



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 296/17/CONS

**PARERE, AI SENSI DELL'ART. 25, COMMA 6, DEL DECRETO
LEGISLATIVO 1 AGOSTO 2003, N. 259, SULLA PROROGA DEI DIRITTI
D'USO DELLE FREQUENZE IN BANDA 900 E 1800 MHZ, SECONDO
QUANTO PREVISTO DALLA LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N. 232**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 17 luglio 2017;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la delibera n. 217/01/CONS, del 24 maggio 2001, recante “*Regolamento concernente l’accesso ai documenti*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 422/06/CONS;

VISTA la delibera n. 453/03/CONS, del 23 dicembre 2003, recante “*Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 125/17/CONS;

VISTE le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, nn. 2002/19/CE (*direttiva accesso*), 2002/20/CE (*direttiva autorizzazioni*), 2002/21/CE (*direttiva quadro*), 2002/22/CE (*direttiva servizio universale*), come modificate dalle direttive nn. 2009/136/CE e 2009/140/CE;

VISTA la direttiva n. 2009/114/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che aggiorna la direttiva del Consiglio n. 87/372/EEC sulle bande di frequenza da riservare per l’introduzione coordinata delle comunicazioni mobili digitali paneuropee terrestri nella Comunità;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la decisione n. 2009/766/CE della Commissione Europea, del 16 ottobre 2009, *relativa all'armonizzazione delle bande di frequenze 900 MHz e 1800 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazioni elettroniche paneuropee nella Comunità*, come modificata dalla decisione della Commissione n. 2011/251/UE, del 18 aprile 2011;

VISTA la decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, *che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio*;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, di seguito denominato *Codice*;

VISTO il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 maggio 2015, che approva il nuovo Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF) tra 0 e 3.000 GHz;

VISTE le delibere nn. 127/01/CONS (relativa a Telecom Italia S.p.A., già Telecom Italia Mobile) e 128/01/CONS (relativa a Vodafone Italia S.p.A., già Omnitel Pronto Italia), del 14 marzo 2001, aventi ad oggetto “*Licenza individuale per la prestazione del servizio radiomobile pubblico di comunicazione numerico in tecnica GSM e l'installazione della relativa rete sul territorio nazionale*”;

VISTA la licenza individuale di Wind Tre S.p.A. (già Wind Telecomunicazioni S.p.A.) per la prestazione del servizio radiomobile pubblico di comunicazione numerico DCS 1800 sul territorio italiano, del 30 giugno 1998;

VISTO il piano operativo di razionalizzazione della banda di frequenza a 900 MHz presentato dalle società Telecom Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. (già Vodafone Omnitel N.V.) e Wind Tre S.p.A. (già Wind Telecomunicazioni S.p.A.), approvato con determina del Ministero dello sviluppo economico (di seguito Ministero) dell'11 febbraio 2009, e i relativi provvedimenti attuativi del 13 gennaio 2014 di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze;

VISTA la delibera n. 541/08/CONS, del 17 settembre 2008, recante “*Procedure e regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle bande di frequenza a 900 e 2100 MHz da parte dei sistemi di comunicazione elettronica*”;

VISTA la delibera n. 282/11/CONS, del 18 maggio 2011, recante “*Procedure e regole per l'assegnazione e l'utilizzo delle frequenze disponibili in banda 800, 1800, 2000 e 2600 MHz per sistemi terrestri di comunicazione elettronica e sulle ulteriori norme per*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

favorire una effettiva concorrenza nell'uso delle altre frequenze mobili a 900, 1800 e 2100 MHz”;

VISTI i diritti d'uso rilasciati alle società Wind Tre S.p.A. e Iliad Italia S.p.A. all'esito della procedura di fusione societaria tra Wind Telecomunicazioni S.p.A. e H3G S.p.A., di cui alle determinate del Ministero del 24 ottobre 2016 e del 4 novembre 2016;

VISTO il decreto interministeriale del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30 gennaio 2015, che proroga, con parere favorevole dell'Autorità, fino al 30 giugno 2018 il termine della validità della licenza individuale per il servizio radiomobile pubblico in tecnica *Global System for Mobile Communications* (GSM) di Telecom Italia S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A. (già Vodafone Omnitel);

