



Allegato A alla delibera n. 58/21/CONS

**CONSULTAZIONE PUBBLICA SUI NUOVI CRITERI PER LA
DETERMINAZIONE DEI CONTRIBUTI ECONOMICI PER LA PROROGA
DELLA DURATA DEI DIRITTI D'USO DELLE FREQUENZE NELLA BANDA
3400-3600 MHZ FISSATI CON DELIBERA N. 183/18/CONS, IN
OTTEMPERANZA ALLE SENTENZE DEL TAR PER IL LAZIO NN.
13553/2019, 13556/2019, 13558/2019, 13561/2019, 13564/2019, 13566/2019,
13567/2019, 13568/2019, 13570/2019**

1. Introduzione

1. Con la delibera n. 509/20/CONS, l'Autorità, in esecuzione delle sentenze del TAR per il Lazio nn. 13553/2019, 13556/2019, 13558/2019, 13561/2019, 13564/2019, 13566/2019, 13567/2019, 13568/2019, 13570/2019, ha avviato il procedimento concernente la definizione di nuovi criteri per la determinazione dei contributi economici relativi alla proroga della durata dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3400-3600 MHz, già fissati con la delibera n. 183/18/CONS.
2. Con le predette sentenze, infatti, il TAR ha accolto *in parte qua* i ricorsi proposti dalle società Iliad Italia S.p.A., Telecom Italia S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A.¹ e, per l'effetto, ha annullato la delibera n. 183/18/CONS nella parte in cui ha ritenuto ragionevole, proporzionato e non discriminatorio parametrare i contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3400-3600 MHz al prezzo di riserva per l'aggiudicazione delle frequenze della banda contigua 3600-3800 MHz², ritenendo dunque meritevoli di accoglimento le deduzioni dei ricorrenti in ordine alla notevole differenza venutasi a determinare tra il valore economico di detti contributi di proroga per la banda 3400-3600 MHz e il prezzo finale dell'offerta aggiudicataria media dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3600-3800 MHz all'esito della gara 5G.
3. In particolare, nelle sentenze nn. 13553, 13556, 13558, 13561 si legge che *“considerato che al termine della gara per l'attribuzione dei diritti d'uso di frequenze 3600-3800 MHz, la trattativa aveva individuato un valore ben superiore al prezzo posto a base d'asta, il MISE e l'Autorità avrebbero dovuto introdurre gli opportuni correttivi sopra accennati, fissando l'entità del contributo per la proroga delle frequenze 3400-3600 MHz tenendo in considerazione il valore di aggiudicazione delle frequenze contigue assegnate all'esito dell'asta”*.
4. Nello stesso senso, nella sentenza n. 13570 il TAR ha affermato che *“[a]tteso che il valore effettivo delle risorse in questione è fornito principalmente dal mercato di riferimento, i contributi per la proroga dei diritti d'uso per cui è causa avrebbero, dunque, dovuto essere rideterminati in maniera equa e proporzionata, tenendo conto - come sostenuto dalla ricorrente - del loro reale valore economico*

¹ La società Wind Tre S.p.A. è intervenuta in giudizio *ad adiuvandum* dei ricorrenti.

² Che rappresentava comunque una maggiorazione rispetto ai contributi equivalenti in essere sulla banda 3400-3600 MHz.



come espresso dal mercato in sede di definizione dell'importo di aggiudicazione delle frequenze 3.6 – 3.8 GHz all'esito della relativa gara "5G", a parità di quantità di banda, estensione geografica e di durata del diritto d'uso."

5. La predetta situazione avrebbe, dunque, dovuto indurre le Amministrazioni a svolgere l'intervento correttivo che, secondo il TAR, l'Autorità aveva previsto nei considerati 81 e 82 della delibera n. 183/18/CONS³, così scongiurando l'eccessivo vantaggio competitivo venutosi a creare per gli operatori beneficiari della proroga. Ad avviso del TAR, né il MISE né l'Autorità avrebbero ritenuto di avviare alcun *iter* istruttorio diretto al riesame dei criteri per la quantificazione del contributo economico ai fini del loro aggiornamento, con conseguente violazione dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità (*cf.* ad es. sentenze nn. 13558, 13564 e 13568).
6. Come già rappresentato nella delibera n. 509/20/CONS, le citate sentenze del TAR per il Lazio sono state appellate dall'Autorità la quale, nelle more della definizione del giudizio, deve comunque procedere a dare esecuzione a quanto statuito dal TAR, avendo il Consiglio di Stato respinto⁴ l'istanza di sospensione dell'esecutività delle sentenze di primo grado.
7. Si fornisce nel seguito l'inquadramento della materia ai fini della presente consultazione.
8. Si ricorda, in primo luogo, che il motivo per cui la fissazione dei parametri per la proroga nella delibera n. 183/18/CONS è stata determinata con un processo di rimando attiene ad un fatto tecnico di efficacia dell'azione amministrativa. Infatti, il procedimento amministrativo che ha portato all'approvazione della delibera n. 183/18/CONS (dell'11 aprile 2018) era coevo a quello che ha portato all'adozione della delibera n. 231/18/CONS (dell'8 maggio 2018), recante il regolamento della gara 5G; gara a valle della quale sono state assegnate le frequenze nella banda 3.6-3.8 GHz. In tale ultima delibera sono stati, appunto, fissati i criteri per la determinazione del prezzo minimo di gara per tale banda, consistenti nell'impiego del valore dei contributi aggiudicatari della gara del 2008 per la contigua banda 3.4-3.6 GHz, incrementati della rivalutazione monetaria e di un fattore correttivo del 30%⁵. Si è ritenuto, pertanto, di non ripetere considerazioni simili in entrambe le delibere e di definire il criterio di cui alla delibera n. 183/18/CONS parametrandolo al prezzo minimo di gara per la banda 3.6-3.8 GHz, come definito

³ "81. Inoltre, si osserva che in tutte le proroghe di diritti d'uso sinora concesse sono stati introdotti contributi (in genere annuali, con possibilità di pagamento anticipato), incrementati rispetto ai valori passati. In tal senso, la proposta dell'Autorità non si discosta da questa prassi, in quanto la valutazione del benchmark rimane confinata all'insieme delle bande gemelle 3.4-3.6 GHz e 3.6-3.8 GHz, che costituiscono una base unica nell'ambito del futuro ecosistema 5G e pertanto è corretto rinvenire il contributo per l'uso ottimale dello spettro in tale contesto, anche eventualmente applicando fattori correttivi in maniera giustificata e non discriminatoria.

82. Infine, circa la possibilità che i contributi proposti non siano certi o non trovino riscontro sul mercato, si osserva che questi ultimi andrebbero corrisposti a partire dal 2023, mentre la gara della banda 3.6-3.8 GHz è previsto avvenga a settembre 2018, secondo quanto prevede la Legge di Bilancio 2018, e quindi con ampio margine per valutare e correggere eventuali situazioni problematiche."

⁴ Ordinanze nn. 4869, 4871, 4874 e 4876 del 28 agosto 2020.

⁵ Si osserva che tale meccanismo di *adapted benchmark* è comunemente usato dai regolatori europei dello spettro, ad esempio è citato come *best practice* proprio nella definizione dei minimi di gara nel documento di lavoro "Spectrum: Financial incentives for investments – Recommend 20(a) of the Connectivity Toolbox Recommendation (EU/2020/1307)" del 28 gennaio 2021 dello Special Group europeo sul Connectivity Toolbox.



