

Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga

1. INTRODUZIONE

- (1) La connettività a banda larga riveste un ruolo centrale ai fini dello sviluppo, dell'adozione e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'economia e nella società. L'importanza strategica della banda larga consiste nella sua capacità di accelerare il contributo di queste tecnologie alla crescita e all'innovazione in tutti i comparti economici nonché alla coesione sociale e regionale. La Commissione sostiene attivamente l'accesso generalizzato ai servizi a banda larga per tutti i cittadini europei, come stabilito nella strategia di Lisbona e successive comunicazioni¹.
- (2) Il 26 novembre 2008, la Commissione ha adottato un piano europeo di ripresa economica (in appresso, "il piano di ripresa")², volto a favorire la ripresa dell'Europa dall'attuale crisi finanziaria ed economica, nell'ambito del quale la strategia per la banda larga occupa un posto importante³. Il piano di ripresa intende, in particolare, dare impulso agli investimenti europei in determinati settori strategici, tra cui quello della banda larga, in modo da sostenere l'economia nel breve termine e creare, nel lungo termine, le infrastrutture essenziali per una crescita economica sostenibile.
- (3) Nel quadro del piano di ripresa e al fine di garantire a tutti i cittadini, entro il 2010, il 100% di copertura internet ad alta velocità, la Commissione ha deciso di stanziare 1 miliardo di euro per sostenere la connessione internet nelle aree rurali, la creazione di posti di lavoro e l'ulteriore crescita imprenditoriale⁴. Sono peraltro già stati annunciati, da una serie di Stati membri, piani intesi non solo a sostenere gli investimenti in infrastrutture a banda larga ad alta velocità nelle aree rurali e nelle regioni scarsamente servite, ma anche ad accelerare lo sviluppo di reti d'accesso di nuova generazione ad altissima velocità o super veloci (in appresso,

¹ Si veda, a titolo di esempio, "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione", COM(2005) 229 definitivo, 1 giugno 2005; "eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti", COM(2002) 263 definitivo; "Colmare il divario nella banda larga", COM(2006) 129.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, COM(2008) 800.

³ Consiglio europeo di Bruxelles del 19 e 20 marzo 2009 - Conclusioni della presidenza.

⁴ Si veda il comunicato stampa della Commissione del 28 gennaio 2009, IP/09/142 e MEMO /09/35.

“NGA”)⁵ in vaste regioni del loro territorio nazionale, tra cui aree urbane e zone già servite da infrastrutture a banda larga di base.

- (4) Va ricordato che nel “Piano d’azione nel settore degli aiuti di stato - Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005 2009”⁶, la Commissione ha osservato che gli aiuti di Stato possono costituire, a determinate condizioni, strumenti efficaci per realizzare obiettivi di comune interesse. Essi consentono, in particolare, di correggere i fallimenti del mercato migliorandone il funzionamento e potenziando la competitività. Inoltre, quando il funzionamento dei mercati, seppur efficiente, è ritenuto insoddisfacente da un punto di vista sociale, il ricorso agli aiuti può consentire di ottenere risultati più auspicabili e più equi. Per quanto riguarda, in particolare, il settore della banda larga, un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il “divario digitale”⁷ tra le aree e le regioni di un paese che hanno accesso a servizi a banda larga abordabili e competitivi e le aree in cui questa offerta è assente.
- (5) È tuttavia necessario garantire, al tempo stesso, che gli aiuti di Stato non soppiantino l’iniziativa di mercato nel settore della banda larga. L’intervento pubblico a sostegno della banda larga in aree in cui gli operatori di mercato sarebbero normalmente portati ad investire o nelle quali hanno già investito potrebbe incidere sugli investimenti già realizzati dagli operatori del settore a condizioni di mercato e ripercuotersi pesantemente sugli incentivi ad investire in questo comparto. In tal caso, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga potrebbero rivelarsi controproducenti in funzione dell’obiettivo perseguito. Il controllo degli aiuti di Stato in materia di banda larga è pertanto essenzialmente inteso a garantire che le misure di aiuto pervengano ad una copertura e ad una diffusione della banda larga maggiori, o in tempi più brevi, rispetto alla situazione in assenza di aiuti e che gli effetti positivi dell’intervento pubblico siano superiori agli effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza.
- (6) Si ricorda che il quadro normativo per la comunicazione elettronica copre anche questioni connesse all’accesso in banda larga⁸. A tale riguardo, la Commissione⁹ e le autorità nazionali¹⁰ hanno già adottato una serie di iniziative volte a fronteggiare

⁵ Per la definizione delle reti NGA quale intesa ai fini del presente documento, si veda il punto 48 infra.

⁶ COM(2005) 107 definitivo.

⁷ Nell’ultimo decennio, le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) sono diventate accessibili ed abordabili per il grande pubblico. Il termine “divario digitale” è comunemente inteso ad indicare la disparità tra coloro (singoli e comunità) che hanno accesso alle tecnologie dell’informazione e coloro che non lo hanno. Tra le molteplici cause a monte del “divario digitale”, la più importante è la mancanza di adeguate infrastrutture a banda larga. Nella dimensione regionale, il grado di urbanizzazione è un importante fattore per l’accesso e l’utilizzo delle TIC. La diffusione di internet rimane pertanto molto più ridotta nelle aree scarsamente popolate dell’Unione europea.

⁸ Si veda, in particolare: la 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; la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21; la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all’accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all’interconnessione delle medesime (direttiva accesso), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.

⁹ Si veda il progetto di raccomandazione della Commissione relativo all’accesso regolamentato alle reti NGA, disponibile in inglese al seguente indirizzo http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/library/public_consult/nga/dr_recomm_nga.pdf.

¹⁰ Si veda, ad esempio: la dichiarazione del Gruppo dei regolatori europei delle telecomunicazioni sullo sviluppo dell’accesso alle reti NGA, ERG (08) 68, disponibile in inglese al seguente indirizzo

le nuove sfide normative lanciate dalle reti NGA, in particolare per quanto riguarda le questioni connesse all'accesso.

- (7) I presenti orientamenti riassumono la linea seguita dalla Commissione nell'applicare le norme del trattato CE in materia di aiuti di Stato alle misure a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga tradizionali (sezione 2) e affronta quindi una serie di questioni attinenti alla valutazione delle misure di aiuto intese in particolare a promuovere e sostenere un'introduzione rapida e tempestiva delle reti NGA (sezione 3).
- (8) Nel valutare gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga, la Commissione applica gli orientamenti definiti nella presente comunicazione onde garantire maggiore certezza del diritto e trasparenza delle pratiche decisionali.

2. POLITICA DELLA COMMISSIONE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO A SOSTEGNO DI PROGETTI DI BANDA LARGA

2.1. Applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato

- (9) Se la Commissione vede con estremo favore le misure statali a sostegno dello sviluppo della banda larga nelle aree rurali e scarsamente servite, la sua posizione è invece più critica per quanto riguarda misure a beneficio di zone in cui è già presente un'infrastruttura a banda larga e in cui vigono condizioni di concorrenza. Sotto il profilo della compatibilità, gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo della banda larga che rispondono ai requisiti di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, sono stati essenzialmente valutati dalla Commissione alla luce dell'articolo 87, paragrafo 3. La politica della Commissione in materia di aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga può riassumersi come segue.

2.2. Articolo 87, paragrafo 1: presenza di aiuti

- (10) Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE *“sono incompatibili con il mercato comune, 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, affinché si qualifichi come aiuto di Stato, una misura deve rispondere cumulativamente ai seguenti requisiti: 1) la misura è concessa mediante risorse statali; 2) la misura conferisce alle imprese un vantaggio economico; 3) il vantaggio è selettivo e minaccia o rischia di minacciare la concorrenza; 4) la misura incide negativamente sugli scambi intracomunitari.
- (11) Come mostra la prassi decisionale della Commissione in materia di aiuti di Stato nel settore della banda larga, l'intervento pubblico a sostegno di progetti di banda

http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_68_statement_on_nga_development_081211.pdf; la dichiarazione dell'Ofcom, del 3 marzo 2009, relativa alla creazione dell'infrastruttura NGA nel Regno Unito e alla promozione degli investimenti e della concorrenza (*Delivering super fast broadband in the UK. Promoting investment and competition*). Si veda, altresì, la normativa adottata il 15 gennaio 2009 dalla Francia volta a promuovere la realizzazione di reti in fibra ottica: *Journal Officiel de la république française*, 16 janvier 2009.

larga implica spesso la presenza di aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE¹¹.