VISTA la delibera n. 430/16/CONS, del 30 settembre 2017, recante “*Parere ai sensi dell'articolo 14-ter, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 259/2003 sul trasferimento dei diritti d'uso delle frequenze delle società H3G S.p.A. e Wind Telecomunicazioni S.p.A. nell'ambito dell'operazione di concentrazione comunitaria M.7758*”;

VISTA la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*” e, in particolare, l'art. 1, comma 569, ai sensi del quale “*i titolari dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz in scadenza al 30 giugno 2018 possono richiedere l'autorizzazione al cambio della tecnologia sull'intera banda attribuita a far data dal 1° luglio 2017 e contestualmente la proroga alle nuove condizioni tecniche al 31 dicembre 2029 della durata dei suddetti diritti d'uso, previa presentazione di un'unica istanza ai sensi dell'articolo 25, comma 6, del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, da presentare entro il 15 febbraio 2017, corredata di un dettagliato piano tecnico finanziario*”;

VISTA la nota del Ministero n. 19994 del 22 marzo 2017, acquisita con protocollo AGCOM n. 17627 di pari data, in cui viene richiesta l'intesa dell'Autorità, ai sensi dell'art. 25, comma 6, del Codice, sulla concessione della proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, nonché sull'autorizzazione al cambio di tecnologia d'uso in tali bande;

VISTA la delibera n. 184/17/CONS, del 4 maggio 2017, recante “*Consultazione pubblica concernente la proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, ai sensi della legge 11 dicembre 2016, n. 232*”, e i relativi esiti;

CONSIDERATO quanto segue:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

I. La richiesta di parere del Ministero

1. Le società Iliad Italia S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. e Wind Tre S.p.A., hanno presentato al Ministero, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, istanza per la proroga al 31 dicembre 2029 dei diritti d'uso di loro titolarità delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, la cui scadenza è al momento fissata al 30 giugno 2018, nonché la richiesta per il cambio di tecnologia d'uso.
2. Il Ministero, sulla base delle predette istanze, corredate dei previsti piani tecnico-finanziari, con la citata nota della Direzione Generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, ha richiesto, ai sensi dell'art. 25, comma 6, del Codice, l'intesa dell'Autorità sulla concessione della proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, richiedendo altresì di evidenziare, ove necessario, particolari condizioni anche in merito ad un eventuale utilizzo della tecnologia GSM oltre il suddetto termine di scadenza anche alla luce dei risultati dell'analisi del mercato GSM *retail* prodotti dal *“Tavolo Tecnico per la razionalizzazione della banda a 900 MHz e 1800 MHz”*, costituito dal medesimo Ministero, dalla Fondazione Ugo Bordoni (FUB) e dagli operatori mobili.
3. Il citato art. 25, comma 6, del Codice, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge n. 40 del 2 aprile 2007, all'art. 1 bis, e dal decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70, prevede che *“[...] Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le autorizzazioni possono essere prorogate, nel corso della loro durata, per un periodo non superiore a quindici anni, previa presentazione di un dettagliato piano tecnico finanziario da parte degli operatori. La congruità del piano viene valutata d'intesa dal Ministero dello sviluppo economico e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in relazione anche alle vigenti disposizioni comunitarie e all'esigenza di garantire l'omogeneità dei regimi autorizzatori”*.
4. In riscontro alla richiesta del Ministero, l'Autorità ha quindi ritenuto necessario, oltre all'analisi dei piani tecnico-finanziari presentati dagli operatori, valutare anche eventuali condizioni in merito all'utilizzo della tecnologia GSM oltre l'attuale scadenza dei relativi diritti d'uso.

II. Utilizzo del GSM oltre il 30 giugno 2018

5. In relazione all'utilizzo del GSM oltre il termine del 30 giugno 2018, l'Autorità ha innanzitutto considerato, oltre alla necessità del mantenimento, a valle della proroga, degli obblighi attualmente vigenti, da un lato l'esigenza di garantire l'uso efficiente dello spettro radio, anche al fine di favorire lo sviluppo di servizi a banda



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

larga e ultra-larga, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica; dall'altro la necessità di tenere adeguatamente conto delle possibili diverse condizioni di mercato per le varie tecnologie in termini di concorrenza e di consumo dei servizi, nonché dei potenziali effetti sulle varie tipologie di clientela dei servizi di comunicazione elettronica delle decisioni in materia di *refarming*, con particolare riferimento al GSM, anche ai fini dell'obiettivo di interesse generale di perseguire benefici per i consumatori e gli utenti nel loro complesso.

