Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA INDETTA CON DELIBERA N. 184/17/CONS

Si riporta di seguito una sintesi delle posizioni espresse e delle informazioni fornite dai rispondenti alla consultazione pubblica di cui alla delibera n. 184/17/CONS del 4 maggio 2017, concernente la proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, ai sensi della legge 11 dicembre 2016, n. 232, con riferimento in particolare alle questioni indicate nell'Allegato A alla suddetta delibera.

L'Autorità, a conclusione del procedimento e tenuto conto dei contributi acquisiti nell'ambito della consultazione pubblica, ha provveduto ad esprimere al Ministero dello sviluppo economico il proprio parere circa la sussistenza delle condizioni per la concessione della suddetta proroga ai fini del raggiungimento dell'intesa, ai sensi dell'art. 25, comma 6, del Codice, e a indicare la necessità di includere nei diritti d'uso l'obbligo minimo di mantenimento del servizio GSM nei termini proposti in consultazione.

L'elenco dei rispondenti alla consultazione è riportato nell'Allegato 1 al presente documento.

a) Osservazioni e informazioni riguardanti la misura del prolungamento, fino al 31 dicembre 2029, della durata dei diritti d'uso in banda 900 e 1800 MHz da parte dei gestori titolari dei diritti d'uso in scadenza al 30 giugno 2018, con autorizzazione al cambio di tecnologia a far data dal 1 luglio 2017.

1. La maggior parte dei rispondenti alla consultazione pubblica ha giudicato positivamente la misura del prolungamento fino al 31 dicembre 2029 della durata dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz e l'autorizzazione al cambio di tecnologia d'uso nel rispetto del principio di neutralità tecnologica. Le motivazioni favorevoli espresse dai partecipanti alla consultazione hanno riguardato principalmente gli aspetti di seguito descritti.

2. La proroga dei diritti d'uso e l'autorizzazione al cambio di tecnologia sono ritenuti strumenti necessari a salvaguardare l'obiettivo di assicurare continuità di servizio ai clienti finali, attraverso la possibilità di continuare a gestire le reti mobili. In particolare, è stato indicato che molti clienti avrebbero anche la garanzia di

persistenza dei servizi GSM, con la possibilità di aggiornamento a seconda degli sviluppi tecnologici; ciò con particolare riferimento alla quota di clienti e applicazioni basate su *device* non evoluti, che non richiedono nel breve termine il passaggio a tecnologie più avanzate (3G e 4G), mentre l'autorizzazione al cambio di tecnologia permetterà la migrazione graduale verso piattaforme più evolute (3G, 4G e, in prospettiva, 5G), rendendo possibile far fronte alla crescita della richiesta di applicazioni da parte dei clienti. Tale percorso di ottimizzazione nell'uso dello spettro viene considerato uno stimolo per gli operatori all'implementazione di nuove applicazioni e servizi, favorendo così l'evoluzione tecnologica, auspicata anche dal Governo italiano, necessaria a soddisfare la domanda di servizi avanzati, a vantaggio degli utenti finali.

3. È stato osservato che quanto indicato nella legge di bilancio circa la proroga e l'autorizzazione all'uso di nuove tecnologie mediante *refarming* appare in linea con il recente indirizzo comunitario che tende all'unificazione della durata dei diritti d'uso.

4. È stata altresì rilevata l'importanza della proroga dei diritti d'uso in esame per consentire agli operatori da un lato di valorizzare e ammortizzare gli investimenti già effettuati, portando a piena maturazione il percorso di realizzazione delle infrastrutture; dall'altro di poter pianificare e promuovere con maggiore certezza gli investimenti su una prospettiva di medio-lungo termine, anche in ottica 5G, così fornendo una maggiore garanzia di solidità ai modelli di *business* e ai piani di sviluppo degli investitori nei vari segmenti della filiera produttiva. In tale prospettiva, alcuni soggetti hanno evidenziato che il prolungamento dei diritti d'uso fino al 2029 risulta vitale per la piena realizzazione dei piani commerciali degli operatori, che così avrebbero una maggiore libertà d'azione a beneficio dell'intero mercato, il quale potrebbe godere di offerte di servizi dati vantaggiose e di qualità, aspetto questo di notevole impatto anche alla luce della significativa crescita del volume di dati per servizi mobili in Italia.

