

II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in
relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga**

(2013/C 25/01)

1. INTRODUZIONE

- (1) La connettività a banda larga riveste un'importanza strategica per la crescita e l'innovazione in tutti i comparti dell'economia così come ai fini della coesione sociale e territoriale. La strategia «Europa 2020» («EU2020») sottolinea l'importanza della diffusione della banda larga come elemento del programma di crescita dell'Unione per il prossimo decennio e pone obiettivi ambiziosi per lo sviluppo della banda larga. Una delle sue iniziative faro — l'«agenda digitale europea»⁽¹⁾ — riconosce i vantaggi socioeconomici della banda larga, evidenziandone l'importanza per la competitività, l'inclusione sociale e l'occupazione. Raggiungere l'obiettivo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva — come stabilito dalla strategia EU2020 — dipende anche dalla disponibilità di un accesso diffuso e a prezzi accessibili ai servizi e alle infrastrutture Internet ad alta velocità. Il finanziamento di infrastrutture di banda larga di buona qualità e a un prezzo accessibile costituisce una sfida fondamentale che l'Europa deve affrontare per rafforzare la competitività e l'innovazione, offrire opportunità di lavoro ai giovani, prevenire la delocalizzazione delle attività economiche e attrarre investimenti dall'estero. L'«agenda digitale» ribadisce l'obiettivo della strategia EU2020 di portare la banda larga di base a tutti i cittadini europei entro il 2013 e assicurare che, entro il 2020: i) tutti gli Europei abbiano accesso a connessioni molto più rapide, superiori a 30 Mbit/s, e ii) almeno il 50 % delle famiglie europee sia abbonata a servizi Internet con una velocità di connessione superiore a 100 Mbit/s.
- (2) Secondo le stime⁽²⁾, gli investimenti necessari per realizzare l'obiettivo di una velocità di trasmissione superiore a 30 Mbit/s sfiorano i 60 miliardi di EUR, mentre occorrono fino a 270 miliardi di EUR affinché almeno il 50 % delle famiglie si dotino di una connessione Internet superiore a 100 Mbit/s⁽³⁾. Gli investitori commerciali costituiscono senza dubbio la prima fonte di investimento. Tuttavia, gli obiettivi stabiliti dall'agenda digitale non potranno essere raggiunti senza il sostegno dei fondi pubblici. Per tale motivo, l'agenda digitale invita gli Stati membri ad utilizzare «finanziamenti pubblici conformi alle norme UE in materia di aiuti di Stato e di concorrenza», onde realizzare gli obiettivi in termini di copertura, velocità e diffusione di Internet definiti dalla strategia EU2020⁽⁴⁾. La domanda di servizi che richiedono un'elevata capacità di trasmissione dovrebbe aumentare in futuro, man mano che continueranno a diffondersi il *cloud computing*, un uso più intenso delle tecnologie *peer-to-peer*, i *social network* e i servizi di video su richiesta.

(1) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Un'agenda digitale europea», COM(2010) 245 def.

(2) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale, COM(2010) 472 def.

(3) Gli effettivi costi d'investimento potrebbero essere notevolmente inferiori, a seconda della riutilizzabilità delle infrastrutture esistenti e in funzione dell'evoluzione del mercato, delle tecnologie della regolamentazione.

(4) Azione fondamentale n. 8, punto 2.4.

- (3) Il settore delle comunicazioni elettroniche è stato oggetto di un sistematico processo di liberalizzazione ed è ora disciplinato da una specifica normativa. Anche il quadro normativo UE per le comunicazioni elettroniche contiene disposizioni di armonizzazione relative all'accesso alla banda larga ⁽⁵⁾. Per quanto riguarda le tradizionali reti a banda larga, i mercati all'ingrosso sono tuttora soggetti ad una regolamentazione ex ante nella maggior parte degli Stati membri. L'impostazione normativa si è rivelata efficace nel promuovere mercati competitivi, incentivare gli investimenti e ampliare la scelta dei consumatori: le maggiori coperture e diffusioni della banda larga si registrano, ad esempio, negli Stati membri in cui esiste concorrenza tra le infrastrutture, combinata con un'efficace regolamentazione ex ante in grado di promuovere la concorrenza a livello dei servizi. Un ulteriore sviluppo delle reti a banda larga, in particolare delle reti di accesso di nuova generazione («reti NGA») richiede tuttora l'intervento delle autorità nazionali di regolamentazione («ANR»), a motivo del loro ruolo nel settore delle comunicazioni elettroniche.
- (4) È particolarmente importante che i fondi pubblici in questo settore siano utilizzati in maniera oculata e che la Commissione assicuri che gli aiuti di Stato siano complementari e non sostitutivi degli investimenti provenienti dagli operatori di mercato. Qualsiasi intervento con fondi statali dovrebbe limitare per quanto possibile il rischio che la misura di aiuto soppianti gli investimenti privati, snaturi gli incentivi agli investimenti commerciali e, in ultima analisi, falsi la concorrenza in misura contraria all'interesse comune dell'Unione europea.
- (5) Nella comunicazione «Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE» la Commissione osserva che la politica degli aiuti di Stato dell'UE dovrebbe agevolare misure di aiuto ben concepite, intese a ovviare a carenze del mercato e a raggiungere obiettivi di interesse europeo comune ⁽⁶⁾. A determinate condizioni, gli aiuti di Stato possono correggere le carenze del mercato, migliorando il funzionamento dei mercati e rafforzando la competitività. Inoltre, quando il funzionamento dei mercati, seppur efficiente, è ritenuto insoddisfacente sotto il profilo della politica di coesione, il ricorso agli aiuti di Stato può consentire di ottenere risultati più auspicabili e più equi. Per quanto riguarda, in particolare, il comparto della banda larga, un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il «divario digitale» ⁽⁷⁾ tra le aree e le regioni che dispongono di servizi a banda larga accessibili e competitivi e le aree in cui quest'offerta è assente.
- (6) Tuttavia, un intervento pubblico a sostegno della banda larga in settori in cui gli operatori privati sarebbero normalmente portati ad investire o in cui hanno già investito potrebbe indebolire in misura considerevole l'incentivo degli operatori commerciali ad investire in questo comparto. In tal caso, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga potrebbero rivelarsi controproducenti rispetto all'obiettivo perseguito. Il controllo degli aiuti di Stato in materia di banda larga è inteso a garantire che gli aiuti di Stato permettano la realizzazione di una copertura e di una diffusione della banda larga di livello migliore o in tempi più brevi, rispetto alla situazione in assenza di aiuti e, nello stesso tempo, a sostenere servizi di migliore qualità, tariffe più accessibili e investimenti orientati alla competitività. Gli effetti positivi dell'aiuto devono essere superiori agli effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza.
- (7) A seguito dell'invito rivolto loro dalla Commissione nell'ambito dell'agenda digitale, molti Stati membri hanno sviluppato strategie nazionali per lo sviluppo della banda larga al fine di raggiungere gli obiettivi fissati per i rispettivi territori. La maggior parte di dette strategie prevede il ricorso a risorse pubbliche per estendere la copertura di banda larga ad aree in cui gli operatori commerciali non sono incentivati a investire e per accelerare la diffusione delle reti NGA, che permettono un accesso ad altissima velocità.
- (8) I presenti orientamenti riassumono i principi che ispirano la Commissione nell'applicare le norme del trattato in materia di aiuti di Stato alle misure a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga tradizionali (sezione 2) e illustrano come tali principi siano applicati ai fini della valutazione delle misure di aiuto intese a sostenere una rapida introduzione delle reti a banda larga di base e delle reti di accesso ultraveloce di nuova generazione (NGA) (sezione 3). La Commissione applicherà i presenti orientamenti alla valutazione degli aiuti di Stato a sostegno della banda larga, aumentando in tal modo la certezza del diritto e la trasparenza dei suoi processi decisionali.

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33), modificato dalla direttiva 2009/140/CE (direttiva sul miglioramento della regolamentazione) (GU L 337 del 18.12.2009, pag. 37) e dal regolamento (CE) n. 544/2009 (GU L 167 del 29.6.2009, pag. 12).

⁽⁶⁾ Comunicazione della Commissione «Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE». Bruxelles, dell'8.5.2012. COM(2012) 209 final.

⁽⁷⁾ Con il termine «divario digitale» si intende comunemente la disparità tra coloro (singole persone e comunità) che hanno accesso alle tecnologie dell'informazione e coloro che ne sono privi. Tra le molteplici cause all'origine del «divario digitale», la più importante è la mancanza di adeguate infrastrutture di banda larga. Dal punto di vista regionale, il grado di urbanizzazione è un elemento importante ai fini dell'accesso e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC): la diffusione di Internet rimane infatti molto più ridotta nelle aree scarsamente popolate dell'Unione europea.

2. I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA POLITICA DELLA COMMISSIONE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO A SOSTEGNO DELLA BANDA LARGA

- (9) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Ne consegue che, per qualificarsi come aiuto di Stato, una misura deve rispondere cumulativamente ai seguenti requisiti: a) la misura è concessa mediante risorse statali; b) la misura conferisce alle imprese un vantaggio economico; c) detto vantaggio è selettivo e d) falsa o rischia di falsare la concorrenza; e) la misura incide negativamente sugli scambi tra Stati membri.

2.1. Articolo 107, paragrafo 1, del TFUE: presenza di aiuti

- (10) *Impiego di risorse statali*: il trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme, quali sovvenzioni dirette, sgravi fiscali⁽⁸⁾, prestiti a tasso agevolato o altri tipi di condizioni preferenziali di finanziamento. Si configura uso di risorse statali anche quando lo Stato fornisce un vantaggio in natura, ad esempio investendo nella costruzione di (parte) dell'infrastruttura di banda larga. Le risorse dello Stato possono essere impiegate⁽⁹⁾ a livello nazionale, regionale o locale. Analogamente, anche il finanziamento proveniente da fondi europei, quali il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)⁽¹⁰⁾, costituisce impiego di risorse statali, quando l'assegnazione di tali fondi al beneficiario avviene a discrezione dello Stato membro⁽¹¹⁾.
- (11) *Impresa*: Le misure statali a sostegno degli investimenti nella banda larga sono generalmente destinate ad un'attività economica, come la costruzione, la gestione e la concessione dell'accesso alle infrastrutture di banda larga o sono finalizzate a permettere la fornitura di connettività agli utenti finali. Anche lo Stato membro svolge attività economica quando gestisce e sfrutta un'infrastruttura di banda larga, o parti di essa, per esempio mediante una società pubblica o nell'ambito dell'amministrazione statale. La costruzione di un'infrastruttura di rete a banda larga finalizzata al suo sfruttamento commerciale da parte dello Stato, o di operatori terzi, deve essere parimenti considerata un'attività economica⁽¹²⁾. Per contro, lo sviluppo di una rete a banda larga per scopi non commerciali, potrebbe non costituire un aiuto di Stato⁽¹³⁾, giacché la costruzione della rete non favorisce alcuna impresa⁽¹⁴⁾. Tuttavia, se tale rete è successivamente resa accessibile agli investitori o agli operatori nel settore della banda larga, è probabile la presenza di aiuti di Stato⁽¹⁵⁾.
- (12) *Vantaggio*: l'aiuto è di solito concesso direttamente agli investitori della rete, selezionati nella maggior parte dei casi in esito ad una procedura di gara. Quando il contributo statale non è concesso alle normali condizioni di mercato e pertanto configura un aiuto di Stato in base al principio dell'investitore in economia di mercato (cfr. punto 16), il ricorso ad una procedura di selezione su base

⁽⁸⁾ Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione N 398/05 — Ungheria, *Development Tax Benefit for Broadband*.

⁽⁹⁾ Le risorse di un'impresa pubblica costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107 del trattato, in quanto le autorità pubbliche ne hanno il controllo. Causa C-482/99, Repubblica francese/Commissione, Raccolta 2002, pag. I-4397. Coerentemente con questa sentenza, si dovrà successivamente valutare se il finanziamento effettuato da un'impresa pubblica sia imputabile allo Stato.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1); regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1); regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

⁽¹¹⁾ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione nel caso N 157/06 — Regno Unito, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*. La Corte ha confermato che il fatto che le risorse finanziarie restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali, cfr. causa C-83/98 P, *Ladbroke Racing Ltd e Francia/Commissione*, Raccolta 2000, I-3271, punto 50.

⁽¹²⁾ Cause T-443/08 e T-455/08, *Freistaat Sachsen e a./Commissione*, (non ancora pubblicate), punti 93-95.

⁽¹³⁾ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione nel caso NN 24/07 — Repubblica ceca, *Prague Municipal Wireless Network*.

⁽¹⁴⁾ Analogamente, se una rete è costruita o i servizi a banda larga sono acquistati per soddisfare il fabbisogno proprio della pubblica amministrazione, in determinate circostanze, tale intervento potrebbe non conferire vantaggi a imprese economiche. Cfr. la decisione della Commissione nel caso N 46/07 — Regno Unito, *Welsh Public Sector Network Scheme*.

⁽¹⁵⁾ Decisione della Commissione nel caso SA.31687 (N 436/10) — Italia, *Banda larga in Friuli Venezia Giulia (Progetto Ermes)* e nel caso N 407/09 — Spagna, *Xarxa Oberta*.

competitiva assicura che l'importo dell'aiuto si limiti al minimo necessario per la realizzazione di un determinato progetto. Tuttavia, esso non elimina l'elemento di aiuto, posto che l'autorità pubblica sovvenzionerà l'aggiudicatario (per esempio sotto forma di «integrazione al deficit di finanziamento» o di contributo in natura) e che l'obiettivo di tale procedura è precisamente la selezione del beneficiario dell'aiuto. Il sostegno finanziario ricevuto consentirà all'aggiudicatario di svolgere l'attività commerciale a condizioni altrimenti non disponibili sul mercato. Oltre al diretto beneficiario dell'aiuto, potrebbero essere avvantaggiati dall'aiuto in maniera indiretta anche gli operatori terzi che ricevono l'accesso all'ingrosso all'infrastruttura sovvenzionata ⁽¹⁶⁾.

- (13) *Selettività*: le misure statali finalizzate a sostenere la realizzazione di reti a banda larga hanno natura selettiva in quanto si rivolgono agli investitori nella banda larga e agli operatori terzi che operano solo in particolari segmenti dell'intero mercato dei servizi delle comunicazioni elettroniche. Nei confronti dell'utenza finale della rete sovvenzionata ⁽¹⁷⁾, la misura potrebbe invece non avere natura selettiva, se tutti i settori dell'economia hanno accesso all'infrastruttura sovvenzionata. La misura assume invece carattere selettivo quando lo sviluppo della banda larga sia specificamente finalizzato all'utenza commerciale, ad esempio nel caso in cui l'aiuto di Stato sia destinato al sostegno di una rete a banda larga a favore di imprese predeterminate, che non sono scelte sulla base di criteri generali applicabili all'intero settore di competenza dell'autorità che concede l'aiuto ⁽¹⁸⁾.
- (14) *Distorsione della concorrenza*: secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea («la Corte»), il sostegno finanziario o in natura falsa la concorrenza in quanto rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese ⁽¹⁹⁾. La concessione di un aiuto di Stato a un concorrente può indurre gli altri operatori esistenti sul mercato a ridurre la propria capacità e gli operatori potenziali potrebbero desistere dall'entrare in un nuovo mercato o in una zona geografica. Le distorsioni della concorrenza sono potenzialmente maggiori quando il beneficiario dell'aiuto gode di potere di mercato. Se il beneficiario dell'aiuto gode già di una posizione dominante sul mercato, la misura di aiuto può rafforzarla indebolendo ulteriormente la pressione concorrenziale che le imprese concorrenti sono in grado di esercitare.
- (15) *Incidenza sugli scambi*: infine, dal momento che potrebbe avere un'incidenza sui fornitori di servizi di altri Stati membri (anche scoraggiando il loro stabilimento negli Stati membri in questione), l'intervento dello Stato può incidere anche sugli scambi, visto che i mercati dei servizi delle comunicazioni elettroniche (i mercati della banda larga all'ingrosso e al dettaglio) sono aperti alla concorrenza tra gli operatori e i fornitori di servizi ⁽²⁰⁾.