6. L'Autorità ha altresì ravvisato la rilevanza, attuale e prospettica, del servizio GSM, comprovata da vari studi di settore, anche attestati dalle risultanze dei lavori del citato Tavolo Tecnico e dalla relativa relazione finale prodotta, nonché dall'indagine condotta dalla stessa Autorità nel 2016 sui sistemi di *smart metering*¹. Tali studi evidenziano in particolare la persistenza di una quota significativa di clientela facente uso di terminali o altri apparati in grado di utilizzare esclusivamente la tecnologia mobile 2G, inclusi i consumatori provenienti da altri Paesi che usufruiscono del servizio GSM in virtù degli accordi di *roaming* internazionale, nonché i moduli c.d. *Machine-to-Machine* (M2M) 2G, il cui mercato registra peraltro una continua espansione, in attesa dell'affermarsi delle evoluzioni tecnologiche, sempre di matrice cellulare, che interessano tali tipi di comunicazioni.
7. In particolare, nel citato rapporto finale del Tavolo Tecnico è indicato che il servizio solo voce GSM e l'adozione di terminali solo GSM per tale servizio risultano in costante diminuzione e, in assenza di interventi, sono destinati a rappresentare quote trascurabili nei prossimi anni, in ipotesi a partire all'incirca dal 2019-2020. D'altra parte, il servizio di tipo M2M cellulare (allo stato basato quasi esclusivamente sul GSM) risulta invece in espansione e, combinando l'insieme dei due servizi, sotto opportune ipotesi, che tengono anche conto dell'ottimizzazione ottenibile gestendo il traffico voce 3G e 4G mediante rete GSM, e in assenza di altri interventi regolamentari (ad esempio, cessazione obbligatoria del servizio GSM) o di mercato (ad esempio, politiche di prezzo), è presumibile un mercato di tali servizi significativo per tutti i tre operatori interessati² e in crescita, con previsioni che si estendono con ragionevole significatività per un congruo numero di anni, in ipotesi fino al 2021-2022 e oltre.
8. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto ragionevole ipotizzare che l'orizzonte temporale d'uso di frequenze nelle bande 900 e 1800 MHz in tecnologia GSM possa protrarsi anche oltre la data del 30 giugno 2018, anche allo scopo di evitare potenziali conseguenze dirompenti per il mercato tenuto conto che la suddetta data è ormai ravvicinata. Al riguardo, benché in tutte le istanze presentate dai gestori GSM

¹ Si veda il rapporto del gruppo di lavoro dell'Autorità per l'analisi delle tecnologie di comunicazione dei dati nei sistemi di *smart metering*, pubblicato sul sito *web* dell'Autorità in data 31 marzo 2017.

² Uno degli operatori non dispone infatti di diritti d'uso GSM.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(Telecom Italia, Vodafone Italia e Wind Tre) venga manifestato l'interesse a proseguire nella fornitura del servizio GSM oltre la data del 30 giugno 2018, l'Autorità ha ritenuto opportuno valutare se associare ai diritti d'uso in esame un proporzionale obbligo minimo di mantenimento del servizio e della relativa qualità per un periodo congruo anche oltre la predetta data, anche in considerazione della necessità di fornire al mercato idonee certezze per programmare gli opportuni investimenti³.

