



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 68/18/CONS

**DIFFIDA ALLA SOCIETÀ VODAFONE ITALIA S.P.A. IN RELAZIONE ALLA
CORRETTA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 2015/2120 CHE
STABILISCE MISURE RIGUARDANTI L'ACCESSO A UN'INTERNET
APERTA**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 14 febbraio 2018;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”;

VISTO il Regolamento (UE) n. 2015/2120, del 25 novembre 2015, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva n. 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il Regolamento (UE) n. 2012/531 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (di seguito denominato *Regolamento*);

VISTE le Linee guida del Berc, del 30 agosto 2016, relative all'implementazione del Regolamento (UE) n. 2015/2120 sulla neutralità della rete da parte delle Autorità nazionali di regolamentazione (di seguito *Orientamenti*);

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014 ed il relativo Allegato A, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e consultazione pubblica sul documento recante “Linee guida sulla quantificazione delle*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

“sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni””, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata dalla delibera n. 118/14/CONS;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto

Nell’ambito delle proprie competenze, questa Autorità ha avviato un’attività di monitoraggio delle pratiche commerciali e degli accordi tra fornitori di servizi di accesso a *internet* e utenti al fine di verificare se le rispettive condizioni tecnico-economiche siano in linea con quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 2015/2120 (di seguito “Regolamento”) in tema di neutralità della rete.

Nell’ambito di questa attività, sono emerse alcune criticità in merito alla compatibilità con il Regolamento di una condotta, attualmente tenuta esclusivamente dalla società Vodafone Italia S.p.A. (di seguito la “Società” o “Vodafone”), che prevede l’utilizzo a titolo oneroso del terminale mobile in modalità *tethering*, mediante il pagamento di una tariffa aggiuntiva per la fruizione del servizio di accesso ad *Internet* da rete mobile.

Segnatamente, gli utenti Vodafone che utilizzano il *tethering* sono costretti a pagare - oltre a quanto corrisposto per la loro offerta comprensiva di un *bundle* dati - la tariffa giornaliera di connessione a *Internet* (attualmente pari a 6,00 euro per ogni giorno di fruizione), sebbene stiano consumando (in modalità *tethering*) traffico dati già incluso nella propria offerta. A tal proposito, si evidenzia che gli utenti Vodafone che, in aggiunta a un’offerta comprensiva di *bundle* dati, hanno sottoscritto anche l’opzione “*Vodafone Exclusive*¹” (al costo di 1,90 euro/mese), possono utilizzare il *tethering* senza ulteriori costi aggiuntivi.

La tecnica utilizzata da tale operatore per differenziare il traffico dati originato dal terminale mobile si basa sull’utilizzo di due differenti punti di accesso (APN) a seconda della fonte di origine del traffico.

Tale impostazione è prevista di *default* nelle SIM Vodafone, oltreché nei messaggi autoconfiguranti inviati agli utenti nel caso in cui il terminale non sia correttamente configurato.

¹ Vodafone Exclusive è un’opzione offerta da Vodafone al costo di 1,90 euro al mese che consente di accedere ad alcuni servizi, tra i quali Vodafone Pass Maps, per utilizzare le mappe senza consumare dati; un ingresso al cinema, valido anche nel weekend; la navigazione in 4G anche in modalità *hotspot*; il Servizio Clienti dedicato 193, per parlare direttamente con un consulente. Per maggiori informazioni: <http://www.vodafone.it/portal/Privati/Vantaggi-Vodafone/Vodafone-Exclusive>



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Pertanto, un utente Vodafone si ritrova automaticamente queste impostazioni, in modo che, non appena attiva il *tethering* e inizia a sviluppare traffico in tale modalità, viene subito applicata la tariffa base (6,00 euro al giorno per ogni giorno di utilizzo), a meno che non si abbia attiva l'opzione "*Vodafone Exclusive*".

2. L'attività istruttoria

Al fine di verificare il rispetto del *Regolamento*, gli Uffici dell'Autorità hanno richiesto documenti e informazioni alla Società con note del 20 luglio (prot. nn. 48365) e del 3 ottobre 2017 (prot. n. 0070309), cui l'operatore ha risposto con le note del 1 agosto (prot. n. 0055801) e del 13 ottobre 2017 (prot. n. 0072730).

In tutte le sedi, la Società ha dichiarato di reputare la propria condotta conforme al Regolamento, in quanto l'utilizzo del servizio di *tethering* non è bloccato e gli utenti che vogliono fruirne possono farlo, o sottoscrivendo l'opzione "*Vodafone Exclusive*" o pagando la tariffa giornaliera (che, si ribadisce, ad oggi è pari a 6,00 euro per ciascun giorno di fruizione).