2.2. Assenza di aiuti: applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato

- (16) L'articolo 345 del TFUE recita: «(i)l presente trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri». Secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio della parità di trattamento discende che i capitali messi a disposizione dallo Stato, direttamente o indirettamente, a favore di un'impresa in circostanze che corrispondono alle normali condizioni di mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato. Per contro, se la partecipazione o l'apporto al capitale sociale da parte di un investitore pubblico non offrono sufficienti prospettive di redditività, neppure a lungo termine, tale intervento deve essere considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE e la sua compatibilità con il mercato interno deve valutarsi unicamente alla luce dei criteri previsti da tale articolo ⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ È probabile che il beneficio della sovvenzione venga almeno in parte trasferito agli operatori terzi, anche se versano un corrispettivo a fronte dell'accesso all'ingrosso. Infatti, i prezzi all'ingrosso sono spesso regolamentati. Ciò significa che il prezzo è inferiore a quello che il grossista potrebbe altrimenti realizzare sul mercato (che potrebbe essere un prezzo di monopolio se non vi è concorrenza con altre reti). Se il prezzo non è regolamentato, il grossista è comunque tenuto a parametrare i suoi prezzi sui prezzi medi applicati in altre zone più competitive (cfr. punto 78, lettera h)), il che porta probabilmente comunque a prezzi inferiori a quelli che il grossista potrebbe altrimenti realizzare sul mercato.

⁽¹⁷⁾ Le sovvenzioni all'utenza residenziale non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

⁽¹⁸⁾ A titolo d'esempio, un aiuto concesso ad un distretto industriale; si veda, ad esempio, la decisione della Commissione nel caso N 626/09 — Italia, *NGA per i distretti industriali della provincia di Lucca*.

⁽¹⁹⁾ Causa C-310/99, Italia/Commissione, Raccolta 2002, pag. I-02289, punto 65.

⁽²⁰⁾ Cfr. la decisione della Commissione N 237/08 — Germania, *Broadband support in Niedersachsen*.

⁽²¹⁾ Causa C-303/88, Repubblica italiana/Commissione, Raccolta 1991, pag. I-1433, punti 20-22.

- (17) La Commissione ha esaminato l'applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato nel settore della banda larga⁽²²⁾ in occasione della decisione «Citynet Amsterdam». Come sottolineato in tale decisione, la conformità di un investimento pubblico alle condizioni di mercato va dimostrata in modo accurato ed esaustivo, comprovando una significativa partecipazione di investitori privati oppure sulla base di un valido piano aziendale che prospetti un adeguato rendimento del capitale investito. Quando investitori privati partecipano a un progetto, la *conditio sine qua non* è che questi si assumeranno il rischio commerciale connesso all'investimento alle stesse condizioni e negli stessi termini dell'investitore pubblico. La stessa si applica anche ad altre forme di sostegno statale, ad esempio i prestiti agevolati o le garanzie a condizioni preferenziali⁽²³⁾.

2.3. Aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga come servizio di interesse economico generale — Criteri Altmark e compatibilità ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE

- (18) In alcune circostanze, gli Stati membri possono considerare la messa a disposizione di una rete a banda larga come un servizio di interesse economico generale (SIEG) ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE⁽²⁴⁾ e della giurisprudenza Altmark⁽²⁵⁾ e fornire finanziamenti pubblici su tale base. In tali casi, le misure introdotte dagli Stati membri devono essere valutate alla luce dei seguenti documenti: la comunicazione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale⁽²⁶⁾; la decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale⁽²⁷⁾; la comunicazione della Commissione sulla disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)⁽²⁸⁾ e il regolamento della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale⁽²⁹⁾. Questi documenti della Commissione (riferiti complessivamente come il «pacchetto SIEG») si applicano anche agli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga. I punti che seguono illustrano unicamente l'applicazione di alcuni dei principi chiariti in tali documenti al finanziamento della banda larga, alla luce di determinate specificità settoriali.

Definizione di servizio di interesse economico generale («SIEG»)

- (19) Per quanto riguarda la definizione del SIEG, la Commissione ha già precisato, in termini generali, che gli Stati membri non possono attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un'attività che è già fornita o che può essere fornita in modo soddisfacente e a condizioni (quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio) compatibili con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti in normali condizioni di mercato⁽³⁰⁾.
- (20) Applicando tale principio al settore della banda larga, la Commissione ritiene che, nelle zone in cui gli investitori privati hanno già investito in un'infrastruttura di rete a banda larga (o stanno per estendere ulteriormente l'infrastruttura di rete) e forniscono già servizi competitivi a banda larga con un'adeguata copertura, la realizzazione, con fondi pubblici, di una infrastruttura di banda larga concorrenziale non

⁽²²⁾ Decisione della Commissione dell'11 dicembre 2007 nel caso C 53/2006 *Citynet Amsterdam: investimento della città di Amsterdam in una rete di comunicazione fibre-casa (FTTH)* (GU L 247 del 16.9.2008, pag. 27).

⁽²³⁾ Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10) e relativa rettifica in (GU C 244 del 25.9.2008, pag. 32).

⁽²⁴⁾ Secondo la giurisprudenza, le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale devono aver ricevuto detto incarico con un atto della pubblica autorità. In tal senso, un servizio d'interesse economico generale può essere affidato ad un operatore tramite una concessione di servizio pubblico; cfr. cause riunite T-204/97 e T-270/97 *EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Commissione, Raccolta 2000*, pag. II-2267, punto 126; causa T-17/02 *Fred Olsen, SA/Commissione, Raccolta 2005*, pag. II-2031, punti 186 e 188-189.

⁽²⁵⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Raccolta 2003*, pag. I-7747.

⁽²⁶⁾ GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

⁽²⁷⁾ GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3.

⁽²⁸⁾ GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15.

⁽²⁹⁾ GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8.

⁽³⁰⁾ Cfr. punto 48 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale e il punto 13 della comunicazione della Commissione sulla disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011).

- dovrebbe essere considerata un SIEG ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE ⁽³¹⁾. Ove si possa tuttavia dimostrare che gli investitori privati potrebbero non essere in grado di fornire nel futuro prossimo ⁽³²⁾ un'adeguata copertura a banda larga a tutti i cittadini o utenti, lasciando pertanto scoperta una consistente parte della popolazione, sarà possibile concedere una compensazione degli obblighi di servizio pubblico a un'impresa incaricata della fornitura di un SIEG, sempre che siano rispettate le condizioni stabilite nella citata comunicazione. A tal fine, le reti di cui tener conto per valutare l'eventuale necessità di un SIEG dovranno sempre avere natura comparabile, segnatamente si dovrà trattare di reti a banda larga di base o di reti NGA.
- (21) Inoltre, l'installazione e il funzionamento di un'infrastruttura di banda larga come SIEG possono essere ammessi solo se tale infrastruttura offre una connessione universale a tutti gli utenti di una regione determinata, tanto all'utenza residenziale quanto a quella commerciale. Un sostegno concesso per il collegamento delle sole imprese non sarebbe sufficiente ⁽³³⁾.
- (22) Il carattere obbligatorio della missione SIEG implica anche che il fornitore della rete da sviluppare non potrà rifiutare l'accesso all'ingrosso all'infrastruttura in base a criteri discrezionali e/o discriminatori (ad esempio, perché fornire servizi d'accesso in una determinata area potrebbe non essere redditizio sotto il profilo commerciale).
- (23) Tenuto conto del livello di concorrenza conseguito da quando è stato liberalizzato il settore delle comunicazioni elettroniche nell'Unione e soprattutto della situazione attuale della concorrenza nel mercato al dettaglio della banda larga, la possibilità di realizzare una rete sovvenzionata da finanziamenti pubblici nell'ambito di un SIEG dovrebbe essere offerta a tutti gli operatori interessati. Di conseguenza, perché lo sviluppo della banda larga possa essere qualificato come missione SIEG è necessario che l'infrastruttura fornita sia passiva ⁽³⁴⁾, neutra ⁽³⁵⁾ e liberamente accessibile. Una simile rete deve fornire agli interessati tutte le possibili forme di accesso alla rete e permettere un'effettiva concorrenza nel comparto al dettaglio, garantendo agli utenti finali l'offerta di servizi concorrenziali e a prezzi abbordabili ⁽³⁶⁾.
- (24) Pertanto, la missione SIEG deve riguardare esclusivamente lo sviluppo di una rete a banda larga in grado di offrire una connessione universale e la fornitura dei relativi servizi di accesso all'ingrosso, senza includere i servizi di comunicazione al dettaglio ⁽³⁷⁾. Nel caso in cui l'incaricato della missione SIEG sia anche un operatore di rete a banda larga verticalmente integrato, è necessario introdurre adeguate misure di salvaguardia per evitare conflitti di interesse, indebite discriminazioni ed eventuali altri vantaggi indiretti occulti ⁽³⁸⁾.
- (25) Dal momento che il mercato delle comunicazioni elettroniche è interamente liberalizzato, una missione SIEG finalizzata allo sviluppo della banda larga non può fondarsi sull'attribuzione di un diritto speciale o esclusivo al prestatore del SIEG ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, del TFUE.
- Calcolo della compensazione e del recupero*
- (26) Per il calcolo della compensazione del SIEG, trovano integrale applicazione i principi enunciati nel pacchetto SIEG. Tuttavia, alla luce delle caratteristiche specifiche del settore della banda larga, è utile aggiungere un chiarimento in relazione ai SIEG destinati a coprire una serie di zone periferiche o

⁽³¹⁾ Cfr. punto 49 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale.

⁽³²⁾ L'espressione «futuro prossimo» deve intendersi con riferimento a un periodo di tre anni, conformemente al punto 63 dei presenti orientamenti.

⁽³³⁾ Coerentemente con il principio espresso nel punto 50 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale. Cfr. anche la decisione della Commissione N 284/05 — Irlanda, *Regional broadband Programme: Metropolitan Area Networks («MANs»), phases II and III*; e N 890/06 — Francia, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*.

⁽³⁴⁾ L'infrastruttura passiva di rete è fondamentalmente l'infrastruttura fisica delle reti. Per la definizione si rimanda al Glossario.

⁽³⁵⁾ Una rete deve essere neutra sotto il profilo tecnologico e consentire quindi agli interessati all'accesso l'uso di una qualsiasi delle tecnologie disponibili per la fornitura di servizi agli utenti finali.

⁽³⁶⁾ In linea con il punto 78, lettera g), dei presenti orientamenti.

⁽³⁷⁾ Questa esclusione è giustificata dal fatto che, una volta sviluppata e installata una rete a banda larga in grado di offrire una connessione universale, l'azione delle forze di mercato è sufficiente, di norma, per offrire servizi di comunicazione a tutti gli utenti a un prezzo concorrenziale.

⁽³⁸⁾ Le misure di salvaguardia dovrebbero prevedere, in particolare, l'obbligo di una contabilità separata, così come la costituzione di un soggetto distinto, tanto sotto il profilo giuridico quanto dal punto di vista della struttura aziendale, dall'operatore verticalmente integrato. La responsabilità di adempiere alla missione SIEG affidata dovrebbe ricadere esclusivamente su tale soggetto giuridico distinto.

distretti non serviti (le cosiddette «zone non servite») all'interno di un'area più ampia in cui alcuni operatori hanno già installato le proprie infrastrutture di rete o prevedono di farlo nel prossimo futuro. Qualora l'area in cui è assegnato un SIEG non sia limitata alle «zone non servite», a motivo delle loro dimensioni o della loro ubicazione, il fornitore del SIEG può aver bisogno di realizzare un'infrastruttura di rete anche nelle aree redditizie già coperte dagli operatori commerciali. In tale situazione, l'eventuale compensazione concessa deve coprire unicamente i costi dell'installazione dell'infrastruttura nelle zone non servite non redditizie, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto⁽³⁹⁾.

- (27) In molti casi, può essere opportuno stabilire in anticipo l'importo della compensazione, in modo da coprire il previsto deficit di finanziamento in un dato periodo, piuttosto che determinare il risarcimento soltanto sulla base dei costi effettivamente sostenuti e dei ricavi realizzati. Nel primo modello, la società è generalmente più incentivata a contenere i costi e a sviluppare l'attività commerciale nel tempo⁽⁴⁰⁾. Qualora una missione SIEG finalizzata allo sviluppo di una rete a banda larga non si basi sullo sviluppo di un'infrastruttura di proprietà pubblica, occorre prevedere adeguati meccanismi di controllo e di recupero onde prevenire che il prestatore del SIEG ottenga un indebito vantaggio per il fatto di poter conservare, una volta scaduta la concessione del SIEG, la proprietà di una rete che era stata finanziata con fondi pubblici.

2.4. Provvedimenti amministrativi e normativi a sostegno dell'adozione della banda larga che non rientrano nel campo di applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato

- (28) Come spiegato anche nella comunicazione della Commissione sulla banda larga⁽⁴¹⁾, oltre al finanziamento diretto alle imprese, gli Stati membri possono scegliere varie tipologie di misure per accelerare la diffusione della banda larga e in particolare delle reti NGA. Tali misure non devono necessariamente comportare un elemento di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (29) Dato che generalmente i costi d'installazione delle reti NGA sono in larga parte imputabili alla realizzazione di lavori d'ingegneria civile⁽⁴²⁾, gli Stati membri potrebbero decidere ad esempio, conformemente al quadro normativo dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche, di agevolare il processo di acquisizione dei diritti di passaggio e di imporre agli operatori di rete di coordinare i lavori civili di propria competenza e/o di condividere parte dell'infrastruttura. Gli Stati membri potrebbero altresì imporre che tutte le nuove infrastrutture (tra cui reti idriche, energetiche, di trasporto e fognarie) e/o i nuovi edifici siano dotati di portanti idonei alle NGA. I terzi possono anche realizzare a proprie spese la loro infrastruttura di rete passiva quando opere di ingegneria civile sarebbero effettuate in ogni caso. Tale opportunità dovrebbe essere offerta in un modo trasparente e non discriminatorio a tutti gli operatori interessati e, in linea di principio, essere aperta a tutti gli utenti potenziali, e non solo agli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche (ad es. gas, elettricità, acqua, ecc.)⁽⁴³⁾. Un inventario centralizzato delle infrastrutture esistenti (sovvenzionate o meno), che comprenda anche i

⁽³⁹⁾ Spetta agli Stati membri definire, considerate le specifiche caratteristiche dei singoli casi, il metodo migliore per garantire che la compensazione accordata copra unicamente i costi dell'adempimento della missione SIEG nelle zone non servite conformemente ai principi del pacchetto SIEG e tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto. Ad esempio, il livello della compensazione può essere basato sul confronto tra gli introiti derivanti dallo sfruttamento commerciale dell'infrastruttura nelle aree redditizie già servite da operatori commerciali e gli introiti derivanti dallo sfruttamento commerciale dell'infrastruttura nelle zone non servite. Eventuali utili in eccesso, cioè gli utili superiori all'utile medio sul capitale investito registrato nel settore nel caso dello sviluppo di una determinata infrastruttura a banda larga, potrebbero essere assegnati al finanziamento del SIEG nelle aree non redditizie, mentre l'importo rimanente verrebbe a costituire la compensazione finanziaria accordata al prestatore del SIEG. Cfr. la decisione della Commissione nel caso N 331/08, Francia — *THD Hauts de Seine*.

⁽⁴⁰⁾ Tuttavia, nel caso in cui l'andamento dei costi e dei ricavi futuri presenti un elevato grado di incertezza e vi sia una forte asimmetria nelle informazioni, le autorità pubbliche possono anche adottare modelli di compensazione che non siano completamente ex ante, ma piuttosto una combinazione di ex ante e ex post (ad esempio utilizzando i recuperi per consentire una ripartizione equilibrata dei ricavi imprevisti).

⁽⁴¹⁾ Per riferimento, cfr. la nota 2.

