dichiarato dal Commissario Europeo per l'Agenda Digitale N. Kroes nell'ambito della comunicazione alle Istituzioni Europee sul tema della neutralità della rete (Speech 19th April 2011 – press conference on Net Neutrality Communication).

1. Lo scenario di mercato dei servizi dati in mobilità

Le innovazioni che hanno investito il settore delle telecomunicazioni negli ultimi anni hanno moltiplicato le modalità di comunicazione a disposizione dei clienti. La diffusione di servizi quali la *mail*, le *chat*, i *blog*, i *forum*, i *social network* ed i servizi di condivisione di informazioni “*on the cloud*” ha trasformato il concetto stesso di comunicazione, che si è evoluto da una logica *one-to-one* vincolata ad una determinata posizione ad una *many-to-many*.

Questa “rivoluzione” ha progressivamente investito anche il mondo dei servizi di comunicazione mobili, richiedendo agli operatori l’effettuazione di ingenti investimenti per l’implementazione delle reti dati e la creazione di apposite formule tariffarie per consentire l’accesso ai servizi dati mobili ai clienti. Di rilievo in tal senso è stata anche la diffusione sul mercato di appositi *device* e di applicazioni ottimizzate per la fruizione di servizi e contenuti in mobilità.

Tale mutato contesto ha consentito a nuovi soggetti di offrire servizi *over-the-top* (“OTT”) - ovvero basati sulla distribuzione di informazioni, messaggi e contenuti “al di sopra” o “attraverso” le reti dati degli operatori di accesso - che negli ultimi anni hanno registrato un’enorme adesione, con tassi di adozione da parte dell’utenza, anche mobile, di assoluto rilievo.

L’elevato livello di utilizzo di questi servizi da parte degli utenti ha inevitabilmente avuto, però, un forte impatto in termini di crescita del traffico dati sulle reti degli Operatori di telecomunicazione (“Operatori TLC”): si calcola che, dal 2010 al 2015, il traffico dati mobili crescerà di oltre 92% all’anno, principalmente trainato dal diffondersi di applicazioni di *Mobile Video* e *Mobile P2P*. Per gli Operatori TLC, l’incremento del traffico implica inevitabilmente un incremento di costi che devono essere sostenuti al fine di garantire banda sufficiente e livelli di servizio adeguati per far fronte alla crescente domanda di traffico dati, ad esempio, procedendo con l’acquisto di nuove licenze per le frequenze trasmissive e dimensionando opportunamente le reti esistenti.

Ad oggi, l'incremento dei costi legati al traffico dati mobile è stato sostenuto tramite i margini generati dai servizi tradizionali (voce ed SMS). Anche tale equilibrio rischia tuttavia di essere minato: il dilagare dei servizi OTT di *IP Communication* (si stima che al 2015 ci saranno circa 68 milioni di utenti VoIP in Europa Occidentale, di cui il 41% utenti di applicazioni OTT VoIP da Mobile), potenziali sostituti dei servizi di comunicazione tradizionali (fonia e SMS), potrebbero infatti influire negativamente sui ricavi da servizi tradizionali e, di conseguenza, sulla capacità degli operatori di sostenere gli investimenti crescenti necessari per soddisfare la domanda di dati in mobilità.

2. La visione di Vodafone sulla net neutrality

In un contesto in radicale mutamento, un ruolo di estrema importanza sarà giocato senza dubbio dall'insieme di regole che faranno da cornice allo sviluppo del mercato. Di particolare rilievo, in quest'ambito, è il dibattito in corso sul tema della *net neutrality*.

Il principio di *net neutrality* può essere definito, in prima approssimazione, come l'attitudine di una rete a trasportare applicazioni, servizi e contenuti in maniera "trasparente", ovvero senza discriminarli in funzione della loro tipologia, origine o destinazione. Il primo intervento "formale" su questo fronte è datato 2005 ed è rappresentato dal *policy statement* della Federal Communication Commission (FCC) americana², che ha indicato delle linee guida per le politiche tecnico-commerciali degli ISP volte ad assicurare che, alla luce del principio di *net neutrality*, siano garantiti ai consumatori i seguenti diritti:

- Il diritto di accedere a tutti i contenuti legali presenti su internet;
- Il diritto di utilizzare le applicazioni ed i servizi da loro scelti, con le sole limitazioni derivanti dall'applicazione della legge;
- Il diritto di connettersi alla rete tramite il *device* di loro scelta, purché questo non danneggi la rete;
- Il diritto di beneficiare della concorrenza tra fornitori di reti, applicazioni, servizi e contenuti.

Vodafone condivide tali principi e li ritiene funzionali alla creazione di una rete internet realmente aperta e competitiva. È fondamentale, però, che nella declinazione pratica di tali principi si operi un contemperamento con le legittime esigenze di cui sono portatori gli Operatori di rete, cui tali linee guida si rivolgono. In particolare, assume rilievo in tale ambito la necessità di garantire agli Operatori la possibilità di definire politiche tecnico-commerciali volte ad assicurare la sostenibilità tecnica ed economica degli investimenti effettuati per implementare ed esercitare le reti.

