



ATTO SENATO 1721

CONTRIBUTO DI CFWA NELL'AMBITO DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA UE 2018/1972 CHE ISTITUISCE IL CODICE EUROPEO DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

PRESENTAZIONE E RINGRAZIAMENTI

Grazie Presidente, grazie senatori della Commissione per averci permesso di essere auditi su un tema così importante come il recepimento del nuovo Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche.

Permettetemi di presentare rapidamente la Coalizione per il Fixed Wireless Access di cui sono Presidente, e che rappresenta l'intera filiera dell'FWA, compresi gli operatori che danno accesso a internet, Tower operators, i system integrator ed i fornitori di apparati. Siamo circa 60 operatori impegnati da sempre a portare internet nelle aree più disagiate del Paese attraverso sistemi di connettività senza fili che utilizzano antenne e ponti radio per raggiungere abitazioni, aziende e spesso anche le istituzioni che si trovano nelle cosiddette aree bianche.

Gli Operatori FWA possono anche essere protagonisti della stesura di fibra ottica a livello locale, sia per ricollegare i tralicci da cui parte la connettività wireless, sia per offrire a livello locale collegamenti in banda ultralarga ed a livello nazionale anche attraverso la rivendita di accessi all'ingrosso sulle reti di altri operatori.

La connettività tramite FWA è in costante e rapida diffusione nel Paese e sempre più competitiva rispetto alle altre tecnologie. L'ultimo osservatorio sulle comunicazioni dell'AGCOM ha infatti certificato il sorpasso dell'FWA nei confronti della fibra ottica, con 1,3 milioni di abbonati a fronte di 1,1 milioni di clienti serviti da collegamenti in FTTH, ossia la fibra ottica che arriva fino alle abitazioni.

Forti di questi dati, il contributo che oggi vorremmo fornire alla Commissione nel contesto dell'esame della delega al Governo verterà su 4 temi per noi fondamentali:

1. L'opportunità di definire in maniera più dettagliata la disciplina relativa alle "imprese attive esclusivamente sul mercato all'ingrosso" (art.80 della direttiva), lasciando all'autorità di regolamentazione la possibilità di definire le stesse come aventi un significativo potere di mercato in uno o più mercati all'ingrosso, ed imponendo alle stesse chiari obblighi di non discriminazione (ex art. 70 della direttiva) o in materia di accesso e di uso di determinati elementi di rete e risorse correlate (ex art. 73 della direttiva), ovvero inerenti a prezzi equi e ragionevoli. Tutto ciò per preservare la competitività del mercato TLC ed evitare distorsioni alla concorrenza che si potrebbero avere nel caso di società unica della rete nata dalla fusione tra l'ex monopolista e l'attuale operatore wholesale only.
2. La tutela del pluralismo dell'informazione e del potere innovativo di internet, attraverso l'applicabilità delle norme sulla neutralità della rete anche ai fornitori di contenuti e servizi online.
3. Il superamento di alcuni ostacoli alla concorrenza, attraverso la revisione degli attuali sistemi di calcolo dei contributi per l'uso di frequenze licenziate, che oggi penalizzano i piccoli operatori a vantaggio dei più grandi.
4. La previsione di un quadro normativo che consenta lo sviluppo di progetti innovativi in ambito Internet of Things, in particolare superando le limitazioni esistenti che impediscono il lancio di offerte commerciali per la tecnologia Low Power Wide Area.

1. L'OPERATORE "WHOLESALE ONLY" E IL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO: IL CASO ITALIANO E L'IPOTESI DI SOCIETA' UNICA

Un primo rilievo da parte della Coalizione relativo al nuovo Codice delle Comunicazioni Europeo, riguarda la constatazione della presenza di una dettagliata normativa riferita alla regolamentazione dell'operatore verticalmente integrato ma di una più lasca disciplina riferita alle imprese attive esclusivamente sul mercato all'ingrosso, gli operatori cosiddetti "wholesale only", ovvero quelli che realizzano infrastrutture in fibra ottica da offrire agli altri operatori al dettaglio.

La finalità del legislatore europeo è quella di favorire lo sviluppo di infrastrutture alternative e stimolare investimenti su tutto il territorio nazionale.

Ma è molto importante che queste norme vengano recepite nel nostro ordinamento nel pieno rispetto delle finalità per le quali sono state pensate, ossia favorire operatori nuovi entranti ma in ogni caso evitando che l'operatore all'ingrosso possa acquisire una capacità di condizionare il mercato ed imporre limitazioni alla concorrenza.

