

FREE MODEM ALLIANCE

Piano Voucher del Governo Italiano ***Position Paper della Free Modem Alliance sulla misura***

I. Introduzione

Fin dagli esordi della Strategia nazionale Banda Ultra Larga, il Governo in carica aveva individuato, fra gli strumenti finalizzati al raggiungimento dei propri obiettivi di estensione dell'accesso alla BUL, l'erogazione agli utenti finali di un "contributo finalizzato all'accensione di servizi su reti a banda larga ultraveloci"¹. Lo sblocco di tali "voucher", già dato come imminente in passato, ha subito una nuova accelerazione in conseguenza della crisi sanitaria in atto, che ha dimostrato l'importanza e l'urgenza di garantire a cittadini e imprese connessioni internet ad alte prestazioni.

Da quanto reso pubblicamente noto ad esito della riunione del Cobul del 05/05/2020, il Governo ha già definito le caratteristiche essenziali di tali voucher, differenziandoli per tipologia di utente, e ha predisposto una *road map* per l'erogazione delle relative risorse. Rimangono tuttavia da definire diversi aspetti, suscettibili, da un lato, di determinare il successo o il fallimento della misura e, dall'altro, di incidere sugli assetti concorrenziali e sui diritti dei consumatori e utenti. Pertanto, si evidenzia l'opportunità per il Governo di operare una preventiva consultazione di tutti gli attori della filiera interessata dalle misure.

In tal senso, risulta in effetti già stata annunciata una consultazione pubblica. Tuttavia, dalla documentazione pubblicata dal MISE (la presentazione dal titolo "[Piano Scuole, Voucher e Aree Grigie](#)", che costituisce ad oggi il più recente documento di sintesi della misura) tale consultazione parrebbe, a livello temporale, non avere natura pienamente preventiva (essendo la sua conclusione stimata per un momento successivo a quello di avvio della prima fase di erogazione) e, a livello contenutistico, non riguardare i contributi alle famiglie, ma unicamente quelli alle imprese.

II. Quattro punti della Free Modem Alliance sui voucher BUL

Ferma l'opportunità di una consultazione piena in relazione a entrambe le fasi del Piano, la Free Modem Alliance, pur esprimendo la propria soddisfazione per l'attesa erogazione dei voucher, ritiene opportuno anticipare le proprie osservazioni, con l'auspicio che gli Enti competenti ne tengano debito conto in sede di perfezionamento delle misure annunciate. In particolare, i membri della FMA auspicano che le misure si conformino ai seguenti quattro punti:

1. 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.
2. Laddove prendano la forma di contratti per adesione, **i contratti coperti dai voucher devono essere rispettosi e coerenti con i principi della Legge Bersani** (Legge n. 40/2007 e s.m.i.). In particolare, la misura deve essere implementata in modo da garantire la massima

¹ v. art. 1.1, lettera b), Delibera CIPE n. 65/2015

FREE MODEM ALLIANCE

trasparenza dei costi e l'assenza di indebiti ostacoli alla migrazione dell'utente ad altro operatore.

3. **L'utente dovrà essere garantito rispetto alla qualità della connessione attivata tramite voucher.** Devono 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*²) e sanzionatori (e.g. penali proporzionali da corrispondersi all'Ente erogatore del contributo) per assicurare che le prestazioni promesse all'utente siano rispettate.
4. **L'operatore, per accedere al voucher, dovrà offrire all'utente la migliore tecnologia disponibile nella sua zona.** Esemplicativamente, se presso un civico c'è disponibilità di FTTH, il voucher non dovrà essere utilizzato per upgrade a VDSL, bensì per connettere direttamente la sede dell'utente in fibra ottica.

III. Osservazioni specifiche in relazione alla libera scelta degli apparati

Alla luce delle proprie finalità associative, la FMA ritiene opportuno sviluppare, sulla base dei contributi redatti in occasione della partecipazione alle consultazioni AGCOM 35/18/CONS e BEREC BoR(19)181, le proprie considerazioni in relazione al primo dei punti sopra citati, prendendo a riferimento i contenuti della presentazione MISE citata nell'introduzione.

III.A) Fondamenti normativi e regolatori

A livello normativo, 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"*³.

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.

III.B) Contenuti rilevanti della Presentazione del MISE

Già le misure della fase 1 del Piano voucher, per come anticipate nella presentazione MISE, sollevano alcuni dubbi circa la loro compatibilità con il principio sopra descritto. Infatti, mentre rispetto al voucher per le famiglie "standard" (senza limiti ISEE), avente importo di 200 Euro, non viene

² *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/>

³ Delibera 348/18/CONS, *consideranda*, capoverso "2. Le valutazioni dell'Autorità", ultimo periodo

FREE MODEM ALLIANCE

espressamente specificato se esso copra anche degli *hardware* (in particolare, i modem/router), per le famiglie a basso reddito (ISEE < 20.000 Euro) è invece esplicitato che esso copre certamente elementi *hardware*, ossia i tablet o pc.

In particolare, si prevede in tal caso l'assegnazione di ulteriori "300 Euro per Tablet o PC in comodato d'uso". La locuzione pare contraddittoria, in quanto il comodato si caratterizza per la sua gratuità, mentre qui il godimento del bene prevede un corrispettivo. Il fatto che a pagare tale corrispettivo possa essere un terzo, ossia lo Stato, e non il singolo utente, comunque non influisce sulla natura giuridica del contratto. Si può ipotizzare che il riferimento al comodato sia un mero refuso, e che l'amministrazione si riferisse invece ad una locazione (noleggio) degli apparati. Se così fosse, però, sarebbero leciti dei dubbi rispetto all'importo del contributo. La somma di 300 Euro è più che sufficiente all'acquisto di *tablet* di fascia media (se non medio-alta).