- secondo i criteri contenuti nella successiva delibera n. 231/18/CONS (e concretizzato in un valore monetario con la pubblicazione del bando di gara del MISE in data 11 luglio 2018).
9. In altri termini, i contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz sono stati definiti, ancorché attraverso un rimando, utilizzando il valore medio aggiudicatario della precedente asta avvenuta nella stessa banda, ed applicando i fattori correttivi (cui faceva riferimento il considerato 81 della delibera n. 183/18/CONS) rappresentati da una maggiorazione pari all'incremento monetario (circa il 13%) e da un ulteriore aumento del 30%. Ciò, peraltro, è avvenuto in linea con la prassi adottata per tutte le proroghe finora autorizzate, inclusa quella relativa alle bande 900 e 1800 MHz di cui avevano beneficiato appena l'anno prima anche Iliad Italia, Telecom Italia e Vodafone Italia; tra l'altro, le bande 900 e 1800 MHz sono anche più pregiate della banda in argomento, al punto tale che alcuni partecipanti alla consultazione pubblica di cui alla delibera n. 503/17/CONS (che, come noto, si è conclusa con la delibera n. 183/18/CONS) avevano lamentato il fatto che la maggiorazione del 30% per la banda 3.4-3.6 GHz rispetto alle bande 900 e 1800 MHz non fosse proporzionata e dovesse quindi essere inferiore.
 10. In secondo luogo, nel predisporre la delibera n. 183/18/CONS, l'Autorità ha altresì tenuto conto delle preoccupazioni, espresse nel corso della consultazione pubblica (di cui alla delibera n. 503/17/CONS⁶) da parte degli operatori che avevano chiesto la proroga dei diritti d'uso in esame, consistenti nella necessità di avere certezza sui contributi, non ancorandoli a eventi futuri. Proprio a tale fine, al considerato 82 della delibera n. 183/18/CONS, l'Autorità ha precisato che *“circa la possibilità che i contributi proposti non siano certi o non trovino riscontro sul mercato, si osserva che questi ultimi andrebbero corrisposti a partire dal 2023, mentre la gara della banda 3.6-3.8 GHz è previsto avvenga a settembre 2018, secondo quanto prevede la Legge di Bilancio 2018, e quindi con ampio margine per valutare e correggere eventuali situazioni problematiche”*.
 11. Le dette situazioni problematiche attenevano quindi alla possibilità che, nell'ipotesi in cui la gara fosse, ad esempio, andata deserta o fosse stata rinviata per un qualsiasi motivo, (evento che, nei fatti, è stato comunque scongiurato), l'ipotetica lacuna sarebbe stata comunque colmata garantendo agli operatori la certezza giuridica e tecnica sull'entità dei contributi che sarebbero stati tenuti a pagare.
 12. Pertanto, una volta pubblicata la delibera n. 231/18/CONS recante, mediante il rinvio operato dalla delibera n. 183/18/CONS, il criterio di determinazione dei contributi per la proroga delle frequenze a 3.4-3.6 GHz, il procedimento di autorizzazione alla proroga, per quanto di competenza di questa Autorità, era da

⁶ Cfr. sezione 4.7 (punti 98-109) della Sintesi della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 503/17/CONS, pubblicata sul sito *web* dell'Autorità il 24 aprile 2018. A tal riguardo si può osservare che la maggior parte dei rispondenti al tempo era preoccupata del motivo opposto rispetto a quello portato avanti nei ricorsi di primo grado, e cioè che i contributi ancorati al futuro minimo di gara nella porzione alta della gamma fossero troppo alti e non troppo bassi. Alcuni rispondenti infatti avevano addirittura sostenuto che ove l'asta fosse andata deserta a causa del minimo troppo alto (come, ad esempio, potrebbe essere successo nel caso delle frequenze a 700 MHz SDL che nella medesima asta 5G sono rimaste invendute), o solo parte delle frequenze assegnate, si sarebbe verificato il paradosso che frequenze “vecchie” sarebbero state soggette a contributi che il mercato avrebbe reputato insostenibili anche per le frequenze “nuove”.

ritenersi concluso, non essendo necessario alcun intervento futuro correttivo sui contributi. Sono state, dunque, tutelate le aspettative dei soggetti interessati i quali avevano chiesto di avere conoscenza certa delle condizioni associate alla proroga dei propri diritti d'uso fin dal momento della concessione della proroga, senza necessità di revisione a valle della gara per le frequenze 3.6-3.8 GHz.

13. In considerazione di tutto quanto, l'Autorità, in quanto tenuta a dare esecuzione alle citate sentenze del TAR per il Lazio nelle more della definizione dei giudizi di appello pendenti e impregiudicati gli esiti degli stessi, con la delibera n. 509/20/CONS ha dato avvio al procedimento di determinazione dei nuovi criteri di fissazione dei contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3400-3600 MHz, oggetto della precedente delibera n. 183/18/CONS, senza con ciò pregiudicare la valutazione positiva già espressa ai fini della concessione della proroga in parola, né le altre misure tecnico-regolamentari stabilite nella citata delibera n. 183/18/CONS.
14. Nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 509/20/CONS, l'Autorità – ai fini dell'attività istruttoria – ha raccolto dati e informazioni dal MISE⁷ circa i pagamenti dei contributi relativi sia alla proroga dei diritti d'uso in banda 3.4-3.6 GHz che alla nuova assegnazione dei diritti d'uso in banda 3.6-3.8 GHz; l'Autorità ha, altresì, raccolto dati e informazioni dagli operatori beneficiari della proroga⁸ in relazione ad alcuni aspetti tecnici, economici e finanziari concernenti l'uso delle frequenze oggetto di proroga. Quindi, con la presente delibera ha avviato la consultazione pubblica sottoponendo all'esame degli operatori uno schema di misure di ottemperanza. Le modalità di partecipazione alla consultazione sono indicate nell'Annesso al presente documento. L'Autorità si riserva comunque di rivedere quanto qui proposto all'esito dei giudizi di appello, tuttora pendenti, promossi avverso le sentenze in epigrafe.

1) Il rispondente ha ulteriori osservazioni in merito al quadro descritto nella presente sezione introduttiva?

2. Criteri di determinazione dei contributi

15. Con riferimento al tema della proporzionalità dei contributi da applicare ai diritti d'uso delle frequenze oggetto di istanza di proroga, le sentenze nn. 13553, 13556, 13558, 13561 richiamano la segnalazione AS1544 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 15 novembre 2018, secondo la quale la valutazione di proporzionalità *“dovrebbe tenere in considerazione le altre caratteristiche dei diritti d'uso, quali: i) la differente durata e utilizzo a cui viene destinata la risorsa e il loro riflesso nel recupero degli investimenti; ii) la necessità di perseguire – mediante il rinnovo – obiettivi specifici, come ad esempio il mantenimento del supporto di una determinata tecnologia, il recupero degli investimenti o la permanenza di determinati servizi; iii) il riconoscimento di diritti differenziati tra l'acquisizione a titolo originario rispetto all'allocazione a titolo di rinnovo, come ad esempio la possibilità di rinnovo successivo”*.

⁷ Protocollo Agcom n. 0488021 del 20/11/2020.

⁸ Protocolli Agcom nn. 0531495 (GO internet S.p.A.) e 0532136 (Linkem S.p.A.) del 15/12/2020 e nn. 0532622 (Mandarin S.p.A.) e 0533072 (Fastweb S.p.A.) del 16/12/2020.



16. Anche con le sentenze nn. 13564 e 13567 il TAR per il Lazio ha rappresentato di ritenere condivisibili le argomentazioni espresse dall'AGCM nella suddetta segnalazione, *“in virtù delle quali è legittimo, oltre che economicamente fondato e conforme ai principi della concorrenza, individuare nel prezzo di aggiudicazione dell'asta 5G il valore base di riferimento per la corretta determinazione dei contributi di proroga affinché si evitino, da parte delle autorità statali competenti, scelte incerte ed opinabili, fermo restando l'esercizio della discrezionalità tecnica riservata all'AGCOM nell'adeguamento e nella correzione di tale valore di partenza, tenendo conto di una molteplicità di fattori di rilievo economico che possono e debbono essere considerati nella situazione concreta, fattori ai quali, peraltro, non solo l'AGCM nella sua segnalazione ma la stessa AGCOM nel suo parere hanno mostrato di voler attribuire rilievo”*. I contributi relativi alla proroga, secondo il TAR, devono quindi essere fissati a partire dal valore economico emerso all'esito della successiva asta relativa alle frequenze della banda gemella, indicando dunque un criterio differente da quello adottato.
17. Il TAR per il Lazio ha altresì rilevato, con le sentenze nn. 13566 e 13568, che *“Il principio di proporzionalità, che si assume violato, non implicava in effetti un totale livellamento dei contributi, dovendosi considerare anche altri fattori, in buona parte indicati al punto n. 83 della delibera 183/18/CONS (durata ed estensione geografica dell'assegnazione, recupero degli investimenti, possibilità o meno di ulteriori rinnovi, esigenza di non riservare l'accesso al mercato agli operatori di maggiori dimensioni, con soverchiante disponibilità finanziaria); ugualmente da evitare, tuttavia, era una discriminazione di segno opposto, che ponesse un eccessivo divario tra i costi da affrontare per offrire servizi di analoga natura, negando qualsiasi rilevanza al prezzo di mercato delle frequenze, effettivamente formatosi per l'assegnazione dei diritti d'uso di cui trattasi, ma ripartito in modo non proporzionale fra i titolari delle frequenze stesse”*.
18. Il TAR appare riconoscere la sostanziale differenza delle due situazioni (proroga e nuova gara) che dunque, in quanto tali, devono essere trattate tenendo adeguatamente conto delle loro peculiarità, al fine di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione. Pertanto, sulla base di quanto disposto dal giudice di prime cure, l'Autorità è tenuta a determinare i nuovi criteri di fissazione dei contributi in oggetto tenendo conto del, ma non necessariamente equiparandoli al, valore di aggiudicazione dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz, e applicando quindi degli opportuni fattori correttivi per adeguare il predetto valore all'effettiva situazione in esame, considerando le specificità del caso della proroga in questione rispetto al caso della nuova assegnazione mediante procedura competitiva.
19. Occorre inoltre evitare di creare un eccessivo squilibrio competitivo, stavolta di segno opposto, a favore degli operatori aggiudicatari della gara 5G, a nocimento degli operatori *incumbent* nella banda 3.4-3.6 GHz che hanno legittimamente esercitato il proprio diritto, ai sensi dell'art. 25 del Codice, di chiedere la proroga della durata dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz precedentemente acquisiti mediante procedura competitiva. Diversamente, si determinerebbe l'imposizione a tali operatori *incumbent*, ora per allora, di piani di *business* diversi da quelli da loro precedentemente programmati affidandosi alle predette disposizioni fissate dal Codice, con ciò rischiando di compromettere la



- sostenibilità dei loro piani di investimento e di minare la loro permanenza nel mercato, a discapito in ultimo della concorrenza effettiva e dei consumatori finali.
20. A tal riguardo, si osserva che il predetto prezzo di aggiudicazione dei diritti d'uso in banda 3.6-3.8 GHz, proporzionato rispetto alla quantità di banda, all'estensione geografica e alla durata dei diritti d'uso oggetto di proroga, è di almeno un ordine di grandezza superiore ai fatturati di molte delle società *incumbent* in banda 3.4-3.6 GHz beneficiarie della proroga stessa.
 21. Pertanto, appare necessario non compromettere la permanenza nel mercato delle società beneficiarie della proroga, attive da anni nell'offerta di servizi *wireless* fissi a banda larga e ultra-larga, che apportano benefici per la concorrenza e per i consumatori, specialmente nelle aree del territorio nazionale meno raggiunte dall'infrastruttura di rete fissa.
 22. Appare dunque evidente, anche dalle citate sentenze del TAR per il Lazio, che il valore unitario (ossia l'importo annuale per *megahertz* e per abitante) dei contributi economici per la proroga dei diritti d'uso in banda 3.4-3.6 GHz non può essere uguagliato *sic et simpliciter* al prezzo medio unitario di aggiudicazione dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz emerso all'esito di una successiva procedura competitiva. Questa, infatti, è stata caratterizzata da specifiche regole, anche in termini di durata dei diritti d'uso e tipologia di lotti messi a gara, mirate nel complesso al raggiungimento di propri determinati obiettivi fissati dal quadro normativo nazionale e comunitario, come indicato nella delibera n. 231/18/CONS.
 23. Pertanto, affinché non abbiano luogo meccanismi distorsivi, i contributi della proroga devono scontare anche, come di seguito dettagliato, gli effetti sul prezzo finale di aggiudicazione della banda 3.6-3.8 GHz dovuti alle peculiarità dell'architettura di gara 5G, progettata tenendo conto anche dell'esigenza di favorire certi sviluppi, tra cui l'uso di blocchi sufficientemente ampi della banda in questione, in linea con gli orientamenti nazionali e comunitari, nonché di favorire le dinamiche competitive che tipicamente caratterizzano le procedure d'asta, e di offrire anche una prospettiva di lungo termine per l'uso delle risorse. A tal proposito, è d'uopo sottolineare che la proroga e le relative condizioni, inclusa l'entità dei contributi, devono altresì risultare proporzionati allo scopo che con la proroga stessa si intende perseguire (come anche rilevato dall'AGCM), tenendo conto degli obiettivi fissati dal Codice, tra cui incoraggiare l'uso efficace dello spettro radio e garantirne una gestione efficiente, anche nella transizione alle nuove tecnologie, assicurare benefici per gli utenti finali in termini di scelta, prezzi e qualità dei servizi, garantire che non vi siano distorsioni e restrizioni della concorrenza, e favorire la sostenibilità degli investimenti.
 24. È opportuno evidenziare ulteriormente il fatto che la proroga si differenzia completamente da una gara. È palese che, se l'Amministrazione avesse inteso promuovere un c.d. *level playing field* nella banda pioniera 3.4-3.8 GHz, definendo quindi condizioni di totale parità, anche in termini di contributi, fra tutti i partecipanti al relativo mercato, allora avrebbe dovuto mettere a gara tutte le frequenze in detta banda, incluse quelle oggetto di istanze di proroga nella banda 3.4-3.6 GHz (prevedendone in tal caso la liberazione da parte degli operatori *incumbent* alla scadenza originaria dei diritti d'uso, ossia il 2023). Ma l'intento, chiaramente, non era questo, dato che ciò avrebbe comportato la presumibile cessazione del *business* degli operatori *incumbent* e sin da subito l'interruzione dei relativi investimenti. Attraverso l'istituto della proroga dovevano realizzarsi invece