Il punto è proprio questo: quando il nuovo codice europeo accorda una regolamentazione di vantaggio ad un operatore "wholesale only", lo fa nella misura in cui questo non abbia già un significativo potere di mercato. Laddove invece ci sia tale significativo potere, non si può prevedere una

deregolamentazione in favore dell'operatore ma, al contrario, l'AGCOM dovrebbe intervenire molto rapidamente per controllare i prezzi all'ingrosso praticati, azionando tutti i rimedi necessari per garantire un equilibrio concorrenziale del mercato sia a valle che a monte.

E' importante ricordare che il significativo potere di mercato di un operatore che opera solo all'ingrosso potrebbe tradursi in un dominio che si estende anche nel mercato a valle (quello retail). Proprio questo ha giustificato lo sviluppo di una normativa stringente sull'operatore verticalmente integrato, ovvero quello attivo sia nel mercato all'ingrosso che nel mercato al dettaglio.

Attualmente, nel mercato all'ingrosso si troverebbero due operatori ad agire con regole non armonizzate, e ciò non garantisce il mercato dal rischio di accordi tra le parti, magari sulla scelta tecnologica o sulle aree più profittevoli da coprire. In questo modo, si potrebbe alimentare la nascita di accordi e di condotte anticompetitive volte alla restrizione del mercato all'ingrosso, che si tradurrebbero in un inevitabile danno anche nel mercato a valle perché non tutti gli operatori potrebbero beneficiare di quelle offerte o saprebbero ricavarne una giusta marginalità commercializzandole agli utenti finali.

Manca ad oggi una definizione chiara di cosa debba intendersi per operatore "wholesale only" correttamente inteso, poiché a nostro giudizio non è sufficiente dire che un operatore è tale solo se opera nel mercato all'ingrosso, dal momento che assume piena rilevanza anche il tipo di infrastruttura che va a realizzare, la sua estensione, e le modalità commerciali con cui esprime la propria offerta agli altri operatori.

Attraverso uno studio approfondito del nuovo Codice europeo ci siamo accorti dell'esistenza di numerosi orpelli normativi rimasti nascosti dietro i cosiddetti "Considerando" al codice, che potrebbero addirittura abilitare - in determinati casi - un operatore wholesale only a intervenire perfino nel mercato a valle.

E' proprio questa la prima contraddizione: saremmo di fronte ad un operatore "wholesale only" che vende connettività anche a grandi aziende o a pubbliche amministrazioni, rimanendo al contempo nel suo *status* di favore accordato dal nuovo Codice europeo.

Pertanto, bisogna notare che già oggi l'operatore wholesale only può avvantaggiarsi di una regolamentazione leggera, capace di creare distorsioni di mercato, in quanto gli è consentito vendere accessi ad internet con offerte cd. "attive" immediatamente pronte per essere rivendute ai clienti finali da qualsiasi soggetto giuridico abbia l'autorizzazione ministeriale, che si può ottenere con una semplice DIA.

Ad esempio, poniamo il caso di una banca che invece di rivolgersi all'operatore di accesso, preferisca inviare una dichiarazione di inizio attività al Ministero per avere l'autorizzazione da operatore, ed in questo modo avere la possibilità di acquistare all'ingrosso l'accesso ad Internet, per connettere le filiali direttamente all'operatore "wholesale only", senza passare per l'operatore retail.

CFWA chiede quindi alla Commissione di esaminare attentamente gli articoli che accordano una normativa di vantaggio all'operatore "wholesale only", tenendo in piena considerazione che qualora esso abbia conseguito un significativo potere di mercato, debba essere soggetto alla medesima normativa prevista per l'operatore verticalmente integrato, ossia una chiara regolamentazione dei prezzi all'ingrosso, un controllo della contabilità regolatoria, la piena disaggregazione dell'offerta ed altri necessari rimedi per tutelare la concorrenza e gli utenti finali.

La specificità italiana ci pone come avanguardia rispetto a queste tematiche perché siamo stati i primi a veder crescere un operatore "wholesale only" che ha potuto godere di economie di scala e di scopo elevatissime, avvantaggiandosene per attrarre capitali privati e numerosi finanziamenti pubblici.

Tutto quanto sopra esposto vale - a maggior ragione - anche in relazione all'ipotesi di società unica della rete, che spesso è anticipata come imminente dei giornali nazionali e che non farebbe che aggravare questa posizione.

Infatti, l'ipotesi in cui la rete di un operatore "wholesale only" - che è cresciuta al punto di dominare il mercato all'ingrosso della fibra ottica - possa integrarsi con la rete di un operatore storico ex monopolista, che opera nel mercato come operatore verticalmente integrato, lascia aperti tutti i problemi competitivi che hanno prodotto numerose pronunce dell'Autorità antitrust.