9. Per le ragioni sopra esposte, l'Autorità ha ritenuto che non fosse possibile allo stato fissare un termine certo per la durata del predetto obbligo, ipotizzando, sulla base delle migliori informazioni disponibili al momento, la data del 2022 coerente con la significatività delle previsioni effettuate nel citato rapporto finale del Tavolo Tecnico, e prevedendo la possibilità di rivedere tale data all'esito di una eventuale successiva valutazione, da tenersi in anticipo, sugli sviluppi del mercato e sulla diffusione delle tecnologie abilitanti le comunicazioni dei dispositivi IoT/M2M⁴.
10. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che alla scadenza dell'obbligo di cui sopra i gestori GSM avrebbero comunque potuto proseguire la fornitura del servizio, anche alla luce degli sviluppi tecnologici che potranno nel frattempo intervenire in termini di coesistenza delle tecnologie. L'Autorità ha altresì sottolineato che tale obbligo, che non deve comportare pregiudizio alle finanze pubbliche in termini di contributi per l'uso delle frequenze, non poteva comunque essere protratto illimitatamente e che il servizio GSM, che utilizza lo spettro in maniera meno efficiente delle tecnologie attualmente disponibili e di quelle che già si affacciano sul mercato, quali in particolare i nuovi sistemi 5G, dovrà in ogni caso cessare entro un termine ragionevole. In tale scenario, la predisposizione con congruo anticipo all'evento appare d'interesse sia per gli operatori che gestiscono il servizio, sia per l'industria che produce gli apparati.

³ L'Autorità ha comunque rilevato che previsioni di mercato crescenti non sono di per sé condizioni sufficienti, ancorché siano necessarie, per determinare la necessità di permanenza obbligata del servizio GSM durante il periodo riguardato dalle previsioni stesse, considerata l'anzianità della tecnologia GSM (circa 22 anni di esercizio in Italia e una maturità tecnologica di oltre 25 anni) e l'uso meno efficiente dello spettro rispetto alle più moderne tecnologie, ivi incluso il 5G che già si affaccia alle porte, e che altre tecnologie, sempre di matrice cellulare, quali LTE-M e NB-IoT, possono rappresentare valide alternative di mercato, man mano che saranno implementate. Tuttavia, l'Autorità ha ravvisato che i tempi non appaiono al momento maturi per consentire di effettuare previsioni attendibili sul grado di sviluppo delle citate nuove tecnologie e sulle capacità delle predette di assorbire e sostituire il mercato dei dispositivi M2M basati sul solo GSM e sulle relative tempistiche.

⁴ L'opportunità di valutare l'effettiva diffusione dei dispositivi utilizzanti la tecnologia 2G, considerando tutti i settori in cui tali sistemi sono già utilizzati (es. *smart metering*, *automotive*, etc.), è anche in linea con le conclusioni della citata analisi dell'Autorità sui sistemi di *smart metering*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

III. La consultazione pubblica

11. L'Autorità ha dunque ritenuto necessario, ai fini delle proprie valutazioni, avviare, secondo quanto previsto all'art. 29, comma 1, del Codice, la consultazione pubblica di cui alla citata delibera n. 184/17/CONS, volta ad acquisire commenti, elementi di informazione e documentazione concernenti quanto previsto all'art. 1, commi 568 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, consentendo a tutte le parti interessate di presentare le proprie osservazioni in merito, in accordo al principio di trasparenza, ai sensi dell'art. 11 del Codice.
12. In particolare, tenendo conto di quanto richiesto dal Ministero, è stata anche posta a consultazione pubblica l'ipotesi di garantire la continuità del servizio GSM anche oltre l'attuale termine di scadenza dei diritti d'uso GSM delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, prevedendo un obbligo minimo, in capo ai titolari di tali diritti d'uso, di assicurare la continuità del servizio GSM e la relativa qualità fino al 30 giugno 2022, indicando la 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 radiomobile.
13. La maggior parte dei rispondenti alla consultazione pubblica si è espressa favorevolmente in merito alla misura del prolungamento fino al 31 dicembre 2029 della durata dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz in scadenza e all'autorizzazione al cambio di tecnologia d'uso, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica. Tali rispondenti hanno altresì ritenuto condivisibile l'ipotesi dell'Autorità di garantire la continuità del servizio GSM anche oltre l'attuale termine di scadenza dei diritti d'uso in esame, 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.
14. Al riguardo, è stata evidenziata l'importanza di garantire la continuità di gestione delle reti mobili ai fini della salvaguardia dell'obiettivo di interesse generale di assicurare la continuità di servizio ai clienti finali, che in tal modo da un lato avrebbero la garanzia di poter continuare ad utilizzare la rete GSM, dall'altro potrebbero beneficiare di nuove applicazioni e servizi avanzati a seconda degli sviluppi tecnologici, stimolati dalla possibilità di *refarming*. È stata altresì rilevata l'importanza della proroga dei diritti d'uso in esame per consentire agli operatori sia di valorizzare gli investimenti già effettuati, sia di poter pianificare e promuovere con maggiore certezza i futuri investimenti su una prospettiva di medio-lungo termine, anche in ottica 5G. È stato inoltre da alcuni osservato che



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quanto indicato nella legge di bilancio 2017 appare in linea con il recente indirizzo comunitario che tende all'unificazione della durata dei diritti d'uso.

