

SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA INDETTA CON DELIBERA N. 233/14/CONS

Si riporta di seguito la sintesi delle posizioni espresse e delle informazioni fornite dai rispondenti alla consultazione pubblica di cui alla delibera n. 233/14/CONS in merito al prolungamento della durata dei diritti d'uso GSM in banda 900 e 1800 MHz degli operatori Telecom Italia S.p.a. e Vodafone Omnitel NV, con particolare riferimento alle osservazioni sui punti riportati nell'Allegato A alla suddetta delibera. L'elenco dei rispondenti alla consultazione è riportato nell'Allegato 1 al presente documento.

L'Autorità, a conclusione del procedimento e tenendo conto dei contributi acquisiti nella consultazione in questione, ha provveduto ad inviare il proprio parere favorevole al Ministero dello sviluppo economico circa il prolungamento della durata dei diritti d'uso GSM in banda 900 e 1800 MHz degli operatori richiedenti fino al 30 giugno 2018.

I Osservazioni e informazioni generali concernenti la tematica in questione

1. Alcuni soggetti hanno innanzitutto osservato come le bande 900 e 1800 MHz siano particolarmente pregiate, anche grazie alle caratteristiche di propagazione elettromagnetica particolarmente favorevoli e alla flessibilità di utilizzo già standardizzata e commercialmente disponibile, e costituiscano quindi un asset strategico essenziale per l'industria dei servizi mobili.
2. Alcuni rispondenti, hanno espresso le seguenti principali motivazioni a sostegno della proroga delle autorizzazioni GSM: a) necessità di mantenere il servizio GSM alla clientela nazionale fintantoché rimanga significativo il quantitativo di clienti con terminali di tipo solo GSM ed il relativo traffico; b) necessità di garantire il *roaming* internazionale GSM, aspetto che assume particolare rilievo per i *roamers* dei Paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, nei quali è disponibile soltanto o prevalentemente la tecnologia GSM; c) necessità di garantire il traffico degli operatori mobili virtuali (MVNO). Tali motivazioni sono ulteriormente approfondite nel seguito.
3. La proroga delle autorizzazioni GSM viene in particolare ritenuta necessaria poiché, come mostrato da alcuni dati forniti, emerge innanzitutto la presenza attuale sulla rete di ciascuno dei due operatori interessati di una considerevole quota di traffico GSM, ed in base alle stime, anche alla data di scadenza del 2015 è previsto che una consistente quota del proprio traffico persisterà ancora specificatamente sulle reti GSM. Da alcuni dati emerge anche che il traffico voce in futuro tenderà [...]. A tal proposito è stato fatto presente come, rispetto ad alcune precedenti stime, la decrescita del traffico GSM rispetto al totale sia stata più lenta del previsto.
4. Un soggetto ha evidenziato come la presente consultazione pubblica si tenga temporalmente pochi anni dopo la procedura per l'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze di cui alla delibera n. 282/11/CONS, che ha comportato per gli operatori mobili

partecipanti un ingente onere economico e come il tasso di innovazione nelle telecomunicazioni stia comportando, a carico degli operatori, onerosi aggiornamenti dei propri apparati (ad esempio nel dispiegamento delle reti LTE), pur in una situazione congiunturale economica particolarmente difficile. Tuttavia la stessa congiuntura non incentiva una rapida migrazione della base utenti dal 2G verso le altre tecnologie ed è presumibile quindi che il consumatore continuerà ad acquistare ancora terminali di fascia bassa nei prossimi anni.