Il recepimento del Nuovo Codice Europeo offre l'occasione al Legislatore di accogliere le raccomandazioni dell'Autorità garante della Concorrenza in un provvedimento normativo organico.

2. IL RAPPORTO TRA FORNITORI DI CONTENUTI E SERVIZI ONLINE E LA RECIPROCITA' DEGLI OBBLIGHI

Un altro aspetto critico che riteniamo necessario esplorare è quello che riguarda il rapporto tra gli operatori di accesso a internet ed i fornitori di contenuti e servizi online, strettamente connesso con la neutralità della rete e l'obiettivo di raggiungere un'Internet aperta, così come prevede il nuovo Codice europeo.

A questo riguardo riscontriamo una forte anomalia. La normativa vigente – introdotta oltre 10 anni fa per arginare lo strapotere degli operatori telefonici e far crescere il mercato dei contenuti audiovisivi on-line e dei servizi – prevede una serie di regole di dettaglio che definiscono tutte le possibili condotte che potrebbero essere perpetrate sul mercato dagli operatori telefonici in danno della libertà degli utenti.

Dall'altro lato, paradossalmente, non sono disciplinati i casi in cui a commettere quegli stessi abusi siano i fornitori di contenuti o di servizi online.

L'attuale normativa non prevede - perché non poteva prevederlo all'epoca - che i fornitori di contenuti e di servizi on-line avrebbero superato in maniera esponenziale il “potere” degli operatori di accesso a internet, al punto che oggi i fornitori di contenuti e di servizi on-line si trovano ad avere tutti i diritti dei consumatori finali ma nessuno dei doveri imposti ai fornitori accesso a internet.

Ci troviamo quindi nella condizione in cui un operatore di accesso a internet può essere perfino discriminato da un fornitore di servizi che decida di non lasciare libero l'utente finale di poter scegliere autonomamente il provider di accesso a Internet e l'offerta che più lo aggrada, perché è obbligato a scegliere tra un numero chiuso di operatori scelti dal fornitore di contenuti, sulla base di accordi di interconnessione molto onerosi.

E' un problema che può essere visto sotto numerosi punti di vista. Certamente è un danno alla concorrenza ma non solo. Secondo noi afferisce anche alla piena libertà di Internet come fonte di innovazione e di nuovi servizi, perché abbiamo esempi chiari che ci dimostrano che già oggi - in Italia - alcuni degli operatori media e televisivi che hanno acquisito tutte le licenze ministeriali, agiscono discriminando gli utenti a seconda del tipo di connettività e dell'operatore che hanno scelto per accedere ad Internet.

Certamente questa vicenda ha dei risvolti chiari anche in relazione al pluralismo dell'informazione perché se un utente non può visualizzare determinati contenuti informativi, o può farlo solo se si abbona ad alcuni operatori telefonici privilegiati dal fornitore di contenuti. In questo modo, alla clientela viene impedito di visualizzare determinati contenuti poiché gli viene impedito di scegliere liberamente il provider più conveniente.

Questa fattispecie non è prevista da nessuna norma e riteniamo che il recepimento del Codice europeo sia una valida occasione per prevedere una forma di reciprocità degli obblighi previsti per garantire la neutralità della rete, in modo tale che le medesime fattispecie abusive siano sanzionate indipendentemente dal fatto che siano gli operatori di accesso a Internet o i fornitori di contenuti ad averle poste in essere.

3. UN REGIME EQUO PER I COSTI DELLE FREQUENZE

Il terzo aspetto che vorremmo portare all'attenzione della Commissione è l'opportunità di rivedere il sistema dei contributi che gli operatori devono versare per la concessione dei diritti d'uso delle frequenze.

Su questo aspetto la Direttiva 2018/1972 indica chiaramente ai legislatori nazionali la necessità di far sì che il sistema dei contributi non sia tale da distorcere la concorrenza o creare ostacoli per l'ingresso di nuovi operatori sul mercato.

Infatti, l'articolo 42, comma 1, della Direttiva, richiede espressamente che i contributi siano imposti alle imprese in modo obiettivo, trasparente, non discriminatorio e proporzionato allo scopo perseguito.

Diversamente da quanto suggerito dal legislatore europeo, l'attuale sistema di calcolo dei contributi per l'acquisizione di frequenze licenziate, in Italia appare fortemente penalizzante per le PMI e quindi pregiudica l'ingresso e le possibilità di sviluppo di nuovi operatori regionali.