- (12) In primo luogo, le misure sono tipicamente concesse tramite risorse statali, ad esempio qualora lo Stato intervenga a sostegno di progetti di banda larga con sovvenzioni, riduzioni fiscali o altri tipi di condizioni preferenziali di finanziamento¹².
- (13) In secondo luogo, le misure statali a sostegno di progetti di sviluppo della banda larga interessano di solito l'esercizio di un'attività economica (ad es. costruzione, sfruttamento e/o gestione di infrastrutture di banda larga). Tuttavia, nei casi eccezionali in cui la rete così finanziata non è destinata ad usi commerciali (ad es. la rete fornisce accesso unicamente a siti web, servizi e informazioni non commerciali)¹³, la misura non è tale da conferire alle imprese un vantaggio economico e non si configura pertanto aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.
- (14) In terzo luogo, gli aiuti sono di solito concessi direttamente agli investitori¹⁴ della rete, selezionati nella maggior parte dei casi tramite gara d'appalto a procedura aperta¹⁵. La procedura di gara garantisce che l'importo d'aiuto si limiti al minimo necessario per la realizzazione di un determinato progetto; tuttavia, grazie al sostegno finanziario, l'aggiudicatario potrà svolgere un'attività commerciale a condizioni che non si verificherebbero altrimenti sul mercato. Tra i beneficiari indiretti degli aiuti figurano gli operatori terzi, che hanno accesso all'ingrosso all'infrastruttura così realizzata, e l'utenza commerciale, che beneficia di connessioni a banda larga a termini e condizioni più favorevoli di quelle che le sarebbero state offerte in assenza di aiuti¹⁶.
- (15) In quarto luogo, le misure statali intese a sostenere lo sviluppo di reti a banda larga hanno una natura selettiva in quanto si rivolgono ad imprese attive unicamente in determinate regioni o in particolari segmenti dell'intero mercato dei servizi delle comunicazioni elettroniche. L'intervento pubblico tende inoltre ad alterare le condizioni vigenti sul mercato in quanto offre ad una serie di imprese la scelta di

¹¹ Per un elenco delle decisioni della Commissione adottate 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.

¹² Si veda anche la sezione 2.2.1. infra sull'applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato.

¹³ Si veda la decisione della Commissione del 30.5.2007 sul caso NN – 24 / 07 – Repubblica ceca, *Pražská městská bezdrátová síť*.

¹⁴ Il termine "investitori" indica imprese e/o operatori di reti elettroniche di comunicazione che investono nella costruzione e nello sviluppo di infrastrutture a banda larga.

¹⁵ La Commissione ha approvato, in una sola occasione, una misura di aiuto che contemplava un regime di credito d'imposta a sostegno dell'introduzione della banda larga in regioni scarsamente servite dell'Ungheria, si veda la decisione N – 398 / 05 – Ungheria, *Sgravio fiscale a favore dello sviluppo della banda larga*.

¹⁶ Si vedano, a titolo di esempio, le seguenti decisioni della Commissione: N – 570 / 07 – Germania *Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg*; N – 157 / 06 – Regno Unito, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*; N – 264 / 06 – Italia, *Banda larga nelle aree rurali della Toscana*; N – 201 / 06 – Grecia, *Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξυπηρετούμενες περιοχές*; N – 131 / 05 – Regno Unito, *FibreSpeed Broadband Project Wales*. Per quanto benefici di questo tipo di misure, l'utenza residenziale non è soggetta alla normativa in materia di aiuti di Stato essendo essa diversa da imprese e operatori economici ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

abbonarsi ai servizi offerti dai fornitori aggiudicatari preferendoli a soluzioni alternative esistenti, probabilmente più dispendiose perché offerte a condizioni di mercato (ad es. servizi di linee affittate)¹⁷. Pertanto, il fatto stesso che un servizio a banda larga sia disponibile, o che un tale servizio venga offerto ad un prezzo inferiore a quello altrimenti possibile, produce effetti distorsivi sulla concorrenza. Gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga possono inoltre incidere negativamente sulla redditività e spiazzare gli investimenti da parte di operatori di mercato che sarebbero altrimenti disposti ad investire in tutta la regione interessata o in parte di essa.

- (16) In fine, dal momento che potrebbero avere un'incidenza sui fornitori di servizi di altri Stati membri, gli aiuti di Stato falsano anche gli scambi, visto che gli operatori e i fornitori di servizi sui mercati dei servizi delle comunicazioni elettroniche (compresi i mercati della banda larga all'ingrosso e al dettaglio) operano in condizioni di concorrenza¹⁸.

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

- (17) Qualora l'intervento pubblico a sostegno dell'introduzione della banda larga assuma la forma di partecipazione societaria o apporto di capitale a beneficio dell'impresa che realizzerà il progetto, è opportuno valutare se tale intervento si configura o meno aiuto di Stato. L'articolo 295 del trattato CE così recita: "il 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 di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni del mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato.
- (18) Il principio di base è che, qualora la partecipazione societaria o l'apporto di capitale da parte di un investitore pubblico non offrano sufficienti prospettive di profitto, anche nel lungo termine, un tale intervento deve intendersi aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE e la sua compatibilità con il mercato comune è valutata unicamente in base ai criteri previsti dalla disposizione succitata¹⁹.
- (19) La Commissione ha esaminato l'applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato nel settore della banda larga in occasione della decisione "Citynet Amsterdam"²⁰. Come ivi sottolineato, la conformità di un

¹⁷ Si veda la decisione della Commissione N 266/2008 – Germania, *Richtlinie zur Förderung der Breitbanderschließung in ländlichen Gebieten (Breitbandrichtlinie)*.

¹⁸ Si veda la decisione della Commissione N – 237 / 08 – Germania, *Broadband support in Niedersachsen*.

¹⁹ Causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. 1991, pag. I- 1433, punti 20-22.

²⁰ Decisione della Commissione dell'11 dicembre 2007 sul caso C 53/2006 *Citynet Amsterdam: investimento della città di Amsterdam in una rete di comunicazione fibre-casa (FTTH)*, [2008] GU L 247 del 16.9.2008, pag. 27. Il caso riguardava la costruzione di una rete di accesso alle telecomunicazioni fibre-casa (FTTH) a beneficio di 37000 nuclei familiari ad Amsterdam già serviti da diverse reti a banda larga concorrenti. L'amministrazione comunale di Amsterdam aveva deciso di investire nella costruzione di una rete passiva in fibre insieme ad altri azionisti e a cinque società immobiliari di edilizia popolare. L'infrastruttura passiva, di proprietà di un'entità preposta alla gestione, era controllata per un terzo dal comune di Amsterdam, per un terzo da due investitori privati ("ING Real Estate" e "Reggefiber") e per la rimanente quota dalle società di edilizia popolare.

investimento pubblico con le condizioni di mercato va dimostrata in modo accurato e esaustivo, grazie ad una significativa partecipazione di investitori privati oppure all'esistenza di un solido piano d'attività che mostri un utile adeguato sul capitale investito. Quando investitori privati partecipano ad 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.

2.2.2. Assenza di aiuti: compensazione degli obblighi di servizio pubblico e criteri *Altmark*

- (20) In alcuni casi, gli Stati membri possono ritenere che lo sviluppo di rete e la fornitura di servizi a banda larga debbano considerarsi servizi pubblici o di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE²¹.
- (21) Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un intervento statale inteso a compensazione della fornitura di un servizio pubblico non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE se risultano soddisfatte quattro condizioni principali (comunemente note come "criteri *Altmark*")²². In particolare: i) il beneficiario di un regime di finanziamento pubblico che compensa un servizio di interesse economico generale deve essere effettivamente incaricato dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; ii) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti; iii) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento; iv) quando il beneficiario non è selezionato con procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.
- (22) In due decisioni²³ riguardanti provvedimenti emanati da autorità regionali per la concessione di servizi pubblici (sovvenzionati) ad operatori privati per lo sviluppo di reti a banda larga di base in regioni scarsamente servite, la Commissione ha ritenuto che i regimi di aiuto notificati fossero in linea con i quattro criteri *Altmark* e non rientrassero pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo

²¹ Secondo la giurisprudenza, le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o della fornitura di servizi pubblici devono aver ricevuto detto incarico con un atto dei pubblici poteri. In tal senso, una missione di servizio pubblico o un servizio di interesse economico generale possono essere affidati ad un operatore tramite una concessione di servizio pubblico. Si vedano: cause riunite T-204/97 e T-270/97 EPAC/Commissione, Racc. 2000, pag. II-2267, punto 126; causa T-17/02 Fred Olsen/Commissione, Racc. 2005, pag. II-2031, punti 186 e 188-189.

²² Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747 ("sentenza *Altmark*").