- altri obiettivi, come chiaramente esposto nella delibera n. 183/18/CONS, alla quale si rimanda, tra cui innanzitutto permettere agli operatori esistenti, e non ad altri, di continuare ad esercire le proprie frequenze, prevedendo una transizione graduale dalle vecchie alle nuove tecnologie e la salvaguardia dei clienti acquisiti.
25. In linea generale, si osserva che il valore dei contributi (annui-equivalenti) in essere su qualunque banda, di prima assegnazione o prorogata, può palesarsi differente (maggiore o minore) da quello che nel corso del tempo può emergere dall'espletamento di procedure di mercato per frequenze simili. Ciò è normale in un mercato aperto e competitivo in cui i beni vengono scambiati, anche tramite *trading*, e il cui valore può fluttuare nel tempo, anche in relazione all'andamento del mercato stesso e dell'economia in generale⁹. La proroga, come detto, segue altri obiettivi. Ad esempio, con la proroga veniva permesso a operatori che già esercivano da anni le proprie frequenze, con determinati servizi e architetture di rete, ottenendone un certo fatturato, di proseguirne l'esercizio e provare a beneficiare delle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute, entrando in concorrenza con gli operatori nuovi arrivati (tramite asta) nella banda contigua, ma senza necessariamente stravolgere il proprio *business* partecipando a una procedura competitiva¹⁰.
26. In linea generale, appare del tutto normale la dinamica per cui le società che già sono nel mercato e che hanno condotto la propria impresa negli anni con i relativi rischi¹¹, possano beneficiare di nuove *chance*, mentre i soggetti, come i ricorrenti, che entrano successivamente nel mercato, come spesso accade in numerose fattispecie economiche, si trovino a pagare maggiormente tale ingresso più recente.
27. Nella fattispecie i nuovi arrivati, ancora prima di aver avviato un mercato di servizi, hanno imputato ai soggetti che erano già attivi nel mercato di generare condizioni anti-competitive¹². Nel caso in discussione è accaduto - e ciò a causa del comportamento legittimo ma opportunistico nel corso dell'asta - che i nuovi entranti si trovino a pagare un prezzo di ingresso che si è determinato in un valore di quasi undici volte superiore al prezzo pagato da chi già era nel mercato. Questa è una dinamica che, pur con tutte le necessarie precauzioni, occorre considerare nel novero delle normali possibilità in un mercato aperto e competitivo in cui si svolgono periodicamente procedure di asta, come esplicitamente previsto dal Codice.
28. Inoltre, si evidenzia che il prezzo delle risorse frequenziali non influenza in maniera diretta il prezzo finale dei beni scambiati nel mercato *retail* a valle. Infatti, lo spettro radio è solo uno dei fattori produttivi che concorrono all'offerta dei servizi *wireless* di comunicazione elettronica. Peraltro, occorre tener conto della

⁹ Non per questo gli operatori hanno diritto a compensazioni nel caso, non solo teorico, in cui il valore dei beni dovesse diminuire. Ad esempio, i valori economici delle frequenze della banda 2100 MHz assegnati con l'asta del 2000 sono diminuiti nel tempo. Analogamente, in ipotesi, se si dovesse effettuare oggi un'asta, nel contesto caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, il prezzo di mercato delle stesse frequenze 3.6-3.8 GHz presumibilmente sarebbe inferiore a quello pagato nel 2018.

¹⁰ A meno che dette società non avessero voluto acquisire risorse aggiuntive, come era permesso dalle regole della gara 5G.

¹¹ Peraltro, gli operatori *incumbent* nella banda in questione hanno scontato il fatto che la tecnologia di riferimento al momento della loro gara, il WiMAX, non aveva ottenuto il successo a suo tempo atteso, con significativo impatto sui piani di *business*.

¹² I ricorsi originari sono infatti stati presentati subito dopo la conclusione della gara 5G, cui i ricorrenti avevano liberamente partecipato e definito il prezzo di aggiudicazione.

pressione esercitata sul prezzo dalla concorrenza, che ormai tra l'altro non è più confinata solo a livello nazionale. Pertanto, non appare fondato l'assunto apportato dai ricorrenti originari che frequenze ottenute a prezzi più bassi determinino necessariamente effetti anti-competitivi sul mercato a valle. Anzi, spesso si verifica che le economie di scala e di scopo di cui beneficiano i beni intermedi che le società di maggiori dimensioni (come le ricorrenti) possono portare in conto determinano la struttura complessiva dei costi e in definitiva il prezzo concorrenziale dei beni e dei servizi, che potrebbe essere quindi in qualche modo "subìto" dalle società di minori dimensioni.

29. Pertanto, la proroga, che peraltro è stata determinata prima di conoscere l'esito dell'asta 5G e quindi prima di sapere che il detto prezzo di aggiudicazione sarebbe aumentato di quasi undici volte, rappresenta un meccanismo per consentire alle società beneficiarie di permanere nel mercato ancora per qualche anno (6,5 in più nella fattispecie, contro i 19 anni concessi con la gara) senza pregiudicare il proprio *business plan*. Non vi è quindi necessariamente un pregiudizio anti-competitivo nel consentire che sul mercato operino società con siffatte differenze, perché se discriminatorio significa trattare situazioni uguali in maniera differente, nel caso di specie si trattano situazioni differenti in maniera differente, secondo le norme del Codice.
30. La questione è evidenziata anche nel nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche¹³ (ancora non recepito in Italia) che disciplina la proroga all'art. 49, indicando che un primo periodo di proroga di 5 anni è sempre da valutare in associazione ad una assegnazione iniziale. In altri termini, il nuovo Codice garantisce una procedura differenziata più leggera per attribuire una prima proroga di 5 anni dopo una durata di almeno 15 anni iniziali, rispetto ad un rinnovo dopo i primi 20 anni di licenza (disciplinato al successivo art. 50).
31. Ai fini della determinazione dei contributi economici dovuti dai beneficiari della proroga, si ritiene dunque che non sia necessario il calcolo puntuale del valore di mercato delle corrispondenti risorse spettrali. Occorre invece tenere in considerazione il legame di scopo tra la proroga legittimamente richiesta, ai sensi dell'art. 25 del Codice, dai titolari dei diritti d'uso in questione e gli obiettivi ad essa sottesi, tra cui ad esempio il recupero degli investimenti e il mantenimento del supporto a una determinata tecnologia per garantire che l'erogazione dei servizi offerti ai clienti finali possa avvenire senza soluzione di continuità. Tali condizioni, come visto, appaiono strutturalmente differenti da quelle relative alla fattispecie della nuova assegnazione di frequenze mediante asta.
32. Ciò considerato, nel prosieguo si procederà alle valutazioni necessarie per ottemperare alle sentenze del TAR.
33. In linea con quanto indicato dal TAR per il Lazio, il dato di partenza è rappresentato dal prezzo di aggiudicazione dei diritti d'uso in banda 3.6-3.8 GHz all'esito della gara 5G, pari a 4.346.820.000 euro per diritti d'uso di estensione geografica nazionale, quantità di spettro pari a 200 MHz e durata di 19 anni.
34. Il corrispondente prezzo medio unitario (cioè per anno, per MHz e per abitante) rappresenta il parametro di riferimento nell'ambito della presente valutazione ed è qui indicato con V_r . Tale parametro, considerando il dato ISTAT sulla popolazione

¹³ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

residente in Italia nel periodo di interesse, assume un valore nominale di circa 1,89 €cent alla data di conclusione della gara¹⁴¹⁵.

35. L'Autorità deve quindi determinare un nuovo valore medio unitario, qui indicato con V_m , per i contributi economici per la proroga in argomento (differente rispetto al prezzo unitario di riferimento già corrisposto, qui rappresentato come V_p ¹⁶), applicando al predetto valore di riferimento V_r i fattori correttivi descritti nel prosieguo.
36. A tal proposito, si osserva che benché vi siano delle differenze nelle condizioni strutturali dei vari soggetti beneficiari della proroga, occorre, in linea con le considerazioni sopra effettuate circa la natura della proroga stessa, identificare un valore V_m comune, in quanto i contributi per la proroga in parola devono essere riferiti all'uso dello spettro.

2.1) Il rispondente ritiene condivisibile l'orientamento dell'Autorità di determinare i contributi economici per la proroga della durata dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3400-3600 MHz partendo dal parametro di riferimento V_r e applicando a tale valore degli opportuni fattori correttivi per adeguarlo all'effettiva situazione, considerando quindi le specificità del caso della proroga in questione rispetto al caso della nuova assegnazione avvenuta mediante procedura competitiva?

a) Differente durata dei diritti d'uso e riflesso nel recupero degli investimenti

37. Un primo importante fattore correttivo riguarda la minore durata della proroga dei diritti d'uso in questione rispetto al periodo di validità dei diritti d'uso assegnati con la gara 5G. Tale differenza si riflette nel recupero degli investimenti relativi all'impiego delle rispettive frequenze. Come noto, infatti, più distante nel tempo è fissato il termine di disponibilità dei diritti d'uso delle frequenze, maggiore è il periodo previsto per poter recuperare gli investimenti e più elevato è il grado di flessibilità nella pianificazione degli stessi e nello sviluppo del relativo modello di *business*, così come maggiore è la certezza fornita ai titolari di tali diritti, nonché a eventuali altri investitori, di poter intraprendere investimenti a lungo termine nello sviluppo di reti radio e nell'erogazione dei relativi servizi.
38. Pertanto, in linea generale una maggior durata dei diritti d'uso, anche nell'ipotesi di parità delle altre condizioni al contorno, appare offrire agli operatori significativi vantaggi in termini di sostenibilità dei propri piani di sviluppo, soprattutto qualora i relativi investimenti siano attesi ingenti, come nel caso dell'introduzione della

¹⁴ Si precisa che dovendo applicare a tale parametro dei fattori di riduzione che tengono già conto della diversa durata dei diritti d'uso, come di seguito descritto, l'annualità viene considerata semplicemente dividendo per il periodo di validità degli stessi. In altri termini tale valore non è da considerare contributo annuo equivalente.

¹⁵ Ai sensi del Codice, l'Autorità ha il compito di definire i criteri per la determinazione dei contributi economici per l'uso dello spettro.

¹⁶ Ancorato come visto al prezzo di riserva unitario definito per l'assegnazione delle frequenze della banda 3.6-3.8 MHz. Ad ogni buon fine, si rileva che tale valore, considerando il dato ISTAT sulla popolazione residente in Italia nel periodo di riferimento, è circa pari a 0,17 €cent per anno, per MHz e per abitante, ove anche in questo caso, ai fini del confronto (che è l'obiettivo del presente procedimento), la quota annuale è stata calcolata semplicemente dividendo per la durata dei diritti d'uso. Pertanto, anche in questo caso tale valore non è da ritenersi un contributo annuo equivalente. I relativi contributi per la proroga sono stati corrisposti dai beneficiari della stessa in un'unica soluzione a gennaio del 2019.

nuova tecnologia 5G. Inoltre, appare non trascurabile il fatto che periodi più lunghi di disponibilità dei diritti d'uso delle frequenze consentono alle società titolari di tali diritti di trarre ulteriore vantaggio dalla possibilità di introdurre, in ottica evolutiva, nuove tecnologie di impiego dello spettro.

39. In tal senso, appare evidente che una maggiore durata dei diritti d'uso delle frequenze possa avere sensibilmente incrementato l'interesse da parte dei soggetti partecipanti alla gara 5G nei confronti dell'aggiudicazione delle risorse spettrali in parola, con conseguente aumento del livello di competitività della gara stessa, che a sua volta tipicamente comporta l'incremento del prezzo unitario finale di aggiudicazione. Pertanto, tale effetto non sembra trascurabile nella presente valutazione dell'adeguamento dei contributi economici della proroga, che non devono scontare meccanismi legati a specifiche condizioni di una procedura competitiva, quali la durata dei diritti d'uso messi a gara.
40. A tal riguardo, si rileva che i diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz sono stati assegnati fino al 31 dicembre 2037, dunque con una durata di 19 anni, mentre il periodo di proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz, assegnati nel 2008 con una durata iniziale fino a maggio/giugno 2023, è di circa 6,5 anni, con nuova scadenza fissata al 31 dicembre 2029.
41. Ad ogni modo, ai fini dell'applicazione del predetto fattore correttivo, e in via cautelativa, appare opportuno qui considerare il periodo che intercorre dall'autorizzazione della proroga fino alla nuova scadenza del 2029, ossia poco più di 11 anni. Infatti, è a partire dalla predetta autorizzazione che i beneficiari della proroga hanno avuto la certezza circa il nuovo orizzonte temporale di disponibilità delle risorse spettrali oggetto di proroga, e quindi sul periodo effettivo per pianificare, realizzare e recuperare gli investimenti nella nuova tecnologia 5G.
42. La risultante differenza temporale di 8 anni, per quanto sopra argomentato, rende la situazione dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz non paragonabile a quella dei diritti d'uso assegnati mediante la gara 5G, comportando una significativa riduzione del valore economico unitario attribuibile alle frequenze oggetto di proroga rispetto al suddetto parametro di riferimento V_r . Benché la differenza appaia meno della metà del periodo, tuttavia occorre considerare che negli investimenti infrastrutturali in mercati *capital intensive* sono spesso solo gli ultimi anni quelli essenziali per decretare la profittabilità di una certa decisione di investimento. In tali situazioni il valore di un investimento infrastrutturale di lungo periodo – calcolabile nel suo valore attuale dei flussi di cassa netti - potrebbe facilmente essere concentrato negli ultimi 2 o 3 anni del periodo rilevante.
43. Per i motivi sopra enumerati le frequenze per sistemi mobili e *wireless* vengono assegnate con tempi abbastanza lunghi, ad esempio 15 o 20 anni. Ciò è evidente nelle previsioni del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che, come visto, al citato art. 49 prevede l'assegnazione dei diritti d'uso dello spettro per almeno 15 anni, estensibile per almeno ulteriori 5 anni. In altri termini, il nuovo Codice di fatto individua come durata di riferimento per i diritti d'uso delle frequenze un valore pari a circa 20 anni, cui la decisione dell'Autorità che, come detto, ha definito una durata dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3.6-3.8 GHz assegnate con la gara 5G pari a 19 anni, si allinea. Pertanto, i predetti 8 anni di differenza nella durata dei diritti d'uso tra gli aggiudicatari della gara 5G e i

beneficiari della proroga rappresentano una differenza sostanziale da tenere in considerazione opportunamente nello stimare i fattori correttivi rilevanti.

44. In particolare, nella stima del fattore di riduzione applicabile al parametro V_r è opportuno considerare che, dal punto di vista economico, alcune caratteristiche fisiche delle infrastrutture ne influenzano le caratteristiche finanziarie, con particolare riferimento al profilo temporale della redditività associata agli investimenti infrastrutturali (nel caso di specie, relativi alla tecnologia 5G). Dal punto di vista fisico, infatti, le infrastrutture come quelle di telecomunicazioni, di trasporto o di generazione e distribuzione di energia sono caratterizzate da alte barriere all'entrata, forti economie di scala (alti costi fissi e costi variabili comparabilmente più bassi), domanda inelastica e dal punto di vista finanziario da investimenti con bassi costi operativi, alti obiettivi di margine operativo e ritorni nel lungo periodo¹⁷.
45. Le caratteristiche fisiche sopra elencate si traducono - dal punto di vista della struttura temporale della redditività degli investimenti - in un profilo temporale caratterizzato da alti investimenti iniziali, flussi netti di cassa negativi nei primi anni e alti ritorni negli ultimi anni dell'investimento. In gergo tecnico, si dice che questi investimenti sono caratterizzati da un profilo dei flussi di cassa netti del tipo “*J-curve-like*”¹⁸. In altre parole, nel periodo iniziale, che corrisponde ai primi anni dell'investimento, visti i massicci costi fissi dal lato dell'offerta e la limitata base clienti dal lato della domanda, i flussi di cassa netti sono generalmente molto negativi, per poi crescere in modo consistente nella seconda fase - quella intermedia - con l'andare del tempo in base alla crescente disponibilità della clientela. Pertanto, la fase in cui i valori di flussi di cassa netti sono maggiori si raggiunge normalmente nel terzo ed ultimo periodo, quello corrispondente alla fase finale dell'investimento, nel quale i costi fissi sono quasi tutti ammortizzati e la base clienti è, di norma, più consistente rispetto ai periodi precedenti.
46. Il profilo temporale dei flussi di cassa netti come quello sopra descritto è rinvenibile per analogia anche nello sviluppo di un investimento infrastrutturale sulla rete 5G. Infatti, si consideri che, partendo dal lato dell'offerta, i primi anni dell'investimento sono caratterizzati da significativi costi necessari per il *roll-out* della rete 5G. Inoltre, in tale prima fase gli operatori beneficiari della proroga, oltre a dover gestire eventuali ammortamenti residui relativi agli apparati della propria rete *legacy* WiMAX in banda 3.4-3.6 GHz, devono sostenere anche gli investimenti necessari per la dismissione di tale rete e la transizione verso i sistemi *wireless* di nuova generazione, in maniera coordinata con lo sviluppo dei sistemi 4G e 5G operanti nell'intera banda pioniera 3.4-3.8 GHz, e garantendo al contempo la continuità dei servizi offerti ai propri clienti, nonché l'osservanza degli obblighi di copertura associati ai diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz. Dal lato della domanda, occorre poi considerare l'impatto della scarsa diffusione iniziale dei terminali 5G, che solo recentemente sono stati introdotti sul mercato di massa e hanno cominciato ad essere acquistati dai consumatori.
47. Alla luce di tali elementi, è evidente che per gli operatori aggiudicatari dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3.6-3.8 GHz la disponibilità delle risorse spettrali

¹⁷ Si veda ad es. Inderst, G. (2009). “*Pension Fund Investment in Infrastructure*”. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 32, pag. 6-7.