15. Alcuni soggetti hanno invece manifestato la propria preoccupazione circa gli eventuali effetti distorsivi della concorrenza che le disposizioni della legge di bilancio 2017 potrebbero comportare sull'utilizzo delle risorse spettrali. Secondo tali rispondenti il sistema di proroga introdotto dalla normativa nazionale, essendo in alternativa a procedure selettive basate su criteri obiettivi, proporzionati e non discriminatori, porrebbe dubbi di compatibilità con la pertinente disciplina generale in materia di concorrenza, in particolare con la normativa comunitaria (artt. 2, comma 1, e 4 della Direttiva 2002/77/CE) di piena apertura alla concorrenza di reti e servizi di comunicazioni elettroniche. Pertanto, al fine di mitigare tali problematiche, è stata suggerita l'opportunità di adottare adeguate condizioni regolamentari pro-competitive a favore di potenziali nuovi entranti⁵.
16. L'ipotesi dell'Autorità di prevedere l'obbligo minimo di continuità del servizio GSM descritto è stata in generale ampiamente condivisa. È stata altresì evidenziata da un partecipante l'opportunità di prevedere altri obblighi di accesso all'ingrosso alle frequenze in modalità RAN *sharing* e di *roaming* nazionale a condizioni eque, non discriminatorie e orientate ai costi, quali misure compensative atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato mobile per operatori infrastrutturati nuovi entranti, anche in considerazione delle attuali criticità di sviluppo dei servizi 5G in un contesto di convergenza delle reti e di integrazione fra copertura e capacità, che richiede disponibilità di frequenze in una molteplicità di bande.
17. In consultazione è stata anche rappresentata la non necessità dell'imposizione del predetto obbligo di mantenimento del servizio GSM, rilevando l'opportunità di lasciare agli operatori interessati la libertà commerciale di fornire o meno il servizio ed osservando che, in ogni caso, qualora venisse imposto tale obbligo, dovrebbe essere prevista una proporzionale misura compensativa a fronte di una limitazione della libertà di utilizzo dello spettro, richiamando a tal proposito quanto esposto nella legge di bilancio al comma 573 dell'art. 1 riguardo alla decurtazione contributiva.

⁵ Tra le condizioni pro-competitive suggerite vi sono: l'assegnazione a condizioni eque e competitive di ulteriori risorse frequenziali, incluse le frequenze nelle bande 3.6 e 3.8-4.2 GHz, per servizi di comunicazione al pubblico; la proroga dei diritti d'uso delle frequenze per reti radio a larga banda a 26 e 28 GHz a condizioni di sconto, di durata e di cambio di tecnologia analoghe a quelle operate per le bande 900 e 1800 MHz; obblighi d'offerta di servizi *wireless* all'ingrosso voce e dati sulle frequenze GSM 900 e 1800 MHz.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

