

---

**ALESSANDRA PERRAZZELLI**

---

## **I SISTEMI UMTS: QUALE REGOLAMENTAZIONE?**

---

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. — 2. I servizi UMTS. — 3. Le frequenze e gli standards. — 4. UMTS e GSM: due mercati distinti? — 5. Le scelte regolamentari. — 5.1. L'individuazione del numero di licenze. — 5.2. Le modalità di contribuzione per l'assegnazione di frequenze. — 5.3. La definizione del processo di aggiudicazione e l'individuazione dei soggetti ammessi a parteciparvi. — 6. L'introduzione di condizioni pro-competitive. — 7. Conclusioni.

---

### **1. INTRODUZIONE.**

---

Il successo dell'industria europea nel mercato delle comunicazioni mobili è stato reso possibile, oltre che dalle capacità tecniche, finanziarie e commerciali degli operatori, anche dalla struttura normativa e regolamentare che, a livello comunitario prima e nazionale dopo, lo hanno favorito.

Il legislatore europeo ha svolto un ruolo di primo piano nello sviluppo del mercato delle comunicazioni mobili<sup>1</sup>. Con le misure di liberalizzazione dei sistemi mobili<sup>2</sup> e quelle di coordinamento dello spettro radiomobile, che hanno permesso di introdurre la generazione digitale di sistemi di comunicazione mobili come quello

---

<sup>1</sup> Si vedano in proposito, fra gli atti programmatici, la Risoluzione del Consiglio sul rafforzamento della cooperazione a livello europeo in materia di radiofrequenze, in particolare per quanto concerne i servizi a dimensione paneuropea del 28 giugno 1990, G.U.C.E. 1990 C166/4; il Libro Verde su un approccio comune in materia di comunicazioni mobili e personali nell'Unione Europea del 27 aprile 1994, COM(94) 145 def; la Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente la consultazione sul libro verde sulle comunicazioni mobili e personali del 23 novembre 1994, COM(94) 492 def; la Comunicazione della Commissione al Con-

siglio e per informazione al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e funzionamento delle direttive sulle frequenze per le comunicazioni mobili, del 9 ottobre 1998, COM(98)559 def; il Libro Verde sulla politica di spettro radio nel contesto delle politiche della Comunità Europea: telecomunicazioni, radioemissioni, trasporti e R&S del 9 dicembre 1998, COM(98) 596 def.

<sup>2</sup> Si veda la direttiva 96/2/CE della Commissione del 16 gennaio 1996 che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione alle comunicazioni mobili e personali, G.U.C.E. 1996 L20/59.

GSM (ma anche ERMES e DECT)<sup>3</sup> alla fine degli anni '80, il legislatore europeo ha contribuito alla nascita di un mercato che oggi raggiunge oltre 70 milioni di utenti e conta più di 250 sistemi attivi o di prossima attivazione in tutte le aree del mondo. Oggi lo standard paneuropeo applicato ai sistemi GSM è di fatto lo standard mondiale per le comunicazioni mobili, rappresentando più del 65% dei quasi 250 milioni di abbonati cellulari mondiali<sup>4</sup>.

La domanda di comunicazioni mobili è destinata a crescere ulteriormente in Europa. Secondo stime della Commissione Europea, nel 2010 il mercato europeo dei servizi mobili cellulari, inclusi quelli di cui qui si tratta, gli *Universal Mobile Telecommunications Systems*, UMTS, dovrebbe raggiungere 200 milioni di utenti circa, con una penetrazione pari all'80 % della popolazione.

Con l'introduzione dei sistemi UMTS gli operatori potranno, dopo la sola offerta di voce propria dei sistemi analogici e quella di voce e dati dei sistemi digitali<sup>5</sup>, fornire anche servizi multimediali e di combinare l'uso di componenti fisse, mobili e satellitari. Il successo dell'introduzione dell'UMTS si basa, ancora una volta, sulla capacità dell'Unione Europea e degli Stati membri di dotarsi di una legislazione snella, che favorisca lo sviluppo tecnologico, la concorrenza e l'uso efficiente delle risorse.

I tempi di introduzione dell'UMTS in Europa sono scanditi dalla Decisione sull'introduzione coordinata di un sistema di comunicazioni mobili e senza fili della terza generazione nella Comunità<sup>6</sup> (« la Decisione »). La Decisione prevede che gli Stati membri

<sup>3</sup> Raccomandazione 87/371/CEE del Consiglio del 25 giugno 1987 sull'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiofonia mobile terrestre (GSM) nella Comunità, G.U.C.E. 1987 L196/81; e la connessa direttiva 87/372/CEE del Consiglio del 25 giugno 1987 sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiofonia mobile terrestre nella Comunità, G.U.C.E. 1987 L196/85. Raccomandazione del Consiglio del 9 ottobre 1990 sull'introduzione coordinata nella Comunità del servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre (ERMES) G.U.C.E. 1990 L310/23 e la connessa direttiva 90/544/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1990 sulle bande di frequenza designate per l'introduzione coordinata nella Comunità del servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre, G.U.C.E. 1990 L310/28. Raccomandazione del Consiglio del 3 giugno 1991 sull'introduzione coordinata nella Comunità di un sistema

digitale di telecomunicazione senza filo (DECT), G.U.C.E. 1991 L144/47 e la connessa direttiva 91/287/CEE del Consiglio del 3 giugno 1991 sulla banda di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata nella Comunità di un sistema digitale di telecomunicazione senza filo, G.U.C.E. 1991 L144/45.

<sup>4</sup> Si noti che il sistema giapponese PDC serve 40 milioni di utenti; mentre il mercato statunitense utilizza i sistemi TDMA e CDMA, con rispettivamente 20 e 30 milioni di abbonati.

<sup>5</sup> I sistemi di prima generazione, analogici, consentivano soltanto i servizi base di telefonia vocale, funzionando su frequenze individuali assegnate all'utente. I sistemi di seconda generazione, digitale, supportano oltre ai servizi voce di base, servizi di trasmissione dati quali fax e messaggiera elettronica, utilizzando frequenze condivise in modalità Tdm (*Time division multiplexing*) e Cdm (*Code division multiplexing*).

<sup>6</sup> Decisione n. 128/1999/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione

introducano un sistema armonizzato di concessione delle licenze entro il 1° gennaio 2000, al fine di rendere possibile la fornitura dei servizi UMTS a partire dal 1° gennaio 2002.

Agli Stati membri che ne fanno richiesta può essere concesso un termine supplementare di dodici mesi al massimo, nella misura in cui lo giustifichino difficoltà tecniche eccezionali riscontrate nel procedere agli adeguamenti necessari al proprio piano delle frequenze<sup>7</sup>. La domanda di un termine supplementare deve essere presentata anteriormente al 1° gennaio 2000, ma è ragionevole attendersi che nessuno Stato membro ne farà richiesta<sup>8</sup>.

Nel corso del 1999 dunque, gli Stati membri dovranno definire le misure necessarie a consentire l'introduzione progressiva dei servizi UMTS sul proprio territorio ed in particolare quelle relative al rilascio delle nuove licenze.

In questo articolo esamineremo, innanzi tutto, quali sono i servizi che possono essere offerti sulla base dei sistemi UMTS, le frequenze assegnate e gli standards relativi. Esporremo, quindi, la normativa applicabile al settore, per affrontare in seguito nel dettaglio le questioni relative al mercato rilevante, al numero di licenze che potrebbero essere assegnate, agli oneri relativi alle frequenze ed ai metodi di assegnazione delle licenze. Infine si farà accenno alle misure che, in base all'esperienza nel settore del GSM 900 e DCS 1800, potrebbero essere adottate negli Stati membri al fine di promuovere la concorrenza anche nel settore dell'UMTS.

