

SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA INDETTA CON LA DELIBERA N. 176/20/CONS

Nel presente documento si riporta una sintesi delle posizioni espresse e delle informazioni fornite dai rispondenti alla consultazione pubblica di cui alla delibera n. 176/20/CONS del 13 maggio 2020, sulla conferma del termine dell'obbligo di servizio GSM nelle bande 900 e 1800 MHz di cui alla delibera n. 296/17/CONS. Ciò, con particolare riferimento al testo e alle domande contenute nel documento di consultazione di cui all'Allegato B alla suddetta delibera.

L'elenco dei rispondenti alla consultazione è riportato nell'allegato al presente documento.

Come più dettagliatamente descritto nel seguito, le proposte dell'Autorità sono state condivise dalla quasi totalità dei rispondenti, con alcune valutazioni di dettaglio. Uno dei rispondenti, esponente degli interessi delle imprese di gestione dei servizi dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, ha rilevato la necessità di una riflessione più approfondita in merito al comparto dei servizi a rete che si basano sulla tecnologia 2G. Altri rispondenti hanno poi formulato ulteriori considerazioni e proposte in merito all'opportunità di agevolare l'evoluzione del mercato verso le nuove tecnologie, incluse alcune misure di *policy* industriale.

Si riporta nel seguito la sintesi dettagliata dei contributi pervenuti, seguendo l'ordine dei singoli quesiti proposti.

1) Informazioni di carattere generale
--

1. La maggior parte dei rispondenti ha ritenuto pienamente condivisibile la ricostruzione del contesto in cui si inserisce il provvedimento, così come delineato dall'Autorità.
2. Con riferimento all'andamento del numero di SIM attive, un rispondente ha riportato dati relativi alla propria rete che appaiono in linea con le considerazioni espresse dall'Autorità. Da essi si osserva in particolare una riduzione significativa degli *handset* sia di tipo 2G sia di tipo 3G, con una crescita degli apparati di tipo 2G *Machine-to-Machine* (M2M), che, a parere del rispondente, sarebbe determinata dall'immissione sul mercato, da parte delle Aziende produttrici, di apparati di questo tipo principalmente per applicazioni di "*smart metering*". Ciò in

considerazione del basso costo che tali apparati hanno sul mercato, e del fatto che questi sarebbero acquistati dalle *Utilities* direttamente dalle aziende produttrici, indipendentemente dagli operatori.

3. Un rispondente ha sottolineato come la tecnologia 4G NB-IoT sia una soluzione valida per il mondo dello *smart metering* e abbia iniziato a produrre effetti rilevabili sul mercato M2M. Alla luce dei dati relativi alle SIM NB-IoT vendute dal proprio gruppo industriale, ha rilevato infatti come la percentuale di applicazioni M2M basate sulle reti 2G rispetto al totale delle applicazioni M2M sia destinata a diminuire, essendo in crescita le applicazioni che utilizzano, con soluzioni più performanti, le reti 4G e 5G, la cui diffusione coinvolgerà anche altri settori industriali (*automotive, home-building, eHealth, asset management, gaming, transport, logistic, smart city, environment, smart agriculture, etc.*). Secondo un altro rispondente, tuttavia, poiché i dispositivi NB-IoT non sarebbero ancora disponibili sul mercato in modo massivo, ad oggi mancherebbe un'alternativa alla tecnologia 2G.
4. Con riferimento agli apparati per la telelettura dei consumi nel settore del gas, sulla base del documento di consultazione ARERA n. 487/19, un rispondente, nel delineare l'attuale scenario di mercato e la sua possibile evoluzione a seguito della cessazione dell'obbligo GSM, ha evidenziato i seguenti dati: nel 2018 il 98% dei volumi (espressi in smc, *standard metro cubo*) prelevati dalle reti di distribuzione del gas in punti facenti capo ad utenze non domestiche sono stati misurati tramite telelettura basata sulla tecnologia 2G; nel complesso, considerando anche i contatori domestici, tale tecnologia nello stesso periodo è stata utilizzata per la telelettura di circa il 72% dei volumi prelevati dalle reti di distribuzione del gas; inoltre, alla data del 30 aprile 2018 risultavano installati 4.5 milioni di contatori domestici dotati di tecnologia trasmissiva 2G per il servizio di telelettura.