² Federal Communication Commission Statement on Net Neutrality – September 23, 2005

Per quanto riguarda Vodafone, tali politiche sono state definite nel solco dei principi della *net neutrality* – come sopra espressi – e, quindi, secondo una logica fondata sui seguenti cardini:

- L'accesso ai contenuti legali presenti sulla rete non viene filtrato, fatti salvi gli adempimenti derivanti da obblighi di legge³;
- I clienti possono fruire sempre, nel rispetto di eventuali limiti imposti dalla legge, dei servizi disponibili in rete, scegliendo a tal fine le opportune formule tariffarie;
- Non vengono poste restrizioni di sorta all'accesso alla propria rete dati tramite i vari modelli di *device*⁴;
- Non viene posta in essere alcuna indebita discriminazione fra applicazioni, servizi e contenuti legali presenti in rete;
- È garantita la massima trasparenza verso i clienti sulle politiche di gestione della rete e, più in generale, sulle caratteristiche tecniche e tariffarie dei servizi venduti;
- Le operazioni di *network management*, ove praticate, sono ispirate a criteri di equità e trasparenza e, comunque, non implicano una intromissione nel contenuto delle comunicazioni (c.d. *payload*) ma un semplice rilevamento della tipologia di traffico (c.d. protocollo).

Tutto ciò si inquadra, poi, in un contesto di massimo impegno negli investimenti per garantire lo sviluppo delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica e della società dell'informazione in un mercato sempre più dinamico, avanzato e competitivo.

Modelli innovativi di gestione della rete, di *pricing* e più in generale di *business*, sono necessari per rispondere all'esperienza maturata nell'attuale fase di forte sviluppo del mercato, per attribuire correttamente il valore dei servizi resi, operazione a sua volta necessaria per finanziare le costose attività di manutenzione delle reti e le implementazioni delle tecnologie di prossima generazione, mantenendo comunque prezzi accessibili per i clienti.

³ Rientra in quest'ambito il filtraggio dei contenuti segnalati dal Comitato per il contrasto alla pedopornografia online in base al "decreto Gentiloni" o il blocco dei siti di scommesse illegali segnalati dall'AMS.

⁴ Resta salvo il blocco dei device che possono danneggiare la rete in quanto non certificati sulla base delle normative tecniche applicabili (es. normative ITU ed ETSI) o che sono soggetti a blocchi per motivi legali (es. blocco per furto o smarrimento tramite la lista "CEIR").

Un approccio di *public policy* autenticamente neutrale rispetto a tali temi, non dovrebbe in alcun modo indirizzare verso, o addirittura dettare, modelli di *business*. Si devono, invece, (continuare ad) offrire a tutti i membri di questo ecosistema – che, soprattutto nel mercato mobile, ha prodotto sinora risultati eccellenti – opportunità di innovare e creare più valore, offrendo la massima qualità e varietà di servizi che rispondano alle esigenze dei consumatori. In quest’ambito, fermo restando lo scrupoloso rispetto del principio di neutralità della rete, Vodafone è dell’opinione che, in considerazione delle caratteristiche dei servizi di larga banda - in particolare, ma non solo, di quelli mobili – la corretta articolazione delle offerte tariffarie e la gestione attiva del traffico siano elementi essenziali per fornire una vasta gamma di servizi affidabili, di elevata qualità e capaci di rispondere alle diverse esigenze dei clienti, consentendo al contempo la sostenibilità tecnica ed economica degli onerosi investimenti necessari per la manutenzione ed il continuo aggiornamento delle risorse di rete.

Nel nuovo mercato è poi importante che le regole esistenti, volte ad assicurare che l’erogazione dei servizi non avvenga in contrasto con l’interesse pubblico e sia sempre rispettosa dei diritti degli utenti, vengano scrupolosamente applicate anche dagli operatori c.d. *Over-the-Top*. Lo strumento della simmetria regolatoria è fondamentale per garantire una competizione equilibrata nel mondo dei servizi di IP Communication e per ricondurre sotto il controllo del Regolatore elementi del servizio che, come si è argomentato, vanno acquisendo un’importanza crescente nell’utilizzo dei servizi on line da parte dei cittadini italiani.

Tornando al tema delle policy tecnico-economiche adottate dagli ISP, per valutare la tenuta di tali *policy* rispetto alla necessità di garantire una rete neutrale, libera ed aperta, l’Autorità individua correttamente la necessità di operare un’analisi su più dimensioni, tra loro strettamente correlate, che attraversano il concetto di *Net Neutrality* e che sono rappresentate:

- dalla tutela dei diritti dei consumatori;
- dalla garanzia della concorrenza;

- dalla garanzia del pluralismo e della libertà della rete.

Nei seguenti paragrafi verrà svolta un'analisi delle *policy* degli ISP – ed in particolare di Vodafone – sui servizi di *mobile peer-to-peer* e *mobile VoIP*, tenendo in considerazione i potenziali impatti sulle tre dimensioni sopra elencate e le conseguenti eventuali azioni regolatorie.

3. Il mobile peer-to-peer

3.1 Elementi tecnici

OMISSIS

3.2 Il traffic management nelle condizioni dei servizi di Vodafone

Le pratiche di *network management* operate da Vodafone riguardano, ad oggi, fondamentalmente la rete mobile, ed assumono come detto una duplice forma:

- Vodafone può limitare la velocità di connessione per applicazioni che permettono lo scambio di file di grandi dimensioni e che quindi possono congestionare la rete (ad es. *peer to peer* e *file sharing*). Queste limitazioni, in situazioni di picco di traffico e solo per il tempo necessario, prevedono una velocità massima di 64 Kbps in invio (*upload*) e una velocità massima di 64Kbps in ricezione (*download*).
- Inoltre, qualora i clienti superino la soglia di 10 GB di traffico in un mese, Vodafone può applicare, per i 30 giorni successivi, le stesse limitazioni sulla velocità anche alle altre tipologie di applicazioni/traffico internet.

Tali pratiche, ben note all'Autorità, si giustificano come detto nell'ottica di garantire a tutta la base clienti un servizio adeguato, evitando che pochi clienti che praticano un uso intensivo della rete e del servizio dati occupino in maniera massiva le risorse di rete che condividono con il resto della clientela.