## 2. I SERVIZI UMTS.

Si intende per UMTS un sistema di comunicazioni mobili e senza fili della terza generazione in grado, in particolare, di fornire servizi multimediali innovativi con caratteristiche superiori a quelle dei sistemi della seconda generazione e di combinare l'uso delle componenti fisse, mobili e satellitari<sup>9</sup>. Secondo la Decisione il sistema UMTS deve essere in grado di soddisfare come minimo<sup>10</sup> le caratteristiche di cui all'Allegato 1, vale a dire:

— Capacità multimediali; applicazioni a mobilità completa e a mobilità bassa in diversi ambienti geografici, superiori alle capacità dei sistemi di seconda generazione come il GSM.

Europea sull'introduzione coordinata di un sistema di comunicazioni mobili e senza fili di terza generazione (UMTS) nella Comunità, G.U.C.E. 1999 L17/1.

<sup>7</sup> Art. 3.(2) della Decisione.

<sup>8</sup> In questo senso l'intervento di R.

Niebold (Commissione Europea, Direzione Generale XIII) all'IIC Telecommunications Forum, Bruxelles 5-6 luglio 1999.

<sup>9</sup> Articolo 2 della Decisione.

<sup>10</sup> La descrizione delle caratteristiche non ha carattere esaustivo.

— Accesso efficiente a Internet, Intranet e ai servizi basati su protocolli Internet (I/P).

— Trasmissioni vocali di elevata qualità, paragonabili a quella delle reti fisse.

— Portabilità del servizio in ambienti UMTS differenti, ove opportuno (per esempio settore pubblico/privato/imprese; fisso/mobile).

— Funzionamento in un ambiente integrato e ininterrotto, incluso il roaming totale con GSM e tra componenti terrestri e satellitari delle reti UMTS.

Rispetto all'attuale sistema GSM, l'UMTS è caratterizzato da un'allocatione più dinamica ed efficiente delle risorse radio, grazie al ricorso combinato alle componenti terrestri fisse e mobili e a quelle via satellite. La capacità di trasmissione dati (simmetrica, asimmetrica, a commutazione di pacchetto e a commutazione di circuito) è in grado di sostenere alti volumi di traffico digitale fino a 2 Megabit al secondo. Ciò consentirà di superare le attuali limitazioni di accesso ai servizi dati del GSM, che opera a livelli di trasmissione dati sensibilmente inferiori (9.6 Kilobit al secondo). Inoltre, il sistema UMTS è in grado di operare in ambienti integrati ed ininterrotti, con roaming totale con le reti GSM e tra elementi terrestri e satellitari delle reti UMTS. L'UMTS permette, inoltre, una completa interoperabilità tra tecnologie diverse non soltanto a livello paneuropeo ma anche globale.

In altri termini, i sistemi UMTS forniranno una qualità di servizi mobili paragonabile a quella propria delle reti fisse ed inoltre supporteranno collegamenti multimediali, multi-modo e multi-frequenza, con l'intenzione di integrare senza interruzioni network fissi, mobili e satellitari, realizzando, tra le altre cose, la promessa di accesso remoto, istantaneo ed universale a tutti i servizi basati su Internet<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> La tabella seguente illustra la gamma di servizi che l'industria ritiene potranno essere offerti al mercato di massa attraverso i sistemi UMTS. Alcuni di questi servizi sono già attualmente disponibili su rete fissa o sui sistemi GSM e saranno probabilmente potenziati con l'avvento del GPRS (*General Packet Radio Service*) e dell'HSCSD (*High Speed Circuit Switched Data*). Anche con riferimento a questi servizi, tuttavia, l'UMTS sarà in grado di offrire livelli di qualità sensibilmente più elevati.

#### *Informazione*

Navigazione WWW  
Shopping interattivo  
Equivalenti on-line della carta stampata  
Traduzioni on-line

Servizi di radiodiffusione locale  
Ricerca intelligente e ricerca facilitata

#### *Servizi per la Comunità*

Servizi di emergenza  
Procedimenti governativi  
Games on demand  
Video clips

#### *Servizi speciali*

Telemedicina  
Servizi di sicurezza  
Primo Soccorso on Line

#### *Istruzione*

Scuola virtuale  
Laboratori scientifici on-line

### 3. LE FREQUENZE E GLI STANDARDS UMTS.

L'UMTS opererà nell'ambito delle bande di frequenza che sono state individuate a livello internazionale ed europeo. Nel 1992 la Conferenza amministrativa mondiale delle comunicazioni (WARC 92) dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (UIT) ha definito lo spettro di frequenze riservato allo sviluppo delle parti satellitari e terrestri del futuro sistema pubblico di telecomunicazioni mobili (indicato con la sigla IMT-2000, Telecomunicazioni Mobili Internazionali-2000)<sup>12</sup>. In particolare, il WARC 92 ha identificato complessivamente 230 MHz nella gamma 2 GHz per l'IMT-2000.

All'interno di queste bande, il Comitato Europeo delle Radiocomunicazioni (CER), nel quadro della Conferenza Europea delle amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni (CEPT), ha individuato le bande di frequenza necessarie all'introduzione dell'UMTS. In particolare, la decisione ERC/DEC/(97)07 del 30 giugno 1997<sup>13</sup> ha riservato alle applicazioni UMTS terrestri, per un totale di 155 MHz, le bande 1900-1980 MHz, 2010-2025 MHz e 2110-2170 MHz e alle applicazioni UMTS via satellite le bande di frequenza 1980-2010 MHz e 2170-2200 MHz. Sulle bande di frequenza definite « simmetriche » (1920-1980 e 2110-2170 MHz) l'UMTS opererà in modalità FDD (*Frequency Division Duplex*); sulle bande « asimmetriche » (1900-1920 e 2010-2025 MHz) con modalità TDD (*Time Division Duplex*).

La decisione ERC/DEC/(97)07 dispone che entro il 1° gennaio 2002 almeno 2x40 MHz nelle bande 1900-1980 e 2110-2170 MHz dovranno essere rese disponibili per l'UMTS. Tuttavia, in base ai risultati dei modelli elaborati dall'UMTS Forum e dal CER sul traffico e sulle capacità di spettro, la presenza di un numero di operatori tale da mantenere e promuovere un mercato piena-

Biblioteche on-line  
Laboratori linguistici on-line  
Aggiornamento e formazione

#### Intrattenimento

Audio on demand (alternativo a CD, audiocassette o radio)  
Visite culturali virtuali

#### Business information

Ufficio mobile  
Narrowcast business TV  
Gruppi di lavoro virtuali

#### Servizi finanziari

Virtual banking

Fatturazione on-line  
SIM-card e carta di credito universali

<sup>12</sup> Raccomandazione UIT-R M.687-2 sul futuro sistema pubblico di telecomunicazioni mobili terrestri. Ai sensi della risoluzione 212 dell'UIT, e come successivamente confermato in sede di conferenza mondiale delle radiocomunicazioni nel 1995 (WRC 95), la realizzazione della componente terrestre dovrebbe cominciare nell'anno 2000.

<sup>13</sup> Decisione ERC/DEC/(97)07 del 30 giugno 1997 sulle bande di frequenza per l'introduzione dell'UMTS, entrata in vigore il 1° ottobre 1997.

mente competitivo potrà essere assicurata soltanto se la totalità dei 155 MHz riservati alle comunicazioni terrestri UMTS sarà liberata entro il 1° gennaio 2002.