2) **In relazione all'attuale obbligo minimo, per i titolari dei diritti d'uso in banda 900 e 1800 MHz ex GSM, di assicurare la continuità del servizio GSM e la relativa qualità fino al 30 giugno 2022, qual è la valutazione del rispondente circa l'orientamento dell'Autorità di confermare il termine attuale? (quesito 1.1)**

5. Con riferimento all'orientamento dell'Autorità di confermare la data di scadenza dell'obbligo al 30 giugno 2022 si è registrata una quasi totale condivisione. La maggior parte dei rispondenti ritiene infatti che, considerato lo stato di impiego e di sviluppo della tecnologia GSM, ad oggi, in linea con le valutazioni e le previsioni effettuate all'epoca dell'adozione della delibera n. 296/17/CONS, e al fine di garantire un utilizzo efficiente dello spettro radio, sia del tutto condivisibile

l'orientamento espresso nella consultazione di prevedere la conferma del suddetto termine, non risultando più proporzionata e giustificata l'imposizione di una norma che possa limitare la neutralità delle tecnologie impiegate nella banda in parola.

6. Un rispondente nel concordare con le valutazioni dell'Autorità volte a confermare l'obbligo di assicurare la continuità del servizio GSM e la relativa qualità entro e non oltre il 30 giugno 2022, si è soffermato sulla circostanza secondo cui a tale data il mercato avrà avuto un preavviso di 5 anni in ordine alla scadenza dell'attuale obbligo, e ritiene che tale arco temporale sia sufficiente per ogni adeguamento.
7. Tenuto conto del parco di dispositivi M2M 2G già installati in Italia, un soggetto, pur condividendo in linea di principio la necessità evidenziata dall'Autorità di un'evoluzione verso tecnologie caratterizzate da una maggior efficienza d'uso dello spettro, ha espresso le proprie preoccupazioni in merito alle problematiche che il *phasing out* del servizio GSM può comportare per i sistemi di comunicazione *Machine-to-Machine* (M2M) nell'ambito delle industrie operanti nel settore idrico e energetico (energia elettrica, gas e calore), tra cui principalmente la necessità di sostituzione degli apparati 2G attualmente in campo prima del termine del loro ciclo di vita utile, e quindi i relativi costi, nonché la minor capillarità della copertura 3G e 4G rispetto alla copertura 2G.
8. A parere di detto rispondente, la transizione verso tecnologie trasmissive innovative per applicazioni M2M (ad es. NB-IoT) non risponderebbe ad una reale necessità di maggiori prestazioni da parte dei predetti settori, ma a politiche commerciali di *phase out* dei servizi 2G da parte degli operatori radiomobili. Per tale motivo, il medesimo rispondente ha rilevato la necessità di una riflessione a livello di sistema circa gli effetti che la transizione dal 2G alle più recenti soluzioni tecnologiche può comportare, in particolare nel segmento dei servizi pubblici a rete, anche considerando che, a proprio avviso, la sostituzione da parte delle *utility* delle apparecchiature 2G con quelle NB-IoT, qualora non imposta da logiche esterne, avverrebbe sulla base di razionali economici, per cui l'operazione di sostituzione verrebbe programmata al termine della vita utile degli apparati 2G.
9. Tale soggetto ha manifestato alcune preoccupazioni con riferimento alla effettiva disponibilità e qualità del servizio GSM in assenza del relativo obbligo. Secondo il rispondente, infatti, il mercato dei servizi di telecomunicazione sarà sempre meno interessato a supportare un parco apparati basato sulla tecnologia 2G e le prestazioni offerte da tale tecnologia non saranno, a proprio parere, una priorità per gli operatori. Di conseguenza, tale soggetto ritiene che, stante l'attuale quadro normativo/regolatorio, si debba attentamente valutare la complessità di un possibile scenario rappresentativo del caso peggiore ipotizzato dallo stesso, ossia quello in

cui milioni di dispositivi, attualmente operanti in 2G, dovessero migrare verso altri sistemi di trasmissione entro il termine dell'obbligo GSM, ossia il 30 giugno 2022.

10. Sul tema è stato ad ogni modo confermato da gran parte dei rispondenti che la cessazione dell'obbligo non implica, indipendentemente da un'eventuale modifica del termine, la cessazione dell'offerta del servizio GSM, che, potrà essere garantita dagli operatori anche fino alla scadenza dei diritti d'uso esistenti, e cioè al momento fino al 31 dicembre 2029. A tal riguardo è stato infatti sottolineato che, ove anche fosse confermato l'orientamento espresso dall'Autorità nel documento di consultazione rispetto all'obbligo, di fatto il servizio GSM continuerà a permanere sul mercato per un periodo che oltrepasserà, anche in modo significativo, la data del 30 giugno 2022.
11. In proposito un rispondente in particolare nel sottolineare la circostanza di cui sopra, ha evidenziato che è proprio interesse tutelare la qualità del servizio dei propri clienti, così come di specifici segmenti di *business* che fanno affidamento sulla propria rete GSM.
12. Un rispondente, richiamando quanto emerso in merito allo sviluppo del mercato *retail* nell'ambito del tavolo sul *refarming* attivo presso il Ministero dello sviluppo economico, ritiene che non sia possibile una chiusura anticipata della rete GSM nel breve-medio periodo, e che essa potrà presumibilmente avvenire anni dopo la cessazione dell'obbligo, anche perché si tratta di una rete integrata con le altre tecnologie e funzionale al complesso dei servizi.
13. Un rispondente ritiene altresì che, al termine dell'obbligo, i piani di *refarming* dovranno essere definiti dagli operatori, anche in relazione alla tipologia di servizi richiesti dal mercato, tenendo conto altresì dei contratti in essere con la propria clientela.

3) Si ritiene corretto l'orientamento espresso dall'Autorità per l'utilizzo delle bande 900 e 1800 MHz in neutralità tecnologica al termine del predetto obbligo? (quesito 1.2)

14. La maggior parte dei rispondenti ha manifestato condivisione per l'utilizzo delle bande a 900 MHz e a 1800 MHz in regime di neutralità tecnologica a seguito della cessazione dell'obbligo di continuità del servizio GSM.
15. L'orientamento dell'Autorità, secondo un rispondente in particolare, risulta del tutto coerente con quanto emerge anche in ambito europeo in relazione all'uso tecnologicamente neutrale della banda 900 MHz ed al fatto che la continuità del servizio fornito in tecnologia GSM sia lasciata alla decisione dei singoli operatori.

16. Secondo un rispondente, la libertà di scegliere la tecnologia da utilizzare, nel rispetto del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF), consentirà agli operatori di raggiungere uno sviluppo armonico, allineato alle necessità del mercato e alle evoluzioni tecnologiche, favorendo lo sviluppo dei servizi a banda larga e ultra-larga e conseguentemente favorendo la transizione ai sistemi 5G.
17. Un rispondente ha sottolineato come l'utilizzo delle bande 900 MHz e 1800 MHz in regime di neutralità tecnologica sia in linea con quanto fu previsto, a suo tempo, dalla proroga accordata in base alla legge 11 dicembre 2016, n. 232, e in armonia con le disposizioni dell'articolo 14 del vigente Codice delle Comunicazioni Elettroniche
18. Inoltre, secondo un rispondente, all'eliminazione dell'obbligo di fornitura del GSM non dovrebbero essere declinati nuovi obblighi a carico degli operatori ma dovrà essere lasciata la possibilità di esercire le bande 900 MHz e 1800 MHz nel modo che essi ritengono più appropriato nell'ambito della neutralità tecnologica.
19. A parere di un rispondente, le più recenti tecnologie in grado di sostituire i servizi GSM per gli apparati destinati al settore M2M non appaiono poter offrire, sulla base del loro attuale stato di sviluppo e disponibilità, la medesima pervasività territoriale della copertura 2G, soprattutto nelle aree rurali, a meno che l'operatore nelle aree oggetto dell'intervento di migrazione non mantenga la medesima copertura fornita dalla rete 2G.
20. In relazione agli obblighi di copertura che gli operatori sono comunque tenuti a garantire fino alla scadenza dei diritti d'uso anche mediante l'utilizzo di tecnologie diverse dal GSM, in caso di ricorso al *refarming* rispetto a quanto già previsto nel testo in consultazione, non sono emerse posizioni contrarie da parte degli operatori.

4) Il rispondente ha ulteriori considerazioni riguardo il tema trattato? (quesito 1.3)

21. Diversi rispondenti ritengono che la cessazione dell'obbligo di continuità del servizio GSM dovrebbe essere accompagnata da opportune misure atte ad agevolare il processo di transizione a tecnologie più efficienti. Le misure proposte consistono, per i rispondenti, nella fissazione di una data a partire dalla quale dovrebbe essere vietata la vendita di apparati 2G e dall'introduzione di forme di incentivazioni economiche (es: *voucher*) per la sostituzione degli apparati GSM con altri di nuova tecnologia.
22. In particolare, a parere di un rispondente, dovrebbe essere avviata un'attività da parte delle istituzioni competenti, finalizzata a definire una data dalla quale debba

essere vietata in Italia la vendita di apparati 2G di tipo IoT. Più in generale, il passaggio alle tecnologie più moderne dovrebbe essere agevolato consentendo, da una certa data in poi, solo la vendita di apparati basati su tecnologie diverse dal 2G e dal 3G. In parallelo, si dovrebbe avviare un piano di incentivi per facilitare il ricambio generazionale degli apparati.

23. Analogamente, un altro rispondente ritiene che sia necessario definire la data di *end of sale* di apparati (*human e non-human*) solo GSM, al fine di ridurre il parco dei dispositivi GSM circolanti e consentire in futuro la dismissione della rete 2G. Propone che tale data sia fissata al 31 dicembre 2020. Il medesimo soggetto in analogia a quanto fatto nell'ambito del passaggio dalla televisione terrestre analogica a quella digitale DVBT-1 e del passaggio da DVBT-1 a DVBT-2, propone che siano anche previste delle forme di incentivazioni economiche (es: *voucher*) per gli utenti che acquistano apparati di tecnologie 4G (NB-IoT per moduli M2M e LTE VoLTE per *device* Voce/Smartphone) o 5G, rottamando apparati GSM.
24. Un rispondente segnala la necessità di prestare particolare attenzione alle misure di tutela dell'utenza nel caso in cui un operatore decida di spegnere il servizio 2G. Allo scopo suggerisce di identificare un meccanismo in cui, con adeguato anticipo, per coloro che vogliano avvalersi della facoltà di avviare lo spegnimento (ad esempio da una data successiva dal 1° luglio 2022) possano essere date indicazioni dell'iniziativa via SMS ai clienti. I messaggi, oltre all'informazione circa l'esatta data di spegnimento, potrebbero contenere proposte commerciali finalizzate alla sostituzione dei terminali per motivazioni tecnico/funzionali. A tale scopo suggerisce un preventivo confronto con il Garante della Privacy.
25. Un rispondente ritiene inoltre che l'obbligo di sostituzione degli apparati non debba comunque ricadere sugli operatori radiomobili.
26. Un rispondente suggerisce infine di rendere pubblica la cessazione dell'obbligo di fornitura a partire dal 30 giugno 2022 a valle della decisione definitiva, e pubblicizzata dall'Autorità e dal MISE anche attraverso altre autorità di settore che utilizzano la tecnologia GSM, in modo da diffondere l'informazione.
27. Un rispondente ritiene infine necessario che sia specificato, in armonia con quanto previsto dall'articolo 14 del vigente Codice delle Comunicazioni Elettroniche, che le medesime bande di frequenza siano utilizzabili anche in regime di neutralità di servizio.

28. Secondo un rispondente, la migrazione dai sistemi M2M basati su tecnologia GSM a quelli basati su tecnologia NB-IoT non comporterebbe per le *utility* una riduzione dei costi di esercizio, in quanto a proprio avviso tale migrazione non supererebbe la situazione di *lock-in* determinata dagli attuali contratti di trasmissione dei dati per applicazioni M2M. Il passaggio a NB-IoT, del resto, ad avviso del rispondente, non cambierebbe uno scenario caratterizzato dalla copertura di rete di determinate aree del paese da parte di più TELCO in assenza di disponibilità, per il servizio M2M, di un servizio di *roaming* fra operatori nazionali.
29. A tal riguardo, detto rispondente auspica che eventuali nuove tecnologie di trasmissione siano abbinabili alla disponibilità di *eSIM* supportate da servizi portabili (*service provider portability*, SPP) tali da consentire il cambio operatore senza dover materialmente inserire o sostituire una SIM tradizionale. Uno scenario SPP, a proprio avviso, comporterebbe significativi vantaggi in termini di concorrenza sui servizi, con attesi maggiori livelli di efficienza da tradurre in minori costi per i clienti finali nei servizi regolati da ARERA. In alternativa, cioè nel caso in cui non si riuscissero ad innescare processi concorrenziali a favore dell'utenza M2M sottesa ai servizi pubblici essenziali, il medesimo soggetto ha proposto il superamento della logica di libero mercato mediante l'istituzione di un servizio regolato di connettività ad uso dei servizi di pubblica utilità che garantisca copertura nazionale, ipotizzando, a tal proposito, uno scenario in cui vengano stabilite condizioni di *roaming* degli apparati secondo un prezzario standardizzato tra le due Autorità di regolazione (AGCOM e ARERA), preso in carico dai gestori dei servizi di pubblica utilità, che avrebbero solo il mero ruolo di riscossori, in ragione del pubblico servizio effettuato, a beneficio dei clienti finali.

Roma, 6 agosto 2020



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Allegato

Elenco dei rispondenti alla consultazione pubblica indetta con delibera n. 176/20/CONS

1. TIM *
2. Vodafone Italia *
3. Utilitalia
4. Wind Tre *

(*) Soggetto anche sentito in audizione su specifica istanza.