Nell'ambito dell'attività istruttoria, è emerso anche che, nel periodo compreso tra l'11 settembre e il 9 ottobre 2017:

- la percentuale di utenti mobili Vodafone, con un'offerta dati attiva, senza l'opzione "*Vodafone Exclusive*" e che ha utilizzato il terminale in modalità *tethering*, era del (*omissis*);

- la percentuale di utenti mobili Vodafone con un'offerta dati attiva, con opzione "*Vodafone Exclusive*" e che ha utilizzato il terminale in modalità *tethering*, era del (*omissis*);

Inoltre, l'operatore ha dichiarato che, in Europa, la pratica in argomento è stata adottata dal gruppo Vodafone, solo in Italia.

Al fine di acquisire un quadro completo delle pratiche in essere da parte dei restanti operatori infrastrutturati, gli Uffici hanno richiesto analoghe informazioni anche alle società TIM e Wind Tre.

Entrambe le Società hanno dichiarato di non applicare costi aggiuntivi per l'utilizzo del terminale in modalità *tethering* e hanno informato di non poter fornire dati sull'utilizzo di detta modalità da parte dei loro utenti in quanto la stessa non è evidenziabile né dai sistemi di rete né da quelli di fatturazione. Ciò in quanto gli operatori in questione non utilizzano la pratica di differenziare, mediante l'utilizzo di due distinti APN, il traffico dati del terminale mobile.

Successivamente, in data 8 febbraio 2018, la Società ha trasmesso (nota prot. n. 9504) un aggiornamento dei dati sul traffico in modalità *tethering* e sulle iniziative commerciali intraprese. Da tale nota si evince che rimangono sostanzialmente invariate le percentuali di utilizzo del terminale in modalità *tethering* precedentemente comunicate;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

inoltre, Vodafone ha reso noto di aver introdotto, con riferimento al *tethering*, alcune iniziative a vantaggio della clientela, ossia:

- a) è stato aumentato da 1GB a 5GB il *bundle* dati della tariffa giornaliera (pari a 6 euro al giorno);
- b) l'utilizzo del *tethering*, senza costi aggiuntivi, è stato esteso a tutte le sottoscrizioni dell'offerta denominata "Vodafone Red";
- c) (*omissis*);
- d) (*omissis*).

3. Valutazioni dell'Autorità

3.1 Il quadro giuridico di riferimento

In data 25 novembre 2015 il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato il Regolamento n. 2015/2120, c.d. "Regolamento TSM" (*Telecom Single Market*), che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva n. 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il Regolamento (UE) n. 2012/531 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

Il *Regolamento* - entrato in vigore il 30 aprile 2016 - persegue la duplice finalità di "definire norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali", nonché di "garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione".

Il *Regolamento* riconosce alle Autorità di regolamentazione (di seguito Autorità) un ruolo fondamentale nella salvaguardia del carattere aperto della rete Internet, a tutela degli utenti finali. A tal fine, il *Regolamento* impone alle Autorità l'obbligo di sottoporre a stretto monitoraggio e di assicurare il rispetto:

- i) del diritto degli utenti di accedere a "un'Internet aperta";
- ii) di specifiche misure di trasparenza volte ad assicurare l'esercizio di tale diritto.

In linea con quanto disposto dall'articolo 5, comma 3, del *Regolamento*, e in esito a una consultazione pubblica avviata nel mese di giugno 2016, il Berc ha pubblicato, il 30 agosto 2016, gli *Orientamenti* con l'obiettivo di fornire una guida per le Autorità in merito alla corretta ed armonizzata implementazione del *Regolamento*. Gli *Orientamenti* costituiscono, ai sensi del *Regolamento* n. 1211/2009, "raccomandazioni" e, pertanto, le Autorità devono tenerli nella massima considerazione.

Il *Regolamento* (UE) n. 2015/2120 stabilisce il diritto degli utenti di accedere ad Internet attraverso apparecchiature terminali di propria scelta ed utilizzando applicazioni



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

di loro scelta, nonché il divieto dei fornitori di servizi di accesso a internet d'imporre restrizioni al loro utilizzo.

Più precisamente, nella parte introduttiva del Regolamento si legge che “*Quando accedono a internet, gli utenti finali dovrebbero essere liberi di scegliere tra vari tipi di apparecchiature terminali, quali definite nella direttiva 2008/63/CE della Commissione e che i fornitori di servizi di accesso a internet non dovrebbero imporre restrizioni all'utilizzo di apparecchiature terminali che collegano alla rete oltre a quelle imposte dai fabbricanti o dai distributori di apparecchiature terminali conformemente al diritto dell'Unione*”.²

Queste considerazioni trovano la loro collocazione specifica nell'ambito del più ampio principio di salvaguardia dell'accesso a un'*Internet aperta* definito dall'articolo 3 del Regolamento e, precisamente: nel diritto degli utenti “*di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e 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*”;³ nel divieto per i fornitori di servizi di accesso a *Internet* di prevedere accordi sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi o dare luogo a pratiche commerciali che limitino l'esercizio di tale diritto.⁴

La libertà degli utenti di accedere a *Internet* tramite un'apparecchiatura terminale di propria scelta e senza restrizioni trova conferma negli *Orientamenti* pubblicati dal Berec nel mese di agosto del 2016.⁵ Più precisamente, con specifico riferimento al *tethering*, le linee guida prevedono espressamente, al punto 27: “*Moreover, NRAs should consider whether there is an objective technological necessity for the obligatory equipment to be considered as part of the ISP network. If there is not, and if the choice of terminal equipment is limited, the practice would be in conflict with the Regulation. For example, the practice of restricting tethering is likely to constitute a restriction on choice of terminal equipment because ISPs “should not impose restrictions on the use of terminal equipment connecting to the network in addition to those imposed by manufacturers or distributors of terminal equipment in accordance with Union law” (Recital 5).*”.

Pertanto, in materia di fornitura di servizi di accesso ad *Internet* il Regolamento vieta contratti o pratiche commerciali che limitino la libertà di scelta da parte degli utenti finali delle apparecchiature terminali o che ne restringano l'utilizzo.

² Cfr. considerando 5 del Regolamento.

³ Cfr. articolo 3, comma 1, del Regolamento.

⁴ Cfr. articolo 3, comma 2, del Regolamento.

⁵ Cfr. BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3.2 Valutazioni circa la condotta dell'operatore Vodafone

La condotta, consistente nell'imporre un pagamento (ulteriore a quello già corrisposto per la fruizione del servizio di accesso ad *Internet* presente nel *bundle* dati) per l'utilizzo del terminale in modalità *tethering* (sia esso nella formula di tariffa giornaliera di 6,00 euro che in quella dell'opzione aggiuntiva dal costo di 1,90 euro al mese), si configura come una restrizione all'utilizzo del terminale (nello specifico della modalità di utilizzo dello stesso come "hot spot WiFi"), nonché come una restrizione della libertà dell'utente di scegliere l'apparecchiatura su cui fruire del servizio di accesso ad *Internet*.

Sotto il profilo della modalità di utilizzo del terminale, la restrizione è determinata dall'imposizione del pagamento di un corrispettivo ulteriore – qualora venga adoperata la modalità *tethering* – a quello già compreso nel *bundle* dati.

Sotto il profilo del terminale utilizzato dall'utente per fruire dei servizi *Internet*, la restrizione è determinata dall'impossibilità di fruire – senza pagare un ulteriore prezzo- del traffico dati sull'apparecchiatura scelta dall'utente, come nel caso in cui si volesse usare il telefono quale "hot spot WiFi" per connettersi ad *Internet* tramite, ad esempio, un *personal computer* portatile.

Ciò vale, a maggior ragione, per la pratica utilizzata da Vodafone di configurare di *default* il terminale usato dall'utente in maniera tale da differenziare il traffico dati generato in modalità *tethering*.

Ne risulta che la condotta posta in essere dall'operatore Vodafone, attuata mediante la pretesa di un corrispettivo per la fruizione del servizio di connettività ad *Internet* da rete mobile in modalità *tethering* (*una tantum* o mensile nell'ambito dell'opzione "Vodafone Exclusive"), viola l'art. 3, commi 1 e 2, del Regolamento (UE) n. 2015/2120.

Circa le iniziative commerciali rese note dall'operatore con la nota dell'8 febbraio 2018, le stesse non eliminano, se non limitatamente agli utenti che hanno sottoscritto l'offerta "Vodafone Red", i profili di non conformità rispetto all'art. 3, commi 1 e 2, del Regolamento UE n. 2015/2120.

RILEVATO che gli utenti interessati alla fruizione del traffico dati in modalità *tethering* hanno dovuto corrispondere il prezzo della tariffa giornaliera o dell'opzione "Vodafone Exclusive", mentre l'operatore Vodafone ha effettuato rimborsi esclusivamente nei confronti degli utenti che hanno reclamato per l'addebito della tariffa giornaliera per l'utilizzo del traffico dati in modalità *tethering*, peraltro limitatamente al solo primo addebito;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RITENUTO, pertanto, che sussistano i presupposti per diffidare la società Vodafone Italia S.p.A. a dare piena applicazione alle disposizioni di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del Regolamento (UE) n. 2015/2120;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

DIFFIDA

la società Vodafone Italia S.p.A., con sede legale in Via Jervis, 13 – 10015 Ivrea (TO), a dare corretta applicazione, nei termini di cui in premessa, alle disposizioni di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 del 25 novembre 2015.

La predetta Società è tenuta a comunicare a questa Autorità, entro 30 giorni dalla notifica della presente, le misure adottate al fine di adeguare le proprie offerte alle succitate disposizioni.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 14 febbraio 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi