

FREE MODEM ALLIANCE

Spett.le Infratel Italia s.p.a.

a mezzo e-mail:

voucher@infratelitalia.it

a mezzo PEC:

posta@pec.infratelitalia.it

Oggetto: 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

I. Nota introduttiva

la **Free Modem Alliance** (nel prosieguo, “FMA”) è un’alleanza di scopo fondata a Roma nel gennaio 2018, nell’ambito della campagna per il “modem libero”, al fine di promuovere i principi dell’internet aperto e la piena applicazione dell’art. 3 del Regolamento (EU) 2015/2120. L’Alleanza comprende attori posti a tutti i livelli della filiera digitale e, in particolare, conta tra i suoi membri AIRE Confcommercio (associazione di retailer dell’elettronica), ALLNET (Distributore ICT), Movimento del Cittadino e Altroconsumo (associazioni di consumatori), AIIP e Assoprovider (associazioni di internet service provider) VTKE (associazione dei produttori di apparecchiature terminali) e Confartigianato Antennisti (installatori). Nell’ambito delle proprie attività in sede regolatoria, la FMA ha partecipato alle consultazioni nazionali di cui alle Delibere AGCOM 33/18/CONS, 35/18/CONS e alle Comunicazioni AGCOM del 21/05/2020 e del 30/06/2020, nonché alle consultazioni europee di cui alle Decisioni BEREC BoR (18) 33 e BoR (19) 181.

Con la presente, la FMA, in aggiunta ai più comprensivi contributi che i suoi membri ritengono di presentare, desidera sottoporre all’autorità procedente le proprie considerazioni rispetto all’iniziativa in oggetto, in relazione ai profili di più diretto interesse per i propri scopi associativi.

In particolare, alla luce del contenuto della comunicazioni in oggetto, la FMA ritiene di dover ulteriormente sviluppare le osservazioni già formulate nel documento “*Piano Voucher del Governo Italiano - Position Paper della Free Modem Alliance sulla misura*”, del 18.06.2020, riguardante sia la fase 1, sia la fase 2 del Piano, già spontaneamente condiviso con il Ministero dello Sviluppo Economico in precedenza e nelle more della presente consultazione.

II. Portata della consultazione pubblica, carenze dell’istruttoria della fase 1 del Piano

Preliminarmente, la FMA osserva che la presente consultazione ha ad oggetto la sola fase 2 del Piano voucher. Ne rimane invece esclusa la fase 1, diretta alle famiglie con ISEE inferiore a Euro 20.000,00. Tuttavia, anche la prima fase impatta su delicati profili di ordine regolatorio e di mercato, che avrebbero dovuto suggerire l’opportunità di una piena e

FREE MODEM ALLIANCE

trasparente partecipazione al relativo procedimento di tutti i soggetti interessati, nelle forme di una consultazione pubblica.

Anche tenendo conto delle tempistiche connesse alla natura eventualmente emergenziale della misura, si sarebbe quantomeno potuto optare - già ad esito della riunione del Cobul del 05/05/2020 - per una consultazione a termine breve. Soluzione, questa, implementata negli scorsi mesi dalla stessa AGCOM, con le comunicazioni del 21/05/2020 e del 30/06/2020.

Le modalità con cui è stata condotta l'istruttoria preliminare alla fase 1 hanno difettato, in particolare, in punto di pubblicità e trasparenza, con l'effetto di ostacolare la possibilità di un effettivo contraddittorio tra i potenziali interessati, di una piena valutazione delle criticità riscontrate e del necessario bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. Si auspica, pertanto, che Infratel tenga conto dei contributi di cui alla presente consultazione anche ai fini della definizione e dell'esecuzione della fase 1 del Piano.

III. Mancato riconoscimento della libertà di scelta degli apparati

Anche nel proprio *position paper*, la FMA aveva evidenziato che **“i voucher devono rispettare la libera scelta dell'utente anche in materia di apparati (c.d. “modem libero”), come sancita dal Regolamento (EU) 2015/2120 e dalla Delibera 348/18/CONS. L'utente deve rimanere libero di acquistare ed utilizzare hardware (modem/router, tablet, e computer) di propria scelta, senza alcuna imposizione, anche indiretta, da parte degli operatori o della PA. Laddove il voucher copra, direttamente o indirettamente, il costo di tali hardware, l'utente deve essere parimenti libero di spendere il relativo importo presso rivenditori di propria scelta, senza essere vincolato all'acquisto di specifici apparati venduti dal proprio operatore di telecomunicazione”**.

Nel documento di consultazione, al paragrafo 4, punto 18, si prevede invece che **“è intenzione del MISE prevedere che i voucher siano erogati, nel periodo 2020-2022, sotto forma di sconto sul prezzo di attivazione (ove presente) e sull'importo dei canoni di connessione. L'operatore dovrà garantire l'erogazione del servizio per almeno un anno, nonché la fornitura dei relativi dispositivi elettronici (CPE) e, per alcune classi di famiglie (con ISEE fino a 20.000 euro) anche un tablet o personal computer, fornito dal medesimo operatore [grassetto aggiunto]”**.

La questione degli apparati non viene ulteriormente approfondita nel documento di consultazione. Tuttavia, alla luce di un esame del secondo periodo del citato punto 18, è necessario concludere che, negli intendimenti di Infratel:

- l'operatore fornirà all'utente un apparato terminale in abbinamento al servizio di accesso;
- tale fornitura in *bundle* corrisponderà a un vero e proprio obbligo in capo all'operatore;
- per le famiglie con ISEE fino a 20.000 Euro, il *bundle* obbligatorio si estenderà anche a PC e tablet.

FREE MODEM ALLIANCE

In tal modo configurata, la misura non riconosce la libera scelta dell'utente in materia di apparati. Tale mancato riconoscimento risulta critico sotto una pluralità di profili, che verranno sviluppati nel prosieguo.

IV. Fondamenti normativi e regolatori della libera scelta degli apparati

Preliminarmente, risulta opportuno richiamare l'assetto normativo che tutela la libertà di scelta dell'utente in relazione agli apparati terminali.

A livello legislativo, il principio di libera scelta trova fondamento nell'art. 3, co. 1, del Regolamento (EU) 2015/2120, in base al quale “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”.

Al fine di garantire la piena e uniforme applicazione di tale principio, l'AGCOM ha successivamente emanato la Delibera 348/18/CONS. Nei *consideranda* di tale atto regolamentare, l'Autorità *“nel ribadire il principio di libertà di scelta delle apparecchiature terminali da parte degli utenti”* specifica “che lo stesso si applica a qualunque apparato, installato presso la sede dell'utente finale, che risulti alimentato elettricamente”¹.

Le norme sulla libera scelta degli apparati perseguono una pluralità di finalità, che non si risolvono nella sola tutela diretta del singolo utente finale, ma anche nella tutela di interessi collettivi di più ampia portata. Ci si riferisce, in particolare, all'innovazione tecnologica, allo sviluppo di un mercato plurale e competitivo degli apparati, all'effettivo controllo da parte degli utenti - cittadini e imprese - sulla propria rete domestica e, infine, alla stessa sicurezza e resilienza delle reti di comunicazioni elettroniche.

V. Libertà di scelta e controllo dell'utente

I primi soggetti ad essere danneggiati da un *bundle* obbligatorio di connettività e apparati sarebbero gli utenti destinatari del *voucher*, che verrebbero significativamente limitati nella scelta di apparati conformi alle loro specifiche esigenze. Anziché poter contare sull'articolata pluralità di offerta di modelli - e di produttori - disponibili sul libero mercato, sarebbero costretti ad operare una scelta obbligata fra il piccolo numero di apparati rivenduti dal loro fornitore di connettività. Ciò, beninteso, ipotizzando ottimisticamente che tale fornitore offra effettivamente una minima scelta, e non proponga invece un unico apparato standard per tutti i clienti. La limitazione della libera scelta dell'utente in sede di acquisizione del bene estende i suoi effetti anche in relazione alla sua manutenzione. Tale attività, in caso di apparato a noleggio, verrebbe infatti (comprensibilmente) riservata al fornitore del bene,

¹ Delibera 348/18/CONS, *consideranda*, capoverso “2. Le valutazioni dell'Autorità”, ultimo periodo

FREE MODEM ALLIANCE

ossia l'operatore di telecomunicazione, impedendo all'utente di affidarla liberamente ad un soggetto di propria fiducia².

Nel documento di consultazione, la fornitura in *bundle* degli apparati viene presentata come una imposizione verso l'operatore di telecomunicazione. Da un punto di vista giuridico e sostanziale, essa si configura però come una limitazione dell'autonomia contrattuale, che va a colpire in egual misura entrambe le parti del rapporto. E, quindi, anche e soprattutto l'utente, che tra le parti è quella che avrebbe un effettivo interesse ad esercitare il proprio diritto di scelta. Se l'impostazione prevista dal documento di consultazione fosse confermata, un utente - pur possedendo tutti i requisiti per poter accedere al *voucher* - non potrebbe fruirne se non rinunciando al proprio diritto di libera scelta del terminale, in verosimile contrasto con quanto previsto dalla Legge Europea e dalla regolamentazione AGCOM.

Una siffatta imposizione è tanto più ingiustificabile in relazione a tablet e PC, che sono apparati che rientrano da sempre nella "rete privata" sotto il controllo dell'utente, e non nella "rete pubblica" del fornitore di connettività. L'individuazione del punto di demarcazione tra rete pubblica e privata (definito "*network termination point*", o NTP) è stata, anche recentemente, oggetto di dibattito presso il [BEREC](#), l'organismo europeo delle autorità nazionali di regolamentazioni (per l'Italia, AGCOM), che ha emanato apposite linee guida. Ferma tale considerazione già dirimente, è doveroso rimarcare che il BEREC, nell'analizzare le diverse possibili localizzazioni del NTP (da un c.d. punto A, corrispondente alla massima estensione della rete privata, ad un punto C, di massima estensione della rete pubblica, con un punto B intermedio), non ha mai messo in dubbio che PC e apparati mobili collegati in wifi rientrino comunque e sempre nella rete privata dell'utente. Ciò anche nel caso, eccezionale e comunque non previsto dalla regolamentazione italiana per nessun tipo di connessione, di un NTP posto al punto C. Si richiamano, in calce al presente paragrafo,, le infografiche pubblicate nelle linee guida del BEREC³. Si evidenzia in ogni caso che, in coerenza con le linee guida del BEREC, la Delibera AGCOM 348/18/CONS individua di default l'ambito di applicazione delle norme sul modem libero, e quindi il NTP, nella presa a muro (corrispondente di fatto a un NTP al punto A), pur ammettendo specifiche eccezioni per determinate tecnologie (per esempio in caso di FWA, ove l'utente mantiene la propria libera scelta rispetto all'apparato *indoor*, mentre l'apparato trasmissivo esterno viene considerato parte della rete operatore, il che corrisponde di fatto ad un NTP al punto B).