²³ Si vedano le decisioni della Commissione: N – 381 / 04 - Francia, *Projet de réseau de télécommunication haut débit des Pyrénées-Atlantiques*; N – 382 / 04 - Francia, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

1²⁴. In particolare, in entrambi i casi l'aggiudicatario era stato selezionato sulla base dell'importo d'aiuto minimo necessario e l'importo della compensazione era stato stabilito conformemente a criteri trasparenti previamente definiti. La Commissione non aveva peraltro individuato alcun rischio di sovracompensazione.

- (23) Inversamente, la Commissione ha stabilito che la nozione di servizio di interesse economico generale e relativa giurisprudenza *Altmark* non siano applicabili qualora il fornitore non abbia ricevuto alcun chiaro incarico, non incomba su di lui alcun obbligo di fornire accesso e connessione a banda larga alla cittadinanza e all'utenza commerciale delle zone scarsamente servite e il servizio sia piuttosto orientato alle imprese²⁵.
- (24) Inoltre, secondo la giurisprudenza, malgrado l'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel definire ciò che viene considerato servizio di interesse economico generale o missione di servizio pubblico²⁶, la Commissione può mettere in discussione la suddetta definizione nei casi di errore manifesto²⁷. In tal senso, 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 una copertura adeguata, la Commissione ritiene che la realizzazione, grazie a fondi pubblici, di infrastrutture a banda larga concorrenziali non possa considerarsi un servizio pubblico ai sensi della giurisprudenza *Altmark* né un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86 del trattato CE.

²⁴ In particolare, data l'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel definire la portata di un servizio di interesse economico generale, le suddette decisioni della Commissione hanno riconosciuto che, nella misura in cui un'infrastruttura a banda larga onnipresente sia aperta a tutti gli altri fornitori, ponga rimedio al fallimento del mercato e garantisca connettività a tutti gli utenti della regione, lo Stato membro interessato non incorre in un errore manifesto nel ritenere che un tale servizio rientri nella nozione di servizio di interesse economico generale.

²⁵ Si veda la decisione della Commissione N – 284 / 05 – Irlanda, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III*, paragrafi 23 e 37-40. In questo caso, la Commissione ha ritenuto che gli aiuti all'introduzione e alla gestione delle reti MAN (*Metropolitan Area Networks*) in una serie di città dell'Irlanda non fossero una compensazione a fronte di un servizio di interesse economico generale dal momento che la misura notificata presentava le caratteristiche di un partenariato pubblico-privato piuttosto che di una compensazione a fronte della concessione e dello svolgimento di un servizio di interesse economico generale. Si veda anche la decisione N – 890 / 06 – Francia, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*. In questo caso, la Commissione ha sottolineato che la misura notificata mirava a sostenere la fornitura di servizi di connessione a larga banda destinati unicamente a parchi industriali e ad organizzazioni del settore pubblico in una parte della città di Tolosa e che il settore residenziale ne rimaneva escluso. Il progetto riguardava inoltre solo una parte della regione. La Commissione ha pertanto ritenuto che non si trattasse di un servizio di interesse economico generale in quanto la misura notificata non era intesa nell'interesse dei cittadini bensì del settore imprenditoriale.

²⁶ Si vedano le seguenti cause: T-289/03, BUPA et al./Commissione, Racc. 2008, pag. II-000, punto 165; T-106/95 FFSA et al./Commissione, Racc. 1997, pag. II-229, punto 99. Si veda anche il punto 14 della comunicazione della Commissione “I servizi d'interesse generale in Europa”, GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4.

²⁷ Si vedano le seguenti cause: T-442/03, SIC/Commissione, Racc. 2008, pag. II-000, punto 195; T-289/03, op. cit., punto 166; T-17/02, op. cit., punto 216. Secondo il punto 22 della comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa “La libertà di definizione [dei servizi di interesse economico generale] significa che spetta fundamentalmente agli Stati membri definire che cosa considerino “servizi d'interesse economico generale”, in funzione delle specifiche caratteristiche delle attività. Tale definizione può essere soggetta a controllo soltanto in caso di errore manifesto.”

2.3. Valutazione della compatibilità ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE

- (25) Una volta stabilito che una misura notificata si configura aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, la Commissione ne valuta la compatibilità direttamente in base al disposto dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c)²⁸.
- (26) È possibile che le aree interessate da un progetto di banda larga sovvenzionato risultino al tempo stesso “aree assistite” ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CE e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale²⁹. In tal caso, è possibile che l'intervento pubblico a sostegno della banda larga si qualifichi ugualmente come aiuto agli investimenti iniziali ai sensi dei succitati orientamenti. Tuttavia, in molti dei casi fin qui esaminati, la Commissione ha constatato che le misure notificate interessavano anche altre aree che non si qualificavano come “assistite” e non ha potuto pertanto effettuare una valutazione in base agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale³⁰.
- (27) Quando una misura che rientra nel campo di applicazione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale è intesa a concedere aiuti individuali ad hoc ad una singola impresa o aiuti ad esclusivo beneficio di un settore d'attività, spetta allo Stato membro dimostrare che sono soddisfatte le condizioni poste dai suddetti orientamenti. Occorrerà nello specifico dimostrare che il progetto interessato contribuisce ad una strategia coerente di sviluppo regionale e che, per quanto riguarda la sua natura e le sue dimensioni, esso non è tale da determinare distorsioni della concorrenza inammissibili.

2.3.1. Valutazione comparata e relativa applicazione agli aiuti a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga

- (28) Nel valutare la compatibilità di una misura di aiuto con il mercato comune, la Commissione pondera gli effetti positivi ai fini del conseguimento di un obiettivo di interesse comune con gli effetti potenzialmente negativi della misura, quali eventuali distorsioni degli scambi e della concorrenza.
- (29) A tal fine, la valutazione della Commissione si articola attorno ai seguenti quesiti:
- (a) la misura di aiuto è finalizzata al conseguimento di un obiettivo di interesse comune chiaramente definito, in altri termini gli aiuti proposti sono intesi a rimediare ad un fallimento del mercato o a conseguire altri obiettivi³¹

²⁸ Occorre ricordare che, secondo il disposto dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE, possono essere considerati compatibili con il mercato comune “gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione”.

²⁹ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, GU C 54 del 4.3.2006, pagg. 13-45.

³⁰ Inoltre, dato che in alcuni casi gli aiuti concessi si limitavano ad “aree assistite” e avrebbero potuto qualificarsi anche come aiuti agli investimenti iniziali ai sensi dei succitati orientamenti, spesso l'intensità d'aiuto consentita era superiore alle soglie previste per gli aiuti regionali in quelle aree.

³¹ Si vedano, ad esempio, le decisioni della Commissione sui seguenti casi: N – 508 / 08 – Regno Unito, *Provision of remote Broadband services in Northern Ireland*; N – 201 / 06 – Grecia, *Ανάπτυξη ευρυζωνικής*

- (b) gli aiuti sono appropriati al raggiungimento dell'obiettivo di interesse comune?
In particolare:
- gli aiuti sono uno strumento d'intervento adeguato oppure esistono altri strumenti più adatti?
 - gli aiuti producono un effetto di incentivazione, ossia provvedono a modificare il comportamento delle imprese?
 - gli aiuti sono proporzionati, in altri termini è possibile ottenere lo stesso cambiamento di comportamento con minor intervento pubblico?
- (c) le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi sono limitate in modo da ottenere un bilancio complessivamente positivo?
- (30) Le singole tappe della valutazione comparata nel settore della banda larga sono illustrate più in dettaglio nelle sezioni seguenti.

2.3.2. *Obiettivo della misura*

- (31) Come indicato nell'introduzione, l'accesso diffuso a servizi a banda larga accessibili riveste una grande importanza in quanto consente di accelerare il contributo delle TIC alla crescita e all'innovazione in tutti i comparti dell'economia nonché alla coesione sociale e regionale.
- (32) Data la natura economica di questi servizi, la loro fornitura non è considerata sempre redditizia dagli investitori. Tenuto conto delle implicazioni economiche della densità abitativa, risulta in generale più redditizio introdurre reti a banda larga quando la domanda potenziale è più elevata e concentrata, ovvero in zone densamente popolate. Considerato che l'investimento comporta costi fissi elevati, i costi unitari aumentano sensibilmente col diminuire della densità abitativa. Ne consegue che, per motivi di redditività, le reti a banda larga tendono ad assicurare in genere una copertura parziale della popolazione. Analogamente, sempre per motivi di redditività, alcune aree potrebbero prestarsi alla presenza di un unico fornitore e non di due o più fornitori.
- (33) Gli aiuti di Stato possono rivelarsi utili nei casi in cui il mercato non garantisce servizi a banda larga abbastanza diffusi o condizioni di accesso adeguate. Nello specifico, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga possono rimediare ad un fallimento del mercato in quanto consentono di ovviare a situazioni in cui singoli investitori privati non ritengono opportuno investire sebbene l'investimento risulti efficiente in una più ampia prospettiva economica, ad esempio perché sarà in grado di innescare ripercussioni positive. D'altro canto, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga possono prestarsi ugualmente al conseguimento di obiettivi di equità essendo uno strumento in grado di migliorare l'accesso a mezzi di comunicazione fondamentali a beneficio di tutti gli attori sociali e di potenziare così la coesione sociale e regionale.

- (34) È utile operare, sin da ora, una distinzione fondamentale tra i tipi di aree potenzialmente interessate in funzione del livello di connettività a banda larga già disponibile. La Commissione ha distinto sistematicamente tra: aree in cui le infrastrutture a banda larga sono inesistenti e non si prevede verranno sviluppate nel medio termine (aree bianche); aree caratterizzate dalla presenza di un unico operatore di rete a banda larga (aree grigie); aree in cui operano almeno due fornitori di servizi di rete a banda larga (aree nere)³².

2.3.2.1. “Aree bianche”: promuovere obiettivi di coesione regionale e sviluppo economico

- (35) Per motivi strategici, la Commissione ha ritenuto sempre compatibili con le politiche comunitarie vigenti gli aiuti allo sviluppo di reti a banda larga nelle aree bianche rurali o scarsamente servite, essendo essi uno strumento in grado di promuovere la coesione regionale e correggere fallimenti del mercato. In quasi tutte le decisioni emesse in questo settore, la Commissione ha sottolineato che, per motivi di redditività, le reti a banda larga tendono ad assicurare una copertura parziale della popolazione rendendo necessario l'intervento pubblico onde raggiungere una copertura completa.
- (36) La Commissione ammette pertanto che, nel fornire sostegno finanziario alla fornitura di servizi a banda larga in aree in cui la banda non è presente e non è prevista per il prossimo futuro, gli Stati membri perseguono autentici obiettivi di coesione sociale e sviluppo economico e l'intervento è quindi probabilmente conforme all'interesse comune³³.

2.3.2.2. “Aree nere”: l'intervento statale non è necessario

- (37) Quando, in una determinata zona geografica, operano almeno due fornitori di servizi di rete a banda larga e la fornitura avviene in condizioni di concorrenza (concorrenza basata sulle infrastrutture), non vi è 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 saranno tali da falsare, in linea di principio, la concorrenza in misura inammissibile, spiazzando gli 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”³⁴.

³² Si veda, ad esempio, la decisione della Commissione N – 201 / 06 – Grecia, *Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξυπηρετούμενες περιοχές*”.

³³ Si veda, ad esempio, la decisione N – 118 / 06 – Lettonia, *Platjoslas komunikācijas tīklu attīstība lauku apvidos*.

³⁴ Si veda la decisione della Commissione, del 19 luglio 2006, concernente l'aiuto di Stato C 35/2005 (ex N – 59 / 2005) al quale i Paesi Bassi intendono dare esecuzione relativamente all'installazione di una rete a banda larga a Appingedam ([2007] GU L 86 del 27.3.2007, pag. 1). Il caso riguardava lo sviluppo di una rete passiva (condotte e fibre) di proprietà comunale il cui strato attivo (gestione e funzionamento della rete) sarebbe stato appaltato ad un operatore del settore privato che avrebbe fornito servizi all'ingrosso ad altri prestatori di servizi a banda larga. La Commissione ha constatato, nella decisione, che il mercato della banda larga nei Paesi Bassi è un mercato in rapida evoluzione e che i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, gli operatori cavo e i prestatori di servizi internet stavano per introdurre sul mercato nazionale servizi a banda larga ad elevata capacità non sovvenzionati. La situazione di Appingedam non risultava diversa da quella del resto del paese. Tanto l'operatore di linea fissa che l'operatore cavo presenti sul mercato offrivano già ad Appingedam un pacchetto di tre servizi (telefonia, banda larga e TV

2.3.2.3. “Aree grigie”: necessità di una valutazione più approfondita

- (38) La presenza di un operatore di rete in una determinata area non esclude necessariamente un fallimento del mercato o l'esistenza di problemi di coesione. Forniture monopolistiche possono incidere sulla qualità e/o sul prezzo dei servizi offerti ai cittadini. D'altro canto, nelle zone in cui è 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, gli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga nelle aree grigie richiedono un'analisi più particolareggiata e un'attenta valutazione della compatibilità.
- (39) Sebbene nella zona interessata dall'intervento pubblico vi sia già un operatore di rete, è possibile che alcune categorie di utenti non siano adeguatamente servite, nel senso che non risultano disponibili alcuni servizi a banda larga di preferenza dell'utenza oppure che i prezzi praticati siano inaccessibili rispetto a quelli di alcuni servizi offerti in zone o regioni del paese più competitive. Se inoltre è molto improbabile che infrastrutture alternative vengano realizzate da terzi, il finanziamento pubblico potrebbe rivelarsi una misura adeguata per perseguire un tale scopo. Ponendo allora rimedio all'assenza di concorrenza infrastrutturale, gli aiuti ridurrebbero i problemi connessi al monopolio di fatto dell'operatore storico³⁵. Quando concede aiuti in queste circostanze, lo Stato membro deve tuttavia vegliare al rispetto di una serie di condizioni.
- (40) Di conseguenza, la Commissione può, a determinate condizioni, dichiarare compatibili misure di aiuto che interessano aree in cui le infrastrutture a banda larga sono gestite di fatto in regime di monopolio ammesso che: i) non siano offerti servizi abordabili o adeguati a soddisfare il fabbisogno dei cittadini e dell'utenza commerciale; ii) gli stessi obiettivi non possano essere raggiunti con misure meno distorsive (compresa una regolamentazione ex ante). Al fine di stabilire quanto sopra, la Commissione procede nello specifico a valutare i seguenti elementi:
- 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;

digitale/analogica) e entrambi gli operatori vantavano le capacità tecniche per estendere la capienza di banda nell'ambito delle reti esistenti.

³⁵ Nella decisione N – 131 / 05 – Regno Unito, *FibreSpeed Broadband Project Wales*, la Commissione ha valutato se il sostegno finanziario concesso dalle autorità gallesi alla costruzione di una rete in fibre ottiche aperta e neutrale sotto il profilo dell'operatore che collegava 14 parchi industriali potesse ritenersi compatibile, considerato che le zone interessate erano già servite dall'operatore di rete esistente il quale 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. Data la distanza dalle centrali telefoniche dell'operatore esistente, i parchi industriali interessati non potevano neanche accedere a servizi simmetrici ADSL superiori ai 2 Mbps. Inoltre l'operatore esistente non consentiva l'accesso di terzi alle condotte e alla fibra inattiva. Pertanto la presenza di un operatore nelle zone interessate non garantiva la fornitura di connessioni internet ad alta velocità a prezzi abordabili per le PMI. Né sussisteva tantomeno la possibilità che un'infrastruttura alternativa tale da fornire servizi ad alta velocità ai parchi industriali interessati sarebbe stata realizzata da terzi. Si vedano 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*.

- impossibilità di un accesso effettivo alla rete da parte di terzi e presenza di condizioni di accesso (accesso regolamentato o meno) tali da non favorire una concorrenza efficace;
- esistenza di ostacoli generali tali da impedire l'eventuale ingresso di nuovi operatori del mercato delle comunicazioni elettroniche;
- qualsiasi provvedimento adottato e/o misura correttiva emanante dalla competente autorità nazionale di regolamentazione o dall'autorità garante della concorrenza nei riguardi dell'operatore di rete esistente che non siano stati in grado di ovviare ai suddetti problemi.

2.3.3. *Impianto della misura e necessità di limitare le distorsioni della concorrenza*

- (41) L'intervento pubblico può ritenersi necessario qualora la copertura a banda larga risulti insufficiente. Una prima domanda da porsi è se gli aiuti di Stato siano uno strumento d'intervento adeguato per risolvere il problema o se non esistano altri strumenti più appropriati.
- (42) A questo riguardo, la Commissione ha constatato in precedenti decisioni che, 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 bassa³⁶.
- (43) Analogamente, provvedimenti volti ad incentivare la banda larga stimolando la domanda (ad es. buoni per gli utenti finali) non sempre riescono a porre rimedio ad una fornitura carente e, in molti casi, finiscono per favorire l'operatore storico³⁷. È pertanto possibile che, in circostanze simili, non vi siano alternative alla concessione di finanziamenti pubblici per colmare le lacune della connettività a banda larga.
- (44) Per quanto riguarda l'effetto di incentivazione della misura, occorre verificare se l'investimento interessato nella rete a banda larga sarebbe stato intrapreso negli stessi tempi anche in assenza di aiuti di Stato.
- (45) Nel valutare la proporzionalità delle misure notificate destinate ad aree "bianche" o "grigie", la Commissione ha individuato, nell'ambito della prassi decisionale, una serie di condizioni necessarie a minimizzare gli aiuti di Stato e ha indicato le possibili distorsioni della concorrenza. In assenza di una delle suddette condizioni, illustrate di seguito, sarebbe necessario procedere ad una valutazione approfondita³⁸ che condurrebbe, con ogni probabilità, a conclusioni negative circa la compatibilità degli aiuti con il mercato comune.

³⁶ Si vedano, ad esempio, le seguenti decisioni della Commissione: N – 473 / 07 – Italia, *Messa a disposizione di connessioni a banda larga in Alto Adige*; N – 570 / 07 – Germania, *Eckpunkte zur Breitbandversorgung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg*; N – 131 / 05 – Regno Unito, *FibreSpeed Broadband Project Wales*; N – 284 / 05 – Irlanda, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks ("MANs")*, *phases II and III*; N – 118 / 06 – Lettonia, *Platjoslas komunikācijas tīklu attīstība lauku apvidos*; N – 157 / 06 – Regno Unito, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*.

³⁷ Si vedano, ad esempio, le decisioni della Commissione: N – 222 / 06 – Italia, *Piano d'azione per il superamento del digital divide in Sardegna — Telecom Italia*; N – 398 / 05 – Ungheria, *Sgravio fiscale a favore dello sviluppo della banda larga*; N – 264 / 06 – Italia, *Banda larga nelle aree rurali della Toscana*.

³⁸ Di norma, nell'ambito della procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2.

- a) *Mappatura e analisi della copertura – analisi del mercato* dettagliate: è opportuno che gli Stati membri individuino chiaramente le aree geografiche che la misura d'aiuto interessata andrà a coprire. Un'analisi del mercato condotta in parallelo e la consultazione di tutte le parti interessate dalla misura consentiranno allo Stato membro di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza sui fornitori esistenti e sugli operatori che hanno già approntato piani d'investimento in un futuro prossimo, consentendo loro di pianificare gli investimenti. Pertanto una mappatura particolareggiata e un'accurata consultazione permetteranno non solo di garantire un elevato livello di trasparenza ma anche di definire l'esistenza di aree "bianche", "grigie" e "nere"³⁹.
- b) *Gara d'appalto a procedura aperta*: l'aggiudicazione tramite gara d'appalto aperta garantisce trasparenza a tutti gli investitori che desiderino presentare un'offerta per la realizzazione di un progetto sovvenzionato. La condizione essenziale della gara aperta è che tutti gli offerenti siano trattati in modo equo e non discriminatorio. La gara d'appalto aperta è un modo per minimizzare il vantaggio potenzialmente insito negli aiuti di Stato e per ridurre, al tempo stesso, la natura selettiva della misura dal momento che la scelta del beneficiario non è predeterminata⁴⁰.
- c) *Offerta più economica*: onde garantire livelli minimi di intervento pubblico, è opportuno che la valutazione globale di un'offerta nell'ambito della procedura di gara attribuisca più punti all'offerta che, a condizioni qualitative simili, richieda l'importo d'aiuto più basso. Lasciando in tal modo al mercato il compito di stabilire il livello realmente necessario di intervento pubblico, lo Stato membro può ridurre l'asimmetria informativa che, nella maggior parte dei casi, favorisce gli investitori privati.
- d) *Neutralità tecnologica*: considerato che i servizi a banda larga possono essere forniti tramite una serie di infrastrutture di rete basate su soluzioni con fili (xDSL, cavo), senza fili (Wi-Fi, WiMAX), via satellite o tecnologie mobili, è opportuno che gli Stati membri non favoriscano alcuna tecnologia o piattaforma di rete particolare, a meno che non adducano giustificazioni oggettive in tal senso⁴¹. Gli offerenti dovranno poter proporre la fornitura dei servizi a banda larga interessati avvalendosi e/o combinando le soluzioni tecnologiche che ritengono più adeguate.
- e) *Utilizzo delle infrastrutture esistenti*: ove possibile, è opportuno che gli Stati membri incoraggino gli offerenti ad avvalersi di qualsiasi infrastruttura esistente onde evitare duplicazioni inutili e sprechi di risorse. Nel tentare di limitare le ripercussioni economiche sugli operatori di rete esistenti, occorre dare loro la possibilità di mettere la propria infrastruttura a disposizione di un progetto notificato. Al tempo stesso, è importante che una tale condizione non finisca per favorire gli operatori esistenti,

³⁹ Si vedano, ad esempio, le decisioni: N – 201 / 06 – Grecia, *Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξπηρετούμενες περιοχές*; N – 264 / 06 – Italia, *Banda larga nelle aree rurali della Toscana*; N – 475 / 07 – Irlanda, *National Broadband Scheme ('NBS')*; N – 115 / 08 – Germania, *Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland*.

⁴⁰ Si vedano, ad esempio, le decisioni della Commissione: N – 508 / 08 – Regno Unito, *Provision of Remote Broadband Services in Northern Ireland*; N – 475 / 07- Irlanda, *National Broadband Scheme (NBS)*; N – 157 / 06 – Regno Unito, *South Yorkshire Digital region Broadband Project*.

⁴¹ Fin ad oggi, la Commissione ha ammesso il ricorso ad una specifica soluzione tecnologica in un solo caso. Si veda la decisione della Commissione N – 222 / 06 – Italia, *Piano d'azione per il superamento del digital divide in Sardegna — Telecom Italia*. In questo caso, la Commissione ha ritenuto che, date le circostanze specifiche, segnatamente "la topografia della regione, la mancanza di reti via cavo e l'esigenza di aumentare al massimo i vantaggi conferiti dall'aiuto, [...] la tecnologia ADSL sia la più appropriata per conseguire gli obiettivi del progetto" (paragrafo 45).

specie nei casi in cui l'accesso all'infrastruttura non è concesso a terzi. Inversamente, nelle "aree grigie" dove è provato che parte del problema consiste nella dipendenza dall'operatore storico, può rivelarsi necessario dare più spazio ad una concorrenza basata sulle infrastrutture.

- f) *Accesso all'ingrosso*: porre l'obbligo di concedere a terzi l'accesso all'ingrosso all'infrastruttura a banda larga sovvenzionata è un elemento essenziale di qualsiasi misura di aiuto volta a finanziare la costruzione di nuove infrastrutture. 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. È opportuno che l'accesso all'ingrosso all'infrastruttura sovvenzionata sia garantito per almeno [7] anni. La suddetta condizione non è subordinata a previa esecuzione di eventuali analisi di mercato ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro⁴².
- g) *Parametrazione dei prezzi*: al fine di assicurare un accesso all'ingrosso efficace e di ridurre al minimo i rischi di distorsione della concorrenza, è fondamentale evitare prezzi all'ingrosso eccessivi oppure, al contrario, prezzi predatori o compressione dei prezzi da parte dell'aggiudicatario. È opportuno che i prezzi per l'accesso all'ingrosso si basino sui prezzi all'ingrosso medi pubblicati (regolamentati) in altre aree più competitive del paese o dell'Unione europea, oppure, in assenza di dati pubblicati, sui prezzi definiti o approvati dall'autorità nazionale di regolamentazione. La parametrazione è un'importante garanzia che permette di evitare la definizione anticipata dei prezzi d'accesso all'ingrosso e al dettaglio da parte degli Stati membri e di assicurare che gli aiuti concessi serviranno a riprodurre condizioni di mercato simili a quelle in vigore in altri mercati della banda larga concorrenziali. È opportuno che la documentazione di gara indichi chiaramente i criteri della parametrazione.
- h) *Meccanismi di recupero per evitare sovracompenzazioni*: onde evitare che, nei casi in cui la domanda per la banda larga nell'area interessata cresca oltre i livelli preventivati, l'aggiudicatario benefici di una sovracompenzazione, è importante che il contratto di appalto preveda meccanismi di rimborso⁴³. L'introduzione di un tale meccanismo consente di minimizzare *ex post* e in modo retroattivo importi d'aiuto inizialmente adeguati.

3. AIUTI DI STATO A SOSTEGNO DELLE RETI NGA

3.1. Sostegno allo sviluppo rapido di reti NGA

- (46) Diversi Stati membri si stanno attualmente orientando a concedere aiuti a sostegno di reti a banda larga tali da consentire la fornitura di servizi ad altissima velocità e

⁴² 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"). 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 nascoste di discriminazione all'accesso.

⁴³ In circostanze eccezionali debitamente provate dagli Stati membri notificanti, la Commissione non riterrà necessaria l'introduzione di un tale meccanismo per gli aiuti di importo molto esiguo che comporterebbero un onere eccessivo per le autorità erogatrici.

da permettere la convergenza di numerosi servizi digitali avanzati. Si tratta delle reti NGA, ovvero di reti in fibra ottica o reti cablate avanzate in grado di sostituire totalmente o in larga misura le attuali reti a banda larga in rame o via cavo.

- (47) Le NGA sono reti d'accesso costituite in tutto o in parte da elementi ottici e in grado di fornire servizi d'accesso in banda larga con caratteristiche più avanzate (quale una maggiore capacità di trasmissione) rispetto a quelli forniti tramite le reti in rame esistenti.
- (48) Ai fini dei presenti orientamenti e ferme restando eventuali definizioni del mercato in forza del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche attualmente in vigore, l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato si basa sulla seguente definizione di rete NGA: i) cablatura in fibre ottiche degli esistenti armadi di commutazione posti in strada tale da garantire larghezze future di banda non inferiori a 40 Mbps downstream e a 15 Mbps upstream (laddove le tecnologie di accesso ADSL e ADSL2+ offrono attualmente velocità downstream massime di 8 e 24 Mbps rispettivamente); ii) modernizzazione, tramite l'introduzione del nuovo standard DOCSIS 3.0 per modem cablati, delle attuali reti via cavo tale da consentire velocità fino a 50 Mbps e oltre, rispetto all'attuale velocità massima di 20 Mbps oppure iii) cablatura in fibre ottiche delle abitazioni e degli uffici di nuova costruzione che consenta la fornitura di servizi di una velocità fino a 100 Mbps e oltre⁴⁴.
- (49) In altri termini, le reti NGA sono tali da garantire in futuro la velocità e la capacità necessarie a distribuire contenuti ad alta definizione (video o televisione), sostenere applicazioni su richiesta che richiedono una grande larghezza di banda e offrire alle imprese, a prezzi abbordabili, connessioni a banda larga simmetriche attualmente abbordabili solo per le grandi imprese. In senso generale, le reti NGA possono aiutare a migliorare la tecnologia e i servizi a banda larga sotto tutti gli aspetti.
- (50) La Commissione ha già trattato casi di aiuti notificati dagli Stati che contemplavano il sostegno all'introduzione di reti a fibre ottiche. I casi trattati riguardavano la costruzione di una rete NGA principale regionale⁴⁵ oppure la fornitura di connessioni in fibra ottica ad un numero limitato di utenti commerciali⁴⁶.
- (51) Come per la cosiddetta "prima generazione" di reti a banda larga di base, le autorità nazionali, comunali o regionali motivano il ricorso all'intervento pubblico a sostegno dell'introduzione rapida di reti a fibre ottiche onde ovviare a un fallimento del mercato o conseguire obiettivi di coesione. Se, nel caso dell'introduzione dell'infrastruttura a banda larga di base, gli esempi di aiuti di

⁴⁴ Allo stadio attuale dello sviluppo tecnologico e commerciale, le tecnologie di rete tanto satellitari che mobili non consentono la fornitura di servizi simmetrici a banda larga ultraveloci, per quanto la situazione potrebbe cambiare in futuro specie per i servizi mobili (quando e se verrà compiuto il prossimo grande passo nel settore delle comunicazioni radiomobili con l'adozione del sistema "LTE - Long Term Evolution", le velocità massime potranno raggiungere in teoria i 100Mbps downlink e i 50Mbps uplink).

⁴⁵ Si vedano le decisioni: N – 157 / 06 – Regno Unito, *South Yorkshire Digital region Broadband Project*; N – 284 / 05 - Irlanda, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks ("MANs"), phases II and III*.

⁴⁶ Fino ad oggi, sono stati notificati solo due casi (*Appingedam* e *Amsterdam*) di intervento pubblico a sostegno della costruzione di una rete d'accesso di nuova generazione intesa a fornire connessioni in fibra ottica al segmento residenziale del mercato.

Stato riguardavano prevalentemente aree/comunità rurali (scarsa densità abitativa, costo elevato degli investimenti) o aree economicamente arretrate (scarsa capacità di pagare per i servizi), nel caso delle reti NGA viene sostenuto che la natura economica di queste reti sia tale da scoraggiarne l'installazione non solo nelle zone scarsamente popolate ma anche in alcune aree urbane. In particolare, l'installazione rapida e diffusa delle reti NGA risulterebbe soprattutto ostacolata dal fattore costo più che dalla scarsa densità abitativa⁴⁷.

- (52) L'intervento pubblico diretto potrebbe ritenersi pertanto giustificato se inteso a garantire che aree non ritenute redditizie dagli operatori di rete beneficino comunque delle notevoli ripercussioni positive che le reti NGA possono innescare nell'economia, evitando così nuovi divari digitali NGA. È pertanto possibile che gli Stati membri desiderino incentivare lo sviluppo di reti NGA in aree dove occorrerebbe attendere diversi anni prima che gli operatori di rete a banda larga esistenti si decidano ad investire dal momento che considerano le suddette aree finanziariamente meno attraenti di altre aree urbane maggiori. In alcuni casi, onde stimolare l'occupazione e creare nuove opportunità economiche in tempi brevi, gli Stati membri potrebbero decidere di investire direttamente o di finanziare operatori privati affinché rendano disponibili, o rendano disponibili prima del previsto, connessioni NGA.
- (53) Gli interventi pubblici intesi a sostenere la fornitura o ad accelerare i tempi per lo sviluppo di reti NGA dovranno essere compatibili con le norme in materia di aiuti di stato.

3.2. Tipi di intervento pubblico

- (54) Al fine di stimolare o velocizzare l'introduzione di reti NGA, gli Stati membri possono decidere di intervenire in diversi modi sul mercato. In tal senso, le considerazioni illustrate alla sezione 2.2.1 (applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato) valgono *mutatis mutandis* per gli interventi statali a sostegno delle reti NGA. In funzione della natura e degli effetti del tipo di intervento prescelto, varia il tipo di approccio analitico previsto dalle norme in materia di aiuti di Stato.
- (55) In aree in cui si prevede la futura introduzione di reti NGA da parte di investitori privati, gli Stati membri possono decidere di adottare una serie di misure volte ad accelerare il ciclo degli investimenti incentivando così gli investitori a realizzare i loro piani di investimento. Queste misure non implicano necessariamente la presenza di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE. Dato che i costi d'installazione delle reti a fibre ottiche sono in larga parte imputabili alla realizzazione di lavori civili (ad es. scavo, posa dei cavi, cablatura di interni, ecc.), gli Stati membri potrebbero decidere ad esempio, conformemente al quadro normativo UE in materia di comunicazioni elettroniche, di agevolare il processo di acquisizione dei diritti di passaggio e di imporre che gli operatori di rete coordinino i lavori civili di propria competenza e/o condividano parte

⁴⁷ Gli operatori di reti a banda larga sostengono che l'installazione di una rete a fibre ottiche rimanga un investimento molto caro e rischioso, tranne nelle aree densamente popolate/molto commerciali dove esiste già un cospicuo bacino d'utenza per i servizi a banda larga che può essere trasferito su servizi più veloci. In alcuni casi, si sostiene che i costi per l'introduzione delle reti NGA o a fibre ottiche siano troppo elevati rispetto al possibile profitto, il che spiegherebbe l'assenza o il numero esiguo di fornitori del settore privato disposti ad entrare sul mercato.

dell'infrastruttura⁴⁸. Gli Stati membri potrebbero altresì decidere di dotare di connessioni a fibre ottiche tutte le nuove infrastrutture (tra cui reti idriche, energetiche, di trasporto e fognarie) e/o i nuovi edifici.

- (56) Analogamente, le autorità pubbliche potrebbero decidere di intraprendere parte dei lavori pubblici (quali scavi in aree del demanio pubblico, costruzione di condotte) in modo da facilitare e razionalizzare lo sviluppo di elementi di rete privati da parte degli operatori interessati. È tuttavia opportuno che questo tipo di intervento non sia ristretto ad un settore o ad un'industria specifici, ma si rivolga a tutti i potenziali utenti (ad es. gas, acqua, ecc.) e non solo agli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche. Quando interventi pubblici di questo tipo, volti a creare i prerequisiti necessari affinché i gestori di servizi possano sviluppare le proprie infrastrutture, non sono intesi ad esclusivo beneficio di un determinato settore (segnatamente riducendo il costo degli investimenti in quel settore), essi non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.
- (57) Misure simili possono inoltre essere adottate dalle autorità nazionali di regolamentazione al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio ai poli o di condividere le condotte di proprietà dei gestori di servizi o degli operatori di rete esistenti.
- (58) Come mostra la prassi decisionale della Commissione nel settore di base della banda larga, nella maggior parte dei casi, gli aiuti di Stato a sostegno delle reti a banda larga sono concessi da autorità locali o regionali che intendono colmare le carenze regionali in termini di connettività a banda larga oppure potenziare la competitività regionale migliorando ulteriormente la copertura a banda larga esistente e la connettività di rete. Questi due obiettivi sono stati finora perseguiti dalle autorità pubbliche in due modi: appaltando la costruzione e la gestione di infrastrutture a banda larga di proprietà statale oppure fornendo sostegno finanziario alla costruzione di reti a banda larga di proprietà privata⁴⁹.
- (59) Ove si configuri aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, l'intervento pubblico dovrà essere notificato alla Commissione che ne valuterà la compatibilità con il mercato comune alla luce dei principi illustrati di seguito.

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

- (60) Come già illustrato, la Commissione ha valutato la compatibilità degli aiuti di Stato intesi allo sviluppo della banda larga tradizionale in funzione della

⁴⁸ È importante che dette misure non siano specificatamente mirate agli operatori delle comunicazioni elettroniche ma si applichino indistintamente a tutti gli operatori dei settori interessati (tra cui gestori di altre forniture quali gas, elettricità e/o acqua). Misure intese unicamente a beneficio di operatori del settore delle comunicazioni elettroniche potrebbero configurarsi aiuti settoriali e rientrare pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.

⁴⁹ Si vedano, ad esempio, le decisioni della Commissione: N – 157 / 06 – Regno Unito, *South Yorkshire Digital Region Broadband Project*; N – 201 / 06 – Grecia, *Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξπηρετούμενες περιοχές*; N – 131 / 05 – Regno Unito, *FibreSpeed Broadband Project Wales*; N – 284 / 05 - Irlanda, *Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”), phases II and III*; N – 381 / 04 - Francia, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*; N – 382 / 05 - Francia, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*; N – 57 / 05 – Regno Unito, *Regional Innovative Broadband Support in Wales*; N – 14 / 08 – Regno Unito, *Broadband in Scotland - Extending Broadband Reach*.

distinzione tra aree bianche, grigie e nere e ritiene che detta distinzione sia altresì rilevante ai fini della valutazione degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA sotto il profilo della compatibilità ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), sebbene la distinzione vada affinata in funzione delle specificità delle reti NGA.

- (61) In tal senso, è necessario tener presente che, nel tempo, le reti NGA sono destinate a sostituire la tecnologia a banda larga di base. Considerato che le reti NGA implicano un'architettura di rete completamente diversa, tale da offrire servizi a banda larga di qualità notevolmente più elevata rispetto a quelli attuali, e consentono la fornitura di servizi difficilmente realizzabile utilizzando le reti a banda larga esistenti, è probabile supporre l'emergere in futuro di marcate differenze tra aree coperte e aree non coperte dalle reti NGA⁵⁰.
- (62) Attualmente, alcune reti a banda larga avanzate (ad es. ADSL 2+⁵¹) permettono, in una certa misura, anche la fornitura di determinati servizi a banda larga che verranno probabilmente offerti, nel futuro prossimo, sulle reti NGA (ad es. servizi "triple play" di base). Tuttavia, ferma restando l'adozione di regolamentazioni ex-ante, è possibile prevedere la comparsa di prodotti e servizi nuovi non sostituibili in termini di domanda e di offerta che richiedano una velocità di banda oltre i massimi limiti fisici consentiti dall'infrastruttura a banda larga.
- (63) Pertanto, ai fini della valutazione degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA, sono ritenute aree "bianche NGA" le aree momentaneamente sprovviste di reti di questo tipo e nelle quali è improbabile che, in un futuro prossimo, investitori privati provvederanno a svilupparle e renderle pienamente operative⁵². L'espressione "futuro prossimo" corrisponde ad un periodo di [5] anni⁵³. Nel rispetto di determinate condizioni, l'intervento pubblico inteso a risolvere questioni di coesione sociale, di sviluppo regionale o un fallimento del mercato è autorizzato qualora si dimostri che gli investitori privati non intendono sviluppare reti NGA nei [5] anni successivi. Un lasso di tempo più lungo sarebbe inadeguato in quanto rischierebbe di danneggiare le regioni meno servite rispetto ad altre parti del paese che godono di una copertura adeguata in termini di reti a banda larga avanzate.
- (64) In senso analogo, va considerata un'"area grigia NGA" quella in cui è presente o verrà sviluppata nei cinque anni successivi un'unica rete NGA e dove nessun altro

⁵⁰ 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. In entrambi i casi, la differenza materiale consiste nella larghezza di banda disponibile e nel tipo di servizi a banda larga forniti dai due tipi di infrastrutture di rete messi a confronto.

⁵¹ Rispetto alla rete ADSL di base, la rete ADSL2+ offre una larghezza di banda maggiore fino a 24 Mbps.

⁵² Un'area bianca NGA può essere un'area sprovvista di infrastrutture a banda larga di base (aree tradizionali bianche), un'area in cui opera un unico fornitore a banda larga di base (aree tradizionali grigie) oppure un'area in cui sono presenti diversi fornitori a banda larga di base (aree tradizionali nere). Come verrà di seguito illustrato, la compatibilità degli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga in queste diverse circostanze richiede il rispetto di condizioni diverse.

⁵³ Che corrisponderebbe al un lasso di tempo medio necessario all'introduzione di una rete di nuova generazione in un nucleo urbano medio-grande. In tal senso, l'operatore deve poter dimostrare che avrebbe intrapreso, nei [5] anni successivi, gli investimenti strutturali necessari a coprire, per quella data, una parte considerevole del territorio e della popolazione interessati.

operatore intende sviluppare una rete NGA nei [5] anni successivi⁵⁴. 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 condotte, infrastrutture condivise, ecc.) atte a ridurre gli ostacoli a sviluppi in tal senso.

- (65) È considerata “un’area nera NGA” quella in cui sono presenti o verranno sviluppate nei [5] anni successivi più reti NGA⁵⁵.

3.4. Valutazione della compatibilità

- (66) Come già menzionato ai punti (61) e (62), sebbene le reti NGA risultino qualitativamente molto più avanzate delle tradizionali reti a banda larga in rame attualmente presenti, nel valutare la compatibilità degli aiuti in favore dello sviluppo di reti NGA con le norme in materia di aiuti di Stato, la Commissione esaminerà ugualmente le ripercussioni degli aiuti sulle reti a banda larga esistenti tenuto conto del grado di succedaneità che attualmente pare esistere tra i servizi offerti su reti a banda larga e quelli offerti su reti NGA. Nel valutare la compatibilità degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA, la Commissione eseguirà inoltre la valutazione comparata già illustrata alla sezione 2 [punto (29)]. Nello specifico, la Commissione valuterà il carattere proporzionale di una misura notificata alla luce del rispetto delle condizioni di cui al punto (45) (*mappatura e analisi della copertura/analisi del mercato dettagliate, gara d'appalto a procedura aperta, offerta più economica, neutralità tecnologica, utilizzo delle infrastrutture esistenti, obbligo di un libero accesso all'ingrosso, parametrizzazione e meccanismi di recupero*). Tuttavia, ai fini della valutazione delle reti NGA, assumono specifica rilevanza i punti illustrati di seguito.

3.4.1. Aree bianche NGA: sostegno allo sviluppo di reti NGA nelle aree scarsamente servite

- (67) Per quanto riguarda i servizi di base a banda larga, nel rispetto delle condizioni cui sono soggetti gli Stati membri [si vedano i punti (66) (45) *supra*], la Commissione riterrà compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato le misure a sostegno dello sviluppo di reti NGA in aree in cui l'infrastruttura a banda larga è del tutto insistente oppure dove gli operatori a banda larga esistenti considerano poco redditizio lo sviluppo di reti NGA.
- (68) Nelle aree bianche NGA già servite da una rete a banda larga di base (aree tradizionalmente grigie), gli Stati membri dovranno dimostrare che la concessione di aiuti alle reti NGA rispetta le seguenti condizioni: i) i servizi a banda larga forniti tramite le reti esistenti non soddisfano il fabbisogno dell'utenza residenziale e commerciale nell'area interessata (anche tenuto conto di un loro eventuale

⁵⁴ Un'area grigia NGA può essere un'area in cui: 1) non esistono altre infrastrutture a banda larga di base ad eccezione dell'infrastruttura NGA; 2) opera almeno un fornitore a banda larga di base (equivalente ad una tradizionale area grigia o nera). Come verrà di seguito illustrato, la compatibilità degli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga in queste diverse circostanze richiede il rispetto di condizioni diverse.

⁵⁵ Un'area nera NGA può anche essere un'area in cui opera un fornitore a banda larga (area tradizionale grigia) o più fornitori a banda larga (area tradizionale nera). Come verrà di seguito illustrato, la compatibilità degli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo della banda larga in queste diverse circostanze richiede il rispetto di condizioni diverse.

potenziamento); ii) gli obiettivi mirati non possono essere raggiunti con strumenti meno distorsivi (tra cui la regolamentazione ex ante).

3.4.2. *Aree grigie NGA: necessità di un'analisi più approfondita*

- (69) Nelle aree in cui un investitore privato ha già sviluppato o potrebbe essere in procinto di sviluppare una rete NGA nei [5] successivi e dove nessun altro investitore privato progetta di sviluppare una seconda rete NGA entro [5] anni, la Commissione effettuerà un'analisi più dettagliata intesa a verificare se l'intervento pubblico può ritenersi compatibile con le norme in materia di aiuti di Stato. L'intervento pubblico in queste aree rischia in effetti di spiazzare gli investitori esistenti e di falsare la concorrenza.
- (70) Perché la Commissione si pronunci per la compatibilità, è necessario che gli Stati membri dimostrino che: i) la rete NGA esistente o prevista non è o non sarà sufficiente a soddisfare il fabbisogno dell'utenza residenziale e commerciale nell'area interessata; ii) gli obiettivi mirati non possono essere raggiunti con strumenti meno distorsivi (tra cui la regolamentazione ex ante). Nell'ambito di questa valutazione dettagliata, la Commissione procede nello specifico a valutare i seguenti elementi:
- inadeguatezza delle condizioni generali di mercato, analizzando, tra l'altro, il livello dei prezzi correnti della banda larga NGA, il tipo di servizio offerto all'utenza residenziale e commerciale e relative condizioni, nonché l'esistenza, concreta o presumibile, di una domanda di nuovi servizi che la rete NGA esistente non è in grado di soddisfare;
 - impossibilità di un accesso effettivo alla rete da parte di terzi e presenza di condizioni di accesso (accesso regolamentato o meno) tali da non favorire una concorrenza efficace;
 - esistenza di ostacoli generali tali da impedire l'eventuale ingresso di nuovi investitori di reti NGA;
 - modalità di utilizzo/accesso privilegiato alle condotte da parte della rete NGA già presente che precludano l'accesso a o la condivisione con altri operatori di rete;
 - qualsiasi provvedimento adottato e/o misura correttiva emanante dalla competente autorità nazionale di regolamentazione o dall'autorità garante della concorrenza nei riguardi dell'operatore di rete esistente che non sia stato in grado di ovviare ai suddetti problemi.

3.4.3. *Aree nere NGA: l'intervento statale non è necessario*

- (71) Nelle aree già servite da più di una rete NGA o in cui investitori privati potrebbero essere in procinto di sviluppare reti NGA concorrenti, la Commissione ritiene probabile che l'intervento pubblico a sostegno di una nuova rete NGA concorrente sovvenzionata falsi seriamente la concorrenza e sia pertanto incompatibile con le norme in materia di aiuti di Stato.

3.4.4. *Il caso specifico di aree nere esistenti (banda larga di base): ulteriori garanzie*

- (72) Le tradizionali aree nere, ovvero aree in cui infrastrutture a banda larga (xDSL e reti cablate) forniscono servizi a banda larga in condizioni di concorrenza, sono considerate dalla Commissione aree in cui gli operatori di rete esistenti dovrebbero essere incentivati a trasformare le tradizionali reti a banda larga esistenti in reti NGA super veloci verso le quali poter trasferire la clientela. Ulteriori interventi pubblici in queste aree non sono ritenuti, in linea di principio, necessari.
- (73) Gli Stati membri possono tuttavia contro argomentare mostrando che gli operatori delle reti a banda larga di base esistenti non prevedono di investire in reti NGA nei [5] anni successivi e dimostrando inoltre che l'evoluzione storica degli investimenti effettuati dagli operatori di rete esistenti negli ultimi anni per introdurre soluzioni infrastrutturali a banda larga più veloci in risposta alla domanda da parte dell'utenza si è rivelata insoddisfacente. In questi casi, l'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo di reti NGA sarà sottoposto all'analisi dettagliata su illustrata (si veda punto (70)) e dovrà rispettare le condizioni delucidate in dettaglio nella seguente sessione.

3.4.5. *Impianto della misura e necessità di limitare le distorsioni della concorrenza*

- (74) Analogamente a quanto detto per lo sviluppo della banda larga di base, gli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo di reti NGA può costituire uno strumento adeguato e giustificato, purché sia soddisfatta una serie di condizioni fondamentali. Ad eccezione delle aree bianche NGA coincidenti con le aree bianche per la banda larga di base (per le quali non valgono requisiti aggiuntivi), la Commissione ritiene che, oltre alle garanzie di cui alla sezione 2.3.3 e in particolare al punto (45) (*mappatura e analisi della copertura/analisi del mercato dettagliate, gara d'appalto a procedura aperta, offerta più economica, neutralità tecnologica, utilizzo delle infrastrutture esistenti, obbligo di un libero accesso all'ingrosso aperto, parametrizzazione e meccanismi di recupero*) debbano risultare soddisfatte anche le seguenti condizioni:
- il beneficiario degli aiuti statali sarà tenuto, in contropartita, a garantire l'accesso all'ingrosso di terzi per almeno [7] anni. Tale obbligo dovrà comportare, in particolare, il diritto di utilizzo da parte dei terzi delle condotte e/o degli armadi di commutazione posti in strada onde garantire l'accesso non solo all'infrastruttura attiva ma anche a quella passiva. Un tale obbligo non pregiudica eventuali obblighi regolamentari equivalenti imposti dall'autorità nazionale di regolamentazione contemporaneamente o allo scadere del suddetto termine. L'obbligo di "accesso aperto" riveste un'importanza estrema anche per far fronte al summenzionato avvicendamento temporale tra i servizi offerti dagli operatori di reti ADSL esistenti e quelli offerti dagli operatori di reti NGA futuri. L'obbligo di accesso aperto garantisce agli operatori ADSL la migrazione della clientela verso la rete NGA sovvenzionata non appena questa sarà ultimata, consentendo loro di poter cominciare a pianificare gli investimenti futuri senza subire reali svantaggi concorrenziali.
 - Nel definire le condizioni d'accesso all'ingrosso alla rete, è necessario che gli Stati membri consultino la competente autorità nazionale di regolamentazione. Le autorità nazionali di regolamentazione continueranno, in futuro, a produrre regolamentazione ex ante o a monitorare molto attentamente le condizioni

concorrenziali del mercato della banda larga nella sua globalità, adottando, ove necessario, le necessarie misure correttive previste dal quadro normativo vigente. Di conseguenza, chiedendo alle autorità di regolamentazione di approvare o stabilire le condizioni di accesso in forza della normativa comunitaria applicabile, gli Stati membri potranno garantire l'applicazione di condizioni di accesso uniformi o almeno simili su tutti i mercati della banda larga individuati dalla competente autorità.

- Quanto allo sviluppo di reti a fibre ottiche, è inoltre opportuno che la rete sovvenzionata contempli, nella misura del possibile, un'architettura "multifibra" (*multiple fibre*) "punto per punto" (*point-to-point*) o un'architettura che possa essere disaggregata (*unbundled*). Una tale architettura consentirà i diversi tipi di accesso in rete richiesti dagli operatori e offrirà all'utenza finale l'intera gamma di servizi che una rete a fibre ottiche può fornire. Un'architettura "multifibra" permette soluzioni d'accesso completamente indipendenti tali da fornire servizi a banda larga super veloci e favorire pertanto una concorrenza sostenibile nel lungo periodo.
- Nelle aree nere esistenti (banda larga di base), dove le reti a banda larga di base offrono già soluzioni avanzate (quali ADSL2+), è importante che gli aiuti non coprano l'ultimo miglio del segmento di accesso, ovvero del segmento che collega gli utenti finali o i locali commerciali con il permutatore principale. In tal modo, gli operatori di banda larga esistenti potrebbero beneficiare dell'infrastruttura per massimizzare gli investimenti. È inoltre importante che l'accesso all'ingrosso non sia limitato nel tempo qualora l'infrastruttura da realizzare sia di proprietà pubblica. Se l'infrastruttura da realizzare è di proprietà privata, l'accesso all'ingrosso dovrà essere garantito per un periodo più lungo (ad es. 10 anni o metà del periodo di ammortamento dell'infrastruttura da costruire), fermi restando gli obblighi di accesso che l'autorità nazionale di regolamentazione potrebbe imporre in applicazione del quadro normativo vigente (articolo 7 della direttiva quadro).

4. DISPOSIZIONI FINALI

- (75) Entro 3 anni dalla loro pubblicazione, la Commissione rivedrà i presenti orientamenti onde tener conto dei maggiori sviluppi futuri in materia di mercato, tecnologia e normativa.