

Roma, 21 febbraio 2018

**Spettabile
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Direzione sviluppo dei servizi digitali e della Rete
Ufficio radiospettro telecomunicazioni**
c.a. Responsabile del procedimento
ing. Mario Tagiullo
Via PEC all'indirizzo: agcom@cert.agcom.it
e all'indirizzo: upsr@agcom.it

**OGGETTO: Contributo AIP alla consultazione pubblica di cui alla delibera 503/17/CONS
“Consultazione pubblica sulle richieste di proroga della durata dei diritti d’uso delle frequenze in
banda 3.4 -3.6 GHZ”**

Premessa

La questione della proroga o meno dei diritti d’uso delle frequenze assegnate è un tema che si ripete nel tempo, come è comprensibile che sia per la volontà degli assegnatari di valorizzare ulteriormente gli investimenti effettuati, anche integrandoli, attraverso il prolungamento della durata dei diritti d’uso.

Tuttavia, le frequenze sono risorse pubbliche scarse la cui attribuzione per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica deve avvenire sempre secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati (cfr. artt. 2, comma 1, e 4 della Direttiva 2002/77/CE, sulla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica).

AIP ha pertanto già più volte sottolineato che eventuali proroghe di diritti d’uso vanno rigorosamente subordinate a misure “pro-competitive” per ovviare alle distorsioni competitive che altrimenti ne discenderebbero¹.

In particolare, AIP sottolinea che gli Stati membri hanno il potere di condizionare l’assegnazione di diritti d’uso ad obblighi di offerta di accesso all’ingrosso in favore dei concorrenti e, nell’assegnare diritti individuali d’uso, dovrebbero assicurarsi di rendere effettivamente accessibili altre risorse ai concorrenti (art. 5, comma 2, della Decisione del Parlamento Europeo n. 243/2012/UE).

¹ In tal senso si rinvia ai contributi prodotti da AIP nella Consultazione pubblica sulla proroga di diritti d’uso fino al 2029 delle frequenze 900 e 1800 MHz e nell’indagine conoscitiva sul 5G

1.1) Il rispondente ha ulteriori informazioni od osservazioni in merito agli aspetti generali trattati nella presente sezione introduttiva?

1.2) Qual è la posizione del rispondente in merito al percorso di pianificazione e assegnazione delle frequenze della banda 3.4-3.8 GHz e, in particolare, alla relazione tra la disponibilità di frequenze e le diverse utilizzazioni (per servizio e sul territorio), tenendo conto del futuro sviluppo delle applicazioni 5G? In che misura ritiene che le frequenze della banda 3.4-3.6 GHz e le relative infrastrutture siano dedicate a bisogni/usi di servizi di accesso fisso a Internet?

Per garantire il più ampio livello di copertura e accesso agli utenti sul territorio nazionale dei servizi 5G, la Legge di bilancio n. 205 del 27.12.2017, art. 1 commi 1026 e ss. ha già disposto che entro il 30.04.2018 AGCOM definisca procedure d'assegnazione delle frequenze in banda 694-790 MHz, 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz, destinandole “a servizi di comunicazione elettronica in larga banda mobili terrestri bidirezionali”².

Sotto questo profilo, si auspica che AGCOM non imponga specifici vincoli d'uso di frequenze per sviluppi di tipo “5G” al di fuori del perimetro delineato dal legislatore.

Infatti, diversamente verrebbe ad essere estensivamente privilegiata una tecnologia sull'altra, in violazione del fondamentale principio della neutralità tecnologica, delineato agli articoli 4 comma 3 lett. h³ e 13 comma 2⁴ del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, e che risulta ribadito anche nell'ultima versione del nuovo Codice Europeo delle comunicazioni elettroniche attualmente in discussione⁵.