⁽⁴²⁾ Ad esempio opere di scavo, posa di cavi, cablaggi verticali, ecc. Nel caso di una rete FTTH, tali costi potrebbero comportare fino al 70 %-80 % dei costi complessivi di investimento.

⁽⁴³⁾ Cfr. caso N 383/09 — Germania, *Amendment of N 150/08 Broadband in the rural areas of Saxony*. Il caso riguarda una situazione in cui le opere di ingegneria civile generale, quali la manutenzione stradale, non configurano aiuti di Stato. Le misure adottate dalle autorità tedesche costituivano «opere di ingegneria civile generale» che sarebbero state realizzate in ogni caso dallo Stato a fini di manutenzione. La possibilità di mettere in posa cavidotti e altre infrastrutture per la banda larga in occasione dei lavori di manutenzione stradale — e a spese degli operatori — è stata annunciata pubblicamente e non era limitata o principalmente orientata al settore della banda larga. Tuttavia, non si può escludere che il finanziamento pubblico di tali lavori rientri nella nozione di aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE se essi sono limitati o chiaramente orientati al settore della banda larga.

lavori programmati, potrebbe contribuire a sostenere l'introduzione commerciale della banda larga ⁽⁴⁴⁾. Per infrastrutture esistenti non si intendono solo le infrastrutture di telecomunicazione, quali le infrastrutture cablate, senza fili o satellitari, ma anche le infrastrutture alternative (reti fognarie, infrastrutture di manovra, ecc.) di altri settori (ad esempio i servizi di pubblica utilità) ⁽⁴⁵⁾.

2.5. Valutazione della compatibilità ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE

- (30) Sotto il profilo della compatibilità, gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo della banda larga che rispondono ai requisiti definiti nella sezione 2.1 saranno valutati dalla Commissione principalmente alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE ⁽⁴⁶⁾. Ad oggi gli enti regionali e locali hanno adottato diversi modelli di intervento. Un elenco non esaustivo di interventi tipici è riportato nell'allegato. Inoltre, le autorità pubbliche possono anche elaborare altri modelli di sostegno alla diffusione della banda larga, diversi da quelli descritti nell'allegato ⁽⁴⁷⁾. Per tutti i tipi d'intervento sono di applicazione i criteri di compatibilità enunciati nei presenti orientamenti ⁽⁴⁸⁾.
- (31) I progetti che prevedono la concessione di aiuti di Stato a favore della banda larga possono essere realizzati in regioni assistite ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a) e lettera c), del TFUE e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ⁽⁴⁹⁾. In questo caso, la misura di aiuto a favore della banda larga può configurare un aiuto all'investimento iniziale ai sensi degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. Quando una misura che rientra nel campo di applicazione dei citati orientamenti è intesa a concedere aiuti individuali ad hoc a una singola impresa o aiuti a esclusivo beneficio di un settore d'attività, spetta allo Stato membro dimostrare che sono soddisfatte le condizioni poste dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. Occorrerà nello specifico dimostrare che il progetto in questione contribuisce a una strategia coerente di sviluppo regionale e che, in considerazione della sua natura e delle sue dimensioni, non è tale da determinare distorsioni della concorrenza inaccettabili.

Sintesi dei principi comuni in materia di compatibilità

- (32) Nel valutare una misura di aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE la Commissione si accerta che gli effetti positivi della misura ai fini del conseguimento di un obiettivo di comune interesse siano superiori ai suoi effetti potenzialmente negativi, quali la distorsione degli scambi e della concorrenza. Tale esercizio è condotto in due fasi.
- (33) In primo luogo, ogni misura di aiuto deve soddisfare le seguenti condizioni; l'inosservanza di una di esse porta a dichiarare gli aiuti incompatibili con il mercato interno:
- 1) contributo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune;
 - 2) incapacità del mercato di fornire il servizio a causa di fallimenti del mercato o significative disparità;
 - 3) adeguatezza dell'aiuto di Stato come strumento politico;
 - 4) esistenza dell'effetto di incentivazione;
 - 5) limitazione dell'aiuto al minimo necessario;
 - 6) effetti negativi limitati; e
 - 7) trasparenza.

⁽⁴⁴⁾ Cfr., per esempio, l'Atlante delle infrastrutture («Infrastrukturatlas») dell'autorità di regolamentazione tedesca, in cui gli operatori si scambiano, su base volontaria, informazioni sulle infrastrutture disponibili e potenzialmente riutilizzabili.

⁽⁴⁵⁾ Giova ricordare che il quadro normativo UE per le comunicazioni elettroniche autorizza le autorità nazionali competenti a richiedere alle imprese di fornire le informazioni necessarie per consentire loro, di concerto con le autorità nazionali di regolamentazione, di elaborare un inventario dettagliato della natura, disponibilità e ubicazione geografica degli elementi e delle strutture della rete, e metterlo a disposizione delle parti interessate. Cfr. articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33), modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009.

⁽⁴⁶⁾ Per un elenco delle decisioni adottate dalla Commissione in forza delle norme in materia di aiuti di Stato nel settore della banda larga si veda: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

⁽⁴⁷⁾ Ad esempio, i prestiti (contrariamente alle sovvenzioni) possono rivelarsi un utile strumento per contrastare la mancanza di crediti agli investimenti infrastrutturali di lungo termine.

⁽⁴⁸⁾ Ciò non pregiudica l'eventuale applicazione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale di cui al punto 31.

⁽⁴⁹⁾ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale applicabili *ratione temporis* (orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13).

(34) Successivamente, se sono soddisfatte tutte le condizioni necessarie, la Commissione pondera gli effetti positivi della misura ai fini del conseguimento di un obiettivo di interesse comune a fronte degli effetti potenzialmente negativi.

(35) Le singole fasi della valutazione della Commissione nel settore della banda larga sono illustrate più in dettaglio nei paragrafi che seguono.

1. Contributo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune

(36) Per quanto riguarda l'obiettivo di interesse comune, la Commissione valuterà in che misura l'intervento programmato contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di interesse comune sopra illustrati, come precisato nell'agenda digitale europea.

2. Incapacità del mercato di fornire il servizio a causa di fallimenti del mercato o significative disparità

(37) Si è in presenza di un «fallimento del mercato» se il mercato, lasciato ai suoi soli meccanismi e in assenza di un intervento, non riesce a fornire un risultato efficiente per la società. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando non vengano effettuati determinati investimenti anche se il beneficio economico per la società supera i costi⁽⁵⁰⁾. In questi casi, la concessione di aiuti di Stato può produrre effetti positivi e provvedere a migliorare il livello generale di efficienza agendo sugli incentivi economici delle imprese. Nel settore della banda larga, una forma di fallimento del mercato è connessa alle esternalità positive. Tali esternalità emergono quando gli operatori del mercato non internalizzano integralmente i benefici delle loro azioni. Ad esempio, la disponibilità di reti a banda larga apre la strada a nuovi servizi e all'innovazione, i cui benefici con ogni probabilità non saranno limitati agli investitori diretti e ai soli abbonati della rete. Di conseguenza, i risultati del mercato genererebbero insufficienti investimenti privati nelle reti a banda larga.

(38) Tenuto conto delle implicazioni economiche della densità abitativa, in generale lo sviluppo di reti a banda larga è più redditizio laddove la domanda potenziale è più elevata e concentrata, cioè in zone densamente popolate. Considerato che l'investimento comporta costi fissi elevati, i costi unitari aumentano sensibilmente col diminuire della densità abitativa⁽⁵¹⁾. Ne consegue che, se realizzate su basi commerciali, le reti a banda larga tendono ad assicurare in genere una copertura parziale della popolazione per motivi di redditività. Tuttavia, come viene riconosciuto nell'agenda digitale europea, l'accesso diffuso alla banda larga a prezzi ragionevoli genera esternalità positive grazie alla sua capacità di accelerare la crescita e l'innovazione in tutti i comparti dell'economia. Nei casi in cui il mercato non garantisce servizi di banda larga sufficientemente diffusi o condizioni di accesso adeguate, gli aiuti di Stato possono pertanto contribuire a rimediare a tale fallimento del mercato.

(39) Un secondo eventuale obiettivo di interesse comune è collegato all'equità sociale. Le amministrazioni pubbliche possono decidere di intervenire per correggere disuguaglianze sociali o regionali generate dal libero mercato. In alcuni casi, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga possono prestarsi ugualmente al conseguimento di obiettivi di equità, possono cioè servire a migliorare l'accesso a un mezzo di comunicazione e di partecipazione fondamentale per la vita sociale, e a rafforzare la libertà di espressione di tutti i componenti della società, potenziando in tal modo la coesione sociale e territoriale.

3. Adeguatezza dell'aiuto di Stato come strumento politico e caratteristiche della misura

(40) L'intervento pubblico a sostegno di reti a banda larga può essere realizzato a livello statale, regionale o comunale⁽⁵²⁾. Pertanto è fondamentale garantire il coordinamento dei vari interventi per evitare casi di duplicazione e incoerenze. Per assicurare la coerenza e il coordinamento degli interventi locali è necessario garantire un elevato livello di trasparenza delle iniziative a livello locale.

(41) Ove possibile e nel rispetto delle competenze e delle specificità, gli Stati membri sono incoraggiati a elaborare quadri nazionali che definiscano i principi di base che devono guidare le iniziative pubbliche

⁽⁵⁰⁾ Il fatto che, in assenza di aiuti, una data impresa possa non essere in grado di intraprendere un progetto non implica tuttavia che si sia in presenza di un fallimento del mercato. Ad esempio, la decisione di un'impresa di non investire in un progetto a bassa redditività o in una regione in cui la domanda è limitata e/o la competitività di costo è scarsa non indica necessariamente che il mercato non funziona adeguatamente; essa è anzi indice di un mercato che funziona correttamente.

⁽⁵¹⁾ Anche i sistemi satellitari hanno costi unitari, ma su base più ampia e tendono quindi a essere più indipendenti dalla densità della popolazione.

⁽⁵²⁾ Per i finanziamenti a livello comunale e regionale si vedano le decisioni della Commissione nei casi SA.33420 (11/N) — Germania, *Breitband Lohr am Main*; N 699/09 — Spagna, *Desarrollo del programa de infraestructuras de telecomunicaciones en la Región de Murcia*.

- e a rendere note le principali caratteristiche delle reti pianificate⁽⁵³⁾. I quadri regolamentari nazionali a sostegno dello sviluppo della banda larga garantiscono la coerenza nell'uso dei fondi pubblici, riducono gli oneri amministrativi a carico delle autorità di livello inferiore che concedono l'aiuto e accelerano l'applicazione degli aiuti individuali. Inoltre, gli Stati membri sono incoraggiati a fornire orientamenti chiari a livello centrale per l'attuazione di progetti relativi alla banda larga finanziati con risorse pubbliche.
- (42) Le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) svolgono un ruolo particolarmente importante nella definizione di misure di sostegno alla banda larga atte a stimolare la concorrenza. Le ANR hanno acquisito conoscenze e competenze tecniche grazie al ruolo determinante che è stato loro attribuito dalla normativa settoriale⁽⁵⁴⁾. Esse sono le più adatte a fornire un valido sostegno alle autorità pubbliche nei regimi di aiuto e dovrebbero essere consultate quando devono essere individuate le aree interessate. Le ANR dovrebbero essere consultate anche al fine di definire le tariffe e le condizioni di accesso all'ingrosso e risolvere le controversie tra i richiedenti l'accesso alle infrastrutture e gli operatori delle infrastrutture sovvenzionate. Gli Stati membri sono invitati a fornire alle ANR risorse adeguate affinché possano svolgere la citata funzione di assistenza. Se necessario, gli Stati membri dovrebbero fornire un'adeguata base giuridica per la partecipazione delle ANR ai progetti di banda larga sostenuti con fondi pubblici. Le ANR dovrebbero, come buona pratica, pubblicare orientamenti ad uso delle autorità locali che includano raccomandazioni relative all'analisi del mercato, ai prodotti e alle tariffe di accesso all'ingrosso e principi di tariffazione tenendo conto del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche e delle relative raccomandazioni formulate dalla Commissione⁽⁵⁵⁾.
- (43) Accanto alle ANR, anche le autorità nazionali garanti della concorrenza possono fornire indicazioni utili, in particolare nell'ambito di grandi quadri regolamentari, e contribuire a stabilire condizioni di concorrenza eque per gli operatori che partecipano alle gare, al fine di evitare che una quota eccessivamente elevata di fondi pubblici sia destinata ad un unico gestore, rafforzandone la posizione di mercato (eventualmente già in posizione dominante)⁽⁵⁶⁾. Oltre al ruolo delle ANR, alcuni Stati membri hanno creato centri di competenza nazionali intesi ad aiutare le piccole autorità locali ad elaborare idonee misure di aiuto di Stato e garantire la coerenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato come precisato nelle presenti linee guida⁽⁵⁷⁾.
- (44) Affinché la misura di aiuto sia definita correttamente, il criterio del test di bilanciamento degli effetti impone inoltre che l'aiuto di Stato costituisca lo strumento *appropriato* per risolvere il problema. A questo proposito, pur avendo facilitato in molti casi lo sviluppo della banda larga nelle aree urbane e più densamente popolate, la regolamentazione *ex ante* può rivelarsi uno strumento inadeguato a garantire la fornitura di servizi a banda larga, specie nelle zone scarsamente servite in cui la redditività intrinseca dell'investimento è bassa⁽⁵⁸⁾. Analogamente, provvedimenti volti a incentivare la banda larga stimolando la domanda (ad es. buoni per gli utenti finali) — ancorché possano contribuire positivamente ad una maggiore diffusione della banda larga⁽⁵⁹⁾ — non sempre riescono a porre rimedio ad una fornitura carente⁽⁶⁰⁾. È pertanto possibile che, in circostanze simili, non vi siano alternative alla concessione di finanziamenti pubblici per rimediare alla scarsa disponibilità di connessioni a banda larga. Le autorità che concedono gli aiuti devono tener conto anche delle (ri)assegnazioni delle frequenze che potrebbe portare ad uno sviluppo della rete nelle zone interessate che potrebbe permettere di raggiungere gli obiettivi posti dalle autorità che assegnano gli aiuti, senza concessione di sovvenzioni dirette.

⁽⁵³⁾ Gli Stati membri trasmettono spesso i programmi quadro specificando a quali condizioni i fondi comunali e regionali possono essere destinati alla diffusione della banda larga. Si veda ad esempio i casi: N 62/10 — Finlandia, *High speed broadband construction aid in sparsely populated areas of Finland*, N 53/10 — Germania, *Federal framework programme on duct support*; o N 30/10 — Svezia, *State aid to Broadband within the framework of the rural development program*.

⁽⁵⁴⁾ Per riferimento, cfr. la nota 5.

⁽⁵⁵⁾ Tale pratica consentirebbe di aumentare la trasparenza, alleggerire gli oneri amministrativi che gravano sulle autorità locali e dispenserebbe le ANR dall'esame individuale di ciascun aiuto di Stato.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. ad esempio *Avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit* (parere dell'Autorità francese della concorrenza in relazione all'introduzione di reti a banda larga ad altissima velocità).

⁽⁵⁷⁾ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione nei casi N 237/08 — Germania, *Breitbandförderung Niedersachsen*, o SA.33671 — Regno Unito, *Broadband Delivery UK*.

⁽⁵⁸⁾ Cfr., ad esempio, le decisioni della Commissione N 473/07 — Italia, *Connessione a banda larga per l'Alto Adige*; decisione N 570/07 — Germania, *Broadband in rural areas of Baden-Württemberg*.

⁽⁵⁹⁾ In particolare per promuovere l'utilizzo di soluzioni di banda larga già disponibili, che siano reti terrestri fisse o senza fili disponibili a livello locale o sistemi satellitari accessibili ovunque.

⁽⁶⁰⁾ Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione N 222/06 — Italia, *Piano d'azione per il superamento del digital divide in Sardegna*.