5. Alcuni partecipanti hanno manifestato il proprio auspicio affinché la stessa linea prevista dalla legge di bilancio 2017 sia seguita dal Governo e dall'Autorità per altre bande di frequenza, nell'ottica di un uso efficiente dello spettro che ponga le basi per l'evoluzione tecnologica dei prossimi anni, anche al fine di favorire le possibilità dell'Italia di primeggiare nella corsa verso il 5G.

6. Con riferimento alle condizioni economiche previste nella norma per l'estensione del diritto d'uso, un soggetto ha espresso di ritenerle penalizzanti per gli operatori assegnatari, in quanto ritiene che non sembrerebbero tener conto dell'effettivo impiego di risorse già messo in campo dagli operatori per lo sviluppo di reti nazionali né dei futuri investimenti necessari per garantirne l'evoluzione; mentre un altro rispondente ha rappresentato di considerare adeguato il valore dei contributi previsti dalla legge per la proroga dei diritti d'uso, in quanto riguardanti frequenze su cui è previsto anche un prossimo sviluppo del 5G, auspicando che lo stesso criterio venga applicato nelle future proroghe che si dovessero prevedere in altre porzioni di spettro.

7. Alcuni soggetti hanno espresso la propria preoccupazione circa gli effetti che le disposizioni della legge di bilancio 2017 in merito alla proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz potrebbero comportare sull'utilizzo delle risorse spettrali. In particolare, tali rispondenti ritengono che il sistema di proroga introdotto dalla legge nazionale, che consente di riassegnare automaticamente fino al 2029 le predette frequenze agli stessi operatori attualmente titolari dei diritti di uso in scadenza, senza dar luogo allo svolgimento di alcuna procedura selettiva basata su criteri obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori, sollevi dubbi di compatibilità con la disciplina di settore e con la pertinente disciplina generale in materia di concorrenza, e in particolare con la normativa comunitaria (Direttiva Concorrenza 2002/77/CE). A proprio avviso, ciò rischierebbe di determinare un effetto "escludente" per gli operatori di più recente ingresso nel mercato delle comunicazioni elettroniche e in generale per gli operatori più piccoli, specialmente alla luce della convergenza dei servizi mobili e fissi e della necessità di integrazione fra copertura e capacità, che richiede disponibilità di frequenze in una molteplicità di bande.

8. Pertanto, tali partecipanti hanno evidenziato la necessità di mitigare gli effetti distorsivi della concorrenza introdotti dalla normativa nazionale prevedendo, come condizione per la proroga e non già come risultato di analisi di mercato, l'adozione di adeguate misure regolamentari pro-concorrenziali a favore di potenziali nuovi entranti. In particolare, tali misure, nelle proposte dei rispondenti, sarebbero rappresentate da: l'assegnazione di altro spettro *unlicensed* ad uso collettivo; l'assegnazione a condizioni eque e competitive di ulteriori risorse frequenziali, tra cui anche le frequenze nelle bande 3.6 e 3.8-4.2 GHz, per servizi di comunicazione al pubblico, inclusi i servizi FWA; la proroga dei diritti d'uso delle frequenze per reti radio a larga banda a 26 e 28 GHz a condizioni di sconto, e con durata e

possibilità di cambio di tecnologia analoghe a quelle operate per le frequenze 900 e 1800 MHz; specifici obblighi d'offerta di servizi *wireless* all'ingrosso voce e dati basati sulle frequenze GSM 900 e 1800 MHz a condizioni eque, non discriminatorie e orientate ai costi.

9. Uno dei rispondenti ha tra l'altro evidenziato le difficoltà di mercato dei piccoli operatori a causa della pressione competitiva dei grandi operatori, ritenendo pertanto che le misure pro-competitive proposte possano lenire tali difficoltà.

b) Osservazioni sull'ipotesi di garantire la continuità del servizio GSM anche oltre l'attuale termine di scadenza dei diritti d'uso GSM in banda 900 e 1800 MHz.

10. I rispondenti hanno ritenuto condivisibile l'ipotesi prospettata dall'Autorità, in generale evidenziando l'attuale rilevanza dell'utilizzo del servizio GSM per gli utenti e per il mercato mobile italiano, nonché le prospettive di continuità nel breve/medio periodo delle funzionalità del sistema GSM, per cui si prevede il mantenimento delle relative applicazioni 2G nei prossimi anni.

11. Vari soggetti hanno sottolineato la necessità di garantire la continuità del servizio GSM anche oltre il termine di giugno 2018 in modo da soddisfare le esigenze temporali di migrazione dei clienti e dei servizi. Al riguardo, è stata evidenziata la significativa persistenza di utenti che continuano a utilizzare terminali o altri apparati abilitati all'utilizzo della sola tecnologia 2G, compresi i consumatori provenienti da altri Paesi che utilizzano il servizio GSM sulla base di accordi di *roaming* internazionale, nonché i moduli M2M basati proprio su tecnologia 2G, che risultano in crescente diffusione. A tal proposito, un soggetto ha rilevato l'opportunità di analizzare e recepire il prossimo posizionamento dell'Electronic Communications Committee (ECC) con riferimento ai servizi M2M e, in particolare, alla necessità di valutare l'idoneità dell'attuale *framework* ECC per l'uso futuro di applicazioni M2M a banda larga e a banda stretta in varie bande di frequenza, incluse le bande 900 e 1800 MHz.

12. Un partecipante ha osservato che ad oggi risultano ancora in vendita dispositivi abilitati al solo uso del servizio 2G, e che i *chipset* di tali terminali risultano ancora più economici rispetto a quelli basati sulle altre tecnologie di trasmissione mobile. Inoltre, tale partecipante ha evidenziato che le reti 2G assicurano un effettivo valore aggiunto rispetto alle reti 3G e 4G, in considerazione del fatto che, essendo basate

sulla commutazione di circuito, possono garantire i servizi di base all'intera *customer base* anche nei casi di elevati picchi di traffico sulle reti 3G e 4G, e pertanto potrebbero risultare necessarie nel lungo periodo per rafforzare l'affidabilità delle reti.

13. Un soggetto ha sottolineato la rilevanza di assicurare la continuità del servizio GSM fino a quando le esigenze del mercato lo renderanno necessario, anche alla luce degli sviluppi di alcuni specifici segmenti di clientela, tra cui MVNO, utenti in *roaming* con terminali solo 2G e moduli M2M, sostenendo che diversamente, per alcuni segmenti in particolare, la migrazione su piattaforme 3G e 4G potrebbe comportare interventi complessi e onerosi.

14. Infine, un rispondente ha ribadito l'importanza di adottare preliminarmente, a beneficio di tutto il mercato, delle specifiche misure pro-competitive alle quali subordinare l'uso da parte degli MNO delle frequenze oggetto di proroga.

c) Osservazioni specifiche sull'ipotesi di garantire la suddetta continuità prevedendo un obbligo minimo, in capo ai titolari dei diritti d'uso GSM delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, di assicurare la continuità del servizio GSM e la relativa qualità fino al termine proposto del 30 giugno 2022, con possibilità di rivedere tale termine, in misura proporzionata e giustificata, mediante apposita analisi da effettuarsi con almeno due anni di anticipo rispetto a tale data, anche alla luce dei futuri sviluppi del mercato specifico GSM nonché in generale dell'evoluzione dell'ecosistema tecnologico mobile.

15. La maggior parte dei soggetti che hanno fornito osservazioni sul punto ha condiviso la proposta dell'Autorità.

16. Tra questi, un partecipante auspica che l'Autorità si doti, insieme agli operatori, di una modalità di verifica nel tempo della necessità di continuità del servizio GSM in relazione al progressivo grado di maturazione dell'ecosistema delle nuove tecnologie. Altro rispondente, nel rilevare l'opportunità che l'analisi da compiersi con 2 anni di anticipo sia anche finalizzata a rilevare le differenze di utilizzo tra operatori radiomobili, ha evidenziato di non ritenere necessaria un'eventuale individuazione rigida di una quantità minima di spettro da mantenere per i servizi GSM fino al 30 giugno 2022 (ad esempio, un blocco da 5 MHz a 900 MHz); ciò in quanto ritiene possibile con le attuali tecnologie adeguare la quantità di risorse spettrali destinate al servizio GSM in maniera dinamica e granulare, riducendo così progressivamente il numero di portanti GSM in funzione della domanda di mercato.