Al fine di consentire l'introduzione coordinata e compatibile dei sistemi UMTS nell'Unione, gli Stati membri devono garantire che la fornitura dei servizi UMTS nei rispettivi territori sia organizzata nelle bande di frequenza armonizzate dal CER/CEPT<sup>14</sup>. In conformità con quanto previsto dall'articolo 5 della Decisione, la Commissione Europea ha conferito specifici mandati<sup>15</sup> al CER/CEPT perché definisca, entro il 31 dicembre 1999, uno schema comune per l'utilizzazione armonizzata delle frequenze destinate ai servizi terrestri UMTS nell'Unione.

In materia di standard, la Decisione non identifica alcun contenuto tecnologico, né impone lo UMTS come standard esclusivo per i sistemi di comunicazione mobili di terza generazione<sup>16</sup>. Al contrario, l'azione comunitaria è diretta, in primo luogo, a promuovere norme comuni ed aperte per la fornitura di servizi UMTS compatibili in Europa, secondo le esigenze che saranno espresse dal mercato ed in secondo luogo, essa intende assicurare la compatibilità dell'UMTS, concepito come parte del « concetto di famiglia IMT-2000 »<sup>17</sup>, con i requisiti tecnici elaborati a livello mondiale dall'UIT. In particolare, la Commissione Europea presenterà una norma europea comune UMTS come opzione per la raccomandazione mondiale UIT in materia di IMT-2000<sup>18</sup>.

In conformità con tale approccio, l'articolo 3 (3) della Decisione impone agli Stati membri il rispetto delle norme europee per l'UMTS approvate o sviluppate dall'ETSI (Istituto Europeo per gli Standard nelle Telecomunicazioni), se disponibili, incluse in particolare quelle relative ad un'interfaccia radio comune, aperta e competitiva sul piano internazionale. Le norme tecniche elaborate dall'ETSI consentiranno inoltre l'interoperabilità dei sistemi ed agevoleranno il roaming delle reti e dei servizi mobili.

#### 4. UMTS E GSM: DUE MERCATI DISTINTI?

Illustrati i contenuti e le funzionalità che saranno supportati dall'UMTS, resta da determinare se ed in quale misura può essere

<sup>14</sup> Art. 3 (3) della Decisione.

<sup>15</sup> Si vedano i documenti LC/10/99 def (Mandato al CEPT per armonizzare l'utilizzazione delle frequenze al fine di facilitare l'introduzione coordinata di un sistema di comunicazioni mobili e senza fili della terza generazione nella Comunità -1) e LC/11/99 def (Mandato al CEPT per lo sviluppo di uno schema di spettro comune al fine di facilitare l'introduzione coordinata di un sistema terrestre di comunicazioni

mobili e senza fili della terza generazione nella Comunità -2), del 26 marzo 1999.

<sup>16</sup> Riserve in tal senso sono state sollevate dagli Stati Uniti (*Trade Representative Office*) in una lettera del 19 dicembre 1998 inviata all'ex Commissario Europeo Martin Bangemann.

<sup>17</sup> Considerando n. 23 della Decisione.

<sup>18</sup> La prossima Conferenza amministrativa mondiale delle comunicazioni (WRC 99) si terrà dal 7 novembre al 5 dicembre 1999.

giustificato distinguere i servizi di comunicazione mobile basati sullo standard UMTS dagli attuali servizi basati sullo standard GSM. In altri termini, può l'UMTS essere considerato un mercato distinto da quello GSM?

Tale indagine deve essere preceduta da una doverosa premessa. Una precisa definizione del mercato non può ancora essere correttamente formulata, in quanto lo sviluppo dell'UMTS dipende in parte dall'evoluzione dei diversi processi di regolamentazione e standardizzazione attualmente in atto nelle diverse sedi istituzionali ed in parte dall'evoluzione della domanda del mercato. Tuttavia, le indicazioni di cui all'Allegato 1 alla Decisione sopra menzionate possono costituire una piattaforma utile ai fini di un primo tentativo di definizione del mercato UMTS.

Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, « per essere considerato oggetto di un mercato sufficientemente distinto, il prodotto deve potersi identificare grazie a caratteristiche specifiche che lo distinguono dagli altri prodotti così da renderlo poco intercambiabile con essi e quasi insensibile alla loro concorrenza »<sup>19</sup>. La valutazione dell'intercambiabilità fra i prodotti/servizi dal lato della domanda costituisce il primo passo logico dell'analisi codificata nella giurisprudenza comunitaria. Applicando tale analisi ai servizi UMTS, si tratta di valutarne l'intercambiabilità con i servizi GSM in ragione delle loro proprietà (qualità, utilizzazione e costo) nonché delle esigenze, dell'atteggiamento e della percezione dei potenziali utenti.

In ragione delle caratteristiche tecniche e delle funzioni cui sono destinati, i sistemi UMTS possono offrire agli utenti una serie di servizi solo limitatamente intercambiabili con quelli attualmente supportati dai sistemi GSM. Infatti, oltre ai vantaggi in termini di qualità e di impiego dello spettro disponibile che consentono di aumentare notevolmente il numero delle applicazioni, e dunque degli utenti, nella medesima frequenza assegnata, l'UMTS può offrire funzioni aggiuntive che rispondono alle esigenze specifiche di una parte degli utenti della radiotelefonía mobile.

Pertanto, se pure nella prima fase di attivazione del servizio è plausibile che alcune caratteristiche della domanda siano assimilabili a quelle proprie della telefonía cellulare GSM, la prevalenza dei fattori di novità rispetto a quelli di continuità sembrerebbe condurre ad individuare nell'UMTS un sistema nuovo rispetto ai precedenti sistemi di radiotelefonía mobile, caratterizzato da una sostituibilità soltanto parziale con questi.

<sup>19</sup> Causa n. 27/76, *United Brands c. Commissione*, Racc. 1978, p. 207. Si veda anche la Causa n. 322/81, *NV Nederland-*

*sche Banden Industrie Michelin c. Commissione*, Racc. 1983, p. 3505.

Conformemente alla giurisprudenza comunitaria<sup>20</sup>, ciò porta ad identificare nell'ambito dei servizi di comunicazione mobili un mercato UMTS diverso, almeno inizialmente, da quello della attuale telefonia cellulare GSM. In altri termini, una mera sostituzione di quest'ultima con il sistema UMTS non sembra prevedibile a breve termine. Al contrario, è verosimile che, pur in presenza di una migrazione di clientela da un sistema all'altro, i due sistemi continuino a coesistere l'uno accanto all'altro rispondendo ad esigenze ampiamente differenziate. Vi saranno infatti fasce di domanda interessate a servizi meno ampi nella gamma per le quali lo standard GSM può risultare soddisfacente.

Un'analisi di questo tipo è stata condotta dalla Commissione Europea in relazione alla possibilità di distinguere i servizi GSM dai servizi di telecomunicazioni mobili analogici<sup>21</sup>. La Commissione aveva ritenuto a suo tempo che la radiotelefonia mobile cellulare GSM non potesse essere considerata soltanto uno sviluppo tecnico della radiotelefonia cellulare analogica di più vecchia concezione. Al contrario, in considerazione del fatto che una mera sostituzione della radiotelefonia analogica con il sistema GSM non poteva essere prevista a breve termine, doveva ritenersi che i servizi GSM rappresentassero verosimilmente un mercato distinto da quello della radiotelefonia analogica<sup>22</sup>.