Non si comprende quindi perché il denaro pubblico dovrebbe andare a coprire un mero noleggio (con conseguente obbligo di restituzione 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 pluralità di anni scolastici senza ulteriori costi (e in particolare per i primi due anni, viste le garanzie obbligatorie di Legge sul prodotto).

III.C) Tutela della concorrenza

In ogni caso, il riferimento alla necessaria fornitura "*in comodato d'uso*" pare confermare che, per come intesa dall'amministrazione, la fornitura di tali *hardware* verrebbe limitata ai soli operatori di telecomunicazione, verosimilmente *in bundle* con il servizio. Non possono sottacersi i gravi, irragionevoli e sproporzionati effetti anticoncorrenziali che avrebbe una tale limitazione.

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 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.

III.D) Libertà di scelta e controllo dell'utente

Quanto agli utenti, essi 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. Tale limitazione alla libera scelta degli apparati è tanto più ingiustificabile considerando che tablet e PC sono apparati che rientrano da sempre nella "rete privata" sotto il controllo dell'utente, e non nella "rete pubblica" del fornitore di connettività.

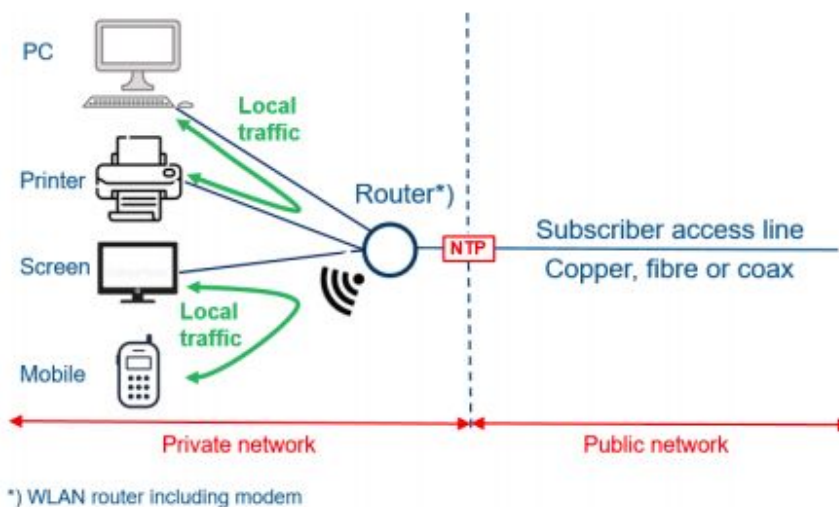
L'individuazione del punto di demarcazione tra rete pubblica e privata (definito "*network termination point*", o NTP) è stata, anche recentemente, oggetto di dibattito presso il [BEREC](#), l'organismo europeo delle autorità nazionali di regolamentazioni (per l'Italia, AGCOM), che ha emanato apposite linee guida. Come si evince dalla Delibera 348/18/CONS, l'Autorità italiana individua tendenzialmente

FREE MODEM ALLIANCE

tale NTP nella presa a muro, pur ammettendo specifiche eccezioni a seconda della tecnologia di connessione utilizzata. 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. Si richiamano, per chiarezza, le infografiche pubblicate nelle linee guida del BEREC⁴.

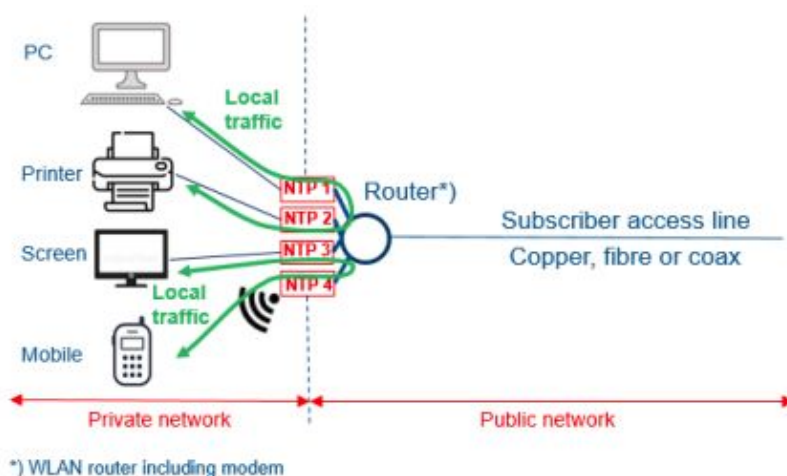
3.3.5.1 Fixed NTP is located at point A

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).



⁴ 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

III.E) Resilienza della rete TLC: i rischi della monocultura

Infine, 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 Wind⁵ e Deutsche Telekom⁶, generando disservizi di ampia portata.

III.F) Conclusioni

La FMA auspica che il Governo, in sede di puntuale definizione delle misure rientranti nel Piano voucher, tenga conto 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*. 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.

IV. 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 (AIIP e ASSOPROVIDER), produttori di apparati (VTKE), distributori (ALLNET e AIREs), 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, e né è autorizzata la diffusione a fini di interesse pubblico e l'integrale pubblicazione.

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

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

⁶ v. inter alia, <https://it.secnews.gr/151063/deutsche-telekom-router-hack/>