Vodafone, prima nel mercato, ha accompagnato il lancio della propria *policy* di *network management*, con una serie di misure volte a rendere edotto il cliente in merito agli impatti di tali pratiche possono avere sulle caratteristiche del servizio e sull'esperienza di navigazione, nonché a facilitare il controllo da parte del cliente stesso sulla navigazione

effettuata, anche al fine di calibrare l'uso del servizio in funzione delle soglie di traffico legate all'innescò dei meccanismi di *traffic management* sul c.d. *heavy usage*.

In particolare, informazioni sulle pratiche di *network management* di Vodafone sono fornite ai clienti all'interno delle Condizioni Generali dei Contratti, del materiale commerciale dedicato all'offerta (es. *brochure*) e, più nel dettaglio, all'interno di un'apposita pagina informativa del sito internet dedicata alla spiegazione delle caratteristiche della navigazione tramite il servizio di banda larga mobile. In aggiunta, il cliente può sempre monitorare i propri consumi (anche in termini di traffico generato) per tenere sotto controllo l'innescò dei meccanismi di *traffic management* legati al superamento del limite di uso anomalo (10 Gb/mese) ovvero, per le offerte c.d. *unlimited*, dell'esaurimento dell'*allowance*, eventi ad ogni modo notificati al cliente tramite appositi *alert*.

Con l'introduzione delle nuove offerte *mobile broadband* "illimitate" (*Vodafone Internet Sempre*), il limite di *heavy usage* definito per le precedenti offerte è reso nei fatti inapplicabile dalla nuova logica dell'offerta. Resta, invece, valido il meccanismo di *traffic management* operato sulle applicazioni. Il portafoglio delle offerte *unlimited* è infatti costituito da più piani *flat*, a ciascuno dei quali è associato una certa disponibilità di traffico incluso, superata la quale il cliente può continuare a navigare senza alcun extra-costò ma ad una velocità ridotta; il cliente ha, comunque, la possibilità di chiedere il rinnovo anticipato dell'offerta o di passare ad un piano con diversa disponibilità di traffico corrispondente alle proprie esigenze di consumo. Questa nuova struttura rende come detto inapplicabile il limite dei 10 GB, sostituendo in un certo senso tale limite con quello dell'*allowance* dell'offerta, che in quanto parte integrante della tariffa risulta di evidenza ancora più immediata per l'utente e quindi ancor più trasparente.

È utile rimarcare come queste offerte, oltre ad avere ulteriormente accresciuto la trasparenza sul piano dell'applicazione delle *policy* di corretto utilizzo del servizio internet mobile, hanno inoltre risolto "alla radice" il tema del *bill shock*, in quanto non è più prevista alcuna tariffazione extra-soglia né il computo della navigazione a sessioni

anticipate di 15 minuti. Per supportare la scelta della tariffa da parte del cliente, Vodafone ha inoltre creato un *tool on line* che consente al cliente di simulare il proprio consumo di dati in funzione delle proprie abitudini di utilizzo del servizio e di scegliere, di conseguenza, il piano che meglio soddisfa le sue specifiche esigenze: il *focus* della *proposition* è dunque traslato dalla pubblicizzazione delle velocità di picco al chiarimento dell'attitudine di ciascun offerta a supportare uno specifico utilizzo del servizio da parte del cliente.

L'applicazione delle *policy* di corretto utilizzo del servizio di banda larga mobile sin qui descritte ha consentito a Vodafone di salvaguardare la qualità del servizio erogato ai propri clienti, evitando di operare blocchi verso determinati servizi, contenuti o applicazioni. Ciò è stato reso possibile grazie ad azioni di gestione tecnica fondate sui principi di necessità, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione. L'approccio adottato da Vodafone costituisce senza dubbio una *best practice* di successo nel mercato italiano: rimodulazioni di tale *policy* o sue estensioni ad altre tipologie di accesso dati potranno dunque essere costruite sul solco di questa importante esperienza.

3.3 Implicazioni regolamentari delle policy degli ISP

Rispetto alle ipotesi di intervento sul tema del *traffic management* da parte dell'Autorità, i principi regolamentari rilevanti del “quadro” vigente e, in prospettiva, del “quadro” in via di recepimento, possono essere schematizzate come segue sotto forma di obiettivi della regolamentazione:

- Garanzia della gestione efficiente delle risorse di rete;
- Trasparenza delle condizioni dell'offerta;
- In particolare, fornitura al cliente di informazioni chiare e complete in merito ai livelli di qualità del servizio fornito dall'operatore, se necessario prevedendo livelli minimi di qualità del servizio;

- Tutela del diritto dei clienti ad accedere a contenuti, servizi e applicazioni legali, stabilendo livelli di qualità minimi del servizio ove ciò sia necessario per evitare discriminazioni indebite;
- Garanzia della concorrenzialità del mercato tramite misure di regolamentazione asimmetrica verso le imprese dotate di significativo potere di mercato e di regolamentazione simmetrica in applicazione del regime generale dell'interconnessione.

Riguardo al **primo punto**, il tema della garanzia della sostenibilità tecnica delle politiche di esercizio della rete attraverso strumenti di *network management* è strettamente legato al principio dell'utilizzo efficiente delle risorse di rete da parte dell'operatore. Tale principio, oltre che derivare da evidenti ragioni di ordine logico, trova importanti conferme anche nel quadro regolamentare vigente, ed in particolare all'art. 13, comma 4, lett. d) del Codice (il Regolatore incoraggia *“un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze”*) ed all'articolo 3, comma 8 della Delibera n. 179/03/CSP (*“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”*). L'implementazione di pratiche di gestione delle risorse di rete da parte dell'operatore – ove tali misure siano necessarie, eque, non discriminatorie e trasparenti – è dunque un vero e proprio obbligo, funzionale ad un miglior utilizzo delle risorse, specie ove queste ultime siano “scarse”.