4. Esistenza dell'effetto di incentivazione

- (45) Per quanto riguarda l'effetto di incentivazione della misura, occorre esaminare se l'investimento nella rete a banda larga sarebbe stato intrapreso negli stessi tempi anche in assenza di aiuti di Stato. Se un operatore è soggetto a determinati obblighi intesi a dotare la zona interessata ⁽⁶¹⁾ di una copertura di rete, egli può non essere ammissibile agli aiuti di Stato, poiché è improbabile che vi sia un effetto di incentivazione.

5. Limitazione dell'aiuto al minimo necessario

- (46) Nel valutare la *proporzionalità* delle misure notificate, la Commissione ha individuato una serie di condizioni necessarie per limitare al minimo necessario gli aiuti di Stato e le possibili distorsioni della concorrenza, come spiegato più dettagliatamente nelle sezioni seguenti.

6. Effetti negativi limitati

- (47) Tuttavia, dal mutato comportamento del beneficiario degli aiuti possono scaturire anche effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. La portata della distorsione della concorrenza può essere stimata in termini di effetti sui concorrenti. Se i concorrenti vedono ridotta la redditività dei loro investimenti precedenti come conseguenza della concessione dell'aiuto, possono decidere di ridurre i propri investimenti futuri o addirittura ritirarsi dal mercato ⁽⁶²⁾. Inoltre, se il destinatario dell'aiuto che sarà selezionato in esito ad una procedura di gara è già in posizione dominante su un mercato o potrebbe diventare dominante grazie agli investimenti finanziati dallo Stato, la misura di aiuto potrebbe indebolire la pressione concorrenziale che le imprese concorrenti sono in grado di esercitare. Infine, se una misura di aiuto o le condizioni alle quali l'aiuto è subordinato (ivi compreso il metodo di finanziamento quando esso è parte integrante dell'aiuto) comportano in maniera indissociabile una violazione del diritto dell'Unione, l'aiuto non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno ⁽⁶³⁾.

7. Trasparenza

- (48) L'aiuto è concesso in modo trasparente; in particolare, occorre garantire che gli Stati membri, gli operatori economici, le parti interessate e la Commissione abbiano facile accesso a tutti gli atti e le informazioni pertinenti in merito alla concessione dell'aiuto. Le informazioni relative ai requisiti di trasparenza sono specificate al punto 78.

8. La ricerca dell'equilibrio generale e le condizioni di compatibilità per limitare la distorsione della concorrenza

- (49) Un regime ben congegnato di aiuti di Stato a sostegno della banda larga dovrebbe garantire che il bilancio complessivo degli effetti generati dalla misura sia positivo.
- (50) A tal fine, l'effetto dell'aiuto di Stato può essere descritto come il cambiamento che interviene nell'attività rispetto a una situazione senza aiuto. Gli effetti positivi dell'aiuto sono direttamente connessi al cambiamento di comportamento del beneficiario, cambiamento che dovrebbe consentire di realizzare l'obiettivo di interesse comune desiderato. Nel settore della banda larga, l'aiuto permette la realizzazione di una nuova infrastruttura che altrimenti non sarebbe esistita, che comporta di conseguenza un supplemento di capacità e velocità sul mercato, una diminuzione dei prezzi, una scelta più ampia per i consumatori, migliore qualità e servizi più innovativi. Ciò comporterebbe anche un maggiore accesso per i consumatori alle risorse on-line e, accanto ad una maggiore protezione dei consumatori in questo settore, l'aiuto contribuisce a stimolare un aumento della domanda. Ciò contribuirà a completare il mercato unico digitale e porterà vantaggi all'economia dell'UE nel suo complesso.
- (51) La rete sovvenzionata dovrebbe indurre un «salto di qualità» in termini di disponibilità della banda larga. Tale «salto di qualità» può essere dimostrato se, a seguito dell'intervento pubblico: 1) l'offerente

⁽⁶¹⁾ Ciò può, per esempio, applicarsi agli operatori di telefonia mobile LTE (*long term evolution*) o LTE avanzata se, in forza delle condizioni previste nella loro licenza, sono obbligati a sviluppare una rete mobile nella zona interessata. Parimenti, se un operatore designato con un obbligo di servizio universale riceve una compensazione a fronte degli obblighi di servizio pubblico, nessun ulteriore aiuto di Stato può essere concesso per finanziare la stessa rete.

⁽⁶²⁾ Questo tipo di effetto può essere denominato «effetto di spiazzamento».

⁽⁶³⁾ Cfr. ad esempio causa C-156/98 *Germania/Commissione*, Raccolta 2000, pag. I-6857, punto 78, e causa C-333/07 *Régie Networks* Raccolta 2008, pag. I-10807, punti 94-116.

selezionato effettua nuovi, ingenti investimenti nelle reti a banda larga ⁽⁶⁴⁾; e 2) l'infrastruttura sovvenzionata apporta nuove capacità al mercato in termini di disponibilità di servizi di banda larga e capacità di trasmissione ⁽⁶⁵⁾, velocità e concorrenza ⁽⁶⁶⁾. Il salto di qualità deve essere paragonato agli sviluppi di rete esistenti e a quelli concretamente programmati.

- (52) Inoltre, al fine di garantire che gli effetti negativi sulla concorrenza siano minimi, devono essere rispettate alcune condizioni nella progettazione della misura di aiuto, come precisato di seguito nella sezione 3.4.
- (53) Per garantire poi che la distorsione della concorrenza sia limitata, la Commissione può esigere che taluni regimi siano soggetti a un limite temporale (di solito quattro anni o meno) e a una valutazione volta a verificare: 1) se le ipotesi e le condizioni che hanno portato alla decisione di compatibilità sono state realizzate; 2) l'efficacia della misura di aiuto alla luce dei suoi obiettivi predefiniti; 3) il suo impatto sui mercati e sulla concorrenza e il fatto che non si verifichino indebiti effetti di distorsione in misura contraria agli interessi dell'Unione durante il periodo di validità dell'aiuto ⁽⁶⁷⁾. Tenuto conto dei suoi obiettivi e per non gravare in modo sproporzionato sugli Stati membri e sui piccoli progetti di aiuto, tale valutazione si applica solo ai regimi di aiuto nazionali e ai regimi di aiuto con ingenti dotazioni di bilancio, che presentano caratteristiche innovative o quando siano ipotizzabili significativi cambiamenti tecnologici, regolamentari o di mercato. La valutazione deve essere effettuata da un esperto indipendente dalle autorità che concedono l'aiuto di Stato, sulla base di una metodologia comune ⁽⁶⁸⁾, e deve essere resa pubblica. La valutazione è presentata alla Commissione in tempo utile per consentirle di considerare l'eventuale prolungamento della misura di aiuto e in ogni caso alla scadenza del regime. L'esatta portata e le modalità della valutazione sono definite nella decisione che autorizza la misura di aiuto. Qualsiasi successiva misura che presenti un analogo obiettivo tiene conto dei risultati di tale valutazione.
- (54) Se il confronto tra assetti positivi e negativi dimostra che gli effetti negativi superano i benefici, la Commissione può vietare l'aiuto oppure chiedere che siano adottate misure mirate a migliorare la definizione della misura di aiuto o a correggere gli svantaggi che essa comporta per la concorrenza.

3. LA VALUTAZIONE DEGLI AIUTI DI STATO A SOSTEGNO DELLA BANDA LARGA

3.1. Tipi di reti a banda larga

- (55) Ai fini della valutazione dell'aiuto, i presenti orientamenti distinguono tra reti a banda larga di base e reti NGA.
- (56) Tra le reti a banda larga di base si possono considerare varie piattaforme tecnologiche differenti, comprese le soluzioni ADSL (fino alle reti ADSL2+), le reti via cavo non-*enhanced* (ad esempio DOCSIS 2.0), le reti mobili di terza generazione (UMTS) e sistemi satellitari.

⁽⁶⁴⁾ Ad esempio, gli investimenti marginali connessi solo al potenziamento delle componenti attive della rete non dovrebbero essere ammessi a beneficiare di aiuti di Stato. Analogamente, sebbene alcune tecnologie in grado di potenziare le componenti in rame (ad esempio la tecnologia *vectoring*) possano incrementare le capacità delle reti esistenti, esse non comportano ingenti investimenti in nuove infrastrutture e non dovrebbero pertanto beneficiare di aiuti di Stato.

⁽⁶⁵⁾ Ad esempio, un miglioramento che permette di passare da reti di base a una rete a banda larga NGA. Anche alcuni potenziamenti di una rete NGA (quali l'estensione di connessioni in fibra ottica portate più vicino all'utilizzatore finale) possono rappresentare un salto di qualità. Nelle aree già servite dalla banda larga, l'applicazione di tale criterio dovrebbe escludere che gli aiuti di Stato comportino la duplicazione di infrastrutture esistenti. Analogamente, è improbabile che un piccolo, graduale potenziamento delle infrastrutture esistenti, ad esempio da 12 Mbit/s a 24 Mbit/s, possa aumentare le capacità del servizio (mentre è probabile che vantaggi in modo eccessivo l'operatore esistente).

⁽⁶⁶⁾ La rete sovvenzionata dovrebbe essere favorevole alla concorrenza, cioè consentire un effettivo accesso a vari livelli dell'infrastruttura nel modo indicato al punto 78 e, nel caso del sostegno alla diffusione delle reti NGA, anche al punto 80.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione nel caso SA.33671 — Regno Unito, *Broadband Delivery UK*.

⁽⁶⁸⁾ Tale metodologia comune può essere fornita dalla Commissione.

- (57) Nell'attuale fase di mercato e di sviluppo tecnologico ⁽⁶⁹⁾, le reti NGA sono reti d'accesso che si basano in tutto o in parte su elementi ottici ⁽⁷⁰⁾ e in grado di fornire servizi d'accesso a banda larga con caratteristiche più avanzate rispetto alle attuali reti a banda larga di base ⁽⁷¹⁾.
- (58) Le reti NGA dovrebbero presentare almeno le seguenti caratteristiche: i) fornire servizi in modo affidabile a una velocità molto elevata per abbonato attraverso una rete di *backhauling* in fibra ottica (o di tecnologia equivalente) sufficientemente vicino ai locali dell'utente per garantire una effettiva trasmissione a velocità molto alta; ii) sostenere una serie di servizi digitali avanzati, compresi servizi convergenti esclusivamente basati sull'IP e iii) hanno velocità sostanzialmente maggiori (rispetto alle reti a banda larga di base). Nella attuale fase di mercato e sviluppo tecnologico, le reti NGA sono le seguenti: i) reti di accesso in fibra ottica (FTTx) ⁽⁷²⁾, ii) reti cablate avanzate potenziate ⁽⁷³⁾ e iii) alcune reti di accesso senza fili avanzate in grado di garantire un'affidabile trasmissione ad alta velocità per abbonato ⁽⁷⁴⁾.
- (59) È importante tener presente che, nel lungo periodo, le reti NGA sono destinate a sostituire le attuali reti a banda larga di base e non solo a migliorarle. Considerato che le reti NGA richiedono una diversa architettura di rete, tale da offrire servizi in banda larga di qualità notevolmente più elevata rispetto a quelli attuali, e che consentono di fornire servizi multipli, difficilmente realizzabili con le attuali reti a banda larga, è probabile supporre l'emergere in futuro di marcate differenze tra aree coperte dalle reti NGA e aree non coperte ⁽⁷⁵⁾.
- (60) Gli Stati membri sono liberi di decidere la forma del loro intervento, purché ciò avvenga nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato. In alcuni casi, gli Stati membri potrebbero decidere di finanziare le cosiddette reti di prossima generazione (NGN), ossia le reti di *backhauling* che non raggiungono il consumatore finale. Le reti di *backhauling* sono una componente necessaria per gli operatori delle telecomunicazioni al dettaglio che intendono fornire servizi di accesso agli utenti finali. Queste reti sono in grado di sostenere entrambi i tipi di rete, sia di base che NGA ⁽⁷⁶⁾: spetta agli operatori di telecomunicazioni la scelta (in termini di investimenti) del tipo di tecnologia che intendono utilizzare nel segmento di terminazione per collegarsi alla rete di *backhauling* ⁽⁷⁷⁾. Le autorità pubbliche possono anche decidere di intraprendere solo i lavori di ingegneria civile (quali opere di scavo in aree di demanio pubblico o costruzione di cavidotti) in modo da facilitare e accelerare lo sviluppo, da parte degli operatori interessati, di propri elementi di rete. Inoltre, quando opportuno, le autorità pubbliche potrebbero altresì valutare la possibilità di adottare le soluzioni satellitari.

⁽⁶⁹⁾ A causa del rapido sviluppo tecnologico, in futuro anche altre tecnologie potranno fornire servizi NGA.

⁽⁷⁰⁾ Le tecnologie coassiali, senza fili e mobili si avvalgono, in certa misura, di una infrastruttura di supporto in fibra, rendendole concettualmente simili a una rete cablata che utilizza il rame per fornire il servizio relativo al segmento dell'ultimo miglio non coperto da fibra.

⁽⁷¹⁾ I collegamenti terminali per l'utente finale possono essere garantiti mediante tecnologie sia con che senza fili. Vista la rapida evoluzione delle tecnologie senza fili avanzate, quali *LTE-advanced* e la diffusione sempre più frequente sul mercato delle tecnologie LTE o WiFi, l'accesso fisso senza fili di prossima generazione (ad esempio, basato su tecnologia mobile in banda larga eventualmente adattata) può essere una valida alternativa a talune reti NGA cablate (ad esempio, la «rete fino alla centralina stradale»), se sono soddisfatte determinate condizioni. Poiché il mezzo senza fili è «comune» (la velocità per utilizzatore dipende dal numero di utenti collegati nella zona) ed è intrinsecamente soggetto alle cangianti condizioni ambientali, al fine di fornire in modo affidabile la velocità minima di download per abbonato che ci si aspetta da una NGA, le reti wireless fisse di ultima generazione possono essere realizzate con un certo grado di densità e/o con configurazioni avanzate (quali le antenne dirette e/o multiple). L'accesso senza fili di prossima generazione basato sulla tecnologia di banda larga mobile adattata deve inoltre assicurare il necessario livello di qualità del servizio per gli utenti in postazione fissa e contemporaneamente servire qualsiasi altro abbonato «nomade» nell'area di interesse.

⁽⁷²⁾ Il termine FTTx si riferisce a FTTC, FTTN, FTTP, FTTH e FTTB.

⁽⁷³⁾ Che applicano come minimo lo standard DOCSIS 3.0 per modem via cavo.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione nel caso SA.33671 — Regno Unito, *Broadband Delivery UK*.

⁽⁷⁵⁾ Se attualmente un'area coperta da connessioni Internet a banda stretta (*dial-up*) è considerata un'area bianca rispetto ad aree coperte da servizi a banda larga, analogamente un'area in cui non sono presenti infrastrutture a banda larga di nuova generazione ma che dispone di un'infrastruttura a banda larga di base va anch'essa considerata un'area bianca NGA.

⁽⁷⁶⁾ Rispetto ad altre reti che non raggiungano il consumatore finale (come FTTC), un'importante caratteristica di infrastruttura di *backhauling* NGN è che essa è aperta all'interconnessione con altre reti.

⁽⁷⁷⁾ Decisione della Commissione nel caso N 407/09 — Spagna, *Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta)*.