È stato altresì osservato che nel lungo periodo, ossia dopo il 2020 o il 2022, dovrebbe essere lasciata comunque agli operatori la possibilità di continuare a fornire servizi GSM e potrebbe risultare opportuna la condivisione di un'unica rete 2G al fine di impiegare una porzione di banda meno ampia con minori costi operativi, eventualmente prevedendo accordi di *roaming* 2G tra gli operatori per continuare a fornire i servizi GSM in maniera più efficiente in termini di costi e utilizzo dello spettro.

17. Un soggetto ha invece rappresentato di non ritenere necessaria l'imposizione di un obbligo specifico di assicurare il servizio GSM in capo agli operatori titolari di diritti d'uso di frequenze GSM nel periodo successivo al 30 giugno 2018, ritenendo opportuno lasciare la libertà commerciale agli operatori interessati di fornire o meno il servizio. Tale rispondente ha osservato che, in ogni caso, qualora venisse imposto ai predetti operatori un tale obbligo, dovrebbe essere prevista, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, una misura compensativa a fronte di una limitazione della libertà di utilizzo dello spettro, richiamando a tal proposito quanto già esposto nella legge di bilancio 2017 riguardo alla decurtazione contributiva.

18. Un rispondente ha evidenziato che le procedure e regole di proroga fino al 2029 dei diritti d'uso per le bande 900 e 1800 MHz dovrebbero prevedere, quali misure compensative atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato mobile per operatori infrastrutturati nuovi entranti, obblighi, in capo agli operatori che beneficeranno della proroga, di accesso all'ingrosso alle frequenze in modalità RAN *sharing* e di *roaming* nazionale a condizioni eque, non discriminatorie e orientate ai costi. A parere di tale partecipante, le predette misure, considerate le criticità di sviluppo dei servizi in ambito 5G, che vedono convergenza delle reti e dei servizi e necessità di integrazione fra copertura e capacità, si porrebbero in continuità con quanto già previsto in passato dall'Autorità per garantire condizioni di effettiva concorrenza per i nuovi entranti nei mercati 2G e 3G. Ciò anche in considerazione del fatto che un nuovo entrante 5G, che dovrà appunto disporre di una combinazione di risorse spettrali adeguata sia a garantire la copertura del territorio, che a soddisfare i requisiti di capacità trasmissiva degli utenti, avrà difficoltà di accesso a frequenze del primo tipo, ossia idonee a garantire coperture su scala nazionale ed *indoor*, in quanto la banda 700 MHz non dovrebbe essere disponibile prima del 2022, e i diritti d'uso della banda 800 MHz scadranno nel 2029. Inoltre, ad avviso di tale rispondente, nel caso in esame dovrebbe anche essere verificato il grado di efficienza raggiunto dagli operatori beneficiari della proroga nell'uso dello spettro

ad essi già assegnato, in quanto potrebbe riscontrarsi un utilizzo non efficiente delle risorse frequenziali, che produrrebbe distorsioni della concorrenza consistenti quanto meno nella sottrazione delle medesime risorse alla disponibilità di potenziali concorrenti.

Roma, 17 luglio 2017

Allegato 1

Elenco dei rispondenti alla consultazione pubblica indetta con delibera n. 184/17/CONS

1. Associazione Italiana Internet Provider (AIIP)*
2. Coalizione del Fixed Wireless Access (CFWA)
3. Fastweb S.p.A.*
4. Iliad Italia S.p.A.*
5. Linkem S.p.A.
6. Telecom Italia S.p.A.*
7. Tiscali Italia S.p.A.
8. Wind Tre S.p.A.*

* Soggetto anche sentito in audizione, a seguito di specifica istanza.