Questa conclusione a cui pervengono la Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha un diretto impatto sulla questione relativa all'accesso al mercato: a quali operatori deve essere dato accesso a questo nuovo, distinto mercato? Uno dei nodi principali da sciogliere nell'ambito della regolamentazione del mercato UMTS è se gli operatori mobili esistenti debbano anch'essi accedere al nuovo mercato e quali condizioni debbano essere adottate al fine di promuovere la concorrenza.

## 5. LE SCELTE REGOLAMENTARI.

Come già ricordato, ai sensi della Decisione, gli Stati membri devono adottare le norme relative al sistema di concessione delle licenze entro il 1° gennaio 2000, al fine di garantire l'introduzione progressiva e coordinata dell'UMTS nei rispettivi territori a partire dal 1° gennaio 2002.

<sup>20</sup> Causa n. 6-72, *Europemballage Corporation e Continental Can Company Inc. c. Commissione*, Racc. 1973, p. 215.

<sup>21</sup> Decisione della Commissione del 4 ottobre 1995 relativa alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonia GSM in Italia, G.U.C.E. 1995 L280/49.

<sup>22</sup> Analogamente l'Autorità Garante

della Concorrenza e del Mercato: « il servizio GSM costituisce un nuovo servizio rispetto ai precedenti servizi di radiotelefonia mobile, pur tenendo conto della parziale sostituibilità che esso presenta con quello analogico (cosiddetto TACS) » — « Settore della radiotelefonia mobile cellulare » — del 23 giugno 1993, in *Bollettino* n. 14/1993.



Tali scelte regolamentari dovranno essere compiute nel rispetto del quadro giuridico comunitario vigente<sup>23</sup>. In particolare, con riferimento alla disciplina delle licenze individuali, la Decisione richiama<sup>24</sup> la direttiva 97/13/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (« direttiva licenze ») e la direttiva 96/2/CE della Commissione (« direttiva mobile ») e precisa che, in primo luogo, le licenze individuali dovrebbero essere limitate alla creazione e/o al funzionamento delle reti UMTS. In secondo luogo, il numero di licenze UMTS può essere limitato esclusivamente per provata insufficiente capacità dello spettro di frequenza. Infine, le licenze dovrebbero essere rilasciate sulla base di criteri obiettivi, non discriminatori, dettagliati e proporzionali, a prescindere dalla circostanza che i richiedenti siano o meno già operatori di altri sistemi.

L'introduzione di un sistema di concessione delle licenze UMTS, nell'ambito del quadro comunitario di riferimento, comporta la prioritaria definizione di tre problemi di regolamentazione:

- 1) l'individuazione del numero ottimale di licenze da assegnare;
- 2) la definizione delle modalità di contribuzione per l'assegnazione delle frequenze;
- 3) la definizione del processo di aggiudicazione delle licenze.

### 5.1. *L'individuazione del numero di licenze.*

La normativa comunitaria e quella nazionale di recepimento prevedono la possibilità di limitare il numero di licenze individuali per servizi di comunicazione solo in relazione alla disponibilità delle risorse.

In particolare, il D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318 (il « Regolamento »)<sup>25</sup> e il successivo Decreto Ministeriale 25 novembre 1997 (il « Decreto licenze »)<sup>26</sup> stabiliscono espressamente che il numero delle licenze individuali può essere limitato esclusivamente in relazione ad insufficienti disponibilità dello spettro di frequenza e per

<sup>23</sup> Il considerando n. 9 della Decisione richiama in particolare la direttiva 96/2/CE in relazione alle comunicazioni mobili e personali (G.U.C.E. 1996 L20/59); la direttiva 96/19/CE sulla completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni (G.U.C.E. 1996 L74/13), la direttiva 97/13/CE relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazioni (G.U.C.E. 1997 L117/15), la direttiva 97/33/CE sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attra-

verso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta « ONP » (G.U.C.E. 1997 L199/32) e la direttiva 97/66/CE sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (G.U.C.E. 1998 L24/1).

<sup>24</sup> Considerando n. 11 della Decisione.

<sup>25</sup> Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, suppl. ord. alla GU n. 221 del 22 settembre 1997.

<sup>26</sup> Disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, GU n. 283 del 4 dicembre 1997.

il tempo necessario a rendere disponibili numeri sufficienti<sup>27</sup>. Inoltre, l'articolo 6, comma 14, del Regolamento, riproducendo quanto disposto dalla direttiva mobile<sup>28</sup>, dispone che finché vi siano frequenze disponibili, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (« l'Autorità ») è tenuta a rilasciare licenze individuali ad ogni richiedente sulla base di procedure aperte, non discriminatorie e trasparenti. Il successivo comma 15 prevede, tra l'altro, che l'Autorità, qualora ricorrano le condizioni per limitare il numero delle licenze individuali, debba comunque pubblicare la relativa decisione, indicandone le ragioni.

Le disposizioni normative vigenti, dunque, non impongono alcuna limitazione al numero delle licenze UMTS assegnabili. Al contrario, tale limitazione risulta legittima soltanto ove giustificata, in base al principio di proporzionalità, da una insufficiente disponibilità di frequenze rispetto alle esigenze di efficienza dei servizi in questione<sup>29</sup>.

In conformità con queste disposizioni, il decreto 1° aprile 1998<sup>30</sup> aveva fissato ad una unità il numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS 1800<sup>31</sup> con la licitazione conclusasi nel giugno 1998. Le risorse di spettro disponibili alla data dell'adozione del decreto, infatti, non consentivano l'immediato rilascio di più di una licenza per l'espletamento del servizio a livello nazionale. Un ulteriore frazionamento delle frequenze disponibili non avrebbe consentito la prestazione di un servizio nazionale. Tuttavia, lo stesso decreto prevedeva il riesame del limite complessivo di tre operatori sul mercato italiano dei servizi radiomobili paneuropei entro il 1° luglio 1999, al fine di verificare la possibilità di bandire procedimenti per il rilascio di ulteriori licenze. Ai sensi del successivo provvedimento della presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998<sup>32</sup>, infatti, veniva comunque riservata la facoltà di rilasciare ulteriori licenze individuali per il servizio radiomobile pubblico DCS 1800.

Successivamente, con provvedimento dell'Autorità del 22 marzo 1999<sup>33</sup>, il limite relativo agli operatori mobili è stato accresciuto di

<sup>27</sup> Art. 2, comma 8, del Regolamento; art. 2, comma 6, del Decreto licenze.

<sup>28</sup> Articolo 1 (3).

<sup>29</sup> Si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, « Concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali » del 26 marzo 1998, in Bollettino n. 15/1998.

<sup>30</sup> Decreto Ministeriale 1° aprile 1998, « Numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS 1800 », GU n. 93 del 22 aprile 1998.

<sup>31</sup> La licitazione è stata indetta con bando pubblicato sulla GU, Foglio inserzioni n. 78, del 3 aprile 1998.

<sup>32</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998 recante « Misure per garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali », GU n. 93 del 22 aprile 1998.

<sup>33</sup> Delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 20/99 del 22 marzo 1999 recante « Riesame del numero di licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico GSM (DCS) 1800 », in Bollettino del Ministero delle Comunicazioni n. 4/99.

un'unità. Verificata infatti la disponibilità di ulteriori bande di frequenza assegnabili<sup>34</sup>, l'Autorità ha ritenuto che, ai fini dell'espletamento della gara per l'assegnazione di ulteriori licenze per il servizio radiomobile pubblico in standard DCS 1800, il numero di licenze immediatamente rilasciabili fosse limitato ad un'unità.

