

# FREE MODEM ALLIANCE

## **Position Paper**

### **Criticità competitive connesse all'abbinamento di apparecchiature di collegamento a internet (CPE) nell'ambito del Piano Voucher**

Con il presente documento, la scrivente Free Modem Alliance desidera approfondire alcuni profili competitivi del “Piano voucher per la connettività in banda ultra larga” (nel prosieguo, “Piano”), sviluppando quanto anticipato nel proprio precedente Position Paper “Piano Voucher BUL e libera scelta delle CPE da parte dell'utente finale” del 28/01/2021. Come noto, la Fase 1 del Piano è stata avviata in data 9 novembre 2020 ed è tuttora in corso. Quanto alla Fase 2, né è previsto l'avvio entro termini non ancora definiti ma ipoteticamente corrispondenti al giugno dell'anno corrente. Si ritiene pertanto opportuno porre in rilievo alcune criticità riscontrate in relazione all'abbinamento tra apparecchiature terminali di tipo modem-router (nel prosieguo, “CPE”) e servizi di telecomunicazione a banda ultralarga, come realizzato nell'ambito della Fase 1, e al pregiudizio che esso genererebbe al mercato al dettaglio di tali apparecchiature qualora non si introducessero, quantomeno per la Fase 2, opportuni correttivi.

#### **I. Premessa: evoluzione del “modem libero” in Italia**

Al fine di un corretto inquadramento delle problematiche oggetto del presente documento, la FMA ritiene opportuna una breve sintesi del contesto storico e normativo nel quale esse si inseriscono e di quello che le ha precedute.

La questione del modem libero in Italia è ormai risalente, essendosi gradualmente posta all'attenzione del pubblico italiano, e poi dei regolatori, a partire dal 2016, a seguito della diffusione dei servizi FTTC VDSL. Iniziarono infatti a diffondersi in quel periodo prassi commerciali e tecniche attraverso le quali alcuni operatori TLC imponevano sistematicamente agli utenti finali l'utilizzo di specifiche CPE fornite dall'operatore stesso. Tale imposizione si realizzava, da un lato, negando all'utente la fornitura dei parametri tecnici e di configurazione necessari all'utente per collegare un proprio apparato alla linea. Dall'altro, si traduceva anche nella predisposizione di vere e proprie clausole contrattuali atte a vincolare l'utente stesso all'accettazione e all'uso esclusivo del “modem imposto”. In breve tempo, tali prassi divennero prevalenti e variamente adottate da tutti i maggiori operatori attivi sui mercati italiani delle comunicazioni elettroniche da postazione fissa. Tali prassi risultarono tanto più significative in quanto intervennero proprio in corrispondenza della prima e più intensa fase di aggiornamento tecnologico verso connessioni in banda ultralarga (ossia con velocità di download  $\geq 30$  Mbps). Come si evince dai dati pubblicati nell'Osservatorio sulle Comunicazioni AGCOM, le *net additions* tra il 2016 e il 2018 ammontarono a ben 5,37 milioni di nuove linee UBB<sup>1</sup>, in relazione alle quali i maggiori operatori riuscirono a imporre, in maniera pressoché esclusiva, la fornitura di proprie CPE in *bundle*.

L'imposizione della CPE rispondeva, per gli operatori, a una pluralità di fini, a breve e lungo termine. Da un lato, essa consentiva di realizzare dei margini estremamente elevati, oggi impossibili sui soli servizi di comunicazione elettronica, arrivando addirittura a ricarichi stimabili nel 400%<sup>2</sup>. La fornitura del “modem imposto” era poi anche sfruttata a fini di *lock-in* dell'utente finale, specialmente in caso di vendita abbinata, laddove l'operatore, a fronte di una richiesta di cessazione/cambio operatore, era

---

<sup>1</sup> si consideri, per una valutazione comparativa di tale valore, che le *net additions* di linee UBB tra il 2018 e il 2020, fase comunque caratterizzata da una continua crescita delle connessioni UBB, ammontarono a soli 2,68 milioni, meno della metà che nel biennio precedente.