3.2. Distinzione tra aree bianche, grigie e nere con riferimento alle reti a banda larga di base

- (61) Per valutare il fallimento del mercato e gli obiettivi di equità, si può operare una distinzione tra i tipi di aree potenzialmente interessate. Tale distinzione viene spiegata nei seguenti punti. Nell'individuare tali zone, quando l'intervento pubblico è limitato alla porzione di *backhauling* della rete, la valutazione degli aiuti di Stato tiene conto della situazione sui mercati di *backhauling* e in quelli di accesso ⁽⁷⁸⁾.
- (62) Di seguito sono illustrati i diversi criteri che giustificano un intervento pubblico in queste zone geografiche.
- (63) Al fine di individuare le aree geografiche come bianche, grigie e nere come indicato di seguito, l'autorità che concede gli aiuti deve verificare se esistono infrastrutture di banda larga nell'area interessata. Al fine di garantire che l'intervento pubblico non perturbi gli investimenti privati, le autorità che concedono l'aiuto dovrebbero inoltre verificare se gli investitori privati hanno progetti concreti di estendere progressivamente la propria infrastruttura nel prossimo futuro. Per «prossimo futuro» si deve intendere un periodo di tre anni ⁽⁷⁹⁾. Se l'autorità che concede l'aiuto decide di prevedere tempi più lunghi per la realizzazione dell'infrastruttura sovvenzionata, le medesime scadenze dovrebbero essere applicate anche per valutare l'esistenza di piani d'investimento commerciali.
- (64) Per verificare che nessun investitore privato stia programmando di realizzare la propria infrastruttura nel prossimo futuro, l'autorità che concede l'aiuto è tenuta a pubblicare una sintesi del progetto di aiuto invitando le parti interessate a presentare osservazioni.
- (65) Esiste il rischio che una semplice «manifestazione di interesse» da parte di un investitore privato possa ritardare la fornitura di servizi a banda larga nell'area interessata qualora, successivamente, tale investimento non venga realizzato e nel frattempo l'intervento pubblico sia stato sospeso. L'autorità che concede l'aiuto potrebbe pertanto chiedere all'investitore privato di assumere determinati impegni prima di rinviare l'intervento pubblico. Gli impegni devono essere tali da garantire che siano realizzati notevoli progressi in termini di copertura nell'arco di tre anni, o entro il periodo più lungo previsto per l'investimento sovvenzionato. L'autorità può inoltre chiedere all'operatore interessato di stipulare un contratto che descriva come saranno attuati i corrispondenti impegni. Il contratto potrebbe prevedere una serie di «scadenze», che devono essere rispettate nel corso del triennio ⁽⁸⁰⁾ nonché un obbligo di rendicontazione dei progressi raggiunti. Se una scadenza intermedia non viene rispettata, l'autorità che concede l'aiuto può procedere con l'esecuzione del suo piano d'intervento pubblico. Questo principio vale sia per le reti di base che per le reti NGA.

«Aree bianche»: promuovere gli obiettivi di coesione territoriale e sviluppo economico

- (66) Le «aree bianche» sono zone in cui le infrastrutture a banda larga sono inesistenti e nelle quali è poco probabile che verranno sviluppate nel futuro prossimo. Gli obiettivi stabiliti dalla Commissione per l'agenda digitale europea mirano a una copertura completa di servizi di base in banda larga nell'UE entro il 2013 e una velocità di connessione di almeno 30 Mbit/s entro il 2020. La priorità consiste pertanto nell'assicurare investimenti tempestivi nei settori che non sono ancora sufficientemente coperti. La Commissione riconosce pertanto che, nel fornire sostegno finanziario alla fornitura di servizi a banda larga in aree in cui la banda larga non è ancora disponibile, gli Stati membri perseguono autentici obiettivi di coesione e di sviluppo economico e l'intervento è quindi probabilmente conforme all'interesse comune, a condizione che siano rispettate le condizioni di cui alla sezione 3.4 ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Decisioni della Commissione nei casi N 407/09 — Spagna, *Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta)* e SA.33438 — Polonia, *Broadband network for Eastern Poland*.

⁽⁷⁹⁾ Il periodo di riferimento di tre anni dovrebbe decorrere dal momento della pubblicazione della misura di aiuto prevista.

⁽⁸⁰⁾ In tal senso, l'operatore deve essere in grado di dimostrare che, nell'arco dei tre anni, coprirà una parte considerevole del territorio e della popolazione interessati. Ad esempio, l'autorità che concede l'aiuto può chiedere a un operatore che manifesti interesse a costruire la propria infrastruttura nell'area interessata di fornire, entro due mesi, un credibile piano aziendale, prove documentali quali un accordo di prestito bancario e un calendario dettagliato di attuazione. Inoltre, l'investimento dovrebbe essere avviato entro dodici mesi, periodo entro il quale dovranno essere ottenuti la maggior parte dei diritti di passaggio necessari all'esecuzione del progetto. Per ciascun semestre possono essere concordate ulteriori scadenze relative all'avanzamento della misura.

⁽⁸¹⁾ Cfr. in proposito le decisioni della Commissione N 607/09 — Irlanda, *Rural Broadband Scheme*, o N 172/09 — Slovenia, *Broadband development in Slovenia*.

«Aree grigie»: necessità di un'analisi più approfondita

- (67) Le «aree grigie» sono quelle in cui è presente un unico operatore di rete ed è improbabile che nel prossimo futuro venga installata un'altra rete ⁽⁸²⁾. La semplice presenza di un operatore di rete ⁽⁸³⁾ non esclude necessariamente un fallimento del mercato o l'esistenza di problemi di coesione. In presenza di un operatore con potere di mercato (monopolio) i servizi forniti ai cittadini potrebbero avere un rapporto qualità/prezzo inferiore a quello ottimale. Determinate categorie di utenti potrebbero non essere adeguatamente servite o, in mancanza di tariffe regolamentate per l'accesso all'ingrosso, i prezzi al dettaglio potrebbero essere più alti di quelli applicati agli stessi servizi offerti in altre aree o in altre regioni del paese più competitive, ma comparabili sotto altri profili. Se inoltre è molto improbabile che infrastrutture alternative vengano realizzate da terzi, il finanziamento pubblico potrebbe rivelarsi una misura adeguata per perseguire tale scopo ⁽⁸⁴⁾.
- (68) Per contro, nelle zone in cui è già presente un unico operatore di rete a banda larga, il sostegno pubblico alla costruzione di una rete alternativa può, per definizione, interferire sulle dinamiche di mercato. Pertanto il sostegno statale allo sviluppo di reti a banda larga nelle aree grigie si giustifica solo laddove possa essere chiaramente dimostrato un persistente fallimento del mercato. Si renderanno necessarie un'analisi più particolareggiata e un'attenta valutazione della compatibilità.
- (69) Le aree grigie possono beneficiare del sostegno statale, nel rispetto delle condizioni di compatibilità di cui alla sezione 3.4, qualora sia dimostrato che i) non sono offerti servizi a prezzi abbordabili o adeguati a soddisfare il fabbisogno dei cittadini e dell'utenza commerciale ⁽⁸⁵⁾ e che ii) gli stessi obiettivi non possono essere raggiunti con misure meno distorsive della concorrenza (compresa una regolamentazione ex ante).
- (70) Al fine di stabilire se sono soddisfatti i criteri di cui ai punti i) e ii), la Commissione procede nello specifico a valutare i seguenti elementi:
- a) inadeguatezza delle condizioni generali di mercato, analizzando, tra l'altro, il livello dei prezzi correnti della banda larga, il tipo di servizio offerto all'utenza finale (residenziale e commerciale) e relative condizioni;
 - b) se, in assenza di una regolamentazione ex ante imposta da un'ANR, ai terzi è precluso l'accesso effettivo alla rete o le condizioni di accesso sono tali da non favorire una concorrenza effettiva;
 - c) se esistono barriere generali tali da impedire l'eventuale ingresso di nuovi operatori del mercato delle comunicazioni elettroniche ⁽⁸⁶⁾; e

⁽⁸²⁾ La stessa società può operare distinte reti fisse e mobili nella stessa regione, ma ciò non modifica il «colore» di tale zona.

⁽⁸³⁾ La situazione della concorrenza è valutata sulla base del numero di operatori di infrastrutture esistenti. Nella decisione N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit*, è stato precisato che la presenza di diversi fornitori al dettaglio su una sola rete (anche una rete locale disaggregata — LLU) non trasforma la zona in un'area nera, ma che il territorio rimane «area grigia» in quanto esiste soltanto un'infrastruttura. Al tempo stesso, l'esistenza di operatori concorrenti (al dettaglio) sarà considerata un'indicazione del fatto che, benché grigia, l'area in questione può non presentare problemi sotto il profilo del fallimento del mercato. Dovranno essere fornite prove convincenti dei problemi di accesso o di scadente qualità dei servizi.

⁽⁸⁴⁾ Nella decisione N 131/05 — Regno Unito, *FibreSpeed Broadband Project Wales*, la Commissione doveva valutare se il sostegno finanziario concesso dalle autorità gallesi alla costruzione di una rete in fibre ottiche aperta e neutra — che collegava 14 parchi industriali — potesse ritenersi compatibile, considerato che le zone interessate erano già servite da un operatore di rete che offriva linee dedicate a prezzi regolamentati. La Commissione ha ritenuto che il prezzo del servizio offerto dall'operatore esistente fosse molto elevato, quasi inaccessibile per le PMI. Cfr. anche le decisioni della Commissione N 890/06 — Francia, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*; N 284/05 — Irlanda, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks («MANs»), phases II and III*.

⁽⁸⁵⁾ Oltre alle specifiche di cui al punto 70, le autorità che accordano le sovvenzioni potrebbero prendere in considerazione indicatori quali ad esempio: il tasso di penetrazione dei servizi con i più elevati livelli di prestazione, prezzi eccessivamente elevati per servizi ad alte prestazioni (comprese le linee affittate ad utenti finali come spiegato nella nota precedente) che abbia l'effetto di scoraggiare l'adozione e l'innovazione, i servizi di *e-Government* in fase di sviluppo che richiedono risultati superiori a quelli offerti sulla rete esistente. Se nell'area interessata una percentuale significativa di cittadini e imprese sono già adeguatamente serviti, occorre assicurare che l'intervento pubblico non comporti un eccessivo e indebito caricamento dell'infrastruttura esistente. In tal caso, l'intervento pubblico può essere limitato esclusivamente a misure compensative.

⁽⁸⁶⁾ Ad esempio, se la rete a banda larga già esistente è stata costruita sulla base di un utilizzo/accesso privilegiato ai caviddotti che preclude l'accesso o la condivisione di altri operatori di rete.

- d) se nessun provvedimento adottato o misura correttiva emanante dalla competente autorità nazionale di regolamentazione o dall'autorità garante della concorrenza competente nei confronti dell'operatore di rete esistente è stato in grado di ovviare ai suddetti problemi.
- (71) Solo le aree grigie che soddisfano i criteri di ammissibilità di cui ai punti precedenti saranno sottoposti al test di compatibilità di cui alla sezione 3.4.

«Aree nere»: l'intervento statale non è necessario

- (72) Quando, in una determinata zona geografica, operano o opereranno nel prossimo futuro almeno due diversi fornitori di servizi di rete a banda larga e la fornitura avviene in condizioni di concorrenza [concorrenza infrastrutturale⁽⁸⁷⁾], si può ritenere che non vi sia fallimento del mercato. È, di conseguenza, molto improbabile che l'intervento pubblico apporti ulteriori benefici, mentre aiuti pubblici intesi a finanziare la costruzione di un'ulteriore rete a banda larga di capacità comparabili saranno tali da falsare, in linea di principio, la concorrenza in misura inammissibile, avendo per effetto l'esclusione degli investitori privati. Pertanto, in assenza di un fallimento del mercato chiaramente dimostrato, la Commissione giudica negativamente le misure intese a finanziare l'introduzione di una nuova infrastruttura a banda larga in una «area nera»⁽⁸⁸⁾.

3.3. Distinzione tra aree bianche, grigie e nere per quanto riguarda le reti NGA

- (73) La distinzione, illustrata nella sezione 3.2, tra aree «bianche», «grigie» e «nere» è altresì rilevante ai fini della valutazione degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA sotto il profilo della compatibilità ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c).
- (74) Attualmente, potenziando le componenti attive, alcune reti a banda larga di base avanzate possono supportare anche alcuni servizi in banda larga che nel prossimo futuro saranno probabilmente offerti sulle reti NGA (ad esempio i servizi «triple play») e contribuire in tal modo alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale europea. Tuttavia, è possibile prevedere la comparsa di prodotti e servizi nuovi non sostituibili sul versante della domanda o dell'offerta che richiedano capacità, affidabilità e velocità di caricamento e scaricamento significativamente superiori ai massimi limiti fisici consentiti dall'infrastruttura a banda larga di base.

«Aree bianche NGA»

- (75) Pertanto, ai fini della valutazione degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA, sono ritenute «aree bianche NGA» le aree attualmente sprovviste di reti di questo tipo e nelle quali è improbabile che, nei prossimi tre anni (cfr. punti da 63 a 65), investitori privati provvederanno a svilupparle. Tale area è ammissibile agli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA a condizione che siano soddisfatte le condizioni di compatibilità di cui alle sezioni 3.4 e 3.5.

«Aree grigie NGA»

- (76) Va considerata «area grigia NGA» quella in cui è presente o verrà sviluppata nei tre anni successivi un'unica rete NGA⁽⁸⁹⁾ e dove nessun altro operatore ha in progetto di sviluppare una rete NGA nei tre anni successivi. Nel valutare la possibilità che altri investitori possano sviluppare ulteriori reti NGA in una determinata area, occorre considerare l'eventuale presenza di misure regolamentari o legislative (accesso alle infrastrutture di posa, alle infrastrutture condivise, ecc.) atte a ridurre gli ostacoli a sviluppi in tal senso. La Commissione dovrà effettuare un'analisi più dettagliata per verificare se l'intervento

⁽⁸⁷⁾ In presenza di una sola infrastruttura, anche se utilizzata — attraverso l'accesso disaggregato alla rete locale (LLU) — da diversi operatori del mercato delle comunicazioni elettroniche, l'area è considerata una «area grigia» competitiva, e non una «area nera» ai sensi dei presenti orientamenti. Cfr. anche decisione della Commissione SA.31316 — Francia, *Programme national «Très haut débit»*.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. la decisione della Commissione, del 19 luglio 2006, concernente l'aiuto di Stato C 35/05 (ex N 59/05) al quale i Paesi Bassi intendono dare esecuzione relativamente all'installazione di una rete a banda larga a Appingedam (GU L 86 del 27.3.2007, pag. 1). In tale decisione, la Commissione ha osservato che le forze competitive dello specifico mercato non sono state debitamente prese in considerazione e, in particolare, che il mercato della banda larga nei Paesi Bassi è un mercato in rapida evoluzione e che i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, compresi gli operatori via cavo e i prestatori di servizi Internet, stavano per introdurre sul mercato nazionale servizi in banda larga ad elevata capacità senza alcun apporto di fondi pubblici.

⁽⁸⁹⁾ La stessa società può operare distinte reti NGA fisse e senza fili nella stessa regione, ma ciò non modifica il «colore» di tale zona.

dello Stato è necessario, dato che l'intervento pubblico in questi settori comporta un rischio elevato di spiazzare gli investitori esistenti e falsare la concorrenza. A tale riguardo, la Commissione effettuerà la valutazione sulla base delle condizioni di compatibilità definite nei presenti orientamenti.