IV. Le valutazioni dell'Autorità

18. Con riferimento all'analisi dei piani tecnico-finanziari presentati dagli operatori, si ritiene che questi contengano informazioni e motivazioni sostanziali a sostegno delle richieste di proroga avanzate. I dati forniti mostrano la tendenza verso un uso sempre più efficiente dello spettro, con l'applicazione in particolare di tecnologie 4G (e, in prospettiva, di altre tecnologie dalle prestazioni ancor superiori). In tale ottica, la continuità dell'esercizio delle frequenze da parte degli operatori appare rilevante per fornire al mercato le certezze necessarie a non ostacolare il percorso di innovazione tecnologica già delineato, anche al fine di favorire la diffusione di servizi a banda larga e ultra-larga sul territorio nazionale.
19. Inoltre, dai piani di sviluppo presentati è evidente l'esigenza, espressa dagli stessi operatori, di mantenere la rete GSM anche oltre il 30 giugno 2018, in considerazione della consistenza ancora importante, sia attuale che nelle previsioni dei prossimi anni, del traffico voce su tale rete, [REDACTED], e della presenza sul mercato di un numero considerevole di utenti e terminali solo GSM, nonché di numerose altre rilevanti applicazioni di tipo M2M 2G.
20. I piani presentati riguardano tutte le frequenze 900 e 1800 MHz possedute da ciascun operatore e, inoltre, [REDACTED], in quanto le reti sono state realizzate nel corso degli anni considerando sinergicamente le predette bande e procedendo in maniera incrementale nella diffusione della copertura e della capacità, e il complesso delle frequenze è funzionale all'offerta dei servizi e alla loro qualità.
21. Nello specifico, il piano tecnico-finanziario presentato da Iliad Italia, [REDACTED] data la sua natura di operatore in corso di entrata nel mercato radiomobile italiano, appare solido e ben strutturato. In ogni caso, si rileva che l'ingresso sul mercato di Iliad Italia è fondato sull'accordo con Wind Tre nell'ambito degli impegni assunti dalle Società nella procedura di *merger*, che ha già ricevuto parere favorevole da parte della Commissione europea⁶. Pertanto, si ritiene non sussistano elementi per non considerare il piano di sviluppo della Società adeguato ai fini del rilascio della proroga dei diritti d'uso.
22. Per quanto riguarda gli altri tre operatori, sul piano finanziario le previsioni riportano valori che appaiono appropriati alla continuità di un *business* in un ambiente competitivo che richiede ingenti investimenti per mantenere le reti lungo un percorso di evoluzione costante sia nelle tecnologie che nei servizi. In particolare, gli impegni presentati evidenziano le capacità degli operatori di

⁶ In tale ambito, la necessità da parte dell'Amministrazione italiana di dare la possibilità di utilizzare le frequenze trasferende per un tempo congruo era già stata scontata nel processo di autorizzazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sostenere elevati costi per la realizzazione e il mantenimento delle infrastrutture, nonché per l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative finalizzate al miglioramento delle prestazioni fornite agli utenti finali. Ciò potrà consentire di proseguire nella direzione, che ha contraddistinto il mercato nazionale dei servizi radiomobili, di elevate dinamiche competitive e conseguenti vantaggi per i consumatori finali in termini di qualità dei servizi e livelli tariffari.

23. La manovra delineata, oltre al fatto che anche sul piano assoluto il livello degli investimenti annuali indicato dai vari operatori per le reti è di rilievo a livello nazionale, confermando quindi la telefonia mobile come un settore importante dell'economia in generale, conduce a benefici anche a favore dello Stato, il quale, attraverso il meccanismo dei contributi stabilito dalla legge di bilancio, che si aggiunge all'impegno degli operatori, e che prevede una valorizzazione delle frequenze in linea con i *benchmark* internazionali, con un incremento rispetto all'attuale di una percentuale significativa e il pagamento anticipato, garantisce sia il recupero immediato del costo-opportunità dell'uso delle frequenze in esame, con conseguente beneficio per le finanze pubbliche, senza dover affrontare le incertezze tipicamente legate alle procedure di gara, sia il fatto che tale ristoro avvenga da parte dei medesimi soggetti che hanno già dimostrato per lungo tempo capacità tecnologiche e finanziarie indispensabili per condurre con successo un *business* difficile in ambiente concorrenziale.
24. La legge di bilancio infine, nella disciplina della proroga, appare conferire alla proroga stessa una cornice attuativa che induce ulteriori vantaggi. Oltre alla questione della misura dei contributi, che riguarda aspetti di natura economica, essa consente anche una migliore omogeneità dei regimi autorizzatori in quanto permette di allineare la scadenza dei diritti d'uso non solo fra tutti i titolari delle stesse nel mercato mobile, incluso il nuovo entrante Iliad Italia, ma anche rispetto agli altri diritti d'uso posseduti nelle stesse bande, con ciò garantendo condizioni per una effettiva concorrenza e migliori certezze sulla sostenibilità degli investimenti e sull'uso effettivo ed efficiente delle frequenze.
25. In relazione alle condizioni d'impiego della tecnologia GSM oltre l'attuale scadenza dei relativi diritti d'uso, anche alla luce degli esiti della consultazione pubblica, si ritiene che la previsione del suddetto obbligo minimo vada confermata così come sottoposta a consultazione e descritta anche al precedente considerato 12.
26. Infatti, tale obbligo appare giustificato e proporzionato, in quanto mirato a garantire il conseguimento dell'obiettivo di interesse generale di assicurare la continuità di servizio ai clienti finali (intesi quali terminali di comunicazione M2M o individui, incluse persone anziane e disabili), anche allo scopo di scongiurare impatti dirompenti per il mercato considerato il breve periodo che intercorre da qui al termine di scadenza dei diritti d'uso in esame, e di perseguire complessivamente



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

vantaggi per gli utenti, considerando anche le differenti condizioni di concorrenza e di consumo dei servizi per le varie tecnologie d'uso.

27. Inoltre, la previsione dell'obbligo di assicurare la continuità del servizio GSM e la relativa qualità oltre il termine del 30 giugno 2018 è orientata a fornire al mercato, nei vari segmenti della filiera produttiva, idonee certezze circa la programmazione degli investimenti e la predisposizione con congruo anticipo alla cessazione del servizio GSM, evitando di lasciare la sua sopravvivenza a decisioni puramente commerciali ancor prima che l'industria di riferimento abbia pianificato con il necessario anticipo l'inevitabile percorso di transizione verso tecnologie che utilizzano lo spettro in maniera più efficiente.
28. Infine, si rileva che l'obbligo di cui sopra - che peraltro già nella proposta in consultazione non prevedeva per il suo adempimento una rigida determinazione della banda minima tra 900 e 1800 MHz - non richiede ai titolari dei diritti d'uso in esame, a fronte dei benefici legati all'opportunità di ottenerne la proroga, particolari oneri aggiuntivi, in quanto tali operatori già dispongono delle necessarie risorse di rete, senza dunque essere costretti ad affrontare particolari fasi di *roll-out*, e che in ogni caso nei propri piani tecnico-finanziari hanno manifestato l'interesse a proseguire nella fornitura del servizio GSM oltre la data del 30 giugno 2018.
29. Per quanto riguarda gli ulteriori obblighi connessi ai diritti d'uso, inclusi gli obblighi di copertura, trattandosi di una proroga si ritiene che il complesso degli obblighi preesistenti debba permanere anche a valle della proroga stessa, come peraltro già previsto al considerato 57 della delibera n. 430/16/CONS. In particolare, in relazione agli obblighi di copertura, per quanto riguarda Iliad Italia è fatto salvo quanto già determinato con la predetta delibera n. 430/16/CONS, mentre per quanto riguarda gli altri operatori si ritiene opportuno specificare che essi sono tenuti a mantenere il livello di copertura dei diritti d'uso originari, che potrà essere mantenuto, fino alla nuova scadenza, anche mediante l'utilizzo di diversa tecnologia rispetto al GSM, in caso di ricorso al *refarming*, salvo il mantenimento dell'obbligo minimo relativo al GSM per il periodo previsto. Si ritiene altresì che la copertura debba intendersi verificata secondo le modalità già applicate nelle altre bande a parità di tecnologia impiegata.
30. Inoltre, poiché la Commissione europea, pur non avendo ancora formalizzato una *roadmap*, ha già avviato le attività per lo sviluppo del 5G anche nelle bande 900 e 1800 MHz, si ravvisa la necessità di prevedere fin da ora che gli operatori si impegnino a consentire la migrazione alle nuove tecnologie 5G, in maniera ragionevole e proporzionata, secondo quanto sarà fissato dalle rilevanti normative, ove necessario operando secondo le modalità fissate all'art. 8, comma 5, della delibera n. 282/11/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