<sup>2</sup> v. *inter alia*, Pezzali R., “Il modem libero è servito a qualcosa: TIM HUB+ con Wi-fi 6 sembra finalmente un modem decente”, DDay, pubblicato il 07 settembre 2020 all'URL:

<https://www.dday.it/redazione/36828/il-modem-libero-e-servito-a-qualcosa-tim-hub-con-wi-fi-6-sembra-finalmente-un-modem-decente>

# FREE MODEM ALLIANCE

usuale che l'operatore fatturasse in unica soluzione la totalità delle rate residue della CPE. Oltre a tali finalità più immediate, la CPE rappresenta tuttora il punto di ingresso alla rete privata dell'utente. Essa consente di accedere a dati di particolare valore ai fini della sua profilazione e, in prospettiva, consente un vantaggio competitivo nella fornitura di quegli ulteriori beni e servizi di "smart home", collegati alla rete interna dell'utente finale, di diffusione tuttora limitata ma con significative prospettive di crescita.

Il fenomeno del c.d. "modem imposto" determinò una inevitabile quanto gravissima contrazione dei volumi di *network routers* venduti in Italia attraverso i canali di distribuzione. Le relative *performance* mensili, calcolate rispetto all'anno precedente, si rivelarono abnormalmente negative per ciascuna mensilità del 2017 - con una punta del -38,2% nel primo *quarter* (febbraio), del -51,7% nel secondo (agosto) e del -59,4% nel terzo (dicembre)<sup>3</sup> e tale trend negativo si confermò anche per i primi mesi del 2018. Parallelamente, si verificò una contrazione del mercato, posto a valle, dei servizi di installazione e configurazione, sul quale erano attivi numerosi soggetti qualificabili come PMI, che si videro gradualmente impossibilitati a fornire tali servizi in relazione alle CPE. Infatti, gli operatori di TLC riservavano a propri tecnici le attività di installazione e manutenzione sui modem imposti.

Sostanzialmente, i maggiori operatori TLC, sfruttando il loro potere sui mercati dei servizi di comunicazione da postazione fissa, hanno potuto affermarsi in maniera crescente e incontrastata sul mercato collegato delle CPE, in danno dei precedenti attori. In assenza di adeguati interventi regolatori e/o normativi, si sarebbe verificata la sostanziale scomparsa delle CPE dai punti vendita e si sarebbe riprodotta sul relativo mercato al dettaglio la stessa struttura oligopolistica che caratterizza quello al dettaglio dei servizi di comunicazione.

Fortunatamente, il legislatore europeo era già intervenuto, a tutela dell'*open internet*, con l'emanazione del citato Regolamento (EU) 2015/2120, il quale sancisce, all'art. 3, co. 1, che "*gli utenti finali hanno il diritto di (...) utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet*".

Il Regolamento è divenuto formalmente efficace nel corso del 2016, rimanendo tuttavia sostanzialmente disapplicato, malgrado la problematica fosse già stata in più occasioni sollevata al Governo in sede di atti parlamentari di indirizzo e di sindacato ispettivo<sup>4</sup>. Solo con l'articolo 4 della Legge n. 167/2017<sup>5</sup>, il Parlamento Italiano ha provveduto a confermare i poteri sanzionatori affidati all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la quale, ad esito di un'apposita consultazione pubblica, ha infine adottato, in data 18/07/2018, la Delibera n. 348/18/CONS, recante "*Misure attuative per la corretta applicazione dell'articolo 3, commi 1, 2, 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali*".

L'adeguamento del complesso dei maggiori operatori al nuovo quadro regolatorio così definitivo non è stato né pacifico, né tempestivo, né pieno. Da un lato, la Delibera è stata oggetto di una pluralità di ricorsi al TAR Lazio, promossi da TIM, Vodafone, WIND3, Fastweb e Sky. Dall'altro, la stessa FMA ha

<sup>3</sup> v. Aranda I., "*SalesWatch Distribution: Network Routers Italy*", Context, 12 giugno 2018

<sup>4</sup> v. Interpellanza urgente 2-01600, presentata da CATALANO Ivan, testo presentato mercoledì 18 gennaio 2017 e modificato Venerdì 24 febbraio 2017, seduta n. 748, pubblicata al seguente URL: <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=2/01600&ramo=CAMERA&leg=17>

<sup>5</sup> v. Interpellanza urgente 2-01747, presentata da CATALANO Ivan, testo presentato Martedì 4 aprile 2017 e modificato Venerdì 7 aprile 2017, seduta n. 776, pubblicata al seguente URL: <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=2/01747&ramo=CAMERA&leg=17>

<sup>6</sup> Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017. (17G00180) (GU Serie Generale n.277 del 27-11-2017)

# FREE MODEM ALLIANCE

ricontrato e denunciato all'AGCOM una pluralità di ritardi, prassi elusive e talvolta apertamente in contrasto con le disposizioni regolatorie che disciplinano la CPE. Prassi che, non a caso, hanno portato non solo all'apertura di numerosi procedimenti individuali di conciliazione presso i Co.Re.Com., ma anche a procedimenti sanzionatori presso AGCOM.