«Aree nere NGA»

- (77) È considerata «area nera NGA», in linea di principio, quella in cui sono presenti o verranno sviluppate nei tre anni successivi almeno due reti NGA di operatori diversi. La Commissione riterrà che il sostegno dello Stato a una rete NGA supplementare, equivalente e finanziata con fondi pubblici in queste aree rischia di provocare gravi distorsioni della concorrenza ed è incompatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

3.4. Definizione della misura e necessità di limitare le distorsioni della concorrenza

- (78) Ogni misura di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga dovrebbe soddisfare tutti i principi di compatibilità descritti nella sezione 2.5, compreso l'obiettivo di interesse comune, l'esistenza di un fallimento del mercato, l'adeguatezza e l'effetto di incentivazione della misura. Per quanto riguarda la limitazione delle distorsioni della concorrenza, oltre alla dimostrazione di come si realizzi un «salto di qualità» in tutti i casi (in aree bianche, grigie e nere) ⁽⁹⁰⁾, le seguenti condizioni devono essere rispettate per dimostrare la proporzionalità della misura. Una valutazione approfondita ⁽⁹¹⁾ sarà probabilmente necessaria in caso di mancato rispetto di una sola delle suddette condizioni. Tale valutazione potrebbe giungere ad una conclusione negativa in merito alla compatibilità degli aiuti con il mercato interno.

a) *Mappatura particolareggiata e analisi della copertura*: gli Stati membri dovrebbero individuare chiaramente le aree geografiche che saranno interessate dalla misura d'aiuto ⁽⁹²⁾, se possibile in collaborazione con gli organismi nazionali competenti. La consultazione dell'autorità nazionale di regolamentazione è incoraggiata, ma rimane facoltativa. Esempi di buone pratiche suggeriscono di istituire una base di dati centralizzata delle infrastrutture disponibili a livello nazionale, al fine di accrescere la trasparenza e di ridurre i costi per l'attuazione di progetti più modesti, di dimensione locale. Gli Stati membri sono liberi di definire le aree interessate, ma sono incoraggiati a tener conto delle condizioni economiche nella definizione delle diverse regioni prima della pubblicazione del bando di gara ⁽⁹³⁾.

b) *Consultazione pubblica*: gli Stati membri devono dare adeguata pubblicità alle principali caratteristiche della misura e all'elenco delle zone interessate, pubblicando le pertinenti informazioni del progetto e invitando gli interessati a presentare osservazioni. La pubblicazione su un sito web centrale a livello nazionale dovrebbe, in linea di principio, assicurare che tali informazioni siano messe a disposizione di tutti gli operatori interessati. Sottoponendo anche i risultati dell'esercizio di mappatura a consultazione pubblica, gli Stati membri da un lato riducono al minimo le distorsioni della concorrenza rispetto agli operatori esistenti e a quelli che hanno già progetti d'investimento per il prossimo futuro e, dall'altro, consentono agli investitori di pianificare le loro attività ⁽⁹⁴⁾. Pertanto una mappatura particolareggiata e un'ampia consultazione permetteranno non solo di garantire un elevato livello di trasparenza ma anche di definire l'esistenza di aree «bianche», «grigie» e «nere» ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. punto 51.

⁽⁹¹⁾ La valutazione approfondita potrebbe richiedere l'avvio di un procedimento a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE.

⁽⁹²⁾ La mappatura delle zone dovrebbe essere effettuata sulla base delle abitazioni servite da una particolare infrastruttura di rete e non sulla base del numero di abitazioni o di utenti effettivamente connessi in quanto abbonati.

⁽⁹³⁾ Ad esempio, aree troppo piccole potrebbero non offrire sufficienti incentivi economici affinché gli operatori del mercato presentino un'offerta per beneficiare dell'aiuto, mentre aree troppo vaste potrebbero ridurre l'effetto di stimolo della concorrenza del processo di selezione. Diverse procedure di selezione consentono quindi a diverse imprese potenziali di beneficiare degli aiuti di Stato, e permettono di evitare che la quota di mercato di un operatore (già in posizione dominante) sia ulteriormente rafforzata dalla misura di aiuto, se essa favorisce i grandi operatori del mercato o scoraggia le tecnologie che sarebbero competitive soprattutto in piccole zone.

⁽⁹⁴⁾ Qualora possa essere dimostrato che gli operatori esistenti non hanno fornito alle autorità pubbliche alcuna informazione utile ai fini della necessaria opera di mappatura, dette autorità dovranno basarsi unicamente su informazioni di qualsiasi tipo messe a loro disposizione.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione nel caso N 266/08 — Germania, *Broadband in rural areas of Bayern*.

- c) *Procedura di selezione su base competitiva*: ogniqualvolta l'autorità che concede l'aiuto seleziona un operatore terzo per la realizzazione dell'infrastruttura sovvenzionata⁽⁹⁶⁾, l'aggiudicazione deve avvenire conformemente allo spirito e ai principi enunciati dalle direttive UE sugli appalti pubblici⁽⁹⁷⁾, garantendo trasparenza a tutti gli investitori che desiderino presentare un'offerta per la realizzazione e/o la gestione di un progetto sovvenzionato. È indispensabile che la procedura garantisca il trattamento equo e non discriminatorio di tutti gli offerenti e una valutazione secondo criteri oggettivi. Il ricorso alla procedura competitiva permette di ridurre i costi, ridurre al minimo il vantaggio potenzialmente insito negli aiuti di Stato e ridurre, al tempo stesso, la natura selettiva della misura dal momento che la scelta del beneficiario non è predeterminata⁽⁹⁸⁾. Gli Stati membri devono garantire un processo trasparente⁽⁹⁹⁾ e un effetto di stimolo alla concorrenza⁽¹⁰⁰⁾ e pubblicare tutte le procedure di gara in corso per la concessione di aiuti di Stato a sostegno della banda larga in un apposito sito web centrale a livello nazionale⁽¹⁰¹⁾.
- d) *Offerta economicamente più vantaggiosa*: nell'ambito di una procedura competitiva, l'autorità che concede l'aiuto stabilisce i criteri qualitativi di aggiudicazione sulla base dei quali le offerte saranno valutate. I pertinenti criteri di aggiudicazione possono includere, ad esempio, la copertura geografica⁽¹⁰²⁾, la sostenibilità dell'opzione tecnologica o l'incidenza della soluzione proposta sulla concorrenza⁽¹⁰³⁾. Tali criteri qualitativi devono essere valutati a fronte degli importi di aiuto richiesti. Onde garantire livelli minimi di intervento pubblico, è opportuno che la valutazione globale di un'offerta nell'ambito della procedura competitiva attribuisca più punti all'offerta che, a condizioni qualitative simili se non identiche, richiede l'importo d'aiuto più basso. L'autorità che concede l'aiuto deve in ogni caso precisare in anticipo la ponderazione relativa attribuita a ciascuno dei criteri (qualitativi) prescelti.
- e) *Neutralità tecnologica*: atteso che esistono diverse soluzioni tecnologiche per fornire i servizi a banda larga, l'offerta non dovrebbe favorire o escludere alcuna tecnologia o piattaforma di rete particolare. Gli offerenti dovranno poter proporre la fornitura dei servizi a banda larga richiesti avvalendosi delle soluzioni tecnologiche che ritengono più adeguate o di una combinazione di tali tecnologie. Sulla base dei criteri oggettivi dell'offerta, l'autorità che concede l'aiuto ha pertanto il diritto di scegliere la soluzione tecnologica o la combinazione di soluzioni tecnologiche più adatta. In linea di principio, una copertura universale delle maggiori aree interessate può essere raggiunto attraverso una combinazione di diverse tecnologie.
- f) *Utilizzo delle infrastrutture esistenti*: dato che la riutilizzabilità delle infrastrutture esistenti è uno dei fattori determinanti per il costo di diffusione della banda larga, gli Stati membri dovrebbero

⁽⁹⁶⁾ La situazione è diversa se l'autorità pubblica decide di realizzare e gestire la rete direttamente (o tramite una entità controllata al 100 %), come nella decisione della Commissione nella causa N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit* e SA.33807 (11/N) — Italia, *Piano nazionali in materia di banda larga*. In tali casi, per garantire il livello di concorrenza conseguito da quando è stato liberalizzato il settore delle comunicazioni elettroniche nell'Unione, e soprattutto la situazione attuale della concorrenza nel mercato al dettaglio della banda larga, nel caso di reti sovvenzionate con finanziamenti pubblici: 1) gli operatori di reti pubbliche devono limitare la loro attività alle aree già stabilite e non espandersi ad altre regioni attraenti dal punto di vista commerciale; 2) l'autorità pubblica deve limitarsi a mantenere l'infrastruttura passiva e a concedere l'accesso alla stessa, ma non può entrare in concorrenza con gli operatori commerciali al dettaglio e 3) deve mantenere la separazione contabile tra i fondi utilizzati per il funzionamento delle reti e gli altri fondi a disposizione dell'autorità pubblica.

⁽⁹⁷⁾ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

⁽⁹⁸⁾ Cfr. ad esempio le decisioni della Commissione N 475/07 — Irlanda, *National Broadband Scheme (NBS)*; N 157/06 — Regno Unito, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*.

⁽⁹⁹⁾ Quando l'oggetto della procedura di selezione su base competitiva è un contratto pubblico disciplinato dalle direttive UE sugli appalti pubblici 2004/17/CE o 2004/18/CE, il bando di gara viene pubblicato nella GUUE al fine di garantire una concorrenza su scala europea, conformemente alle disposizioni di tali direttive. In tutti gli altri casi, le informazioni relative al bando dovrebbero essere rese pubbliche almeno a livello nazionale.

⁽¹⁰⁰⁾ Se la selezione su base competitiva non produce un numero sufficiente di offerenti, il calcolo dei costi proposto dall'aggiudicatario può essere oggetto di esame da parte di un revisore dei conti esterno.

⁽¹⁰¹⁾ Se per motivi tecnici non è possibile istituire un sito web nazionale, dovrebbero essere creati siti web regionali, idealmente collegati tra loro.

⁽¹⁰²⁾ In termini di area geografica, secondo la definizione di cui al bando relativo alla procedura di selezione su base competitiva.

⁽¹⁰³⁾ Per esempio, le topologie di rete che permettono una disaggregazione completa e effettiva potrebbero ricevere più punti. Giova osservare che al presente stadio di evoluzione del mercato, una topologia punto a punto è la più favorevole alla concorrenza a lungo termine rispetto a una topologia multi punto, a parità di costi di realizzazione, soprattutto nelle zone urbane. Le reti multi punto possono permettere una disaggregazione completa ed effettiva solo quando l'accesso a una rete WDM-PON sarà normalizzata e obbligatoria in applicazione dei quadri regolamentari vigenti.

incoraggiare gli offerenti ad avvalersi di qualsiasi infrastruttura esistente onde evitare duplicazioni inutili e sprechi di risorse e di ridurre l'importo del finanziamento pubblico. Qualsiasi operatore che detiene o controlla infrastrutture (indipendentemente dal fatto che siano effettivamente utilizzate) nell'area interessata e che intenda partecipare alla gara, dovrebbe soddisfare le seguenti condizioni: i) informare l'autorità che concede l'aiuto e l'autorità di regolamentazione nazionale dell'infrastruttura nel corso della consultazione pubblica e ii) fornire tutte le informazioni pertinenti ad altri offerenti entro un termine che consenta a questi ultimi di includere tali infrastrutture nella loro offerta. Gli Stati membri dovrebbero istituire una base dati nazionale sulla disponibilità delle infrastrutture esistenti che potrebbero essere riutilizzate ai fini della diffusione della banda larga.

- g) *Accesso all'ingrosso*: l'effettivo accesso all'ingrosso da parte di terzi all'infrastruttura sovvenzionata di banda larga è un elemento indispensabile per qualsiasi misura di aiuto volta a sostenere la banda larga. In particolare, l'accesso all'ingrosso consente ad operatori terzi di concorrere con l'aggiudicatario (quando questi opera anche al dettaglio) garantendo così maggiore scelta e più concorrenza nelle aree interessate dalla misura e evitando al tempo stesso la creazione di servizi monopolistici a livello regionale. Giacché si applica solo ai beneficiari degli aiuti di Stato, la suddetta condizione non è subordinata alla previa esecuzione di un'analisi di mercato ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro ⁽¹⁰⁴⁾. I tipi di obblighi relativi alla fornitura dell'accesso all'ingrosso imposti a una rete sovvenzionata devono essere resi conformi agli obblighi previsti dalla normativa settoriale ⁽¹⁰⁵⁾. Le imprese sovvenzionate dovrebbero, in linea di principio, offrire una gamma più ampia di prodotti di accesso all'ingrosso rispetto a quelli imposti dalle ANR nel contesto della regolamentazione settoriale agli operatori che godono di significativo potere di mercato ⁽¹⁰⁶⁾, in quanto il beneficiario utilizza non solo risorse proprie, ma anche il denaro dei contribuenti per installare la propria infrastruttura ⁽¹⁰⁷⁾. Tale accesso all'ingrosso dovrà essere concesso non appena possibile prima di mettere in funzione la rete ⁽¹⁰⁸⁾.

È opportuno che l'accesso all'ingrosso effettivo all'infrastruttura ⁽¹⁰⁹⁾ sovvenzionata sia garantito per almeno sette anni. Se allo scadere del periodo di sette anni l'autorità nazionale di regolamentazione dichiara, ai sensi del quadro normativo vigente, che l'operatore dell'infrastruttura in questione dispone di un significativo potere di mercato nello specifico mercato interessato, si dovranno imporre obblighi di fornire accesso conformemente al quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche. L'ANR o altri organismi nazionali competenti sono incoraggiati a pubblicare orientamenti, ad uso delle autorità che concedono l'aiuto, sui principi che devono guidare la definizione delle condizioni e delle tariffe di accesso all'ingrosso. Al fine di consentire un accesso effettivo, le medesime condizioni di accesso si applicano alla totalità della rete sovvenzionata, anche alle parti della rete in cui sono state utilizzate infrastrutture esistenti ⁽¹¹⁰⁾. Gli obblighi relativi alla fornitura dell'accesso devono trovare applicazione indipendentemente da qualsiasi eventuale cambio di proprietà, gestione o funzionamento delle infrastrutture sovvenzionate.

- h) *Prezzi di accesso all'ingrosso*: l'analisi comparativa costituisce uno strumento importante per garantire che gli aiuti concessi servivano a riprodurre le condizioni di mercato che prevalgono in altri mercati della banda larga concorrenziali. Il prezzo di accesso all'ingrosso dovrebbe basarsi sui principi tariffari stabiliti dall'ANR e sui valori di riferimento e dovrebbe tener conto dell'aiuto

⁽¹⁰⁴⁾ Inoltre, qualora gli Stati membri optino per un modello gestionale in cui l'infrastruttura sovvenzionata offre unicamente servizi all'ingrosso a banda larga a beneficio di terzi, escludendo quindi i servizi al dettaglio, le distorsioni probabili della concorrenza risultano ulteriormente ridotte in quanto un tale modello di gestione della rete consente di evitare questioni potenzialmente complesse di prezzi predatori e forme occulte di discriminazione all'accesso. Cfr. ad esempio SA.30317 — Portogallo, *High-speed broadband in Portugal*.

⁽¹⁰⁵⁾ Se la misura di aiuto riguarda il finanziamento di nuovi elementi dell'infrastruttura passiva quali cavidotti o tralicci, anche l'accesso a questi ultimi dovrebbe essere concesso senza restrizioni temporali. Cfr. ad esempio le decisioni della Commissione nei casi N 53/10 — Germania, *Federal framework programme on ducts support*; N 596/09 — Italia, *Riduzione del divario digitale in Lombardia*; N 383/09 — Germania — Modifica del caso N 150/08 *Broadband in the rural areas of Saxony*, N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit*.

⁽¹⁰⁶⁾ N 383/09 — Germania, *Modifica dell'aiuto N 150/08 Broadband in the rural areas of Saxony*; N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit*.

⁽¹⁰⁷⁾ Se l'aiuto di Stato è concesso per finanziare la costruzione di cavidotti, questi dovrebbero essere sufficientemente larghi per alloggiare varie reti via cavo e per ospitare soluzioni punto-multipunto nonché punto-punto.

⁽¹⁰⁸⁾ Se fornisce anche servizi al dettaglio, il gestore della rete dovrebbe essere tenuto, in linea con la raccomandazione sulle reti NGA, a proporre prodotti di accesso all'ingrosso almeno sei mesi prima dell'avvio della commercializzazione di tali servizi al dettaglio.

⁽¹⁰⁹⁾ L'accesso all'ingrosso effettivo all'infrastruttura sovvenzionata può essere fornito mediante i prodotti di accesso all'ingrosso indicati nell'allegato II.