² Legge di bilancio n. 205 del 27.12.2017 Art 1 comma 1026 “ ...entro il 30 aprile 2018 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni definisce le procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche da destinare a servizi di comunicazione elettronica in larga banda mobili terrestri bidirezionali con l'utilizzo della banda 694-790 MHz e delle bande di spettro pioniere 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz, conformemente a quanto previsto dal codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, tenendo conto e facendo salve le assegnazioni temporanee delle frequenze in banda 3,7-3,8 GHz ai fini dell'attività di sperimentazione basata sulla tecnologia 5G promossa dal Ministero dello sviluppo economico nonché le assegnazioni per il servizio satellitare fisso e per il servizio di esplorazione della Terra via satellite. In linea con gli indirizzi dell'Unione europea, le procedure di selezione su base competitiva di cui al primo periodo sono definite in coerenza con l'obiettivo di garantire l'utilizzo dello spettro assicurando il più ampio livello di copertura e di accesso a tutti gli utenti ai servizi basati sulla tecnologia 5G, sul territorio nazionale, tenuto conto della durata dei diritti d'uso concessi, garantendo benefici socio-economici a lungo termine. ... ”

³ Art. 4 comma 3 lett. h D.Lgs. 259/03: “[...] non discriminazione tra particolari tecnologie, non imposizione dell'uso di una particolare tecnologia rispetto alle altre e possibilità di adottare provvedimenti ragionevoli al fine di promuovere taluni servizi indipendentemente dalla tecnologia utilizzata”.

⁴ Art. 13 comma 2 D.Lgs. 259/03: “[...] il Ministero e l'Autorità nell'esercizio delle funzioni e dei poteri indicati nel Codice perseguono, ove possibile, il principio di neutralità tecnologica, nel rispetto dei principi di garanzia della concorrenza e non discriminazione tra imprese”.

⁵ Ad es. nel considerando 107 si legge: “Flexibility in spectrum management and access to spectrum has been established through technology and service-neutral authorisations to allow spectrum users to choose the best

Inoltre, sempre nel rispetto del richiamato principio di neutralità tecnologica, occorre che le Autorità competenti assicurino prontamente a tutti i servizi, e quindi anche ai servizi FBWA, l'effettiva disponibilità di idonee risorse frequenziali.

Tra queste, andrebbero incluse le frequenze che non dovessero essere prorogate e quelle fatte liberare dal Ministero della Difesa nella banda 3,4-3,6 GHz in parola (potenzialmente atte agli sviluppi 5G), sì da non indurre, con una distribuzione delle risorse frequenziali sbilanciata in favore dei servizi di rete mobile, indebiti ritardi negli eventuali sviluppi 5G dei servizi di comunicazione elettronica in larga banda non di rete mobile e, allo stesso tempo, promuovere un uso effettivo e efficiente della risorsa su tutto il vario territorio nazionale.

2.1) Qual è la posizione del rispondente in merito all'eventuale prolungamento della durata dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3.4-3.6 GHz di cui alla delibera n. 209/07/CONS in scadenza nel 2023?

2.2) Ritiene corretta l'eventuale concessione della proroga fino alla data proposta del 31 dicembre 2029?

Eventuali diritti individuali d'uso vanno attribuiti secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

Pertanto, AIP ritiene che le proroghe dei diritti d'uso vadano subordinate a rigorose misure “*pro-competitive*”, per ovviare alle distorsioni competitive che altrimenti ne discenderebbero.

In particolare, occorre:

1. prevedere a carico dei titolari dei diritti d'uso esclusivo oggetto di proroga **obblighi di fornitura d'accesso all'ingrosso** (di capacità o di servizio), per consentire ai concorrenti di servizi di comunicazione elettronica a larga banda di competere in modo sostenibile con le offerte dei titolari;
2. **garantire il pieno rispetto della regola *use it or lose it*** con verifiche periodiche sull'effettivo e diretto impiego delle risorse assegnate, e altre misure tese ad assicurare un uso effettivo ed efficiente delle risorse, anche ad es. per impedire indebiti accaparramenti di risorse (tendenzialmente contrari ad un uso effettivo ed efficiente delle stesse);
3. al medesimo fine, **imporre un uso diretto delle risorse** e quindi che gli investimenti siano effettuati in forma diretta dall'assegnatario, unico responsabile del loro uso, gravato dai relativi obblighi, e unico soggetto titolato a rendicontare gli investimenti diretti effettuati; infatti, solo in questo modo si ha garanzia dell'uso efficiente della risorsa scarsa e si evitano possibili

technologies and services to apply in frequency bands declared available for electronic communications services in the relevant national frequency allocation plans in accordance with Union law (the 'principles of technology and service neutrality')”

strumentali cessioni di parte dello spettro (es. al fine di rendicontare investimenti sostenuti da altri e/o comunque eludere gli obblighi legati all'assegnazione), e violazioni del *cap*; l'uso diretto delle risorse dovrebbe in particolare rappresentare sia un pre-requisito della proroga (nel senso che il mancato uso dovrebbe escluderla e le relative risorse andrebbero liberate e rese disponibile al mercato), sia un vincolo a carico del beneficiario della proroga, per tutta la sua durata;

4. **fissare idonei *cap*** per impedire accaparramenti di diritti esclusivi su risorse pubbliche in capo a pochi soggetti, in danno della competitività del mercato, e in ultimo dei vantaggi per gli utenti. Tali *cap* non devono essere derogabili né con nuove assegnazioni, né mediante il *trading* delle risorse o altre “scappatoie”. Vale la pena ricordare che proprio nel caso della banda in oggetto, a valle di un'assegnazione conforme ai vincoli anti-accaparramento, si è prodotta una concentrazione della risorsa che ha chiaramente eluso i limiti previsti nel disciplinare di gara. A parere di AIIP, tali vincoli andrebbero ristabiliti. I blocchi individuati come eccedenti i limiti di accaparramento andrebbero quindi rimessi a disposizione del mercato con l'obiettivo di assicurare una distribuzione equa e un utilizzo efficiente della risorsa;
5. **liberare altre risorse** nella banda in oggetto e renderle tempestivamente disponibili al mercato. Si auspica che le risorse attualmente in uso al Ministero della Difesa e quelle della banda che non saranno oggetto di proroga, siano messe a disposizione del mercato al più tardi alla data di efficacia della proroga stessa. Nell'assegnare diritti d'uso nella banda, si auspica vengano privilegiate modalità di *shared spectrum* non economico o geografico, bensì cooperativo. Ci riferiamo, in particolare, alla possibilità di massimizzare l'utilizzo delle frequenze in oggetto sia in contesti urbani, dove la realizzazione di casi d'uso “*mobile*” tramite *small cell* e densificazione delle reti appare più prossima, sia in contesti rurali e periferici, in cui l'utilizzo della banda 3,5 GHz si presta maggiormente agli utilizzi *Fixed Wireless Access* a elevate prestazioni. Per questo, in attesa di adeguati modelli di LSA e dei relativi “*sharing framework*” si ritiene opportuno prevedere adeguati meccanismi di segmentazione geografica. A tale proposito, si evidenzia che una soluzione simile (aree urbane/aree periferiche) è stata già introdotta dal regolatore irlandese ComReg nell'ambito dell'allocazione della banda 3.4-3.8 GHz avvenuta a maggio 2017.

Parallelamente, occorre massimizzare la disponibilità di risorse frequenziali alternative per i concorrenti di servizi di comunicazioni elettroniche a larga banda anche non di rete mobile e anche non 5G, provvedendo ad una più equilibrata distribuzione dello spettro radio.

In questo senso si ritiene che debbano essere preservate le frequenze impiegate per i servizi BFWA (es. le frequenze WLL e quelle impiegate per i ponti radio licenziati) che, pertanto, non dovrebbero essere assoggettate a riallocazioni in favore dei servizi di rete mobile, neppure tramite modalità di LSA.

Più in generale è fondamentale un approccio regolatorio alle frequenze che agevoli quanto più possibile l'apertura del mercato, senza creare ingiustificate barriere d'accesso (e quindi preservando uno spazio competitivo per le PMI del settore, che con i loro servizi a larga banda *wireless* fissi o nomadici possono contribuire a colmare il *digital divide* senza aiuti pubblici, e sviluppare servizi innovativi) e senza indebiti vantaggi per la tecnologia di rete mobile e il 5G rispetto ad altre tecnologie. In tal senso AIIP auspica che:

- in linea con gli indirizzi comunitari, si dia maggior spazio all'**uso condiviso non licenziato** delle frequenze, anche liberando frequenze d'uso non strategico per la Difesa;
- nell'assegnare diritti d'uso, si privilegino ove possibile **meccanismi di LSA e usi cooperativi**, con modalità di *shared spectrum* non economico o geografico, bensì cooperativo (v. sopra),
- **per la concessione di diritti d'uso non nazionali si abbandoni il principio dei confini geopolitici** (es. regionali) per modelli su base provinciale, comunale oppure "orografica" o ancora per modelli che, come quello irlandese cit., basi la segmentazione geografica sulla distinzione tra aree urbane e aree periferiche;
- **non si perseguano né si agevolino in alcun modo indebiti accorpamenti delle risorse in mano a pochi soggetti** (i grandi *players* e tipicamente, ma non solo, i principali MNOs) per le distorsioni competitive che ne possono derivare. Anzi si cerchi di prevenire siffatti accorpamenti, avendo cura di definire, in sede di assegnazione/proroga dei diritti d'uso, idonee regole anti accaparramento e facendo attenzione ad evitare regole d'assegnazione/proroga dei diritti d'uso e/o agevolazioni sui diritti amministrativi che muovano indirettamente in tale direzione (così ad es. gli sconti quantità sui contributi annui, peraltro irragionevoli in relazione a risorse scarse e quelli proposti nello schema di provvedimento).;
- visto che le frequenze sono risorsa pubblica fondamentale per la massima copertura della banda larga, e che i ponti radio (SDH, PDH o anche *hiperlan*) sono molto importanti per le PMI locali e per i piccoli e medi *provider* presenti sul territorio, che se ne possono avvalere per servire i clienti anche in aree più svantaggiate dal punto di vista orografico e di densità abitativa, **si abbassino i costi dei ponti radio licenziati**, poiché le frequenze "inventate" sono risorse pubbliche sprecate, che non vengono messe a beneficio della collettività – e i cui proventi potenziali, se inutilizzate, non sono recuperabili; si prevedano ulteriori agevolazioni laddove il collegamento punto-punto sia di rilegamento del cliente finale;
- si dia ampio spazio alle **sperimentazioni**. L'attuale sviluppo del mercato delle telecomunicazioni deriva anche dall'aver potuto sperimentare tecnologie differenti. Qualora l'intero spettro libero venisse dedicato ad una sola tipologia di servizio (es. 5G) senza che terzi soggetti possano accedere a porzioni di spettro, nella piena neutralità tecnologica, per erogare servizi innovativi si avrebbe un grave limite al progresso ed alla libera iniziativa privata.

3.1) Il rispondente ritiene che la proroga vada condizionata all'utilizzo delle frequenze e, di conseguenza, alla realizzazione di investimenti infrastrutturali in modalità TDD e negli standard tecnologici LTE, LTE advanced e loro prossime evoluzioni verso il 5G?

3.2) Il rispondente ritiene che sia comunque possibile concedere la proroga anche nel caso in cui l'operatore interessato non utilizzi direttamente le frequenze assegnate nelle proprie aree di riferimento ma le ceda in gestione ad un terzo operatore ottenendone l'accesso per i propri clienti?

AIIP ritiene fondamentale il rispetto della condizione di uso effettivo delle frequenze e quindi del principio *use it or loose it*.

AIIP non ritiene ammissibile una proroga laddove l'assegnatario non abbia fatto un uso diretto delle frequenze, dandole piuttosto in uso ad uno degli altri assegnatari; tale operato parrebbe, infatti, in spregio delle regole di assegnazione delineate dalla delibera 209/07/CONS, le quali erano intese a consentire la concorrenza di almeno 3 operatori per ciascuna area geografica. Vista la mancanza di investimenti infrastrutturali destinati all'utilizzo della risorsa da parte dall'operatore in questione, non si rinviene la possibilità che il medesimo possa produrre un piano economico-finanziario coerente con la necessità di una proroga dei diritti utile al recupero di costi evidentemente non sostenuti.

Tuttavia preme precisare che ad avviso di AIIP una proroga di diritti d'uso di frequenze non dovrebbe essere vincolata ad investimenti infrastrutturali in una specifica tecnologia piuttosto che in un'altra, come ipotizzato dall'Autorità nel caso di specie, con l'esplicito riferimento ad investimenti in modalità TDD e negli *standard* tecnologici LTE e LTE *advanced* e loro prossime evoluzioni verso il 5G.

Al contrario, AIIP ritiene, che simili condizioni (in sede d'assegnazione e/o proroga) violino il fondamentale principio di neutralità tecnologica più sopra richiamato.

AIIP ritiene indispensabile che tutte le regole poste a condizione di eventuali proroghe rispettino il principio di neutralità tecnologica.

A valle della cit. Legge di Bilancio, ulteriori disposizioni regolamentari a favore dei servizi di rete mobile e del 5G sarebbero distorsive del mercato: la scelta tecnologica e lo sviluppo di determinati servizi deve rimanere una scelta spontanea del mercato e non vincolata e imposta dal regolatore, né condizionata dalla indisponibilità di risorse.

Ad avviso di AIIP la valutazione di congruità dei piani tecnico-finanziari di investimento dovrebbe piuttosto guardare alla coerenza di tali piani con l'uso effettivo ed efficiente delle risorse, indipendentemente dalla tecnologia scelta per l'erogazione dei servizi.

4.1) Qual è la posizione del rispondente in merito alla limitazione dell'eventuale proroga a 40 MHz, rispetto agli attuali 42 MHz, per ciascuno dei blocchi A, B e C in banda 3.4-3.6 GHz?

4.2) Qual è la posizione in merito all'eventuale previsione di un *cap* massimo di 100 MHz nella banda in questione a 3.4-3.6 GHz da applicare in caso di eventuali consolidamenti?

4.3) Qual è la posizione in merito agli obblighi proposti in tema di contiguità di spettro da imporre agli assegnatari nella banda in questione? Qual è in particolare la posizione concernente la proposta di definizione di un piano di riallocazione da realizzarsi anche in più fasi, al fine di indirizzare il problema della c.d. frammentazione orizzontale?

4.4) Qual è la posizione concernente le proposte finalizzate a promuovere accordi di *trading* atti a favorire eventuali operazioni di consolidamento frequenziale, al fine di indirizzare il problema della c.d. frammentazione verticale? Ritiene

adeguato lo sconto proposto? Ha altre proposte da suggerire, evidenziandone chiaramente i vantaggi?

4.5) Qual è la posizione del rispondente in merito al tema delle misure di coesistenza che dovrebbero essere necessarie alla luce degli sviluppi tecnologici legati anche al 5G? Condivide quanto proposto?

4.6) Il rispondente è d'accordo con il fatto che i contributi annuali sulle bande oggetto della proroga vadano corrisposti solo a partire dall'inizio della proroga stessa, anche in presenza di *refarming*?

4.7) Qual è la posizione del rispondente in merito alla proposta che i contributi per la proroga dei diritti d'uso nella banda 3.4-3.6 GHz siano parametrati, a parità di frequenze, durata dei diritti d'uso e area di estensione geografica del diritto, a quanto sarà definito in termini di valori minimi nella procedura per la porzione superiore contigua 3.6-3.8 GHz, che è oggetto delle previsioni di cui alla Legge di Bilancio in corso di approvazione?

4.8) Il rispondente ritiene proporzionato, in caso di proroga, per il periodo successivo all'attuale scadenza, l'introduzione di un obbligo di rendicontazione degli investimenti sostenuti e di uso efficiente ed effettivo delle frequenze? Come dovrebbe essere trattato il caso di eventuali scostamenti tra quanto dichiarato e quanto effettivamente sostenuto?

4.9) Qual è la posizione del rispondente sull'eventuale imposizione di un obbligo simmetrico, a tutti gli operatori beneficiari della proroga, di dare accesso a livello *wholesale* alla propria capacità trasmissiva a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie a fronte di ragionevoli richieste di accesso da parte di fornitori di servizi 5G che volessero commercializzare tali offerte su base nazionale?

- (4.1 e 4.3) fermo quanto precisato al precedente punto 3, AIIP ritiene che limitare la proroga a 40 MHz rispetto agli attuali 42 MHz per ciascuno dei blocchi ed imporre il principio di contiguità dello spettro – con effetto dalla data della proroga - sia ragionevole nel caso di specie poiché in linea con i piani di investimento presentati dai richiedenti. Ciò consentirebbe infatti di lenire il problema della frammentazione orizzontale ed evitare il mantenimento di diritti d'uso su risorse inutilizzate, massimizzando la liberazione di risorse per il resto del mercato;
- (4.2) AIIP concorda che debba essere imposto un *cap* massimo di 100 MHz e ritiene che detto *cap* vada esteso, al fine di evitare indebiti accaparramenti che sarebbero in pregiudizio dell'uso efficiente dello spettro e dell'apertura del mercato, a tutto lo spettro 3,4-3,8 GHz e fino ai 4,2 GHz se disponibile. Inoltre, come per l'assegnazione originaria i diritti di ciascun assegnatario non devono eccedere uno dei 3 lotti. Detti *cap* dovrebbero essere vincolanti anche in relazione ad eventuali consolidamenti, a seguito di eventuale *trading* o per effetto dell'assegnazione delle altre frequenze della banda liberatesi; l'obbligo di uso diretto delle frequenze, sulla base di investimenti diretti del titolare, è anche funzionale al rispetto sostanziale dei *cap*, come dimostra quanto avvenuto a valle della originaria assegnazione;
- (4.4) AIIP non condivide le ipotizzate agevolazioni sui contributi in caso di *trading*. Anzi, AIIP si oppone fortemente agli sconti sui contributi per il periodo post proroga in caso di *trading* che possa "consentire una dotazione spettrale per titolare di diritti d'uso con estensione geografica quanto più possibile nazionale". Infatti, AIIP ritiene che la deframmentazione geografica (cd. verticale) di allocazione dello spettro non sia affatto un obiettivo da perseguire nel disciplinare i diritti d'uso delle frequenze, in considerazione del fatto che un uso efficiente dello spettro passa anche attraverso una maggiore apertura del mercato e l'eliminazione di barriere che precludono l'accesso al mercato delle PMI presenti sul territorio che possono invece aver un ruolo centrale ai fini di massimizzare l'uso dello spettro in ambito locale;
- (4.8) si ritiene proporzionato, in caso di eventuale concessione di proroga, obbligare l'assegnatario delle risorse ad un obbligo di rendiconto annuo circa l'uso efficiente ed effettivo delle frequenze e degli investimenti (direttamente) effettuati; si ritiene che ove le frequenze non risultassero impiegate come da presupposti della proroga le stesse debbano essere liberate;
- (4.9) infine, AIIP ritiene *indispensabile* il fatto che la proroga sia accompagnata da obblighi di fornitura di accesso all'ingrosso a carico del titolare dei diritti d'uso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie. Diversamente da quanto indicato nello schema di provvedimento, tali obblighi dovrebbero essere in favore dei fornitori di servizi a banda larga e ultralarga con qualsivoglia tecnologia, e quindi non solo di rete mobile né solo 5G, nonché senza vincoli di impiego su base nazionale; con l'espressa esclusione dei titolari di diritti individuali d'uso di frequenze nella medesima banda.