Pensiamo ad esempio al metodo di calcolo previsto per i diritti d'uso delle frequenze per collegamenti fissi bidirezionali, in base al quale una nuova impresa, pur avendo mediamente un numero di collegamenti limitato, deve subire l'applicazione di un coefficiente di correzione che prevede costi maggiori rispetto a quelli applicati alle imprese più grandi, come gli operatori mobili che hanno decine di migliaia di collegamenti in radiofrequenza. Chiaramente questo sistema compromette l'operatività di centinaia di imprese più piccole che non possono accedere alle frequenze necessarie per colmare il digital divide anche nelle zone dove i grandi operatori non individuano un ritorno economico degli investimenti.

Chiediamo pertanto alla Commissione di esprimere un chiaro indirizzo al Governo affinché, nel recepire il nuovo Codice europeo, si introducano metodi di calcolo più equi, per favorire la crescita dimensionale delle aziende e gli investimenti degli operatori più piccoli secondo criteri concorrenziali e non discriminatori, proprio come indicato dalla Direttiva stessa.

4. LA GARANZIA DI UN ACCESSO ADEGUATO ALLE FREQUENZE PER L'INTERNET DELLE COSE

Ultimo tema che CFWA intende sottolineare è l'opportunità che il legislatore prenda l'acceleratore sullo sviluppo dell'ecosistema italiano del cd. "Internet of Things". Ad oggi, quando si parla di interconnessione tra oggetti, purtroppo, l'attenzione sembra concentrarsi unicamente sul 5G, trascurando l'esistenza di altre tecnologie già collaudate e disponibili nell'immediato. Tra queste merita menzione in particolare la tecnologia Low Power Wide Area (LPWAN), che grazie ad un mix di potenza a lungo raggio, bassi consumi di energia e trasmissione sicura dei dati, sarebbe in grado di portare grandi benefici al Paese in svariati ambiti, come la realizzazione delle città intelligenti, il monitoraggio del rischio sismico e idrogeologico, il controllo ambientale, l'efficienza energetica, ed un valido aiuto anche nella stessa gestione dell'emergenza in corso.

Questa tecnologia incontra però in Italia dei limiti regolamentari, diversamente da quanto accade in altri Paesi dove è già una realtà. I sistemi LPWAN operano infatti sulla gamma di frequenza 863-870 MHz, che in Italia è parzialmente in uso al Ministero della Difesa.

Dal 2016 ad oggi, tutte le sperimentazioni condotte dagli operatori LPWAN hanno dimostrato chiaramente che non vi è alcun tipo di interferenza tra gli apparati LPWAN e quelli della Difesa che insistono sulle stesse frequenze e che dunque usi pubblici e privati di questa frequenza possono perfettamente convivere.

Ciò nonostante, ad oggi agli operatori LPWAN non vengono ancora riconosciuti i diritti d'uso di tali frequenze, senza che vi sia alcun fondamento di tale scelta da parte delle amministrazioni competenti.

In questa situazione, le aziende della filiera devono accontentarsi di mere autorizzazioni provvisorie, da rinnovare ogni sei mesi, e che consentono solo l'impiego per usi sperimentali, non anche il lancio di vere e proprie offerte commerciali. Ciò determina un forte pregiudizio non solo per le aziende della filiera ma anche per tutte quelle aziende che hanno già sperimentato con soddisfazione tali tecnologie e vorrebbero investire nelle stesse con maggiore sicurezza e prospettive di lungo periodo.

A questo riguardo, la Direttiva europea evidenzia che l'aumento della domanda di spettro connessa alle nuove tecnologie dovrebbe indurre gli Stati membri a introdurre regimi più flessibili circa l'uso dello spettro radio, anche favorendo la condivisione delle stesse frequenze da parte di più soggetti (come in questo caso tra Ministero della Difesa e operatori privati).

La Direttiva chiarisce che gli Stati membri possono decidere di limitare l'accesso allo spettro per ragioni di pubblica sicurezza, nel rispetto del principio di proporzionalità, il che quindi esclude la possibilità che siano negati i diritti d'uso quando non siano riscontrate interferenze dannose.

CFWA chiede alla Commissione di esplicitare, nella delega al Governo per il recepimento del Codice, l'opportunità di definire un regime autorizzatorio nel campo dell'Internet of Things rispetto a quelle tecnologie, come l'LPWAN, che già in fase di sperimentazione hanno dimostrato di essere sicure e affidabili e potrebbero abilitare progetti imprenditoriali innovativi nel Paese.