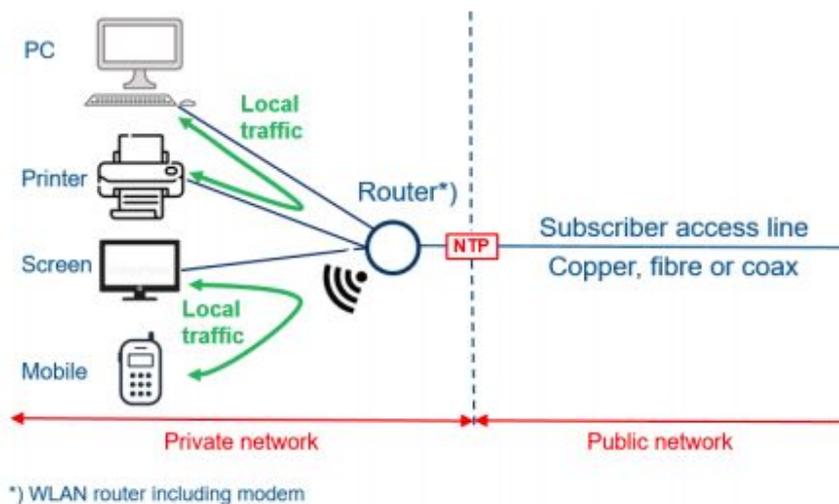
² cfr. *inter alia*, TIM - Condizioni generali di contratto Offerta Fibra, Aggiornamento gennaio 2019, artt. 15 e 18, pubblicate all'url: <https://img.tim.it/sdr/documenti/contratti/contratto-fibra.pdf>

³ v. BEREC Guidelines on Common Approaches to the Identification of the Network Termination Point in different Network Topologies, pag. 22 e 23, reperibili al seguente [link](#)

FREE MODEM ALLIANCE

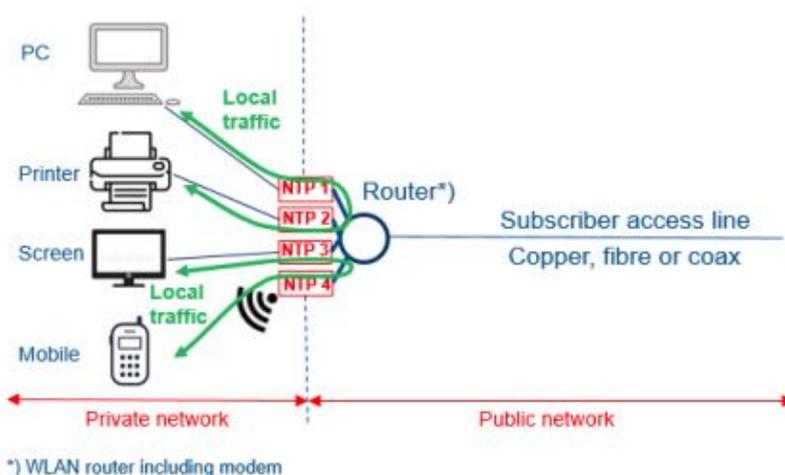
3.3.5.1 Fixed NTP is located at point A

124. If the definition of the fixed NTP location stipulates that the fixed NTP is located at point A, then modem and router are part of the TTE and therefore local traffic remains completely within the end-user's private network (see Figure 3).



3.3.5.3 Fixed NTP is located at point C

128. If the definition of the fixed NTP location determines that the fixed NTP is located at point C, then modem and router are part of the public network and switching and routing of local traffic at customer premises are done by the public network (see Figure 4).



*) WLAN router including modem

VI. Tutela della concorrenza

Non possono sottacersi i gravi, irragionevoli e sproporzionati effetti anticoncorrenziali conseguenti alla scelta di riservare ai soli operatori di telecomunicazione la fornitura degli apparati sussidiati dal voucher. Ciò anche considerando che un voucher per apparecchiature elettroniche ben può essere realizzato in modo da prevenire effetti distortivi sul mercato, laddove l'utente sia libero di utilizzarli presso l'operatore economico di propria scelta. Caratterizzando invece il contributo economico all'utente in modo tale da riservarlo ai

FREE MODEM ALLIANCE

soli operatori di telecomunicazioni, si escluderebbero indebitamente la gran parte degli operatori economici attivi sul mercato degli *hardware*. Verrebbero in tal modo discriminati e danneggiati, nell'erogazione dell'aiuto pubblico, sia i punti vendita delle grandi catene di prodotti elettronici, sia i tanti piccoli negozi di informatica che, soprattutto in alcuni territori più lontani dai grandi centri, costituiscono un insostituibile canale di digitalizzazione per cittadini e imprese.

VII. Interesse pubblico alla resilienza della rete TLC

Inoltre, la FMA desidera sottolineare alle Istituzioni alcune considerazioni in tema di sicurezza e resilienza della rete di telecomunicazioni. I grandi operatori, nel corso delle varie consultazioni tenutesi negli ultimi due anni in materia di libera scelta delle apparecchiature terminali, nel difendere le prassi allora esistenti di imposizione del modem router all'utente, hanno spesso sottolineato una supposta maggior sicurezza di un apparato posto sotto il loro diretto controllo. Tale tesi omette però di considerare che, nel momento in cui una grande parte dell'utenza utilizza lo stesso identico apparato, qualsiasi vulnerabilità dello stesso, specialmente se sfruttata da hacker malevoli, è suscettibile di colpire su larga scala gli utenti di una nazione. Vi sono stati diversi casi nel mondo, ne citiamo due ad esempio in Italia e in Germania, che hanno coinvolto gli apparati forniti, rispettivamente, da Wind⁴ e Deutsche Telekom⁵, generando disservizi di ampia portata.

VIII. Economicità ed efficienza della spesa pubblica

Numerosi utenti già dispongono di un proprio modem (e talvolta, anche più di uno). Tale apparato può essere stato acquistato dall'utente tramite gli ordinari canali di distribuzione o tramite un fornitore - attuale o precedente - di servizi di accesso, attraverso una delle numerose offerte di vendita a rate *in bundle* presentate sul mercato dai maggiori operatori. La maggior parte dei modelli commercializzati negli ultimi anni sono già idonei all'uso per una pluralità di tecnologie, e non necessitano quindi di sostituzione a fronte di un *upgrade* della linea. Come si giustifica in tal caso la fornitura, a spese dell'erario, di un nuovo apparato non necessario?

Quanto invece alle ulteriori risorse destinate alle famiglie con ISEE inferiore a 20.000 Euro, la somma di 300,00 Euro è più che sufficiente all'acquisto di *tablet* di fascia media (se non medio-alta), idonei a soddisfare necessità di utilizzo a fine educativo, comunicativo, amministrativo e di navigazione in *internet*. Non si comprende quindi perché il denaro pubblico dovrebbe andare a coprire un mero noleggio (con conseguente obbligo di restituzione dell'apparato al termine della fornitura) quando, con la stessa somma, si può assicurare all'utente (in questo caso la famiglia in condizioni economiche disagiate) la proprietà piena dello strumento. Piena proprietà che consentirebbe alla famiglia, per esempio in caso di utilizzo dell'apparato per la didattica a distanza, di fruirne per una

⁴ si allegano i link a diverse fonti di stampa sull'accaduto: (1), (2), (3), (4), (5), (6)

⁵ v. inter alia, <https://it.secnews.gr/151063/deutsche-telekom-router-hack/>

FREE MODEM ALLIANCE

pluralità di anni scolastici senza ulteriori costi (e quantomeno per i primi due anni, viste le garanzie obbligatorie di Legge sul prodotto).

Il fatto che fondi pubblici vengano spesi, rispettivamente, i) per fornire all'utente un apparato potenzialmente inutile e (ii) per assicurare all'utente un godimento strettamente temporaneo di un bene, pur essendo sufficienti a garantirne la piena proprietà, solleva inevitabili perplessità, e non solo in termini di mera opportunità. Tali scelte, se confermate, parrebbero infatti di dubbia compatibilità con i criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, posti a corollario del principio di cui all'art. 97, co. 3, della Costituzione, che impone alle pubbliche amministrazioni di conseguire gli obiettivi legislativamente prefissati con il minor dispendio di mezzi.

IX. Altri aspetti di interesse: migliore tecnologia disponibile e strumenti certificati di monitoraggio

La FMA ritiene opportuno che l'operatore, per accedere al voucher, debba offrire all'utente la migliore tecnologia disponibile nella sua zona. Risulta quindi pienamente condivisibile quanto espressamente previsto da Infratel al punto 20 del documento di consultazione, ove si prevede che *“laddove a servizio dell'unità immobiliare sia presente più di un'infrastruttura a banda ultralarga (ad esempio a 30 Mbit/s, 100 Mbit/s o 1 Gbit/s), il voucher potrà essere erogato soltanto per la sottoscrizione dell'offerta più performante disponibile allo specifico indirizzo civico”*.

Quanto alle modalità di controllo delle prestazioni promesse dall'operatore per accedere al voucher, la FMA ritiene che debbano essere predisposti idonei strumenti certificati di monitoraggio, esterni alla rete dell'operatore, che consentano le misurazioni da parte di un terzo osservatore (e.g. *misurainternet*⁶) per assicurare che le prestazioni promesse all'utente siano rispettate. Il Punto 37, capoverso fase 6, del documento di consultazione prevede che *“il passaggio di stato avverrà solo dopo l'attivazione del servizio con cui si attesta la velocità di connessione nell'utenza indicata in fase di prenotazione, registrata dall'operatore attraverso il portale con la trasmissione del verbale di consegna firmato dal beneficiario, da cui emerge l'avvenuta attivazione del servizio nonché del documento di attestazione del livello di servizio misurato”*. La FMA ritiene che tale forma di verifica, demandata alle parti stesse del rapporto contrattuale, non sia pienamente sufficiente, malgrado la previsione di ulteriori controlli a campione da parte di INFRATEL. Si evidenzia pertanto l'opportunità di prevedere l'uso, per la verifica delle prestazioni della connessione, idonei strumenti di certificazione, terzi rispetto all'utente beneficiario e all'operatore, e caratterizzati da un alto livello di affidabilità.

⁶ *MisuraInternet* è il progetto italiano di monitoraggio della qualità degli accessi ad Internet da postazione fissa realizzato da AGCOM in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni ed il supporto dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni. v. <https://www.misurainternet.it/>

FREE MODEM ALLIANCE

X. Conclusioni

La FMA auspica che il Governo, in sede di puntuale definizione delle misure rientranti nel Piano voucher, tenga conto delle qui esposte osservazioni e, in particolare, dell'assetto normativo e regolatorio vigente in tema di libertà di scelta da parte dell'utente degli apparati. Ciò non solo a livello strettamente giuridico, ma anche di coerenza degli indirizzi di tutela posti a fondamento delle norme citate, anche nell'ottica di garantire la più ampia organicità della complessiva azione dei ministeri, degli organismi di diritto pubblico e delle autorità amministrative indipendenti competenti in materia.

Si evidenzia pertanto l'opportunità di un superamento delle potenziali problematiche sopra individuate, eventualmente anche prevedendo una più netta separazione tra contributi pubblici predisposti a favore dell'acquisto di connettività in banda ultralarga e contributi a favore dell'acquisto di *hardware*, siano essi CPE, PC o tablet. Non si discute che, per accedere ai primi, l'utente deve necessariamente rivolgersi ad operatori debitamente autorizzati alla fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica. Per i secondi, invece, non si ravvisano giustificazioni idonee e proporzionali che possano consentire, da un lato, di restringere il mercato ai soli ISP, escludendo tutti gli altri attori economici già attivi sul mercato *retail* dell'elettronica e, dall'altro, di limitare la relativa scelta dell'utente finale.

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

Il presente documento non ha natura riservata, e né è autorizzata la diffusione a fini di interesse pubblico e l'integrale pubblicazione.

Rimanendo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, anche documentale, si porgono distinti saluti.

Milano, lì 07/09/2020

Il coordinatore
Avv. Gabriele M. Fiorentini