¹⁸ *Ibidem*.



per 8 anni in più rispetto agli operatori beneficiari della proroga – differenza temporale corrispondente a un incremento di oltre il 70% del periodo disponibile per questi ultimi operatori - rappresenta un vantaggio considerevole in termini di redditività dell'investimento, in quanto secondo la struttura dei flussi di cassa netti annuali degli investimenti infrastrutturali aventi un profilo “*J-curve-like*”, gli anni finali dell'investimento, come detto, sono proprio quelli più remunerativi.

48. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, l'Autorità ha quindi formulato alcune stime sulla differenza tra il valore attuale dei flussi di cassa netti di progetti ipotetici di investimento nello sviluppo di reti e servizi 5G con orizzonte temporale di 19 anni rispetto agli stessi piani di investimento caratterizzati da una disponibilità della risorsa spettrale inferiore di 8 anni, considerando parametri di redditività forniti dal mercato e compresi in un ragionevole intervallo di variabilità. Tale analisi conduce a stimare, in via cautelativa, dei valori appropriati per il fattore di riduzione α esponente della questione in esame ricadenti nell'intervallo 70%-80%.

2.2) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di applicare al valore di riferimento V_r un fattore di riduzione α che tenga conto della differente durata dei diritti d'uso oggetto di proroga rispetto a quelli assegnati mediante gara 5G e del conseguente riflesso nel recupero degli investimenti.

2.3) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di considerare appropriati, nell'ambito della presente valutazione, valori del fattore α nell'intervallo 70%-80%.

b) *Packaging* dei lotti della gara 5G e frammentazione dei lotti oggetto di proroga

49. I lotti di frequenze della banda 3.4-3.6 GHz oggetto di proroga, seppur afferenti alla medesima banda pioniera 5G 3.4-3.8 GHz, presentano delle differenze sostanziali rispetto ai lotti della banda 3.6-3.8 GHz assegnati con la gara 5G.
50. Nel caso della proroga, infatti, i diritti d'uso riguardano blocchi di frequenze regionali/macro-regionali, originariamente assegnati con dimensione pari a 42 (2x21) MHz, limitata a 40 MHz nel periodo di proroga, cioè dopo la originaria scadenza, secondo quanto previsto dalla delibera n. 183/18/CONS; come detto, dall'autorizzazione alla proroga le prospettive di utilizzo di tali blocchi erano dell'ordine di undici anni; inoltre, gli operatori interessati, oltre a concentrarsi sui nuovi investimenti da effettuare per sviluppare il 5G partendo da un modello di *business* di estrazione c.d. Fixed Wireless Access (FWA), devono gestire gli aspetti relativi alla rete *legacy* WiMAX nella banda 3.4-3.6 GHz, tra cui gli ammortamenti residui degli apparati di rete, la dismissione di tale rete e il processo di transizione verso i nuovi sistemi 4G e 5G nel periodo di riferimento, compresa la migrazione dei propri clienti.
51. Nel caso della gara 5G, l'Autorità, in linea con gli orientamenti e gli studi internazionali di favorire ampie portanti per servizi innovativi, considerata altresì l'esigenza di soddisfare anche una domanda di frequenze maggiormente contenuta da parte di una pluralità di operatori maggiore di due, e tenuto conto della limitata disponibilità di spettro da assegnare (complessivamente 200 MHz), aveva previsto



- 2 lotti da 20 MHz e 2 lotti da 80 MHz¹⁹, tutti con estensione geografica nazionale, da subito impiegabili con tecnologia 5G, per un periodo di 19 anni.
52. Proprio la messa a gara di lotti da 80 MHz, particolarmente ambiti dagli operatori in quanto, come ricordato, di ampiezza conforme alle indicazioni delle raccomandazioni internazionali per soddisfare con sistemi ad alta capacità i vari requisiti delineati per lo sviluppo dei sistemi 5G *New Radio* (NR), appare aver contribuito ad alzare il livello competitivo dell'asta, innescando meccanismi di rilanci nelle offerte da parte dei partecipanti che hanno portato a un prezzo di aggiudicazione finale quasi undici volte superiore al prezzo di riserva. Peraltro, uno dei lotti da 80 MHz rappresentava, nell'ambito della gara di assegnazione delle frequenze, l'unico lotto specifico²⁰, posto nella parte alta della banda (3720-3800 MHz), il che lo rendeva ancor più appetibile, anche in considerazione di una possibile migliore gestione degli scenari interferenziali.
53. Tuttavia, la scelta dell'amministrazione sul *packaging* delle frequenze disponibili, dettata, come indicato, da specifiche motivazioni proprie del regolamento di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3.6-3.8 GHz, non può incidere sull'entità dei contributi della proroga, la quale, come detto, rappresenta una fattispecie non paragonabile a quella della nuova assegnazione di diritti d'uso di frequenze.
54. Inoltre, occorre considerare che sui blocchi di frequenze oggetto di proroga gravano la frammentazione spettrale (c.d. orizzontale) e la frammentazione geografica (c.d. verticale), che comportano un uso meno efficiente dello spettro radio, non imputabile agli operatori, rispetto al caso di risorse spettrali assegnate mediante gara 5G, contigue e disponibili sull'intero territorio nazionale. Tale uso comporta anche costi aggiuntivi per la protezione delle interferenze, la pianificazione di rete, l'approvvigionamento di adeguati apparati e la loro gestione.
55. In particolare, per quanto riguarda la frammentazione orizzontale, si osserva che, come descritto nell'ECC Report 287²¹, a parità di dotazione spettrale complessiva, la disponibilità di blocchi non contigui in frequenza richiede l'applicazione di tecniche di *carrier aggregation* per consentirne l'impiego aggregato, le quali tipicamente comportano delle perdite in termini di efficienza di utilizzazione dello spettro, con conseguente degrado delle prestazioni ottenibili²².
56. Inoltre, la frammentazione spettrale e la conseguente esigenza di adozione della *carrier aggregation* comportano anche un maggior *overhead* di segnalazione, una minor flessibilità nella partizione e allocazione delle risorse per servizi differenti, un maggior ritardo nell'adattamento della larghezza di banda del canale, nonché la necessità (nel caso di reti non sincronizzate) di dedicare complessivamente più spettro alle bande di guardia, in quanto per ciascuno dei blocchi non contigui di un

¹⁹ Cfr. in particolare considerati 149-151 della delibera n. 231/18/CONS.

²⁰ Ossia il lotto la cui posizione nominale nella gamma di frequenze era specificata al momento dell'avvio delle offerte per l'aggiudicazione del relativo diritto d'uso.

²¹ "Guidance on defragmentation of the frequency band 3400- 3800 MHz", adottato il 26 ottobre 2018.

²² Ad esempio, considerando una quantità complessiva di spettro disponibile pari a 80 MHz, e una spaziatura delle sotto-portanti di 30 kHz, l'aggregazione di due canali da 40 MHz oppure di un canale da 60 MHz con uno da 20 MHz rispetto allo scenario di impiego di un unico canale 5G NR da 80 MHz di frequenze contigue comporta una perdita di efficienza d'utilizzazione della quantità di spettro in questione pari, rispettivamente, al 2,3% e a quasi il 2%; l'aggregazione di due canali da 20 MHz rispetto all'impiego di un canale da 40 MHz di frequenze contigue fa registrare una perdita vicina al 4%.



operatore occorre limitare l'interferenza con i blocchi adiacenti di altri operatori. Tutto ciò causa una minore efficienza d'uso dello spettro, limitando la capacità di trasmissione raggiungibile e dunque riducendo di fatto i vantaggi introdotti con la nuova tecnologia 5G.

57. Con riferimento alla frammentazione geografica, si rileva innanzitutto un'ulteriore riduzione nell'efficienza d'uso dello spettro legata principalmente alla necessità di limitare fenomeni di interferenza co-canale nelle zone di confine tra le differenti aree geografiche di assegnazione dello spettro. Tale scenario tipicamente richiede l'adozione da parte degli operatori titolari dei diritti d'uso in questione di misure di mitigazione delle interferenze, tra cui ad esempio la definizione di zone di esclusione, in cui non è possibile installare apparati operanti alle frequenze in argomento, oppure di zone di restrizione, dove è necessario limitare alcuni parametri trasmissivi (ad esempio la potenza di trasmissione e/o la direzione di puntamento e l'apertura angolare del fascio di radiazione dell'antenna).
58. Inoltre, rispetto alla disponibilità di diritti d'uso nazionali la frammentazione geografica comporta minori economie di scala e riduce gli attesi benefici del 5G in termini di estensione e continuità dei servizi. Infatti, la banda pioniera 3.4-3.8 GHz, in virtù delle sue caratteristiche radioelettriche, unite all'applicazione di tecniche di trasmissione quali il *beamforming*, è ormai considerata una banda intermedia tra copertura e capacità, che consente di indirizzare lo sviluppo di innovativi servizi sempre più orientati verso il paradigma di convergenza fisso *wireless*-mobile. In tal senso, appare rilevante la possibilità per gli operatori di offrire ai propri clienti non solo servizi prevalentemente locali e fissi, ma anche servizi ininterrotti a livello nazionale (e possibilmente paneuropeo, secondo quanto previsto dagli orientamenti comunitari), anche al fine di soddisfare le esigenze degli utenti (anche di tipo *business*) in termini di applicazioni nomadiche/mobili²³. La frammentazione geografica dei diritti d'uso delle frequenze in questione non permette di sfruttare pienamente tali opportunità, con conseguente impatto sul ritorno dei potenziali benefici economici.
59. A tal riguardo, si evidenzia che l'Autorità, con la delibera n. 183/18/CONS, al fine di incentivare il meccanismo di deframmentazione verticale, ha introdotto la possibilità, per gli operatori che realizzano un accordo di *trading* che consente di ottenere una deframmentazione geografica, di "*ottenere uno sconto, attivabile dal MISE, dei contributi relativi al lotto scambiato, proporzionato all'area di estensione geografica che viene accorpata a seguito di un trasferimento e alle frequenze del lotto, per il periodo applicabile nell'ambito della proroga, fino a un massimo del 10%*", fornendo dunque una *proxy* dell'incidenza di tale deframmentazione.
60. L'insieme delle predette valutazioni relative alle sostanziali differenze tra i lotti della banda 3.4-3.6 GHz oggetto di proroga e i lotti della banda 3.6-3.8 GHz assegnati con la gara 5G, inclusa la presenza dei lotti da 80 MHz con gli effetti sopra descritti, portano pertanto a considerare appropriati, in via cautelativa, valori del fattore di riduzione β esponente della questione in esame nell'intervallo 10% - 20%, che tiene conto anche delle diversità nella distribuzione dei diritti d'uso delle frequenze in banda 3.4-3.6 GHz tra i soggetti beneficiari della proroga.

²³ Si pensi, ad esempio, a scenari applicativi nel campo del *fleet management*, con sedi diffuse in tutte le regioni e conseguente requisito di operatività estesa.

2.4) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di applicare al valore di riferimento V_r un fattore di riduzione β che tenga conto delle differenze tra i lotti della banda 3.4-3.6 GHz oggetto di proroga e i lotti della banda 3.6-3.8 GHz assegnati con la gara 5G, con particolare riguardo al *packaging* di questi ultimi, nonché allo stato di frammentazione (orizzontale e verticale) dei lotti oggetto di proroga.

2.5) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di considerare appropriati, nell'ambito della presente valutazione, valori del fattore riduttivo β nell'intervallo 10% - 20%.

c) Modalità di pagamento dei contributi

61. Il pagamento relativo ai contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz è avvenuto all'inizio del 2019 in un'unica soluzione. Per i contributi economici relativi ai diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz assegnati all'esito della gara 5G è stato previsto, invece, un pagamento rateizzato in 5 anni, dal 2018 al 2022, con quote annuali non uniformi, dove la maggior parte dell'importo complessivo viene pagata l'ultimo anno, secondo le modalità stabilite all'art. 1, comma 1045²⁴, della legge 27 dicembre 2017, n. 205²⁵ (c.d. legge di bilancio 2018).
62. Peraltro, la previsione di tale favorevole piano di pagamento può aver inciso sull'andamento della gara 5G e sui relativi rilanci competitivi, e quindi sul prezzo finale di aggiudicazione dei diritti d'uso. Infatti i partecipanti alla gara erano consapevoli che l'aumento di detto prezzo rispetto al minimo avrebbe in pratica inciso soltanto sull'ultima quota di pagamento, dovuta a distanza di 4 anni dall'aggiudicazione. Tale circostanza, oltre a una contabilità basata sullo sconto del ritardo, potrebbe aver stimolato effetti osservabili nell'ambito dei fallimenti di mercato dovuti ad asimmetria informativa, rientranti in particolare nel fenomeno del c.d. "*moral hazard*".
63. Nel contesto sopra descritto, tipicamente caratterizzato da un'asimmetria informativa tra gli azionisti – che dovrebbero considerare di effettuare materialmente il pagamento a distanza di 4 anni dall'aggiudicazione – e il *management* che prende invece le decisioni relative ai rilanci dell'asta, il risultato potrebbe essere un equilibrio di mercato inefficiente, probabilmente caratterizzato da un'inflazione nei rilanci frutto di comportamenti opportunistici. Inoltre, il comportamento del *management* nel contesto dello svolgimento dell'asta potrebbe scontare effetti riconducibili all'ambito della *behavioural economics*, ad esempio attraverso una sovrastima strutturale dei valori privati dei concorrenti e del danno reputazionale derivante da una mancata aggiudicazione del bene.

²⁴ “[...]. Gli introiti derivanti dall’assegnazione delle bande di frequenza di cui al comma 1028 sono versati all’entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 settembre di ciascun esercizio finanziario dal 2018 al 2022, secondo i seguenti importi assicurati prioritariamente con gli introiti derivanti dall’assegnazione delle frequenze in banda 3,6 -3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz: 1.250 milioni di euro per l’anno 2018, 50 milioni di euro per l’anno 2019, 300 milioni di euro per l’anno 2020, 150 milioni di euro per l’anno 2021 e la restante quota, in misura non inferiore a 750 milioni di euro, per l’anno 2022. [...]”.

²⁵ Recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”.



64. Tali effetti non sono facilmente quantificabili, ma certamente rappresentano un indicatore di una propensione a considerare i valori alti dell'intervallo di un ipotetico fattore riduttivo che debba tener conto delle specificità della procedura di asta.
65. Ai fini dell'applicazione di un adeguato fattore correttivo γ che tenga conto di tale differenza nelle modalità di pagamento dei contributi, appare utile confrontare il prezzo totale di aggiudicazione dei diritti d'uso della banda 3.6-3.8 GHz con la somma dei valori attualizzati, cautelativamente, mediante WACC regolatorio (5,81%²⁶) dei pagamenti annuali riferibili, proporzionalmente, ai contributi per i medesimi diritti d'uso, considerando quindi l'ipotesi in cui il pagamento fosse stato effettuato al termine della gara in un'unica soluzione, come nel caso dei contributi relativi alla proroga dei diritti d'uso in banda 3.4-3.6 GHz.
66. Tale confronto porta a stimare una percentuale di riduzione del prezzo di aggiudicazione dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz compresa tra il 10% e il 15%, che appare con buona approssimazione applicabile come fattore correttivo γ al valore di riferimento V_r .

2.6) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di applicare al valore di riferimento V_r un fattore di riduzione γ che tenga conto delle differenti modalità di pagamento dei contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz rispetto al versamento rateizzato dei contributi per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.6-3.8 GHz.

2.7) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di considerare appropriati, nell'ambito della presente valutazione, valori del fattore γ nell'intervallo 10% - 15%.

2.8) Oltre ai fattori riduttivi α , β e γ , sopra descritti, il rispondente ritiene debbano essere considerati altri fattori riduttivi relativi a circostanze non già comprese nei precedenti? In tal caso, il rispondente esponga le motivazioni alla base della propria proposta e indichi le modalità di stima degli ulteriori fattori correttivi suggeriti.

3. Stima del valore unitario dei contributi di proroga

67. Riassumendo quanto sopra descritto, si ritiene che nell'ambito della presente valutazione occorra tener conto degli obiettivi che attraverso la proroga ci si prefigge di raggiungere, e del fatto che la proroga e l'asta per la nuova assegnazione sono fattispecie di per sé non paragonabili e peraltro anche da valutare caso per caso.
68. Pertanto, appare congruo determinare i contributi economici in argomento partendo dal valore di riferimento identificato e considerando i fattori sopra illustrati, quantificati in intervalli percentuali per tener conto di un certo margine di valutazione nel predetto meccanismo, adeguatamente all'obiettivo da raggiungere.

²⁶ Valore del WACC *post tax* secondo quanto previsto dalla delibera n. 348/19/CONS.

69. In particolare, essendo l'Autorità obbligata a ottemperare alle richiamate sentenze del TAR per il Lazio, nelle more della definizione dei giudizi di appello pendenti, sono stati considerati proprio i riferimenti espressi dal giudice di prime cure ai fini della determinazione dei contributi in parola.
70. Il parametro V_m è ottenibile applicando congiuntamente le percentuali dei singoli fattori riduttivi sopra descritti al valore V_r , ossia: $V_m = V_r (1-\alpha) (1-\beta) (1-\gamma)$. Ciò porta a identificare una riduzione percentuale complessiva di V_r in una forchetta che va da un minimo del 76% a un massimo dell'87%²⁷. Per il calcolo dei contributi effettivi per ciascun operatore occorre riproporzionare il valore ottenuto per la quantità di banda, la durata e l'estensione geografica dei diritti d'uso oggetto di proroga.
71. Tali valori limite dell'intervallo di riduzione percentuale di V_r corrispondono a un incremento percentuale del valore medio unitario V_p dei contributi di proroga già corrisposti dai titolari dei diritti d'uso interessati compreso all'incirca tra il 42% e il 163%.
72. Pertanto, l'orientamento dell'Autorità è di proporre al MISE, come criterio per la fissazione dei nuovi contributi economici per la proroga in argomento, per quanto attiene alle proprie competenze, la scelta di un fattore unico di riduzione del prezzo di riferimento dell'asta all'interno di una forchetta di valori, come sopra delineata, riservandosi comunque ogni diversa scelta o valutazione all'esito della presente consultazione pubblica.

3.1) Il rispondente fornisca le proprie osservazioni circa l'orientamento dell'Autorità di considerare congrua, nell'ambito della presente valutazione, la scelta di una percentuale di riduzione del valore di riferimento V_r complessiva, che tiene conto congiuntamente dei vari fattori correttivi descritti, compresa tra il 76% e l'87%.

²⁷ Considerando tale intervallo, si ottiene un valore medio unitario V_m dei contributi relativi alla proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 3.4-3.6 GHz compreso all'incirca tra 0,25 e 0,45 €cent per anno, per MHz e per abitante.

MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE

L'Autorità intende acquisire tramite consultazione pubblica, per quanto attiene alle proprie competenze, commenti, elementi di informazione e documentazione concernenti la definizione di nuovi criteri per la determinazione dei contributi economici relativi alla proroga della durata dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3400-3600 MHz, fissati con delibera n. 183/18/CONS, in ottemperanza alle sentenze del TAR per il Lazio nn. 13553/2019, 13556/2019, 13558/2019, 13561/2019, 13564/2019, 13566/2019, 13567/2019, 13568/2019, 13570/2019.

In particolare, l'Autorità

INVITA

le parti interessate a far pervenire all'Autorità stessa le proprie osservazioni in merito al tema in oggetto, con particolare riferimento alle tematiche esposte nel testo della consultazione, ed evidenziate mediante le domande proposte per facilitare le osservazioni.

La responsabilità del procedimento è attribuita all'ing. Mauro Martino, Dirigente dell'Ufficio radio spettro telecomunicazioni, nella Direzione sviluppo dei servizi digitali e della Rete.

Le comunicazioni, recanti la dicitura semplificata “*Consultazione pubblica sui nuovi criteri per i contributi relativi alla proroga in banda 3400-3600 MHz*”, nonché l'indicazione della denominazione del soggetto rispondente, potranno essere inviate, **entro il termine di 45 giorni** dalla data di pubblicazione della delibera di avvio della consultazione sul sito *web* dell'Autorità, tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo agcom@cert.agcom.it.

I soggetti interessati nel trasmettere le precedenti osservazioni possono formulare motivata istanza di audizione innanzi al responsabile del procedimento, indicando specificatamente i capi delle osservazioni che intendono illustrare e le ragioni della necessità di un approfondimento in audizione. Nella medesima istanza dovrà essere indicato un referente, un contatto telefonico ed una *e-mail* per l'inoltro di eventuali successive comunicazioni.

Le comunicazioni fornite dai soggetti che aderiscono alla consultazione non preconstituiscono alcun titolo, condizione o vincolo rispetto a eventuali successive decisioni dell'Autorità stessa.

Ogni comunicazione all'Autorità da parte dei soggetti partecipanti deve essere accompagnata dalla dichiarazione di cui all'art. 16 del regolamento in materia di accesso agli atti, approvato con delibera n. 383/17/CONS, contenente l'indicazione delle parti di documento da sottrarre all'accesso. Il soggetto che dovesse proporre di sottrarre dati o informazioni della propria comunicazione all'accesso, salvo quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo, dovrà altresì inviare all'Autorità anche la versione accessibile.

L'eventuale istanza di sottrazione all'accesso della documentazione deve essere accompagnata da una motivazione circostanziata delle specifiche esigenze di riservatezza o di segretezza e del pregiudizio concreto e attuale che deriverebbe al soggetto richiedente dalla messa a disposizione a terzi delle informazioni e dei dati comunicati all'Autorità. In mancanza di detta motivazione si considera accessibile e pubblicabile, ai sensi dell'art. 4 del regolamento di cui alla delibera n. 107/19/CONS, la totalità del documento inviato. Si richiama in particolare l'attenzione sulla necessità prevista dalle norme in materia di giustificare puntualmente e non genericamente le parti da sottrarre all'accesso. Pertanto, non saranno accettate istanze generiche di sottrazione all'accesso della totalità dei documenti presentati.

Le comunicazioni pervenute saranno pubblicate, escludendo le parti indicate da sottrarre all'accesso, sul sito *web* dell'Autorità, all'indirizzo www.agcom.it. Una sintesi della consultazione sarà altresì pubblicata sul medesimo sito.