Il nuovo limite complessivo di quattro operatori sul mercato italiano dei servizi radiomobili paneuropei sarà oggetto di riesame, entro il 22 marzo del 2000, al fine di verificare le possibilità esistenti in ordine al rilascio di eventuali ulteriori licenze.

In merito alla disponibilità in Italia delle bande di riferimento per i servizi UMTS, il piano di ripartizione delle frequenze<sup>35</sup> prevede che le bande 1885-2055 MHz e 2110-2200 MHz siano destinate « all'impiego su base mondiale al futuro sistema pubblico mobile terrestre di telecomunicazioni (FPLMTS). Tale utilizzazione non deve precludere l'impiego di queste bande da parte degli altri servizi ai quali sono attribuite ». Il piano dispone inoltre che tali bande dovranno essere rese disponibili per il sistema FPLMTS in accordo con la risoluzione 212 del regolamento delle radiocomunicazioni<sup>36</sup>.

L'attuale utilizzazione di parte delle bande in questione per servizi diversi solleva la necessità di procedere rapidamente ad interventi correttivi di riallocazione delle frequenze. Tali interventi in realtà dovrebbero collocarsi nell'ambito di una azione generale destinata a realizzare una più efficiente gestione dello spettro radioelettrico ed in particolare una più estesa assegnazione di risorse spettrali ai servizi cellulari<sup>37</sup>. In Italia, infatti, lo spettro radio è congestionato dai servizi radiotelevisivi e tale circostanza rischia di penalizzare lo sviluppo presente e futuro dei servizi di comunicazione mobile.

È auspicabile pertanto che si proceda ad un adeguamento celere ed efficiente della ripartizione dello spettro finalizzato ad un suo effettivo utilizzo in conformità agli standard stabiliti a livello internazionale. La riallocazione all'UMTS delle frequenze attualmente destinate alla fornitura di altri servizi si rende necessaria per consentire il pieno sviluppo dei più evoluti sistemi digitali di terza generazione. Tale esigenza trova conforto anche nelle disposizioni della Decisione<sup>38</sup> che sottolineano la necessità di liberare una

<sup>34</sup> In particolare, 10 MHz a partire dal 1° luglio 1999 e 5 MHz entro il 1° gennaio 2002, per complessivi 15 MHz su tutto il territorio nazionale. Ai sensi degli orientamenti comunitari richiamati dall'Autorità, 15 MHz costituiscono l'assegnazione minima di frequenze nella banda 1800 MHz necessaria ad operare su base nazionale nel lungo periodo con disponibilità di bande proporzionale alla crescita del traffico dell'operatore entrante.

<sup>35</sup> Nota 73A del Decreto Ministeriale

31 gennaio 1983, « Approvazione del piano nazionale di ripartizione delle frequenze », suppl. ord. alla GU n. 47 del 17 febbraio 1983, modificato, da ultimo, dal Decreto Ministeriale 26 marzo 1998, GU n. 93 del 22 aprile 1998.

<sup>36</sup> Cf. *supra*, nota 23.

<sup>37</sup> In tal senso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, « Concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali » del 26 marzo 1998, cit.

<sup>38</sup> Considerando n. 13.

quantità sufficiente di spettro con un anticipo tale da permettere un'offerta di servizi mobili multimediali ampia e competitiva.

Nei limiti consentiti dalle frequenze rese disponibili, il numero di licenze UMTS assegnabili è poi funzione di due diversi ordini di considerazioni, il primo inerente l'assetto competitivo del mercato, il secondo inerente l'esigenza di un'efficiente utilizzazione dello spettro.

Con riferimento al primo ordine di considerazioni, i principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza impongono, com'è noto, la presenza di un numero di operatori tale da mantenere e promuovere un mercato pienamente competitivo<sup>39</sup>.

Con riferimento all'utilizzazione efficiente dello spettro, si sottolinea che questa è conseguibile soltanto con l'attribuzione, a ciascun operatore, di un « pacchetto » minimo di frequenze. La parcellizzazione delle assegnazioni di frequenze al di sotto di specifiche soglie, infatti, da un lato pregiudica l'utilizzo efficiente dello spettro, non consentendo l'implementazione di funzionalità di rete ad uso più intensivo, dall'altro non consente l'ottimizzazione degli investimenti infrastrutturali sottostanti, con evidenti ripercussioni sui profili finanziari degli operatori interessati.

Inoltre, è opportuno segnalare che la decisione sul numero di licenze comporta conseguenze di rilievo sociale non trascurabili, sia sotto il profilo di impatto ambientale a causa della proliferazione di infrastrutture, sia sotto il profilo dell'inquinamento elettromagnetico a causa dell'aumentata esposizione alle onde elettromagnetiche. Si ricorda, in proposito, che il decreto Ronchi<sup>40</sup>, al fine di tutelare la salute umana, impone limiti all'emissione di radiofrequenze che possono influire significativamente sulla possibilità di installare e gestire impianti radioelettrici.

### *5.2. Le modalità di contribuzione per l'assegnazione di frequenze.*

Anche la previsione di meccanismi di contribuzione per l'assegnazione delle frequenze assume rilievo in relazione al problema dell'uso efficiente dello spettro. Tali meccanismi, infatti, se opportunamente disegnati, possono risolversi in un incentivo automatico all'utilizzo efficiente delle risorse assegnate.

In conformità con quanto disposto dalla direttiva licenze<sup>41</sup>, l'articolo 6, comma 21 del Regolamento prevede che i contributi im-

<sup>39</sup> Articolo 2 (4) della direttiva 90/388/CEE modificata da ultimo dalla direttiva mobile.

<sup>40</sup> Decreto Ministeriale 10 settembre 1998, n. 381 contenente « Norme per la de-

terminazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana », GU n. 257 del 3 novembre 1998.

<sup>41</sup> Articolo 11 (2).

posti al fine di assicurare l'uso ottimale di risorse scarse devono essere non discriminatori e tenere conto in particolare della necessità di incoraggiare lo sviluppo di servizi innovativi e la competitività.

Affinché detti requisiti siano soddisfatti, è necessario in primo luogo che i contributi riflettano la scarsità delle frequenze e ne promuovano l'uso ottimale. A riguardo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ritiene che l'individuazione di un contributo commisurato al numero di frequenze assegnate sia, in linea di principio, più efficiente per lo sfruttamento ottimale di tali risorse rispetto alla previsione di una contribuzione annua definita in percentuale dei ricavi di esercizio<sup>42</sup>.

In secondo luogo, i contributi devono essere imposti a tutti gli operatori interessati. Nelle decisioni relative alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonía GSM in Italia e in Spagna<sup>43</sup>, al fine di eliminare la distorsione della concorrenza derivante dal pagamento iniziale imposto al secondo gestore, la Commissione richiese ai rispettivi governi di imporre un pagamento identico all'operatore dominante o, in alternativa, di adottare misure correttive equivalenti in termini economici, al pagamento effettuato.

Infine, è necessario che i contributi non siano imposti, o siano imposti in misura ridotta, ove pregiudichino lo sviluppo di servizi innovativi e/o la competitività.

Per quanto riguarda la determinazione del contributo, una prima modalità di definizione è rappresentata dal pagamento di una quota fissa iniziale quale *lump sum* per l'intero periodo di occupazione delle frequenze.

Una seconda modalità, che è quella più adottata, prevede invece il pagamento di un contributo annuo composto da una quota fissa ed una variabile. La quota variabile, commisurata ai ricavi per frequenza, rappresenta il sistema di tariffazione delle frequenze che più fedelmente rispecchia il valore economico delle stesse. Essa però è del tutto indifferente rispetto all'efficienza dell'operatore in quanto un gestore più efficiente che ottenga ricavi più elevati è tenuto a versare un contributo più alto. Al contrario, il contributo fisso per frequenza assegnata incentiva un più efficiente utilizzo di questa risorsa, in quanto è indipendente dai risultati economici dell'operatore.

---

<sup>42</sup> « Concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali » del 26 marzo 1998, cit.

<sup>43</sup> Decisione della Commissione del 4 ottobre 1995 relativa alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonía

GSM in Italia, cit., e decisione della Commissione del 18 dicembre 1996 relativa alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonía GSM in Spagna, G.U.C.E. 1997 L76/19.

### 5.3. *La definizione del processo di aggiudicazione e l'individuazione dei soggetti ammessi a parteciparvi.*

In ordine alla definizione del processo di aggiudicazione delle licenze, occorre rilevare che il rispetto del principio della libera concorrenza, insieme a quello dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, impongono nella scelta dei licenziatari l'introduzione di meccanismi atti ad assicurare l'effettiva competizione fra tutti gli aspiranti.

Conformemente al principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono liberi di scegliere le procedure e l'ammontare degli oneri relativi al rilascio delle licenze ma hanno l'obbligo di rispettare i principi fondamentali indicati dalla direttiva licenze. In particolare, la priorità a un regime di autorizzazioni «leggero», il rispetto dei principi di trasparenza, l'obiettività e non discriminazione, la durata massima delle procedure di concessione, la previsione di oneri che riflettano i costi amministrativi sostenuti per la procedura<sup>44</sup>.

L'assegnazione delle licenze UMTS può svolgersi secondo due sistemi di selezione, l'asta (procedura competitiva) o la gara (il c.d. «*beauty contest*», o procedura comparativa), ciascuno dei quali presenta vantaggi e limiti. In linea generale, la scelta fra l'uno o l'altro dipende dalla rilevanza che i requisiti tecnici ed economici degli eventuali partecipanti assumono in ordine all'obiettivo di garantire l'efficienza e/o qualità del servizio<sup>45</sup>.

L'asta consiste in un pubblico incanto a conclusione del quale la licenza viene aggiudicata all'operatore che offre il prezzo più vantaggioso. L'asta presenta il duplice vantaggio della trasparenza della procedura e di un introito immediato a favore dell'Amministrazione, introito che alcune teorie economiche<sup>46</sup> ritengono il più vicino possibile al valore economico del bene aggiudicato (nel caso di specie, le frequenze). Tuttavia, e ciò rappresenta uno svantaggio significativo, l'ingente pagamento iniziale sostenuto dall'operatore assegnatario può tradursi successivamente in tariffe più elevate a danno degli utenti, e/o in investimenti, in infrastrutture, tecnologia e ricerca, necessariamente più contenuti.

In linea generale, l'asta non sembra costituire la modalità di selezione più favorevole all'ingresso di nuovi operatori sul mercato

<sup>44</sup> Comunicazione della Commissione sull'applicazione e funzionamento delle direttive sulle frequenze per le comunicazioni mobili, cit.

<sup>45</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, «Instaurazione di un re-

gime di concorrenza nel mercato della radiotelefonica mobile» del 21 novembre 1991, in Bollettino n. 12/1991.

<sup>46</sup> Per tutti, si veda M. WATERSON, *Regulation of the firm and natural monopoly*, (1988) Basil Blackwell - Oxford.

in quanto tende a favorire candidati con minori costi di capitale (operatori dominanti o società appartenenti a *public utilities*) rispetto ad operatori genuinamente nuovi.

Il sistema della gara (licitazione privata), invece, seleziona il migliore offerente sulla base di criteri di selezione preventivamente stabiliti, sia di ordine generale sia più specificamente legati all'oggetto della licenza. Il meccanismo di valutazione, che può comportare tempi anche molto lunghi, risulta caratterizzato da un'ampia discrezionalità e presta il fianco a contestazioni ed a conseguenti appendici giurisdizionali che possono rallentare ulteriormente l'aggiudicazione definitiva delle licenze.

Ai fini dell'instaurazione da un lato di un meccanismo effettivamente competitivo nella presentazione delle offerte, dall'altro di procedure di incontestabile trasparenza nella loro valutazione, il bando di gara dovrebbe contenere criteri di valutazione semplici e oggettivamente quantificabili, nonché prevedere che la procedura di definizione degli elementi essenziali della valutazione sia preliminarmente resa nota alle imprese partecipanti alla licitazione<sup>47</sup>.

A questo riguardo, ad esempio, la previsione fra i criteri di scelta di un parametro relativo alla miglior offerta dal punto di vista economico rileva positivamente sotto un duplice profilo. Tale criterio, infatti, da un lato è funzionale ad una allocazione ottimale delle risorse scarse, dall'altro consente di ancorare a parametri oggettivi la valutazione delle offerte presentate.

La procedura di gara è quella più diffusamente utilizzata a livello europeo per l'assegnazione di licenze per i servizi di comunicazione mobili e personali. In esito ad una procedura di gara, ad esempio, sono state aggiudicate in Finlandia le prime licenze UMTS<sup>48</sup>. La procedura d'asta, tuttavia, sta progressivamente affermandosi in alcuni Stati membri, in particolare nel Regno Unito,

<sup>47</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, «Disciplinare della gara per il rilascio di una licenza individuale per il servizio radiomobile pubblico di comunicazione numerico DCS 1800» del 16 aprile 1998, in Bollettino n. 21/1998.

<sup>48</sup> Il governo finlandese è stato il primo al mondo a rilasciare licenze per le reti mobili UMTS. In esito ad una procedura di gara aperta il 15 novembre 1998, il Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni ha rilasciato quattro licenze nazionali il 18 marzo 1999. Le licenze, di durata ventennale, sono state assegnate a Sonera, Telia Mobile, Radiolinja Ab, Suomen Kolmegee. Esse prevedono che siano impiegati standard tecnologici conformi a quelli ap-

provati dall'UIT e che, in conformità con quanto disposto dalla Decisione UMTS, i servizi siano resi disponibili a partire dal 1° gennaio 2002. Non sono imposti limiti minimi di copertura geografica e/o di sviluppo della rete. Tuttavia, il Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni può revocare o modificare la licenza, qualora l'attività non venga esercitata o venga esercitata soltanto su una porzione limitata del territorio nazionale. Non è previsto, al momento, alcun obbligo di roaming a carico degli operatori che dispongano di reti GSM. Il Ministero non esclude tuttavia un'evoluzione della regolamentazione nazionale in materia, in relazione agli sviluppi del relativo dibattito in sede comunitaria.

dove il governo ha annunciato un'asta per le licenze UMTS<sup>49</sup>, in Olanda<sup>50</sup> ed in Germania.

Un'ulteriore scelta regolamentare, in relazione al processo di aggiudicazione delle licenze, riguarda la definizione di eventuali limiti soggettivi in riferimento agli operatori ammessi a partecipare.

A riguardo, la Decisione dispone che le licenze siano rilasciate a prescindere dal fatto che i richiedenti siano o no già operatori di altri sistemi<sup>51</sup>, e che secondo la normativa comunitaria non dovrebbe esserci discriminazione tra gli operatori GSM ed i nuovi entranti sui mercati UMTS<sup>52</sup>. Infatti, un mercato delle telecomunicazioni competitivo ed efficiente può costruirsi sulla giusta combinazione fra l'esperienza degli operatori già esistenti sul mercato e la concorrenza introdotta dagli operatori nuovi entranti.

Nel quadro regolamentare italiano, il provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998<sup>53</sup> dispone che «la licenza ovvero la concessione per lo svolgimento del servizio radiomobile pubblico TACS, GSM o DCS 1800, non costituisce titolo per lo svolgimento del servizio su tecnologia UMTS». Analogamente, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha ribadito che la futura licenza che verrà rilasciata per il servizio radiomobile pubblico in tecnologia DCS 1800<sup>54</sup>, non costituisce titolo per lo svolgimento del servizio su tecnologia UMTS<sup>55</sup>.

Pur tuttavia, non sembrano sussistere ragioni che giustificano *a priori* l'esclusione nei confronti degli operatori mobili già titolari di licenze GSM e DCS 1800 dalle procedure di assegnazione delle licenze UMTS qualora si promuova allo stesso tempo l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti. In questa direzione si è mosso il Regno Unito, il cui Governo ha annunciato che il più ampio dei cinque pacchetti di frequenze messi all'asta per le licenze UMTS sarà riservato ad un nuovo operatore.

La scelta dei soggetti cui le licenze potranno essere aggiudicate è evidentemente funzione della definizione del mercato dell'UMTS adottata dalle singole autorità nazionali. Se l'UMTS costituisce, come sembra, un nuovo mercato distinto da quello del GSM e

<sup>49</sup> Il governo inglese ha annunciato l'assegnazione di cinque licenze UMTS entro la fine dell'anno 2000, di cui quattro agli operatori mobili esistenti ed una ad un operatore nuovo entrante.

<sup>50</sup> In Olanda anche le licenze per il GSM 1800 sono state aggiudicate nel 1998 con una procedura d'asta.

<sup>51</sup> Considerando n. 11.

<sup>52</sup> Considerando n. 21.

<sup>53</sup> Articolo 11, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998 recante «Misure per ga-

rantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali», cit.

<sup>54</sup> Licitazione indetta con bando pubblicato sulla GU, Foglio inserzioni n. 121, del 26 maggio 1999.

<sup>55</sup> Articolo 12, comma 2 della delibera n. 66/99 recante «Misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali da parte di tutti gli operatori e criteri e modalità per l'assegnazione delle frequenze», GU n. 139 del 16 giugno 1999.



non soltanto la naturale evoluzione di questo, gli operatori mobili esistenti ed i nuovi entranti devono potervi accedere alle medesime condizioni.

#### 6. L'INTRODUZIONE DI CONDIZIONI PRO-COMPETITIVE.

Come richiamato dalla Decisione<sup>56</sup>, perché possano essere realizzati gli obiettivi perseguiti dall'azione comunitaria, vale a dire una copertura ininterrotta e globale, l'abbattimento dei costi e un'offerta di servizi innovativi, è necessario che sia garantita un'apertura rapida del mercato tale da determinare un livello sufficiente di concorrenza.

Se è vero che un sistema di concorrenza non alterata può garantirsi solo se venga assicurata l'uguaglianza delle opportunità fra i vari operatori economici<sup>57</sup>, allora a tutti gli operatori del futuro sistema UMTS dovranno essere garantite condizioni paritarie di accesso al mercato. Ciò, in particolare, qualora accanto ai nuovi entranti vengano assegnate licenze UMTS anche agli operatori mobili esistenti. L'esigenza di garantire tale *par condicio*, unita a quella di evitare comportamenti discriminatori e non trasparenti degli operatori GSM già presenti, pone la questione dell'«entrata assistita» a favore dei soggetti nuovi entranti.

Appare cioè necessario considerare, al fine di regolare i rapporti fra gli esistenti gestori GSM ed i nuovi entranti nella prima fase di avvio dei servizi di comunicazione su standard UMTS, l'adozione di misure asimmetriche procompetitive finalizzate a garantire un ingresso rapido e competitivo dei nuovi operatori.

A questo proposito, appare possibile che verranno utilizzate a livello regolamentare le misure che hanno accompagnato l'introduzione dei sistemi digitali, soprattutto nel caso delle terze e quarte licenze nazionali, operanti sulle frequenze 900 e 1800. Tra queste misure, quella che sembra assumere maggiore importanza è il riconoscimento di un diritto al roaming nazionale sulle reti GSM da parte dei nuovi operatori UMTS.

Dal punto di vista tecnico, la funzionalità di roaming appare particolarmente efficace in quanto garantisce elevate prestazioni e facilità d'uso da parte dell'utente. Dal punto di vista dell'assetto competitivo del mercato, il roaming costituisce indiscutibilmente un fattore chiave per gli operatori dei sistemi UMTS. Le reti e le infrastrutture in genere degli operatori esistenti rappresentano un valore che i soggetti nuovi entranti non sono in grado di ripro-

<sup>56</sup> Considerando n. 4.

<sup>57</sup> Causa C-202/88, Francia c. Commissione, Racc. 1991, pag. I-1271.

durre nel breve periodo. In quanto tali, esse attribuiscono un significativo vantaggio competitivo agli operatori GSM.

Inoltre, si ricorda che l'UMTS aspira ad essere un servizio veramente globale, in altri termini un servizio accessibile attraverso molteplici reti di accesso. Perché tale aspirazione sia realizzata, e perché i terminali bibanda e bimodali, o addirittura multibanda e multimodali, necessari a tal fine possano funzionare, è indispensabile che il roaming nazionale sia consentito senza limitazioni. In ambiente UMTS, infatti, l'interoperabilità tra i diversi sistemi attivi a livello nazionale assume un ruolo fondamentale.

Alla luce dell'evoluzione delle reti intelligenti e della circostanza che i fornitori di servizi e di contenuti (*service providers e content providers*) assumeranno un ruolo di primo piano nello sviluppo dell'UMTS, sarà necessario considerare il roaming nazionale non soltanto in relazione agli operatori di rete ma anche ai *service providers*.

Si ritiene tuttavia che, in un mercato competitivo quale sarà quello dei servizi UMTS, la definizione dei termini e delle condizioni per il roaming debba essere lasciata alle trattative commerciali fra gli operatori interessati, piuttosto che essere disciplinata rigidamente con interventi regolamentari<sup>58</sup>. Con riferimento alle condizioni del roaming, si noti, ad esempio, che il servizio di roaming nazionale a favore dell'aggiudicatario della futura licenza DCS 1800 in Italia deve essere prestato a condizioni che, dal punto di vista tecnico, non devono essere più restrittive rispetto ai vigenti accordi di roaming tra gli attuali operatori e, dal punto di vista economico, devono prevedere prezzi orientati ai costi<sup>59</sup>.

In linea di principio, si ritiene che il diritto di roaming possa assumere un reale valore proconcorrenziale solo se temporalmente limitato ed accompagnato da chiari termini di *roll-out* della rete da parte del nuovo entrante. In occasione del rilascio della prima licenza DCS 1800, il diritto al roaming nazionale sulle reti GSM è stato riconosciuto al soggetto aggiudicatario fino a diciotto mesi dalla messa a disposizione delle frequenze richieste per l'espletamento del servizio<sup>60</sup>. Analogamente, a favore dell'aggiudicatario della futura licenza DCS 1800 è stato previsto il diritto al roaming nazionale sulle reti GSM e DCS degli attuali concessionari e licenziatari del servizio radiomobile pubblico fino a diciotto mesi dall'avvio commerciale del servizio<sup>61</sup>.

Accanto al roaming nazionale, molti Stati membri hanno anche concesso al nuovo entrante DCS 1800 la possibilità di condivisione

<sup>58</sup> Si veda, in proposito, « *Considerations of Licensing conditions for UMTS network operations* », UMTS Forum, 7 settembre 1998 (<http://www.ums-forum.org/reports.html>).

<sup>59</sup> Articolo 4, comma 3, della delibera dell'Autorità del 9 giugno 1999 n. 69/99, cit.

<sup>60</sup> Articolo 6, comma 1, del decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998 recante « Misure per garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali », cit.

<sup>61</sup> Articolo 4, commi 1 e 2, della delibera dell'Autorità del 9 giugno 1999, n. 69/99, cit.

degli impianti e dei siti trasmissivi utilizzati dagli operatori GSM. Anche in questo proposito si ritiene che, al fine di incentivare il rapido sviluppo delle infrastrutture e l'introduzione dei nuovi servizi, la condivisione debba essere consentita lasciando alle negoziazioni commerciali fra i soggetti interessati la definizione delle relative condizioni. Il diritto di ottenere, insieme all'obbligo di concedere, la condivisione di impianti e siti utilizzati per servizi radiomobili pubblici è stato previsto nei confronti dell'aggiudicatario della prima e della futura licenza DCS 1800 in Italia. In entrambi i casi, è stato previsto che i prezzi praticati per le predette condivisioni siano orientati ai costi<sup>62</sup>.

Un'altra misura adottata da molti Stati membri in occasione delle prime licenze DCS 1800 è stata quella della diversificazione dei tempi di avvio commerciale dei servizi degli operatori nuovi entranti rispetto ai preesistenti gestori GSM. In Italia, un termine di favore di sei mesi, ad esempio, è stato concesso al nuovo operatore in occasione della prima gara per l'espletamento del servizio radiomobile pubblico DCS 1800<sup>63</sup>. La fornitura del servizio DCS 1800 da parte dei concessionari del servizio GSM, infatti, non poteva avvenire prima di sei mesi dal rilascio della licenza individuale per il servizio DCS 1800.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva segnalato in proposito che, per assumere un reale valore proconcorrenziale, l'asimmetria temporale doveva decorrere a partire dall'effettivo avvio commerciale del servizio da parte dei nuovi operatori, piuttosto che dal rilascio della relativa licenza<sup>64</sup>.

Infine, un'altra misura sovente adottata è quella di assegnare bande di frequenza GSM (GSM 900 o DCS 1800) ai soggetti nuovi entranti. Tuttavia, questa soluzione appare improponibile nel medio periodo in Italia, vista la saturazione dello spettro radioelettrico nelle bande di frequenza riservate al servizio GSM.

## 7. CONCLUSIONI.

Le scelte regolamentari che si porranno di qui a breve agli Stati membri che vorranno rispettare il calendario stabilito dal legislatore europeo per l'introduzione dei sistemi UMTS, presuppongono

<sup>62</sup> Articolo 8, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998, cit. e Articolo 6, comma 1, della delibera dell'Autorità del 9 giugno 1999 n. 69/99 cit.

<sup>63</sup> Articolo 4, comma 5, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1998, cit., in conformità con quanto disposto dalla Legge 27 febbraio 1998, n.

29 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 dicembre 1997, n. 455, recante disposizioni urgenti nel settore delle comunicazioni radiomobili, GU n. 59 del 12 marzo 1998.

<sup>64</sup> « Concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali » del 26 marzo 1998, cit.

la soluzione di questioni di estrema importanza. Le soluzioni prescelte avranno molto probabilmente un impatto su tutto il settore delle telecomunicazioni, fisse e mobili, viste le proprietà intersettoriali che caratterizzano i nuovi sistemi.

Innanzitutto, la scelta principale da compiere è se anche gli operatori mobili esistenti debbano avere accesso ai sistemi UMTS. A favore di questa soluzione sembrano orientati un certo numero di Stati membri, tra cui la Finlandia, il Regno Unito, la Norvegia e la Svezia.

In tali Stati hanno prevalso considerazioni che beneficiano lo sviluppo tecnologico e commerciale. Un'esclusione dalle nuove licenze UMTS è stata infatti considerata troppo penalizzante per gli operatori mobili esistenti. L'offerta di servizi multimediali è apparsa alle autorità di questi Stati come un'evoluzione naturale della sola offerta di voce e dati oggi disponibile via radiomobile. Nel Regno Unito, in particolare, le autorità di regolamentazione nazionali hanno deciso di riservare quattro licenze ai quattro operatori di comunicazioni mobili esistenti (Cellnet, Vodafone, Orange e One-2-One) ed una, con una banda di frequenze più cospicua, ad un operatore nuovo entrante.

A complemento di una tale scelta possono poi essere adottate una serie di misure che facilitino l'accesso del nuovo operatore (o nuovi operatori), quale, fra tutte, il riconoscimento del diritto al roaming sulle reti degli operatori esistenti. Tuttavia, per essere una misura effettivamente pro-competitiva e non eccessivamente penalizzante nei confronti degli operatori esistenti, occorrerà annesso a tale diritto al roaming anche una serie di precisi obblighi relativi al roll-out della rete dell'operatore nuovo entrante. In tal modo, nell'arco di un periodo di tempo preventivamente delimitato, l'operatore nuovo entrante dovrà essere in grado di offrire il proprio servizio su una fascia di territorio sempre più ampia prescindendo dalle reti altrui ed investendo sulla propria.

Un discorso a parte meritano i *service providers* ed i *content providers*, che assumeranno un ruolo di primaria importanza nel mercato dei servizi UMTS. Lo sviluppo di servizi avanzati di tipo multimediale sulle reti UMTS comporterà infatti la presenza di numerosi fornitori di contenuti, responsabili della creazione dei servizi da offrire agli utenti finali. L'eventuale accesso di tali fornitori di servizi alle reti degli operatori esistenti o degli operatori nuovi entranti attraverso il roaming nazionale dovrà essere attentamente valutato dai regolatori nazionali e si baserà su scelte di politica industriale proprie di ciascuno Stato membro. In particolare, occorrerà decidere se promuovere, all'interno di ciascun mercato nazionale, l'incremento delle reti e delle infrastrutture o quello dei servizi, nel rispetto della concorrenza ed a beneficio dell'utente finale.

I regolatori nazionali dovranno valutare se, a causa della complessità di realizzazione dei nuovi sistemi, degli elevati investi-

menti necessari sia per la costruzione della rete che per la creazione dei contenuti, non sia opportuno concedere agli operatori che ne facciano richiesta delle licenze sperimentali. In questo senso si è orientata la Norvegia, il cui regolatore nazionale ha recentemente rilasciato tre licenze per la sperimentazione dei servizi UMTS. Tali licenze, valide fino al 31 agosto 2000, sono state rilasciate a Telenor AS, Teletopia AS e NetCom AS. A tali operatori è stato concesso il diritto di sperimentare i nuovi servizi su alcune parti del territorio nazionale.

Infine, il presupposto fondamentale alla nascita e crescita del mercato UMTS si basa sulle scelte che le autorità nazionali compieranno in tema di rielaborazione dei piani frequenze e di allocazione dello spettro agli operatori. A questi ultimi dovrà, infatti, essere dato accesso ad un numero congruo di frequenze in tempi rapidi e certi. Solo così l'industria europea riuscirà a mantenere il primato nel settore delle comunicazioni mobili.