5. Nelle descritte condizioni è stato evidenziato che la cessazione del servizio GSM comporterebbe, di fatto, la necessità di effettuare campagne di comunicazione estremamente massive volte a promuovere la sostituzione dei terminali solo GSM oltre che un aggravio di tipo economico in particolare per le fasce più deboli della popolazione e/o meno propense all'acquisto di terminali anche 3G. Ciò, senza contare le difficoltà ed i costi associati al richiamo/sostituzione degli apparati di tipo *Machine to Machine*, che andrebbero anche e soprattutto ad incidere sull'industria di riferimento, oltre che sui clienti finali.
6. E' stato poi evidenziato come gli operatori mobili GSM abbiano in corso accordi di *roaming* internazionale relativi al sistema GSM con un numero considerevole di operatori stranieri, molti dei quali attivi in paesi emergenti extraeuropei, alcuni dei quali hanno sviluppato allo stato solo reti GSM. Il mantenimento del GSM, considerata anche la vocazione turistica del nostro Paese, assicurerebbe dunque la continuità nella possibilità di fornire il *roaming* internazionale a tali operatori e pertanto ad un gran numero di utenti stranieri in Italia.
7. Una situazione per certi versi paragonabile a quella del *roaming* internazionale è stata evidenziata anche con riguardo agli accordi in essere con gli operatori mobili virtuali (MVNO), i cui clienti, potrebbero risultare anch'essi svantaggiati da una prematura interruzione dei servizi sulla rete GSM.
8. Uno dei rispondenti ritiene che, in caso di prolungamento dei diritti d'uso di spettro già assegnato, debba essere colta l'occasione per migliorare il contesto competitivo del mercato mobile al fine di favorire il mercato degli MVNO. Ciò potrebbe essere realizzato ad esempio introducendo obblighi di accesso *wholesale* in favore degli MVNO, che dovrebbero riguardare tutta la rete degli operatori obbligati e non solo quella GSM. Tali obblighi dovrebbero, ad esempio, essere tali da garantire una determinata capacità di banda utilizzabile per fornire qualsiasi servizio, e prevedere una sufficiente durata e condizioni orientate al costo. I detti obblighi dovrebbero anche garantire condizioni contrattuali eque e non discriminatorie che non limitino l'autonomia commerciale degli MVNO e la loro capacità di competere. L'Autorità inoltre dovrebbe porsi quale garante nella risoluzione delle eventuali controversie che dovessero sorgere nell'applicazione di tali contratti. Sono stati inoltre evidenziati alcuni dati concernenti il contesto competitivo degli MVNO in Europa ed in Italia sottolineando alcuni interventi assunti in favore degli MVNO in altri Paesi, ad es. in Irlanda nell'ambito di un procedimento di concentrazione, in Spagna in

concomitanza con il processo di *refarming* delle bande in questione ed in Francia in occasione del rilascio dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 800 MHz.

9. E' stato chiesto inoltre di valutare la possibilità di introdurre modalità di accesso condiviso (*sharing*) alle frequenze degli operatori mobili interessati al prolungamento dei diritti d'uso, nelle porzioni di banda eventualmente non utilizzate.
10. Uno dei rispondenti ritiene che, in caso di prolungamento dei diritti d'uso, debba essere colta l'occasione per migliorare anche il contesto competitivo del mercato tra tutti gli attuali operatori di rete mobile. In tal senso è stata segnalata la possibilità di fissare fin d'ora un termine di scadenza delle trasmissioni GSM, almeno per quelle in gamma 900 MHz, per il mercato nazionale. Tale scenario renderebbe quindi possibile destinare una parte delle frequenze attualmente utilizzate per trasmissioni GSM a 900 MHz, per un totale che si stima in 2x15 MHz, a nuove procedure di assegnazione per un impiego, indifferentemente, di tecnologie di seconda, terza o quarta generazione (GSM, UMTS, LTE), fatto salvo un eventuale breve periodo di prolungamento dei diritti di uso GSM. Nell'ipotesi di un prolungamento, la decisione dell'Autorità dovrà considerare l'uguaglianza di trattamento tra tutti gli operatori infrastrutturati a prescindere dalla banda e dal sistema, prevedendo principi generali applicabili anche in futuro a tutti gli operatori. In particolare sulla questione dei contributi è stato chiesto di estendere a tutti gli operatori ogni eventuale condizione di favore. Qualora invece l'orientamento fosse per l'onerosità dei contributi gli stessi dovrebbero essere posti pari a quanto previsto dal Codice, ed in caso di *refarming* pari a quelli del sistema UMTS.

II Osservazioni specifiche sull'ipotesi di prolungamento, dal 31 gennaio 2015 fino al 30 giugno 2018, della durata dei diritti d'uso in banda 900 e 1800 MHz in tecnologia GSM degli operatori Telecom Italia S.p.A. e Vodafone Omnitel NV

11. Circa il punto in questione alcuni soggetti, nel ribadire la necessità del prolungamento hanno evidenziato che tale necessità potrebbe andare anche oltre il 30 giugno 2018 come proposto in consultazione, apportando le loro opportune motivazioni e dati a sostegno.
12. Viceversa, un altro soggetto ha espresso l'opinione che il termine del 30 giugno 2018 possa ritenersi anche eccessivo rispetto all'effettiva necessità dei consumatori e che occorra abbreviare l'uso delle tecnologie di seconda generazione.
13. Alcuni soggetti hanno poi evidenziato, come la persistenza del traffico voce sulla rete GSM prevista per i prossimi anni debba indurre, a proprio avviso, a mantenere l'attenzione anche al miglioramento della rete, al fine di offrire un servizio comunque di qualità per la clientela, con interventi sulla rete GSM, anche correlati ad attività di *refarming*, e relative quote di ammortamento negli anni successivi al sostenimento delle spese. Secondo alcuni, una chiusura del sistema GSM allo scadere dell'attuale licenza costringerebbe, inoltre, ad effettuare significativi investimenti per limitare alcuni dei disservizi derivanti da tale chiusura,

che potrebbero invece essere dedicati più efficacemente ai servizi evolutivi a larga banda nell'ottica di miglioramento delle prestazioni e della qualità percepita dal cliente.

14. E' stata poi espressa l'opinione secondo cui il prolungamento della durata diritti d'uso oltre la scadenza originariamente prevista per il GSM possa comportare un vantaggio per gli operatori interessati e quindi creare condizioni distorsive se non bilanciato da altre misure.

III Informazioni circa la diffusione di terminali solo GSM e di applicazioni GSM di tipo *machine-to-machine* sul mercato nazionale

15. Circa il punto in questione in generale è stata evidenziata la presenza di una rilevante percentuale e quindi numero di dispositivi mobili in tecnologia 2G presente sul mercato.
16. E' stato evidenziato poi che una fetta molto consistente dei nuovi terminali è acquistata direttamente sul mercato libero e non è quindi controllata direttamente dagli operatori radiomobili. Ciò, in particolare per quanto concerne i terminali di tipo solo 2G, che sono quelli che si trovano sul mercato libero a prezzi più bassi. Oltre al parco terminali circolanti in Italia, va altresì tenuto in conto il parco terminali 2G circolante a livello mondiale anche in relazione alla possibilità del *roaming* sulle reti italiane. Il largo utilizzo nel mondo del GSM ha consentito nel tempo ai produttori grandi economie di scala e quindi costi molto bassi degli apparati che ancora sono presenti sul mercato e correntemente acquistati, con tempi di sostituzione non brevi, provocando una ritardata obsolescenza delle reti che lo supportano e quindi anche un rallentamento del processo di migrazione tecnologica. Sulla base di tali considerazioni, secondo alcuni, è prevedibile che il GSM possa rimanere la tecnologia radiomobile di riferimento per molti anni, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Il prezzo di un terminale GSM dovrebbe rimanere quindi, anche nei prossimi anni, più basso di quello di un terminale UMTS/LTE, con un differenziale di prezzo, legato sia a motivazioni tecniche che ai diritti di proprietà intellettuale, che comunque potrebbe ridursi nei prossimi anni. Inoltre, lo standard GSM, che è stato aggiornato nel tempo potrebbe continuare ad evolversi nei prossimi anni, con un arricchimento di funzionalità e prestazioni.
17. Oltre all'impiego della rete GSM da parte di terminali telefonici, è stato evidenziato un uso importante e diversificato della suddetta rete da parte di apparati per applicazioni cosiddette *Machine to Machine*. Queste prevedono l'utilizzo di un apparato radiomobile per comunicazioni di tipo telematico e sono relative ad esempio all'autolettura dei contatori nelle reti di distribuzione di energia e gas, ad applicazioni legate alla sicurezza e gestione delle emergenze (sistemi di sicurezza, allarmi, monitoraggio del traffico automobilistico, etc.), la gestione delle flotte (*fleet management*), l'*home networking*, i POS (*point of sale*), l'*e-call*, etc..
18. Alcuni soggetti hanno evidenziato che in molti casi, tali applicazioni *Machine to Machine* utilizzano apparati modem solo 2G per le seguenti principali motivazioni: a) minor costo di

acquisto del terminale compatibile; b) minor consumo energetico; c) maggiore capillarità della copertura 2G rispetto a quella 3G; d) bassi requisiti in termini di velocità trasmissiva da parte della maggior parte di queste applicazioni. Guardando al futuro, è stata espressa l'opinione che la maggior parte delle applicazioni M2M continuerà a [...]. Il mantenimento della rete GSM sarebbe, quindi, indispensabile anche per permettere il funzionamento di tutti gli apparati di controllo telematico basati sul GSM ed il cui spegnimento o sostituzione entro gennaio 2015 sarebbe impossibile o, in ogni caso, estremamente dispendioso per gli utenti dei servizi correlati.

19. Un soggetto ha invece diversamente evidenziato come alcuni studi di settore sui più probabili scenari di evoluzione delle reti GSM indicherebbero un trend di diminuzione degli accessi solo 2G nei paesi nel sud Europa e dell'Europa occidentale. In tal senso ritiene ragionevole stimare che al [...] il mercato italiano possa aver naturalmente sperimentato tutta la curva di discesa della percentuale di utenze GSM.

Elenco dei rispondenti alla consultazione pubblica indetta con delibera n. 233/14/CONS

1. Poste Mobile
2. Telecom Italia
3. H3G
4. Wind Telecomunicazioni
5. Vodafone Omnitel