Tale premessa era doverosa al fine di chiarire che le prassi descritte nel prosieguo del documento - lungi dal rappresentare un fatto occasionale o transeunte - si inseriscono nell'ambito di una consolidata e coerente strategia, mirante ad estendere il controllo dell'operatore sulle CPE e sul relativo mercato al dettaglio, e ne rappresentano solo l'ultimo sviluppo e mutamento, come via via resosi necessario per mantenere ed adeguare tale strategia alla crescente attività di contrasto che essa ha incontrato in sede normativa e regolatoria.

## **II. La disciplina delle CPE nell'ambito della Fase 1**

La struttura, i presupposti normativi e amministrativi del Piano sono già noti all'AGCM. Si ritiene tuttavia utile richiamare le disposizioni specifiche che hanno disciplinato la fornitura delle CPE nell'ambito della sua prima fase.

L'art. 3 del Decreto 7 agosto 2020 del Ministro dello Sviluppo Economico dispone che *“alle famiglie con ISEE inferiore ai 20.000 euro è riconosciuto un contributo massimo di 500 euro, sotto forma di sconto, sul prezzo di vendita dei canoni di connessione ad internet in banda ultra larga per un periodo di almeno dodici mesi e, ove presenti, dei relativi servizi di attivazione, nonché per la fornitura dei relativi dispositivi elettronici (CPE) e di un tablet o un personal computer”*.

In sede di emanazione delle disposizioni attuative della norma di cui sopra, diversamente che per gli altri *hardware* ivi considerati (tablet e pc) non è stata assegnata alle CPE una quota specificamente individuata del voucher. Le CPE vengono invece considerate un elemento meramente accessorio della connessione, rientrando nella quota di voucher a tal fine destinata.

In tal senso, lo schema di Convenzione tra Operatori e Infratel Italia<sup>7</sup>, allegato al Manuale Operativo, dispone:

- all'art. 2 (Definizioni), comma 3, che sono oggetto di voucher i *“servizi di connettività a Banda ultralarga ad almeno 30 Mbit/s in download, comprensivi della fornitura dei relativi dispositivi elettronici (CPE), secondo le specifiche dell'Allegato A – Livelli di servizio”*;
- all'art. 6 (Importo del voucher), comma 1, che *“la misura di incentivazione alla domanda prevede l'erogazione di un contributo, sotto forma di sconto, sul prezzo di vendita dei canoni di connessione a Internet in Banda ultralarga per un periodo di almeno 12 mesi (con durata massima di 24 mesi) e, ove presenti, dei relativi servizi di attivazione, nonché per la fornitura dei relativi dispositivi elettronici (CPE) messi a disposizione dall'Operatore, qualora richiesto...”*.

Conformemente a quanto da ultimo citato, Infratel, nell'elaborare il modello di domanda di ammissione al contributo<sup>8</sup>, ha infine lodevolmente previsto che l'utente finale dichiari, barrando un apposito riquadro, la propria volontà *“di voler utilizzare il modem/router fornito dall'Operatore”* o *“in alternativa, di voler acquistare/utilizzare modem/router di propria scelta”*.

<sup>7</sup> v. Allegato 1 - Convenzione per l'attivazione di una misura di incentivazione, per le famiglie meno abbienti, destinata all'incremento della domanda di servizi di connettività, pubblicato su:

<https://www.infratelitalia.it/archivio-news/notizie/piano-voucher-fase-i-manuale-operativo-e-documentazione>

<sup>8</sup> v. Allegato C - Domanda di ammissione al contributo, pubblicato su:

<https://www.infratelitalia.it/archivio-news/notizie/piano-voucher-fase-i-manuale-operativo-e-documentazione>

# FREE MODEM ALLIANCE

## II. Attività consultiva dell'AGCM in relazione al Piano

L'AGCM, con proprio parere AS1696<sup>9</sup> del 03/09/2020, ha già avuto modo di evidenziare al Ministero dello Sviluppo Economico alcune potenziali criticità del Piano, suscettibili, in particolare, di “*pregiudicare la concorrenza statica e dinamica nei mercati dei servizi all'ingrosso e al dettaglio di telecomunicazione a banda ultralarga*”. Tale parere si pone, tra l'altro, in continuità con le osservazioni già sollevate dall'AGCM nell'ambito della precedente segnalazione AS1683<sup>10</sup> del 01/07/2020.

Con tali comunicazioni, l'Autorità ha già evidenziato al Governo l'esistenza di una problematica competitiva connessa (anche) all'abbinamento di apparecchiature terminali, ossia l'esistenza di meccanismi contrattuali di *lock-in* dell'utente finale imperniati anche sulla fornitura abbinata della CPE. La Free Modem Alliance ha accolto con particolare soddisfazione l'attenzione posta dall'AGCM a tali pratiche commerciali, certamente lesive della contendibilità dell'utenza sul mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione (a banda ultralarga e non) e come tali denunciate dalla FMA fin dall'avvio delle sue attività.

Tali pratiche di *lock-in* connesse alla fornitura degli apparati, tuttora attuali seppur *prima facie* recessive, anche a fronte delle iniziative adottate dall'AGCOM, non esauriscono tuttavia la casistica delle problematiche di ordine competitivo discendenti dalle attuali prassi commerciali e contrattuali di fornitura abbinata di CPE da parte dei maggiori ISP.

## IV. Modalità di fornitura della CPE nelle offerte commerciali “voucher” dei maggiori operatori

Come noto, il mercato italiano dei servizi di connettività su rete fissa presenta una struttura marcatamente oligopolistica. Quattro soli operatori (TIM, Vodafone, Fastweb e Wind3) possiedono, infatti, una quota dell'88,9% del mercato degli accessi su rete fissa, e dell'87,9% degli accessi broadband e ultrabroadband<sup>11</sup>.

**TIM**<sup>12</sup> e **Fastweb**<sup>13</sup> forniscono una CPE in comodato d'uso gratuito. Tale scelta non appare sorprendente per Fastweb, che utilizza da tempo la medesima formula per tutte le sue offerte su rete fissa. Appare invece singolare la scelta di TIM di prevedere - per la sola offerta voucher - la fornitura della CPE in comodato d'uso, considerando che - nelle offerte di mercato - la CPE viene invece venduta all'utente finale a 240,00 Euro, rateizzati a 5,00 Euro/mese per 48 mesi<sup>14</sup>.

**Vodafone**, invece, non prevede la fornitura a titolo di comodato gratuito, bensì “*a titolo gratuito in sconto merce a condizione che l'offerta rimanga attiva per almeno 24 mesi*”<sup>15</sup>. Nelle proprie

<sup>9</sup> AGCM, AS1696 - Piano voucher per la connettività in banda ultra larga - pubblicato sul Bollettino n. 37/2020 e sul sito istituzionale dell'Autorità, all'URL: <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/bollettini/2020/37-20.pdf>

<sup>10</sup> AGCM, AS1683 – Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga - pubblicato sul Bollettino n. 28/2020 e sul sito istituzionale dell'Autorità, all'URL: <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/bollettini/2020/28-20.pdf>

<sup>11</sup> v. AGCOM, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 3/2020, pagg. 1 e 2

<sup>12</sup> v. scheda delle caratteristiche dell'offerta, pubblicata nella sezione di trasparenza tariffaria del sito TIM: [https://www.tim.it/content/dam/flytoco-areapubblica-aemfe/tim\\_it/assistenza/info-consumatori/trasparenza-tariffari/linea-fissa/voce-e-internet/tim-super/TIM\\_SUPER\\_VOUCHER\\_FIBRA\\_0911.pdf](https://www.tim.it/content/dam/flytoco-areapubblica-aemfe/tim_it/assistenza/info-consumatori/trasparenza-tariffari/linea-fissa/voce-e-internet/tim-super/TIM_SUPER_VOUCHER_FIBRA_0911.pdf)

<sup>13</sup> v. scheda delle caratteristiche dell'offerta, pubblicata nella sezione di trasparenza tariffaria del sito Fastweb: [https://www.fastweb.it/downloads/PDF/trasparenza/res/20210210/fisso/Fastweb%20NeXXt%20Casa%20-%20\(Voucher\)%20-%2016-12-20.pdf](https://www.fastweb.it/downloads/PDF/trasparenza/res/20210210/fisso/Fastweb%20NeXXt%20Casa%20-%20(Voucher)%20-%2016-12-20.pdf)

<sup>14</sup> v. scheda delle caratteristiche dell'offerta, pubblicata nella sezione di trasparenza tariffaria del sito TIM: [https://www.tim.it/content/dam/flytoco-areapubblica-aemfe/tim\\_it/assistenza/info-consumatori/trasparenza-tariffari/linea-fissa/voce-e-internet/tim-super/TIM\\_SUPER\\_FIBRA\\_PROMO\\_WEB\\_\(Nuovi\\_clienti\)\\_301120.pdf](https://www.tim.it/content/dam/flytoco-areapubblica-aemfe/tim_it/assistenza/info-consumatori/trasparenza-tariffari/linea-fissa/voce-e-internet/tim-super/TIM_SUPER_FIBRA_PROMO_WEB_(Nuovi_clienti)_301120.pdf)

<sup>15</sup> v. pagina dedicata sul sito Vodafone: <https://www.vodafone.it/eshop/contenuti/fibra/bonus-pc.html#/>

# FREE MODEM ALLIANCE

condizioni, l'operatore specifica che l'utente *"in caso di recesso anticipato prima dei 24 mesi sarà tenuto alla restituzione della Vodafone Station. In caso di mancata restituzione della Station entro 30 giorni dalla disattivazione della linea, Vodafone procederà ad addebitare un importo commisurato al valore del bene pari a: - Euro 70 qualora il recesso sia esercitato nei primi 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto; - Euro 50 qualora il recesso sia esercitato dal tredicesimo al ventiquattresimo mese dalla sottoscrizione del contratto. Le modalità di restituzione della Vodafone Station sono disponibili su [vodafone.it](http://vodafone.it)".*

Quanto a **Wind3**, l'operatore non risulta aver proposto un'offerta voucher effettivamente autonoma, bensì applica il bonus internet alle proprie offerte "Super Fibra". Si noti in tal senso che, nella sezione di "trasparenza tariffaria" del sito, non esiste una specifica scheda di caratteristiche dell'offerta bonus voucher<sup>16</sup>. La pagina dedicata ai voucher<sup>17</sup> si limita a informare l'utente che il modem è "incluso", senza specificare a che titolo. Verificando il dettaglio dell'offerta Super Fibra, si rileva però che la CPE è venduta in abbinamento a 287,52 Euro, rateizzati a 5,99 Euro/mese per 48 mesi<sup>18</sup> (già inclusi nell'importo mensile *ante* bonus di 28,98/29.98 Euro/mese). Considerando che la rata mensile della CPE viene valorizzata a 5,99 Euro/mese, sarebbe legittimo aspettarsi che, laddove l'utente, in sede di richiesta di ammissione al bonus, dichiara di avvalersi del proprio apparato, l'importo mensile *ante*-voucher si riducesse di un pari importo, passando da 28,98/29.98 a 23,99/24,99 Euro al mese. Che ciò effettivamente si verifichi non è tuttavia scontato, considerato che, almeno per i contratti non oggetto del bonus voucher, WIND3 non prevede la possibilità di scorporare la CPE dall'offerta Super Fibra. L'operatore prevede, invece, la possibilità per l'utente finale di attivare una diversa offerta priva di CPE, denominata "Absolute". Dalla sua prima introduzione e fino a tempi molto recenti, l'offerta Absolute si è caratterizzata per il fatto di avere un costo mensile quasi corrispondente (per una differenza di soli 0,99 Euro, anziché 5,99 Euro) a quello, comprensivo della rata della CPE, dell'offerta Super Fibra. Solo dall'inizio di febbraio di quest'anno, la tariffa dell'offerta Absolute è stata infine ridotta<sup>19</sup> con l'effetto di scorporare sostanzialmente il costo della CPE. Ad oggi, tuttavia, sul sito di WIND3 non viene fornita alcuna informazione circa la possibilità o meno, di scorporare la CPE dall'offerta Super Fibra voucher, ovvero di sottoscrivere un'offerta Absolute con voucher, né le condizioni economiche che in tal caso si applicherebbero.

## **V. La fornitura a titolo gratuito delle CPE nell'ambito del Piano**

Come sopra evidenziato, nel predisporre le proprie offerte voucher, tre su quattro dei maggiori operatori hanno abbinato alle stesse la fornitura di una CPE a titolo formalmente gratuito, seppur con diversa formula giuridica. Nel caso di TIM e Fastweb, la fornitura è quale comodato d'uso, e ha quindi ad oggetto il mero godimento del bene. Nel caso di Vodafone, la fornitura è in sconto merce, e determina quindi un trasferimento (condizionato) della proprietà del bene stesso. Per quanto qui di interesse, i due casi non presentano una differenza significativa in punto di effetti sulla concorrenza, e né è pertanto possibile una trattazione unitaria.

Quanto al mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione, tali pratiche di fornitura gratuita non paiono presentare effetti pregiudizievoli significativi. In particolare, l'unico effetto di *lock-in* per gli utenti finali è quello discendente dai costi, economici e temporali, di restituzione della CPE in caso di

<sup>16</sup> v. sezione di trasparenza tariffaria del sito WIND3: <https://www.windtre.it/trasparenza-tariffaria/>

<sup>17</sup> v. pagina dedicata sul sito WIND: <https://www.windtre.it/offerte-fibra/bonus-internet-super-fibra/>

<sup>18</sup> v. pagina dell'offerta Super Fibra sul sito WIND3: <https://www.windtre.it/offerte-fibra/super-fibra/>

<sup>19</sup> v. Nicolosi S., "WINDTRE Absolute: offerta senza modem in promo online da 20,99 euro al mese anche in convergenza", Mondomobileweb, pubblicato il 02 febbraio 2021 all'URL:

<https://www.mondomobileweb.it/196937-windtre-absolute-offerta-senza-modem-promo-online-2099-euro-mese-anche-convergenza/>



# FREE MODEM ALLIANCE

cessazione/cambio operatore (o, limitatamente a Vodafone, in caso di cessazione/cambio operatore prima che siano trascorsi 24 mesi). L'eventuale effetto di *lock-in*, con connessa minore contendibilità dell'utenza, risulta quindi molto limitato, specialmente laddove vengano rese disponibili modalità di restituzione non gravose, o addirittura plurime. Da questo punto di vista, le forme di fornitura gratuita qui considerate non risultano comparabili alla grave pratica collegata alle vendite in abbinamento, già a suo tempo denunciata dalla FMA ma oggi verosimilmente superata, della fatturazione in unica soluzione di tutte le rate rimanenti della CPE in caso di recesso dell'utente dal contratto di accesso ad internet.

Tuttavia, un'analisi che vertesse unicamente sugli eventuali pregiudizi concorrenziali al mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione sarebbe incompleta. La fornitura a titolo formalmente gratuito delle CPE, in abbinamento a servizi di telecomunicazione, come prevista nelle sopra descritte offerte voucher, determina, infatti, gravi pregiudizi concorrenziali sul distinto (ma collegato) mercato al dettaglio delle apparecchiature di collegamento a internet e, sussidiariamente, su quello dei servizi di installazione e configurazione delle medesime.

## **VI. Il pregiudizio alla concorrenza sul mercato delle apparecchiature di collegamento a internet**

La fornitura gratuita all'utente finale della CPE, individualmente considerata, si connota come operazione sottocosto per l'operatore di TLC, posto che non consente il recupero, neppure in misura parziale, dei costi di acquisto, immagazzinamento e gestione della CPE stessa. Per affermare che tale fornitura avvenga sottocosto, non risulta neppure necessario valutare distintamente i singoli modelli e la struttura logistica di ciascun operatore, posto che in ogni caso - essendo la CPE offerta ad una tariffa formalmente pari a zero - qualsiasi importo che non sia nullo o negativo risulta automaticamente ad essa automaticamente maggiore.

Tale fornitura sottocosto non rappresenta un'operazione occasionale, collegata a transitorie esigenze dell'operatore e/o condizioni di mercato, ma è offerta in modo stabile e continuativo. Per Fastweb, si tratta di una prassi commerciale risalente e consolidata da anni. Ma anche per gli altri operatori, la stabilità e continuità di tale prassi commerciale è insita nella sua stessa adozione nell'ambito di un'offerta voucher, avendo quest'ultima una durata standard di 12 mesi dall'attivazione (tra l'altro potenzialmente rinnovabili alla scadenza), e avendo il Piano stesso una durata complessivamente prevista come biennale<sup>20</sup>.

La fornitura sottocosto della CPE non costituisce un'autonoma operazione commerciale, ma si inserisce nell'ambito di una fornitura abbinata tra connettività e CPE che, nella sua unitarietà, non è invece resa sottocosto, e consente anzi all'operatore sia di recuperare i propri costi, sia di realizzare un margine di profitto. Tale fornitura è infatti imperniata su un sovvenzionamento incrociato, ravvisabile, da un lato, tra i diversi servizi che compongono il singolo contratto e, dall'altro, tra due diverse categorie di utenti finali. Sotto il primo aspetto, i costi sopportati dall'operatore per la fornitura della CPE, quale bene o servizio accessorio, vengono integralmente scaricati sui canoni del servizio principale di comunicazione elettronica. Ciò determina, di conseguenza, anche un sovvenzionamento tra diverse categorie di utenti. Gli utenti che - nell'esercizio del proprio diritto di libera scelta di cui all'art. 3 del Regolamento (UE) 2015/2120 - rifiutano la fornitura dell'apparato dell'operatore, finiscono comunque per rifondere, con una parte della tariffa che corrispondono all'operatore stesso per i

---

<sup>20</sup> v. Infratel, "Piano voucher per la connettività in banda ultra larga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese", documento di consultazione del 31/07/2020, pag. 8

# FREE MODEM ALLIANCE

servizi di comunicazione elettronica, il costo della CPE, a vantaggio degli utenti che invece scelgono di fruire dell'apparato fornito dall'operatore.

Gli scriventi dubitano della legittimità di tale pratica anche per le offerte "di mercato" degli operatori, ma tali dubbi diventano invece una ragionevole certezza per le offerte rientranti nel Piano, e quindi sussidiate dallo Stato. In tale ultimo caso, infatti, gli importi previsti quale formale corrispettivo dei servizi di comunicazione, ma comprendenti anche il dissimulato corrispettivo a copertura dei costi della CPE, sono pagati con **denaro pubblico**, in una proporzione che va dal **33,44% di TIM e Vodafone**, al **67,80% di Fastweb**.

I tradizionali attori del mercato al dettaglio delle apparecchiature di collegamento a internet si trovano, quindi, a dover competere con gli operatori TLC, ossia dei concorrenti primariamente operanti in un mercato oligopolistico e dotati di un fortissimo potere di mercato, se non di una vera e propria posizione dominante, individuale e/o collettiva, sulla base di condizioni falsate e distorte. L'offerta, da parte degli ISP, di apparecchiature terminali stabilmente fornite sottocosto non è in alcun modo replicabile dagli altri attori del mercato al dettaglio delle apparecchiature di collegamento a internet, i quali non possono, anche per la struttura (fortunatamente) pluralistica del proprio mercato, operare uguali pratiche di sovvenzionamento incrociato e che, per quanto riguarda i numerosi distributori grandi, medi e piccoli dotati di punti vendita fisici, sono soggetti a una regolamentazione particolarmente stringente e definita in punto di vendite sottocosto. Che una tale pratica già di per sé distorsiva e indebitamente lesiva della concorrenza sia alimentata, in una misura come visto percentualmente significativa, da un aiuto di Stato - accessibile solo dagli operatori TLC con esclusione di tutti gli altri canali di distribuzione al dettaglio - risulta alla scrivente di assai dubbia compatibilità non solo con il generale diritto *antitrust* ma anche con la normativa in punto di aiuti di Stato.

Si desidera richiamare, in particolare non esaustivamente, l'art. 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale *"sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza"*. Tale norma si caratterizza sia per l'ampia portata del divieto di introdurre aiuti idonei a falsare la concorrenza, indipendentemente dalla forma con cui si realizza tale distorsione, sia per la valorizzazione di una distorsione potenziale.

Questa considerazione vale già in riferimento alla Fase 1 del Piano, ma la maggior preoccupazione riguardano invero l'imminente Fase 2, vista l'entità di risorse pubbliche a quest'ultima destinate - entità maggiore per vari ordini di fattori rispetto a quelle della Fase 1. In particolare, saranno allocate risorse pari a Euro 923.247.839,00, per un numero previsto di beneficiari pari a 2.207.540<sup>21</sup>. A ciò corrisponderà l'immissione diretta da parte degli operatori TLC, sul mercato al dettaglio delle apparecchiature di connessione a internet, di un numero di apparati potenzialmente equivalente a quello dei beneficiari.

## **VII. Conclusioni**

La Free Modem Alliance riterrebbe preferibile che, quantomeno nell'ambito della Fase 2, la componente del bonus voucher destinata alle apparecchiature terminali, comprensive di tablet, PC e CPE, venisse adeguatamente differenziata da quella destinata ai servizi di comunicazione elettronica,

---

<sup>21</sup> v. Infratel, *"Piano voucher per la connettività in banda ultra larga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese"*, documento di consultazione del 31/07/2020, pag. 11

# FREE MODEM ALLIANCE

come già osservato nell'ambito della memoria<sup>22</sup> formulata in risposta alla consultazione pubblica indetta per la Fase 2, e depositata in data 07/09/2020, sia - ancor prima - con il Position Paper del 18/06/2020<sup>23</sup> al Ministero dello Sviluppo Economico. Il mercato dei servizi di comunicazione elettronica a banda ultralarga è distinto e differenziato da quelli di tablet, PC e apparecchiature di collegamento a internet, e una misura che ignori questa distinzione si presta ad agevolare distorsioni competitive dei secondi. Ciascuna delle componenti del voucher, così differenziata, dovrebbe essere poi erogata con modalità tali da prevenire qualsiasi discriminazione irragionevole tra gli attori attivi sui rispettivi mercati.

Diversamente, anche laddove il Governo e l'Amministrazione ritenessero (tuttora) sussistenti - e prevalenti rispetto alle evidenziate esigenze di tutela della concorrenza - le ragioni di urgenza richiamate dal precedente esecutivo in sede di risposta all'interrogazione 5-05142<sup>24</sup>, risulterebbe opportuno prevedere - nell'ambito del Piano - una disciplina idonea a prevenire le forme di sovvenzionamento incrociato sopra descritte.

Tale disciplina dovrebbe prevedere che, per tutti i casi in cui l'utente decida di avvalersi di una propria apparecchiatura terminale, egli possa effettivamente fruire di una riduzione della tariffa che gli viene applicata, e che tale riduzione non sia inferiore ai costi che l'operatore avrebbe altrimenti sopportato per la fornitura dell'apparato.

## **VII. Composizione e finalità della Free Modem Alliance**

La Free Modem Alliance è un'alleanza di scopo tra soggetti posti ai diversi livelli della filiera TLC: operatori di comunicazioni elettroniche (AIPP e ASSOPROVIDER), produttori di apparati (VTKE), distributori (ALLNET e AIRE), installatori (Confartigianato Antennisti) e consumatori (Movimento Difesa del Cittadino e ALTROCONSUMO), avente l'obiettivo di promuovere i principi di rete aperta e impegnata da oltre un anno nella campagna per il "modem libero", ossia la possibilità per gli utenti di utilizzare modem e router di propria scelta, senza indebiti condizionamenti dei grandi operatori, in conformità al Regolamento Net Neutrality (EU) 2015/2120.

La Free Modem Alliance è iscritta al registro trasparenza del MISE con n. 2020-69442476-85.

Il presente documento non ha natura riservata.

Per ogni ulteriore informazione, si rimane a disposizione ai contatti in calce.

Milano, li 16/03/2021

Il Coordinatore  
Avv. Gabriele M. Fiorentini

---

<sup>22</sup> v. *“Considerazioni della Free Modem Alliance sul ‘Piano voucher per la connettività in banda ultra larga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese’ di cui alla Comunicazione INFRATEL del 31 luglio 2020”*, pubblicato sul sito istituzionale della Free Modem Alliance all'URL:

[http://www.freemodemalliance.it/wp-content/uploads/2020/10/Considerazioni-della-Free-Modem-Alliance\\_Consultazione-di-cui-alla-Comunicazione-INFRATEL-31.07.2020.pdf](http://www.freemodemalliance.it/wp-content/uploads/2020/10/Considerazioni-della-Free-Modem-Alliance_Consultazione-di-cui-alla-Comunicazione-INFRATEL-31.07.2020.pdf)

<sup>23</sup> v. *“Piano Voucher del Governo Italiano – Position Paper della Free Modem Alliance sulla misura – 18 giugno 2020”*, pubblicato sul sito istituzionale della Free Modem Alliance all'URL:

[http://www.freemodemalliance.it/wp-content/uploads/2020/10/Position-Paper-Voucher-FMA\\_18.06.2020.pdf](http://www.freemodemalliance.it/wp-content/uploads/2020/10/Position-Paper-Voucher-FMA_18.06.2020.pdf)

<sup>24</sup> Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-05142, presentata da BRUNO BOSSIO Vincenza, testo di Mercoledì 9 dicembre 2020, seduta n. 440, pubblicata al seguente URL:

<https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=5/05142&ramo=CAMERA&leg=18>