Da quanto sopra argomentato, si evince dunque come le pratiche adottate da Vodafone siano pienamente compatibili con il (ed anzi funzionali al) corretto funzionamento del mercato ed operate nell'ottica di garantire il miglior servizio all'utenza in un contesto di piena trasparenza. Tali pratiche non sono finalizzate a discriminare contenuti o servizi specifici; piuttosto, sono tecniche imposte necessariamente dai limiti strutturali delle reti oltre che da esigenze di tutela della integrità delle stesse e garantiscono complessivamente il benessere sociale espresso come qualità complessiva del servizio erogato ai clienti.

Sul secondo punto, si ritiene che l'applicazione dei principi generali in materia di trasparenza siano sufficienti a garantire la piena conoscibilità per il cliente delle informazioni rilevanti per comprendere le caratteristiche del servizio. È dunque necessario un *enforcement* regolatorio relativo all'ottemperanza a tali principi generali (artt. 70, 71 e 72 del Codice) e non già l'imposizione di obblighi informativi specifici diversi da quelli già in uso (per lo meno da Vodafone), che come detto garantiscono piena trasparenza per l'utente rispetto alle caratteristiche di ciò che acquista ed all'attitudine del servizio sottoscritto a supportare determinati tipi di uso. In particolare, si ritiene che un'informativa sulle tecniche di gestione del traffico applicate, su eventuali *usage caps*, limitazioni di velocità e specifiche caratteristiche tecniche dello stesso, sia più che adeguata, considerato che la gestione delle reti è per sua natura un fenomeno di tipo dinamico, ovvero destinato ad evolvere continuamente; sarebbe pertanto impossibile fornire una comunicazione specifica ad ogni variazione di tipo tecnico e soprattutto inquadrare tali modifiche come modifiche contrattuali soggette alle prescrizioni dell'art. 70, comma 4 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, posto che rimangano invariati i principi contrattuali al cui interno si inscrivono le pratiche tecniche.

Vodafone ritiene che, qualora si intendesse “omogeneizzare” le modalità informative sul tema per l'utente, una soluzione che potrebbe utilmente affiancare le informative fornite dai singoli operatori potrebbe essere quella della predisposizione di tabelle, pubblicate sia sui siti web degli operatori (ciascuno ovviamente per le proprie offerte) che sul sito dell'Autorità, con indicazione delle specifiche *policy* di gestione tecnica applicabili.

Non risulterebbero giustificati né utili, al contrario, eventuali strumenti informativi “passivi” (es. *alert*) diversi da quelli già implementati dalla scrivente – che come detto, in combinazione con i contatori del traffico, consentono già al cliente un pieno controllo del servizio – quali ad esempio *alert* non solo legati alle soglie di consumo (soglia di heavy use o allowance dell'offerta) – come detto già esistenti – ma anche all'innescare dei meccanismi di gestione su base protocollo nelle fasi di picco del traffico. Tali ultimi strumenti, infatti, oltre a risultare difficilmente attuabili, genererebbero invii massivi e di

scarsa efficacia informativa per il cliente, il quale già è messo a conoscenza preventivamente – tramite le condizioni di contratto e le note informative sulle singole offerte – dell'esistenza di tali strumenti e delle fasce orarie in cui Vodafone si riserva di adoperarli.

In un'ottica di *light regulation*, potrebbe poi essere seguito l'esempio del Regno Unito, in cui è stato predisposto un codice di autoregolamentazione redatto nell'ambito del Broadband Stakeholder Group⁷ dai principali operatori del settore, attivi sia sul fronte dell'accesso alla rete che su quello della fornitura di servizi, applicazioni e contenuti online. 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 devono essere necessariamente rese agli stessi da ciascun operatore aderente, secondo un formato *standard*. Tale codice è costituito da tre elementi fondamentali:

- un impegno esplicito a fornire ai clienti maggiori informazioni in merito alle tecniche utilizzate per massimizzare l'efficienza nell'allocazione della banda ai clienti e per ottenere la maggiore coerenza possibile tra le prestazioni reali del servizio e le caratteristiche tecniche del servizio stesso espresse nelle condizioni contrattuali;
- il consenso su alcuni principi base cui uniformare la comunicazione ai clienti per ottenere un adeguato livello di trasparenza e aggiornamento delle informazioni, in termini di comprensibilità, adeguatezza, accessibilità, comparabilità e verificabilità;
- la pubblicazione di una scheda per ogni servizio broadband fornito che descrive sinteticamente le tecniche di traffic management utilizzate dall'operatore.

Venendo al **terzo punto**, legato alla trasparenza sulle caratteristiche qualitative del servizio, si sottolinea come tale aspetto sia già oggetto di una specifica iniziativa regolamentare, tuttora in corso. In particolare, con delibera n. 25/11/CONS, è stato

⁷ Il BSG è l'ente governativo di discussione che riunisce tutti gli operatori interessati alla filiera broadband britannica

avviato l'*iter* regolatorio per la revisione della disciplina sulla qualità dei servizi mobili di cui alla delibera 104/05/CSP. I lavori sin qui svolti dal Tavolo tecnico istituito nell'ambito di tale iniziativa regolamentare si sono concentrati:

- sull'aggiornamento delle metriche di calcolo della qualità dei servizi voce ed sms mobili erogati in tecnica GSM;
- sull'estensione delle verifiche sui medesimi servizi voce ed sms erogati in tecnica UMTS;
- sulla realizzazione di meccanismi di verifica della qualità del servizio di accesso dati in mobilità, anche tramite misure "in campo".

Con riferimento al tema specifico della definizione di livelli di qualità minimi garantiti del servizio, è, comunque, emerso come non risulti in alcun modo percorribile l'individuazione di tali parametri, data la natura *best effort* del servizio dati mobili ed il requisito della condivisione delle risorse di rete fra una pluralità di utenti, sin dal segmento di accesso, che caratterizza questo tipo di servizi.

Ciò detto, si ritiene non giustificato un intervento regolamentare *ad hoc* volto a modificare l'impianto già adoperato per comunicare ai clienti l'impatto delle *policy* di *network management* sulla qualità dell'esperienza di utilizzo del servizio, in quanto l'impianto informativo adoperato da Vodafone appare già funzionale all'obiettivo della massima trasparenza dell'utenza, in quanto il cliente è messo a conoscenza della velocità massima applicata nelle fasi di innesco delle misure di gestione tecnica..

Riguardo al **quarto punto** (garanzia di accesso per i clienti a contenuti, servizi e applicazioni), il principio in questione è, nei fatti, già assicurato dalle *policy* attualmente implementate da Vodafone, che non si basano su blocchi *tout court* del P2P ma consentono l'accesso del cliente a contenuti, servizi e applicazioni legali presenti in rete che utilizzano tale protocollo, in un quadro che assicura al contempo, da un lato, concorrenza, pluralismo e libertà e, dall'altro, sostenibilità per il sistema nel complesso raggiunta tramite l'implementazione di strumenti di *network management* equi, ragionevoli, non discriminatori e trasparenti.

Riguardo al **quinto punto** (concorrenzialità del mercato), sul fronte delle possibili misure pro-competitive, l'Autorità stessa ha riconosciuto, nell'ambito delle proprie attività di analisi di mercato, come nel mercato dell'accesso ad internet mobile non sia ascrivibile ad alcun soggetto una posizione dominante nel mercato e che pertanto, in nessun caso, sia possibile procedere all'imposizione di obblighi pro-competitivi⁸. Per giunta, è evidente come il mercato dei dati mobili presenti un grado di sviluppo inferiore rispetto a quello di internet da postazione fissa, configurandosi come una sorta di "mercato emergente", in relazione al quale, per definizione, non risulta giustificato alcun tipo di intervento regolatorio *ex ante* volto ad incidere sulla struttura competitiva del mercato. Va ancora ricordato che la rilevante espansione dei servizi di internet in mobilità, avvenuta così rapidamente negli ultimi anni soprattutto a beneficio dell'utenza, testimonia come in passato sulla voce anche oggi sul fronte del mondo dei dati, il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive sul mercato di riferimento, che è segnato da una forte competizione su prezzi, qualità e varietà dei servizi offerti. Questa dinamica va preservata e incoraggiata.

Per analoghi motivi, non risultano neppure esperibili gli strumenti riferibili alla disciplina generale dell'interconnessione, data anche la particolare natura delle reti IP su questo fronte che fa leva su punti di *peering* c.d. neutrali.

⁸ Delibere AGCOM 314/09/CONS e 731/09/CONS

4. Il mobile VoIP

4.1 Servizi VoIP e impatti sulle offerte dati mobili

Il tema del *mobile VoIP* è legato alla necessità per l'operatore di garantire la sostenibilità economica dei propri investimenti, espressa in termini di adeguato ritorno sui rilevanti investimenti effettuati per realizzare ed esercitare le reti. Il ritorno sugli investimenti – che avviene oggi in ambiente *internet* senza il contributo dei player che forniscono i servizi *Over-the-Top* – viene garantito attraverso il *pricing* delle offerte *retail*.

Nel mondo delle telecomunicazioni mobili tradizionali, i servizi da prezzare in quest'ottica erano prevalentemente la voce e i messaggi. Con l'avvento di *internet*, i costi – tra l'altro aumentati sensibilmente per adeguare le reti al servizio dati – possono/devono essere recuperati attraverso il *pricing* dei servizi voce (e sms) e, appunto, dei nuovi servizi dati.

Le possibili soluzioni di *pricing* possono essere schematizzabili come segue:

- Predisposizione di un *bundle* unico che include tutti i servizi (voce, messaggi, dati), con un canone fissato ad un livello tale da remunerare il servizio di accesso alla rete inteso nel suo complesso (questo modello è diffuso prevalentemente per i servizi di rete fissa);
- Predisposizione di offerte *bundle* o a consumo dedicate a ciascun tipo di servizio (bundle/tariffa voce, bundle/tariffa dati, bundle/tariffa dati), secondo un'articolazione che assicura, nel complesso, la sostenibilità per l'operatore (questo modello è particolarmente diffuso per i servizi di rete mobile).

In questo secondo caso, qualora il cliente avesse la possibilità di fruire del servizio voce/sms tramite l'accesso dati (per mezzo, rispettivamente, di applicativi VoIP e *Instant Messaging*), verrebbe a mancare all'operatore una componente fondamentale di ricavi e, dunque, verrebbe meno la sostenibilità complessiva dell'offerta.

Le risposte dell'operatore, in tal caso, potrebbero essere due:

- Rimodulare l'offerta sulla base del primo modello (bundle unico omnicomprendivo), con un innalzamento del canone complessivo del servizio per coprire tutti i costi afferenti alla fornitura del servizio di accesso;
- Salvaguardare l'articolazione del modello di *pricing*, assicurando comunque la libertà per l'utente di scegliere di quali servizi fruire, compatibilmente con le esigenze di sostenibilità per l'operatore.

Vodafone si è mossa lungo questa seconda strada, predisponendo un portafoglio di offerte per l'internet in mobilità che consente al cliente di scegliere fra offerte base che hanno un'*allowance* minore e sono dedicate ad utilizzi di internet basilari, quali ad esempio il *browsing*, e offerte *premium* che hanno maggiore *allowance* e sono compatibili anche col traffico VoIP. Ovviamente, le caratteristiche di ciascuna offerta sono comunicate in modo trasparente al cliente, che può quindi compiere la propria scelta di acquisto in maniera pienamente informata, alla luce delle proprie effettive esigenze di consumo e compatibilmente con la propria disponibilità a pagare. In ogni caso, è sempre presente nel portafoglio Vodafone almeno un'offerta compatibile con l'utilizzo di applicazioni VoIP, il cui utilizzo dunque non è in alcun modo inibito sulla rete Vodafone.

Del resto, ipotizzare l'introduzione dell'obbligo in capo all'operatore di consentire l'utilizzo di tutti i servizi internet su qualsiasi piano dati avrebbe come inevitabile effetto l'innalzamento del prezzo di tutti i piani ad un livello tale da garantire sempre e comunque la sostenibilità economica per l'operatore o, nell'impossibilità di far ciò, la rottura dell'equilibrio del modello di *pricing* dei servizi ed il conseguente fallimento dell'impresa.

Inoltre, l'imposizione di una simile misure si configurerebbe come un vero e proprio intervento di regolazione dell'offerta *retail*, effettuato totalmente al di fuori degli obiettivi e degli strumenti a tal fine identificati dal "quadro" regolamentare vigente.

4.2 Mobile VoIP e le condizioni dei servizi Vodafone

Vodafone offre fondamentalmente due tipologie di servizi dati in mobilità:

- I servizi di “*internet on your mobile*” (“IOYM”), che consentono al cliente di navigare direttamente sul proprio *device* mobile;
- I servizi di “*mobile broadband*” (“MBB”), che consentono al cliente di navigare in internet su PC tramite appositi *device* che fungono da *modem wireless* (es. la Vodafone Internet Key).

In entrambi i casi, il cliente può optare per il pagamento del servizio secondo la tariffa a consumo oppure secondo offerte a *bundle*.

Le offerte a consumo, sono, sia per i servizi IOYM che per quelli MBB, di tipo *daily*: il consumatore acquista quindi un “gettone”, del costo rispettivamente di 2,5⁹ euro e 5 euro, che include una quantità di traffico tale da coprire la navigazione dell’intera giornata¹⁰. Entrambe queste tariffe includono il servizio VoIP.

Le offerte *bundle* possono logicamente essere suddivise – sia per i servizi IOYM che MBB – in due classi:

- *bundle* c.d. *low cost*, che a fronte di un prezzo più basso includono meno traffico e meno servizi;
- *bundle* c.d. *premium*, che a fronte di un prezzo più alto includono più traffico e più servizi.

Concentrandosi sui servizi IOYM (internet sul telefonino), Vodafone offre al pubblico i seguenti *bundle*:

⁹ Tariffa in vigore dal 16 maggio 2011.

¹⁰ Resta salva l'applicazione di un limite di traffico incluso funzionale a garantire un utilizzo non anomalo della tariffa.

- la tariffa *mobile internet plus* (prezzo 8 euro/settimana) che include 2Gb di traffico a settimana e consente l'utilizzo di applicazione mobile VoIP;
- la tariffa *mobile internet* che:
 - per i prepagati, al prezzo 3 euro/settimana, include 250 Mb di traffico, non compatibile con applicazioni VoIP;
 - per gli abbonati, al prezzo di 10 euro/mese, include 1 Gb di traffico mensile, non compatibile con applicazioni VoIP.

Una logica analoga caratterizza il portafoglio di offerta per i servizi *mobile broadband*.

Le caratteristiche delle offerte, sia intermini di prezzo che di servizi ed applicazioni compatibili, vengono trasparentemente comunicate da Vodafone ai clienti nel materiale informativo e commerciale dedicato alle varie offerte (es. *brochure* e altro materiale da punto vendita, pagine informative del sito internet dedicate alle offerte). Il cliente può dunque compiere una scelta sempre pienamente informata e, se lo ritiene, optare per una tariffa inclusiva del servizio VoIP, sempre presente nel portafoglio delle offerte Vodafone.

4.3 Implicazioni regolamentari delle policy degli ISP

Anche per i servizi mobile VoIP, i principi regolamentari rispetto ai quali valutare le *policy* degli operatori riguardano i punti elencati in precedenza in relazione ai servizi di mobile P2P e riguardanti in estrema sintesi:

- la corretta gestione della rete;
- la trasparenza su condizioni e limiti dell'offerta;
- la trasparenza sulla qualità, con eventuale fissazione di livelli minimi di qualità;
- l'accesso da parte dei clienti a servizi, applicazioni e contenuti online, anche in ottica di garanzia del pluralismo;
- la tutela della concorrenza nel mercato.

Rispetto al primo punto, l'analisi svolta nel paragrafo 4.1 porta a concludere che l'articolazione tariffaria è un elemento commerciale che contribuisce attivamente alla

corretta gestione degli investimenti effettuati dagli operatori per implementare ed esercitare le reti in un'ottica di sostenibilità. È dunque un elemento importante che presenta effetti indubbiamente positivi per i clienti (che possono scegliere all'interno di un portafoglio di offerte vasto ed articolato quella che meglio soddisfa le loro esigenze anche in funzione della loro disponibilità a pagare¹¹) e sul sistema nel complesso (tramite appunto il corretto incentivo agli investimenti).

Sul **secondo punto**, l'applicazione dei principi generali di trasparenza (artt. 70 e 71 c.c.e.) è sufficiente ad assicurare all'utenza le informazioni necessarie a prendere una scelta informata rispetto ai propri acquisti. In particolare, si ritiene che la chiara indicazione dell'inutilizzabilità di particolari servizi/protocolli con determinate tariffe effettuata all'interno dei materiali commerciali dedicati alla tariffa (brochure, sito internet, etc.) sia sufficiente a garantire l'applicazione del principio di trasparenza ed il benessere del consumatore.

Sul **terzo punto**, non si evidenzia la necessità di misure ulteriori rispetto a quelle già in discussione per la qualità del servizio di accesso dati da rete mobile. Con particolare riferimento alla fissazione di livelli minimi di qualità - come detto comunque inattuabile per i servizi mobili - è importante sottolineare come l'assenza di politiche di degrado selettivo delle applicazioni VoIP, ove tali applicazioni siano abilitate a livello tariffario, rende senza dubbio ingiustificate tali misure.

Sul **quarto punto**, come detto, le policy di Vodafone non costituiscono un blocco *tout court* delle applicazioni di mobile VoIP, che il cliente può liberamente scegliere di utilizzare sottoscrivendo appositi piani tariffari.

Rispetto al **quinto punto**, infine, non basandosi le *policy* in uso su blocchi *tout court* e/o su degradi selettivi di applicazioni VoIP di terzi ma sulla possibilità di fruire di applicazioni mobile VoIP in base ad apposite tariffe, e non essendo il mercato

¹¹ Tale considerazione fa riferimento all'ampia letteratura economica sviluppatasi sul tema degli effetti positivi della c.d. discriminazione di prezzo.

dell'accesso dati in mobilità suscettibile di regolazione ex ante per i motivi già chiariti, non si ritengono percorribili né utili misure particolari di regolamentazione dell'accesso volte ad incidere sull'assetto competitivo del mercato.

4.4 I servizi di mobile VoIP come Servizi di comunicazione elettronica

Il tema competitivo sotteso all'erogazione dei servizi di mobile VoIP è a parere di Vodafone, da leggere in un senso più ampio rispetto a quello legato all'analisi del mero impatto delle politiche degli ISP.

Ci si riferisce, in particolare, alla situazione di vantaggio competitivo per gli operatori Over-the-Top ("OTT) che erogano servizi VoIP, i quali:

- sfuggendo all'applicazione delle regole in materia di comunicazioni elettroniche;
- non contribuiscono ai costi di rete che generano.

Con riferimento a questi punti, come si è avuto modo di accennare in precedenza, la rivoluzione di internet pone sfide di *governance* ben più ampie rispetto alla mera garanzia di un mercato dell'accesso competitivo e rispettoso dei diritti dei clienti.

Nell'ambiente di internet, infatti, i confini del contesto competitivo si dilatano e le possibili forme di relazione con i clienti si arricchiscono. In questo nuovo scenario che si sta delineando è fondamentale garantire una sana competizione fra tutti i soggetti attivi nella filiera per il perseguimento degli interessi pubblici rilevanti, *in primis* è per la tutela dei diritti dei cittadini-consumatori. Ciò richiede un approccio di *public policy* di ampio respiro, volto in primo luogo ad includere nell'ambito della legalità e delle regole tutti gli operatori economici che possono influenzare la struttura del mercato ed il benessere dei consumatori. Permettere, al contrario, ai *player* di internet di operare in un ambiente sostanzialmente deregolato avrebbe invece effetti collaterali assolutamente dirompenti sul mercato e sui clienti.

Con particolare riferimento ai servizi VoIP, per giungere ad una compiuta soluzione di questo aspetto, un primo riferimento normativo utile è costituito dallo stesso Codice delle comunicazioni elettroniche (“Codice”), che disciplina i c.d. “servizi di comunicazione elettronica” (o *Electronic Communication Services* - ECS), definendoli all’art. 1, comma 1, lettera gg, come “*i servizi, forniti di norma a pagamento, consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre esclusi i servizi della società dell’informazione di cui all’articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica*”.

È di tutta evidenza come taluni dei servizi erogati *on line* dalle *Internet Company* (definite anche “*Over-the-Top*” player, o “OTT”) rientrano all’interno di tale categoria. Un primo esempio in tal senso è proprio quello dei servizi VoIP, erogati da alcuni OTT in competizione con i servizi telefonici tradizionali. Tali servizi, infatti, si basano prevalentemente, se non esclusivamente, nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica e per essi non è dunque reclamabile l’eccezione prevista per i c.d. servizi della società dell’informazione “*non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica*”. Dirimente in tal senso è comunque quanto disposto all’art. 2, comma 2, lett. c) della direttiva 2006/24/EC, laddove si definiscono i “*telephone services*” come “*voice, (including calls, voicemails, and conference and data calls)*”. Neppure il fatto che tali servizi vengano erogati a titolo gratuito per il cliente può valere per reclamare una deroga in loro favore. Infatti, la sopra citata definizione di ECS pubblico, riferendosi ai servizi “*forniti di norma a pagamento*”, non esclude affatto che in essa possano rientrare servizi gratuiti, purché “*consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica*”. Ad ogni modo, l’evoluzione del mercato sembra portare ad una commistione fra i servizi VoIP di “*community*” basati sull’utilizzo

di identificatori privati (“*nickname*”), e quelli basati sull’impiego di risorse di numerazione proprie del Piano di Numerazione Nazionale, già oggi a pagamento, (si pensi a *Skype* che, oltre al servizio basato su *nickname*, ha anche le componenti *in* e *out*, che impiegano tra l’altro risorse di numerazione), rendendo il servizio nel complesso a pagamento. Infine, neppure l’argomentazione che tali servizi non sarebbero da regolare in quanto non rientranti fra i servizi c.d. pubblici, poiché erogati solo fra i membri della comunità di utenti, sembra meritevole di attenzione. Infatti anche se tali servizi consentono di fare e ricevere chiamate all’interno di una cerchia di utenti, nulla vieta a qualsiasi utente esterno di entrare nella comunità creando un proprio *account* di servizio; inoltre, qualora consentano di raggiungere e/o essere raggiunti dalla rete telefonica pubblica – ad esempio *Skype out* – tali servizi andrebbero a ricadere comunque nel quadro regolamentare definito dalla delibera 11/06/CIR.

Analoghe argomentazioni valgono poi per i servizi di *Instant Messaging*, che operano in concorrenza con i servizi SMS degli operatori telefonici, nonché per i servizi di posta elettronica e per i servizi di messaggistica privata erogata all’interno dei social network.

La corretta qualificazione di questi servizi come ECS consentirebbe di ricondurli all’interno dell’ambito soggetto al controllo regolamentare, rendendo effettive anche per questi servizi le garanzie normative volte a tutelare l’interesse pubblico ed in particolare:

- Il previo ottenimento dell’autorizzazione generale per la fornitura al pubblico di ECS ex art. 25 del Codice., nonché dei diritti d’uso specifici in caso di utilizzo di risorse scarse (es. numerazioni) con il pagamento dei relativi oneri amministrativi;
- La garanzia dell’interoperabilità dei servizi (ad oggi i servizi VoIP funzionano con la logica di *community* non interoperabili)
- Il rispetto delle regole in materia di tutela dell’utenza (trasparenza, privacy, portabilità del numero, disciplina del credito prepagato, etc.);
- Il rispetto delle regole sulla sicurezza delle comunicazioni, inclusa l’erogazione delle c.d. prestazioni obbligatorie ex art. 96 del Codice;
- Il corretto inquadramento dei rapporti tecnico-economici con gli operatori.

Si tratterebbe, quindi, in buona sostanza, di garantire l'applicazione delle regole del Codice della Comunicazioni Elettroniche e tutte le altre regole previste per es. dal Codice della privacy anche ai *player* non infrastrutturati presenti nella catena del valore, così come tra l'altro è stato pacificamente fatto nel corso degli scorsi anni per per gli operatori mobili virtuali e per i fornitori dei servizi premium. A tal proposito significativo e' stato l'intervento dell'Autorita' di regolamentazione francese (ARCEP) che ha richiesto a Skype di conformarsi alla normativa nazionale, in particolare, su tre punti: l'obbligo di effettuare intercettazioni delle comunicazioni per motivi di sicurezza, l'instradamento delle chiamate di emergenza, e l'impostazione della portabilità del numero (SkypeIn)¹².

In un contesto di vera e propria esplosione dei servizi *on line*, qualora non si provvedesse prontamente a governare questo *trend*, strutturando adeguati modelli di regolazione e di relativo *enforcement* applicabili anche ai nuovi *player* OTT, si registrerebbe, inoltre, inevitabilmente uno svuotamento dei poteri di effettivo intervento regolamentare sui mercati da parte delle autorità nazionali, che, per quanto attiene allo specifico tema in esame, vedrebbero ben presto limitato il loro spazio di intervento regolatorio al solo versante dell'infrastruttura di accesso, che è stabilita per definizione sul territorio nazionale ed è fornita da soggetti ben identificati e controllabili. Al contrario, resterebbero escluse da qualsiasi forma di controllo altre relevantissime componenti del mercato – nel caso in esame i servizi VoIP OTT – il cui controllo è forse ancor più rilevante di quello esercitato sulle infrastrutture per determinare, nel medio termine, assetti concorrenziali e meccanismi di relazione con i clienti, che acquistano un peso sempre più rilevante.

¹² http://www.key4biz.it/News/2011/02/24/Rete_Mobile/Skype_Voip_Arcep_BEREC.html.

Conclusioni

In conclusione, Vodafone:

- Ritiene importante che venga salvaguardata la natura neutrale, aperta e competitiva di internet;
- Ritiene essenziale che, nell'applicare il concetto di *net neutrality*, vengano al contempo fatte salve le esigenze di sostenibilità tecnica ed economica degli investimenti effettuati dagli operatori;
- Con riferimento ai servizi di mobile P2P, ritiene essenziale che l'operatore possa effettuare pratiche di *network management* finalizzate a gestire situazioni di utilizzo anomalo del servizio suscettibili di pregiudicare le prestazioni di connettività fornite all'insieme della base clienti, nel rispetto dei principi di equità, non discriminazione, ragionevolezza, proporzionalità e soprattutto trasparenza; le politiche adottate da Vodafone e le relative forme e modalità di comunicazione verso l'utenza sono in linea con tali principi e non si ravvede quindi alcuna ragione che abiliti interventi ulteriori dell'Autorità, specie se volti ad incidere sull'assetto competitivo del mercato;
- Con riferimento ai servizi di mobile VoIP, ritiene essenziale che l'operatore possa proporre un portafoglio di offerte articolato idoneo a garantire la sostenibilità economica del modello di *pricing* adottato, posto comunque il rispetto del principio di trasparenza verso i clienti. Anche in tale caso, non vi sono ragioni per interventi regolatori che vadano oltre il monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza da parte dell'operatore;
- Con riferimento ai profili concorrenziali, il vero "nodo" regolamentare risulta costituito dalla necessità di riportare i servizi VoIP OTT nell'ambito regolamentare delle comunicazioni elettroniche, al fine di assicurare che tali servizi non vengano erogati in contrasto con l'interesse pubblico e siano rispettosi dei diritti degli utenti, e dunque in un quadro di simmetria regolatoria (tema che verrà diffusamente illustrato in tutti i suoi aspetti nel contributo di Vodafone alla Consultazione pubblica sulla delibera n. 40/11/CONS).