⁽¹¹⁰⁾ Ad esempio, l'accesso all'ingrosso da parte di terzi non può essere limitato solo ai servizi a banda larga al dettaglio.

ricevuto dall'operatore di rete ⁽¹¹¹⁾. Come parametri di riferimento valgono i prezzi medi all'ingrosso pubblicati in vigore in altre aree comparabili, ma più competitive, del paese o dell'Unione, oppure, in assenza di dati pubblicati, i prezzi già stabiliti o approvati dall'ANR per i mercati e i servizi interessati. Se per alcuni prodotti di accesso all'ingrosso non sono disponibili prezzi pubblicati o prezzi regolamentati da utilizzare come valori di riferimento, tali parametri vanno stabiliti con altri mezzi in applicazione dei principi di orientamento al costo e secondo la metodologia stabilita nella regolamentazione settoriale ⁽¹¹²⁾. Data la complessità dell'analisi comparativa dei prezzi di accesso all'ingrosso, gli Stati membri sono invitati a conferire mandato alle ANR, dotandole del personale necessario, affinché possano fornire consulenza in materia all'autorità che concede l'aiuto. Una descrizione particolareggiata del progetto di aiuto deve essere inviata all'ANR almeno 2 mesi prima della notifica, in modo che questa disponga di un periodo di tempo ragionevole per elaborare il suo parere. Se l'ANR è stata investita di tale competenza, l'autorità che concede l'aiuto deve consultare l'ANR nel fissare i prezzi e le condizioni di accesso all'ingrosso. È opportuno che la documentazione di gara indichi chiaramente i criteri dell'analisi comparativa.

- i) *Controllo e meccanismo di recupero*: le autorità competenti operano uno stretto controllo dell'attuazione del progetto relativo alla banda larga per l'intera durata del progetto. Se l'operatore è selezionato tramite una procedura su base competitiva, vi è generalmente meno bisogno di monitorare l'ulteriore evoluzione della redditività del progetto. In molti casi, può essere opportuno stabilire in anticipo l'importo dell'aiuto, in modo da coprire il previsto deficit di finanziamento in un dato periodo, piuttosto che determinare l'importo dell'aiuto sulla base dei costi effettivamente sostenuti e dei ricavi realizzati. Nel primo modello, la società è generalmente più incentivata a contenere i costi e a migliorare nel tempo la sua efficienza. Tuttavia, nel caso in cui l'andamento dei costi e dei ricavi futuri presenti un elevato grado di incertezza e vi sia una forte asimmetria nelle informazioni, le autorità pubbliche possono anche adottare modelli di finanziamento che non siano completamente ex ante, ma piuttosto una combinazione di ex ante e ex post (ad esempio utilizzando i recuperi per consentire una ripartizione equilibrata dei ricavi impreveduti). Affinché non comporti oneri eccessivi per i piccoli progetti di dimensione locale, può essere giustificabile prevedere una soglia minima per il meccanismo di recupero. Pertanto gli Stati membri devono attuare il meccanismo di recupero se l'importo dell'aiuto del progetto è superiore a 10 milioni di EUR ⁽¹¹³⁾. L'autorità che concede l'aiuto può prevedere che qualsiasi profitto in eccesso recuperato dall'aggiudicatario sia speso per l'ulteriore espansione della rete a banda larga nell'ambito della regolamentazione quadro e alle stesse condizioni della misura di aiuto originaria. L'obbligo di separazione contabile per l'aggiudicatario per quanto attiene alla sovvenzione ricevuta renderà più agevole per l'autorità che concede l'aiuto controllare l'attuazione del programma e gli eventuali extraprofiti generati ⁽¹¹⁴⁾.
- j) *Trasparenza*: gli Stati membri pubblicano su un sito Internet centralizzato almeno le seguenti informazioni sulle misure di aiuto di Stato: il testo integrale del regime di aiuti autorizzato e le relative disposizioni di applicazione, il nome del beneficiario dell'aiuto, l'importo dell'aiuto, l'intensità dell'aiuto e la tecnologia utilizzata. Tali informazioni sono pubblicate dopo che sia stata adottata la decisione di concessione dell'aiuto, sono conservate per almeno 10 anni e sono disponibili al pubblico senza restrizioni. Il beneficiario dell'aiuto è tenuto a fornire ai terzi aventi diritto l'accesso totale e non discriminatorio alle informazioni sulla sua infrastruttura (compresi tra l'altro i caviddotti, le centraline stradali e le fibre) realizzata nell'ambito di una misura di aiuto di Stato ⁽¹¹⁵⁾, in modo che gli altri operatori possano verificare facilmente la possibilità di accedere a tali

⁽¹¹¹⁾ La misura in cui si tiene conto dell'importo dell'aiuto può variare a seconda della situazione concorrenziale nella procedura di selezione su base competitiva e nella zona interessata. Il valore di riferimento sarebbe quindi il limite superiore del prezzo all'ingrosso.

⁽¹¹²⁾ Per evitare che gli operatori gonfino artificialmente i costi, gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare contratti che incentivano le imprese a ridurre progressivamente i costi. Ad esempio, diversamente dai contratti «cost-plus» (che prevedono un rimborso dei costi), un contratto a prezzi fissi stimolerebbe l'impresa a ridurre progressivamente i costi.

⁽¹¹³⁾ Il recupero non è necessario nel caso di infrastrutture di proprietà pubblica, esclusivamente all'ingrosso, gestite dall'autorità pubblica al solo scopo di concedere accesso equo e non discriminatorio a tutti gli operatori, se sono rispettate le condizioni di cui alla nota 96.

⁽¹¹⁴⁾ Esempi di buone pratiche suggeriscono il controllo e il recupero per un periodo minimo di 7 anni, e la ripartizione di qualsiasi ulteriore profitto (vale a dire, superiore a quello previsto dal piano aziendale originario o alla media del comparto industriale) tra il beneficiario e le autorità pubbliche in ragione dell'intensità della misura di aiuto.

⁽¹¹⁵⁾ Questa informazione dovrebbe essere aggiornata a intervalli regolari (per esempio ogni semestre) ed essere disponibile in formato aperto.

infrastrutture e dovrebbe trasmettere tutte le informazioni pertinenti sulla rete a banda larga a un registro centralizzato delle infrastrutture a banda larga, se tale banca dati esiste nello Stato membro interessato, e/o alle ANR.

- k) *Relazioni*: a partire dalla data in cui la rete entra in servizio, per la durata della misura di aiuto, l'autorità che concede l'aiuto di Stato è tenuta a comunicare ogni due anni alla Commissione europea le informazioni essenziali sui progetti di aiuto ⁽¹¹⁶⁾. Nel caso di regimi quadro nazionali o regionali, le amministrazioni nazionali o regionali devono aggregare le informazioni delle singole misure e trasmettere una relazione alla Commissione europea. Quando adotta una decisione a norma dei presenti orientamenti, la Commissione può chiedere relazioni supplementari in merito agli aiuti concessi.

3.5. Sostegno allo sviluppo rapido di reti NGA

- (79) Analogamente a quanto affermato per lo sviluppo della banda larga di base, gli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo di reti NGA possono costituire uno strumento adeguato e giustificato, purché sia soddisfatta una serie di condizioni fondamentali. Mentre gli operatori commerciali prendono le loro decisioni di investimento nelle reti NGA sulla base della redditività prevista, la scelta dell'autorità pubblica deve tenere conto anche dell'interesse pubblico allorché finanzia una piattaforma aperta e neutra sulla quale vari operatori potranno competere per la fornitura di servizi agli utenti finali.
- (80) Qualsiasi misura di sostegno alla diffusione delle reti NGA deve soddisfare le condizioni di compatibilità di cui alle sezioni 2.5 e 3.4. Inoltre, vanno rispettate le condizioni seguenti, tenendo conto delle situazioni specifiche in cui sono effettuati investimenti pubblici nelle reti NGA.
- a) *Accesso all'ingrosso (wholesale)*: a motivo della logica economica delle reti NGA, è della massima importanza garantire un effettivo accesso all'ingrosso agli operatori terzi. In particolare nei settori in cui vi sono già presenti operatori di servizi di base a banda larga ⁽¹¹⁷⁾ concorrenti, in cui si deve assicurare che sia mantenuta la situazione di mercato competitivo che esisteva prima dell'intervento. Le condizioni di accesso descritte sopra alla sezione 3.4 sono precisate di seguito. La rete sovvenzionata deve pertanto offrire accesso a condizioni eque e non discriminatorie a tutti gli operatori che ne fanno richiesta e darà loro la possibilità di una disaggregazione effettiva e completa ⁽¹¹⁸⁾. Inoltre, gli operatori terzi devono avere accesso anche alle infrastrutture di rete ⁽¹¹⁹⁾ passive e non solo a quelle attive ⁽¹²⁰⁾. Oltre all'accesso *bitstream* e all'accesso disaggregato alla rete locale e alla sottorete locale, l'obbligo di fornire accesso deve pertanto essere esteso anche al diritto di uso di cavidotti e tralicci, fibre spente o centraline stradali ⁽¹²¹⁾. L'effettivo accesso all'ingrosso dovrà essere garantito per almeno sette anni e il diritto di accesso ai cavidotti o tralicci non dovrebbe essere limitato nel tempo. Un tale obbligo non pregiudica analoghi obblighi regolamentari eventualmente imposti dall'ANR nello specifico mercato interessato al fine di promuovere una concorrenza effettiva, né l'adozione di misure durante o dopo lo scadere del suddetto termine ⁽¹²²⁾.

⁽¹¹⁶⁾ Tali informazioni devono almeno comprendere, oltre alle informazioni già rese pubbliche di cui al punto 78, lettera j), la data in cui la rete entra in servizio, i prodotti di accesso all'ingrosso, il numero di soggetti interessati all'accesso e i fornitori di servizi in rete, il numero di utenze servite, i tassi di utilizzo.

⁽¹¹⁷⁾ Compresi operatori LLU.

⁽¹¹⁸⁾ In questa fase di evoluzione del mercato, la topologia punto-punto può essere efficacemente disaggregata. Se l'aggiudicatario sviluppa una rete di topologia multipunto, deve avere un preciso obbligo di fornire la disaggregazione effettiva tramite WDM (*wavelength division multiplexing*) non appena l'accesso è normalizzato e diventa disponibile in commercio. Fintantoché la disaggregazione WDM non diventa effettiva, l'aggiudicatario è tenuto a fornire ai richiedenti accesso un prodotto virtuale di disaggregazione, che assomigli quanto più possibile alla disaggregazione fisica.

⁽¹¹⁹⁾ Se sono beneficiari indiretti, quando ricevono l'accesso a livello di commercio all'ingrosso, anche gli operatori terzi possono dover fornire accesso *bitstream*. Nonostante il fatto che l'aiuto fosse concesso solo per l'infrastruttura passiva, anche l'accesso attivo è stato richiesto, ad esempio, nella decisione della Commissione N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit*.

⁽¹²⁰⁾ Quali *Customer Premise Equipment (CPE)* o altri dispositivi necessari al funzionamento della rete. Se si rende necessario aggiornare alcune parti della rete al fine di fornire un accesso effettivo, ciò deve essere previsto nei piani delle autorità concedenti l'aiuto, per esempio, prevedendo condotti di dimensioni adeguate, aumentando la dimensione delle centraline da strada per fornire effettiva disaggregazione, ecc.

⁽¹²¹⁾ Un obbligo rigoroso di fornire accesso riveste un'importanza tanto più cruciale per far fronte all'avvicendamento, nel corso del tempo, tra i servizi offerti dagli operatori esistenti di reti ADSL e quelli offerti dai futuri operatori di reti NGA. L'obbligo di fornire accesso aperto garantirà agli operatori ADSL concorrenti di poter far migrare la clientela verso la rete NGA sovvenzionata non appena questa sarà ultimata, consentendo loro di cominciare a pianificare gli investimenti futuri senza subire reali svantaggi concorrenziali. Cfr. ad esempio N 461/09 — Regno Unito, *Comwall & Isles of Scilly Next Generation Broadband*.

⁽¹²²⁾ A tale proposito, si dovrebbe tener conto dell'eventuale persistenza delle specifiche condizioni del mercato che avevano giustificato la concessione di un aiuto per l'infrastruttura in questione.

Può accadere che nelle aree rurali, a scarsa densità di popolazione, in cui sono disponibili limitati servizi a banda larga, o per imprese locali di piccole dimensioni, imponga la presenza di tutti i tipi di prodotti di accesso possa aumentare i costi d'investimento⁽¹²³⁾ in modo sproporzionato, senza produrre benefici significativi in termini di aumento della concorrenza⁽¹²⁴⁾. In tale situazione, è lecito prevedere che i prodotti di accesso che richiedono costosi interventi sull'infrastruttura sovvenzionata non altrimenti previsti (ad esempio la co-locazione in punti di distribuzione intermedia) siano offerti soltanto in presenza di una domanda ragionevole da parte di un operatore terzo. La domanda è considerata ragionevole se i) il richiedente l'accesso fornisce un coerente piano aziendale che giustifica lo sviluppo del prodotto sulla rete sovvenzionata e ii) non è già offerto alcun comparabile prodotto di accesso nella stessa area geografica da un altro operatore, a prezzi equivalenti a quelli delle zone più densamente popolate⁽¹²⁵⁾.

Per contro, il punto precedente non può essere invocato nelle zone più densamente popolate, in cui è probabile che si svilupperà una concorrenza infrastrutturale. Pertanto, in tali zone, la rete sovvenzionata deve soddisfare tutti i tipi di prodotti di accesso alla rete che possono essere richiesti dagli operatori⁽¹²⁶⁾.

- b) *Trattamento equo e non discriminatorio*: l'infrastruttura sovvenzionata deve consentire l'offerta di servizi concorrenziali e a prezzi ragionevoli agli utenti finali da parte di operatori concorrenti. Nel caso in cui il gestore di rete sia verticalmente integrato, devono essere introdotte adeguate misure di salvaguardia per evitare conflitti di interesse, indebite discriminazioni nei confronti dei richiedenti l'accesso o dei fornitori di contenuti ed eventuali altri vantaggi indiretti occulti. Nella stessa ottica, i criteri di aggiudicazione dovrebbero includere una disposizione secondo la quale gli offerenti che propongono un modello esclusivamente all'ingrosso, un modello esclusivamente passivo o entrambi ricevono punti supplementari.
- (81) I progetti di aiuti di Stato volti al finanziamento di reti di *backhauling*⁽¹²⁷⁾ o limitati a opere di ingegneria civile aperte all'accesso di tutti gli operatori e a tutte le tecnologie presentano caratteristiche favorevoli alla concorrenza. Questa caratteristica sarà presa in considerazione nella valutazione di tali progetti.

3.6. Aiuti alle reti a banda larga ultraveloci

- (82) Alla luce degli obiettivi dell'agenda digitale europea, in particolare quello di raggiungere il 50 % di collegamenti Internet a velocità superiore a 100 Mbit/s, e tenuto conto del fatto che in particolare nelle zone urbane la necessità di prestazione può essere maggiore rispetto a quanto gli investitori commerciali sono disposti a offrire nel prossimo futuro, in deroga al precedente punto 77, l'intervento pubblico potrebbe essere eccezionalmente concesso per reti NGA in grado di fornire altissima velocità ben oltre i 100 Mbit/s.
- (83) Tale intervento può essere autorizzato nelle «aree nere NGA» solo se è dimostrato che viene soddisfatta la condizione relativa al «salto di qualità» di cui al punto 51 sulla base dei seguenti criteri cumulativi:
- a) le reti NGA esistenti o programmate⁽¹²⁸⁾ non raggiungono l'abitazione dell'utente finale con reti in fibra ottica⁽¹²⁹⁾;

⁽¹²³⁾ L'aumento esagerato dei costi deve essere provato con calcoli dettagliati e oggettivi da parte dell'autorità concedente.

⁽¹²⁴⁾ Ad esempio, decisione della Commissione nella causa N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit* e nella causa SA.33671 — Regno Unito, *Broadband Delivery UK*.

⁽¹²⁵⁾ Altre condizioni possono essere accettate dalla Commissione nell'ambito dell'analisi di proporzionalità alla luce delle specificità del caso e del bilancio generale. Ad esempio, decisione della Commissione nella causa N 330/10 — Francia, *Programme national Très Haut Débit* e nella causa SA.33671 — Regno Unito, *Broadband Delivery UK*. Qualora sussistano le necessarie condizioni, l'accesso deve essere concesso entro un periodo che corrisponda ad una pratica usuale del particolare mercato in questione. In caso di conflitto, le autorità che concede l'aiuto può consultare l'ANR o altro organo nazionale competente.

⁽¹²⁶⁾ Ad esempio, in caso di reti fisse passive la rete dovrà essere in grado di supportare topologie punto-punto e punto-multipunto a seconda della scelta degli operatori. In particolare nelle zone più densamente popolate, qualora fossero ammissibili aiuti di Stato, non sarebbe considerato nell'interesse pubblico concedere aiuti agli investimenti per il mero potenziamento delle reti esistenti che non comporti un significativo progresso in termini di concorrenza.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. punto 60. Gli interventi che vanno oltre il livello di ufficio centrale saranno già considerati reti NGA e non NGN. Cfr. decisione della Commissione nella causa SA.34031 — Nuova generazione di banda larga in Valle d'Aosta.

⁽¹²⁸⁾ Sulla base di piani d'investimento credibili nell'arco dei prossimi tre anni, conformemente ai punti da 63 a 65.

⁽¹²⁹⁾ Ad esempio, le reti NGA non raggiungono l'abitazione dell'utente finale con la fibra ottica nel caso delle reti FTTH, in cui la fibra ottica è installata solo fino ai nodi (centraline). Analogamente, anche alcune reti cablate utilizzano le fibre fino alle centraline e collegano gli utenti finali con cavi coassiali.

- b) la situazione del mercato non evolve verso la fornitura concorrenziale di servizi ultraveloci⁽¹³⁰⁾, superiori a 100 Mbit/s, nel prossimo futuro attraverso i piani di investimento degli operatori commerciali in conformità dei punti da 63 a 65; e
- c) esiste una domanda, in prospettiva, relativa a tali miglioramenti qualitativi⁽¹³¹⁾.
- (84) Nella situazione di cui al paragrafo precedente, qualsiasi nuova rete oggetto di sovvenzioni deve rispettare le condizioni di compatibilità di cui ai punti 78 e 80. Inoltre, l'autorità che concede l'aiuto deve dimostrare che:
- a) la rete sovvenzionata presenta significative caratteristiche tecnologiche e prestazioni avanzate rispetto alle caratteristiche e alle prestazioni verificabili delle reti esistenti o previste⁽¹³²⁾;
- b) la rete sovvenzionata sarà basata su un'architettura aperta gestita esclusivamente come rete all'ingrosso; e
- c) l'aiuto non comporta una distorsione eccessiva della concorrenza con altre tecnologie NGA che sono state recentemente oggetto di nuovi importanti investimenti infrastrutturali da parte degli operatori del mercato, nelle stesse zone interessate⁽¹³³⁾.
- (85) Solo se queste condizioni supplementari sono soddisfatte, il finanziamento pubblico di tali reti potrebbe essere considerato compatibile in base al test di bilanciamento degli effetti. In altri termini, tale finanziamento dovrebbe comportare un progresso tecnologico significativo, sostenibile, favorevole alla concorrenza e non temporaneo, senza generare disincentivi sproporzionati agli investimenti privati.

4. DISPOSIZIONI FINALI

- (86) I presenti orientamenti saranno applicati a decorrere dal primo giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- (87) La Commissione applicherà le disposizioni dei presenti orientamenti a tutte le misure di aiuto notificate sulle quali è chiamata a decidere successivamente alla data di pubblicazione degli orientamenti medesimi nella *Gazzetta ufficiale*, anche qualora i progetti siano stati notificati prima di tale data.
- (88) Conformemente alla comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegalmente concessi⁽¹³⁴⁾, la Commissione applicherà agli aiuti illegali le norme in vigore all'epoca in cui l'aiuto è stato concesso. Di conseguenza, applicherà le disposizioni dei presenti orientamenti in caso di aiuti illegali erogati dopo la loro pubblicazione.
- (89) La Commissione propone agli Stati membri, in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 1, del TFUE, di adottare misure appropriate e a modificare, se necessario, i regimi di aiuto esistenti per adeguarli alle disposizioni della presente disciplina entro dodici mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- (90) Gli Stati membri sono invitati ad esprimere il loro accordo esplicito e incondizionato alle misure adeguate proposte entro due mesi dalla data di pubblicazione della presente disciplina nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. In assenza di risposta, la Commissione riterrà che lo Stato membro in questione non concorda con le misure proposte.
- (91) La Commissione può rivedere i presenti orientamenti sulla base di futuri sviluppi significativi del mercato e dell'evoluzione tecnologica e normativa.

⁽¹³⁰⁾ Per esempio, in una zona in cui non vi è una rete FTTC o equivalente e il miglioramento della rete di distribuzione via cavo (almeno DOCSIS 3.0) le condizioni di mercato sono in genere considerate sufficientemente concorrenziali per essere in grado di evolvere verso la fornitura di servizi ultraveloci senza la necessità di un intervento pubblico.

⁽¹³¹⁾ Cfr. ad esempio gli indicatori illustrati alle note 84 e 85.

⁽¹³²⁾ Cfr. punti da 63 a 65.

⁽¹³³⁾ Ciò avviene di solito se, a motivo dell'aiuto, gli operatori di mercato non possono recuperare gli investimenti infrastrutturali intrapresi entro un congruo periodo, tenendo conto degli abituali tempi di ammortamento. Si deve tener conto, in particolare, dei seguenti fattori (interconnessi): l'entità dell'investimento, quanto sia recente, il periodo minimo richiesto per ottenere un adeguato rendimento del capitale investito e i possibili effetti dell'introduzione della nuova rete sovvenzionata ultraveloce sul numero di abbonati alle reti NGA esistenti e i prezzi dei relativi abbonamenti.

⁽¹³⁴⁾ GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.

ALLEGATO I

INTERVENTI TIPICI DI SOSTEGNO ALLA BANDA LARGA

Nella sua prassi decisionale la Commissione ha notato alcuni meccanismi di finanziamento utilizzati più frequentemente dagli Stati membri per favorire lo sviluppo della banda larga, che sono stati valutati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Il seguente elenco è indicativo e non esaustivo, in quanto le autorità pubbliche possono elaborare metodi diversi per sostenere lo sviluppo della banda larga o discostarsi dai modelli descritti. Le combinazioni di misure generalmente comportano aiuti di Stato, salvo quando l'investimento sia effettuato in conformità del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato (cfr. sezione 2.2.).

1. *Sostegno finanziario* [«deficit di finanziamento»⁽¹⁾]: nella maggior parte dei casi esaminati dalla Commissione, lo Stato membro⁽²⁾ concede sovvenzioni finanziarie dirette agli investitori nella banda larga⁽³⁾ per costruire, gestire e sfruttare commercialmente una rete a banda larga⁽⁴⁾. Tali sovvenzioni comportano generalmente un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, poiché la sovvenzione è finanziata mediante risorse statali e conferisce un vantaggio all'investitore che svolge un'attività commerciale a condizioni che non sarebbero state disponibili sul mercato. In tal caso, sia gli operatori di rete che ricevono la sovvenzione sia i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche che chiedono l'accesso all'ingrosso alla rete sovvenzionata sono beneficiari dell'aiuto.
2. *Sostegno in natura*: in altri casi, gli Stati membri sostengono lo sviluppo della banda larga finanziando lo sviluppo (in tutto o in parte) di una rete a banda larga, successivamente messa a disposizione degli investitori nel settore della comunicazione elettronica i quali utilizzeranno tali componenti della rete per il proprio progetto di sviluppo della banda larga. Questo sostegno può assumere svariate forme; nei casi più ricorrenti gli Stati membri forniscono infrastrutture passive a banda larga eseguendo opere di ingegneria civile (per esempio, opere di scavo in una strada) o mediante la messa in posa di cavidotti o di fibra ottica spenta⁽⁵⁾. Tale forma di sostegno della banda larga comporta un vantaggio per gli investitori che risparmiano i rispettivi costi di investimento⁽⁶⁾, così come per i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche che chiedono l'accesso all'ingrosso alla rete sovvenzionata.
3. *Reti a banda larga gestite (in tutto o in parte) dallo Stato*: si possono altresì configurare aiuti di Stato qualora lo Stato, anziché fornire sostegno a un investitore di banda larga, costruisca (parte di) una rete a banda larga e la gestisca direttamente attraverso un settore della pubblica amministrazione o una società in-house⁽⁷⁾. Questo modello di intervento in genere prevede la costruzione di una infrastruttura passiva di rete di proprietà pubblica, al fine di metterla a disposizione di operatori della banda larga concedendo l'accesso all'ingrosso alla rete a condizioni non discriminatorie. La gestione della rete e la relativa concessione di accesso all'ingrosso a titolo oneroso sono attività economiche ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. La costruzione di una rete a banda larga in vista del suo sfruttamento commerciale costituisce, secondo la giurisprudenza, un'attività economica, cioè un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE può configurarsi già al momento della costruzione della rete a banda larga⁽⁸⁾. Anche i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche che richiedono l'accesso all'ingrosso alla rete gestita dallo Stato sono considerati beneficiari degli aiuti.
4. *Rete a banda larga, gestita da un concessionario*: gli Stati membri possono anche finanziare lo sviluppo di una rete a banda larga, che resta di proprietà pubblica, ma la cui gestione è offerta mediante procedura competitiva a un operatore commerciale incaricato della gestione e dello sfruttamento a livello di commercio all'ingrosso⁽⁹⁾. Anche in questo caso, poiché la rete è costruita in vista del suo sfruttamento, la misura può costituire un aiuto di Stato. Anche l'operatore che gestisce e sfrutta la rete così come i terzi fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche che chiedono l'accesso all'ingrosso alla rete saranno considerati beneficiari dell'aiuto.

(1) «Il deficit di finanziamento» si riferisce alla differenza tra i costi di investimento e i ricavi previsti per gli investitori privati.

(2) O qualsiasi altra autorità pubblica che concede l'aiuto.

(3) Il termine «investitori» indica imprese o operatori di reti di comunicazione elettronica che investono nella costruzione e nello sviluppo di infrastrutture a banda larga.

(4) Esempi di deficit di finanziamento sono le decisioni della Commissione nei casi: SA.33438 Polonia, Broadband network project in Eastern Poland; SA.32866 — Grecia, Broadband development in Greek rural areas; SA.31851 — Italia, Banda larga nelle Marche; N 368/09 — Germania — Modifica dell'aiuto di Stato N 115/08 — Broadband in the rural areas of Germany.

(5) Cfr. ad esempio le decisioni della Commissione nei casi N 53/10 — Germania, Federal framework programme on ducts support; N 596/09 — Italia, Riduzione del divario digitale in Lombardia; N 383/09 — Germania — Modifica dell'aiuto N 150/08 Broadband in the rural areas of Saxony.

(6) I costi d'ingegneria civile e gli altri investimenti nelle infrastrutture passive possono rappresentare fino al 70 % del costo complessivo di un progetto relativo alla banda larga.

(7) Cfr. decisione della Commissione nel caso N 330/10 — Francia, Programme national Très Haut Débit, che comprendeva varie modalità di intervento, compresa tra l'altro la possibilità per le collettività territoriali di gestire proprie reti a banda larga mediante un'azienda pubblica.

(8) Cause T-443/08 e T-455/08, Freistaat Sachsen/Commissione [non ancora pubblicate].

(9) Decisioni della Commissione nei casi N 497/10 — Regno Unito, SHEFA — 2 Interconnect, N 330/10 — Francia, Programme national Très Haut Débit, N 183/09 — Lituania, RAIN project.

ALLEGATO II

GLOSSARIO DEI TERMINI TECNICI

Ai fini dei presenti orientamenti, e fatte salve le ulteriori modifiche regolamentari, tecnologiche o di mercato, si applicano le seguenti definizioni:

Segmento di accesso: «ultimo miglio» ovvero la porzione finale della rete che collega la rete di backhauling alla rete domestica dell'utente finale.

Rete di backhauling: porzione della rete a banda larga che costituisce il collegamento intermedio tra la dorsale e la rete di accesso e trasporta dati da e verso la rete globale.

Accesso bit-stream: il collegamento ad alta velocità installato dal fornitore di accesso all'ingrosso fino alla rete domestica dell'utente finale e successivamente messo a disposizione di terzi.

Fibra spenta: fibra non in uso, non collegata a sistemi di trasmissione.

Cavidotto: conduttura o tubazione sotterranea utilizzata per alloggiare i cavi (in fibra ottica, di rame o coassiali) di una rete a banda larga.

Disaggregazione completa: la disaggregazione fisica permette l'accesso alla linea di accesso dell'utente finale e consente ai sistemi di trasmissione dei concorrenti di trasmettere direttamente attraverso tale linea. In determinate circostanze, una disaggregazione virtuale può essere considerata equivalente alla disaggregazione fisica.

FTTH: («Fibre To The Home»), rete di accesso in fibra ottica fino all'abitazione dell'utente, cioè rete di accesso composta da linee in fibra ottica sia nel segmento alimentatore che in quelli di raccordo della rete di accesso (compreso il cablaggio interno all'abitazione).

FTTB: («Fibre To The Building»), rete in fibra ottica che raggiunge l'edificio dell'utente finale, cioè la rete in fibra ottica raggiunge la base dell'edificio, mentre all'interno dell'edificio sono utilizzate reti in rame, coassiali o LAN.

FTTN: («Fibre To The Nodes»), la fibra termina in una centralina stradale, che può trovarsi anche a diversi chilometri di distanza dall'abitazione dell'utente, e l'ultimo segmento è in rame (rete in fibra fino alla centralina/VDSL) o coassiale (rete cablata/DOCSIS 3). La rete FTTN è spesso considerata una soluzione temporanea in vista dell'installazione della rete FTTH.

Reti neutre: le reti che possono supportare qualsiasi topologia di rete. In caso di reti FTTH, l'infrastruttura deve essere in grado di sostenere le topologie punto-punto e punto-multipunto.

Rete d'accesso di nuova generazione (NGA): le reti di accesso che si basano in tutto o in parte su elementi ottici e in grado di fornire servizi d'accesso a banda larga con caratteristiche più avanzate rispetto alle attuali reti a banda larga di base.

Rete passiva: rete a banda larga senza alcuna componente attiva. Comprende generalmente infrastrutture di ingegneria civile, cavidotti, fibra spenta e centraline stradali.

Accesso all'ingrosso alle componenti passive: accesso a un mezzo di trasmissione non dotato di componenti elettroniche.

Punto a multipunto: topologia di rete in cui le linee del singolo utente sono dedicate fino a un nodo passivo intermedio (ad esempio una centralina stradale) dove le linee sono aggregate in una linea condivisa. L'aggregazione può essere passiva (con splitters come nell'architettura PON) o attiva (ad esempio FTTC).

Punto a punto: topologia di rete in cui le linee dell'utente rimangono dedicate dalla sua abitazione fino al nodo metropolitano (MpoP).

Prodotti di accesso all'ingrosso: l'accesso consente a un operatore di utilizzare le strutture di un altro operatore. I prodotti di accesso all'ingrosso che possono essere forniti tramite la rete sovvenzionata sono i seguenti:

- rete FTTH/FTTB: accesso ai cavidotti, accesso alla fibra spenta, accesso disaggregato alla rete locale (WDM-PON o disaggregazione ODF) e accesso bitstream,
- rete cablata: accesso ai cavidotti e accesso bit-stream,
- rete FTTC: accesso ai cavidotti, accesso disaggregato alle sottoreti e accesso bitstream,
- infrastruttura passiva di rete: accesso ai cavidotti, accesso alla fibra spenta e/o accesso disaggregato alla sottorete locale. Nel caso di un operatore integrato: gli obblighi di fornire accesso (diversi dall'accesso all'infrastruttura passiva) sono imposti in conformità della raccomandazione sulle reti NGA,

- rete a banda larga ADSL: accesso disaggregato alla sottorete locale, accesso bitstream,
 - rete mobile o senza fili: bitstream, condivisione di antenne e l'accesso alle reti di backhauling,
 - piattaforma per satelliti: accesso bitstream.
-