31. Si ritiene altresì che, poiché le domande degli operatori concernenti il *refarming* sono allo stato formulate in un quadro regolatorio non consolidato⁷, gli operatori dovranno inviare periodicamente al Ministero, e per conoscenza all'Autorità, i propri piani di utilizzo e copertura delle bande 900 e 1800 MHz per tutta la durata dei diritti d'uso, per la verifica del rispetto degli obblighi di copertura, comprese le modalità e le tappe del *refarming*, e incluso, per il periodo applicabile e gli operatori interessati, il rispetto dell'obbligo minimo di servizio GSM, salva ogni altra disposizione del Ministero al riguardo, anche per quanto concerne le relative modalità autorizzatorie.
32. Con riferimento a quanto emerso in consultazione circa l'opportunità di prevedere, in sede di attuazione della norma, misure compensative pro-competitive a favore di operatori infrastrutturati potenziali nuovi entranti, non si ravvisa la possibilità di introdurre ulteriori condizioni regolamentari per l'autorizzazione del prolungamento dei diritti d'uso in esame. Infatti, la proroga di diritti d'uso già assegnati è una misura prevista fin dal 2007 nella normativa e inclusa nel Codice, che per tale fattispecie prevede esclusivamente l'esame dei piani tecnico-finanziari. Peraltro, a livello competitivo, il mercato mobile italiano è in attesa del prossimo ingresso di un nuovo MNO e vede la presenza, crescente, di offerte di telefonia mobile c.d. *low cost* da parte di operatori virtuali. In ogni caso, eventuali misure di questo genere imporrebbero a carico degli operatori soggetti agli obblighi oneri che appaiono non proporzionati e giustificati nell'ambito del presente provvedimento.
33. Si osserva altresì che la misura di proroga prevista all'art. 25, comma 6, del Codice, è già stata autorizzata nel 2008 a favore di due operatori radiomobili per i diritti d'uso delle frequenze UMTS, e nel 2014 per i diritti d'uso delle stesse frequenze di cui al presente provvedimento, a favore di due altri operatori, in quest'ultimo caso per un breve periodo al fine di prevedere l'allineamento delle licenze GSM tra tutti gli operatori del mercato. Nel complesso la proroga per gli stessi diritti d'uso, inclusa quella oggetto del presente caso, non supera i 15 anni previsti dal Codice. Si ritiene in ogni caso che la misura della proroga non debba comunque pregiudicare la possibilità per l'Amministrazione di gestire le frequenze secondo principi di interesse pubblico, ad esempio nel caso occorra prevedere un *refarming* complessivo di una certa banda, in particolare determinato da modifiche delle condizioni tecniche di utilizzo o degli *standard* anche a seguito di sviluppi delle disposizioni comunitarie, come peraltro previsto dal Codice, e pertanto occorre valutare caso per caso l'autorizzabilità della misura stessa.
34. Per quanto concerne la questione dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze in oggetto, seppur ravvisando che l'obbligo minimo previsto dall'Autorità destina una parte di risorse spettrali all'uso 2G anche oltre il termine del 30 giugno 2018, si

⁷ In quanto privo della certezza giuridica dell'ottenimento della proroga e soprattutto degli elementi circa il mantenimento del servizio GSM.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

richiama quanto riportato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, al comma 573, che prevede che *“In caso di accoglimento dell’istanza di cui al comma 569, fino al 30 giugno 2018 i gestori radiomobili autorizzati al cambio della tecnologia sono, comunque, tenuti al rispetto degli obblighi di cui alle rispettive licenze di global system for mobile communications (GSM) e in considerazione di tale onere i contributi di cui al comma 570 sono decurtati di un importo pari al 30 per cento in misura proporzionale alla percentuale di banda utilizzata sul territorio nazionale con tecnologia GSM fino alla suddetta data”*, e pertanto l’utilizzo successivo a detta data, a prescindere dalla tecnologia utilizzata, si reputa debba seguire, allo stato, quanto previsto al precedente comma 570.

35. Per quanto riguarda infine la titolarità dell’obbligo di pagamento, si ritiene che il pagamento dei contributi debba seguire il principio per cui il soggetto che effettivamente utilizza i diritti d’uso è tenuto al versamento degli importi stabiliti, salvo diverso accordo tra le parti.

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore ai sensi dell’art. 31 del Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità;

DELIBERA

di esprimere, allo stato degli atti, la propria intesa ai sensi dell’art. 25, comma 6, del decreto legislativo n. 259/2003, in merito alla sussistenza delle condizioni per la concessione della proroga al 31 dicembre 2029 dei diritti d’uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, la cui scadenza è al momento fissata al 30 giugno 2018, e per l’autorizzazione al cambio di tecnologia d’uso in tali bande, secondo quanto previsto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, commi 568 e seguenti, nei limiti, alle condizioni e per le ragioni descritte in motivazione.

La presente delibera è trasmessa al Ministero dello sviluppo economico.

Napoli, 17 luglio 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi