



C(2006)5480 def.

Bruxelles, 22/XI/2006

Oggetto: N 222/2006 - Italia
Aiuto per il superamento del *digital divide* in Sardegna

I. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 2 aprile 2006, registrata il 4 aprile 2006, le autorità italiane hanno notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, la misura di aiuto prevista. Con lettera del 17 maggio 2006, la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni sulla misura proposta, informazioni che sono state fornite dalle autorità italiane con lettera dell'8 giugno 2006. Il 13 giugno 2006 si è tenuta una riunione tra le autorità italiane e la Commissione, in seguito alla quale le autorità italiane hanno fornito informazioni aggiuntive, che sono state inviate per lettera il 28 luglio 2006. Il 4 agosto 2006 la Commissione ha inviato una ulteriore richiesta di informazioni, alla quale le autorità italiane hanno risposto con lettere dell'11 settembre, del 13 ottobre e del 25 ottobre 2006.

II. CONTESTO

- (2) La connettività a banda larga¹ è una componente fondamentale per lo sviluppo di economie globali, nazionali e regionali basate sulla conoscenza, nonché per lo sviluppo, l'adozione e l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. La banda larga è d'importanza strategica in quanto può accelerare il contributo di dette tecnologie alla crescita economica in tutti i settori, rafforzare lo sviluppo sociale e promuovere l'innovazione.

S.E. On. Massimo D'ALEMA
Ministro degli Affari esteri
P.le della Farnesina 1

¹ I servizi a banda larga possono essere forniti ricorrendo a diverse combinazioni di tecnologie di rete ("piattaforme"). Le tecnologie possono utilizzare un'infrastruttura di trasmissione fissa oppure basata su frequenze radio e sono in grado di sostituirsi o completarsi reciprocamente secondo le singole situazioni. In generale, i servizi attuali a banda larga destinati al grande pubblico utilizzano velocità di *download* comprese tra 512Kbit/s - 1Mbit/s. Per gli utenti commerciali sono necessarie velocità molto più elevate.

I - 00194 Roma

- (3) Tuttavia, per quanto concerne l'Italia, malgrado il mercato delle comunicazioni digitali sia in rapida crescita, alcune regioni presentano effettivamente il rischio del divario digitale (*digital divide*), principalmente a causa della mancanza d'interesse da parte degli operatori ad apportare la connettività a banda larga in quelle zone in cui la densità di popolazione e la concentrazione industriale non consentono di superare la soglia di profitto.
- (4) Secondo le autorità italiane, questa situazione risulta molto chiara nel caso della Sardegna, dove la mancata disponibilità di servizi a banda larga aggrava gli svantaggi economici di molte zone, specialmente interne, mentre l'accesso alle moderne tecnologie rappresenta uno dei fattori fondamentali per combattere lo spopolamento di tali zone.
- (5) Per la precisione, secondo i dati forniti da Telecom Italia, che è la fonte principale di informazioni sulla copertura a banda larga del territorio sardo, risulta che alla fine del 2005 il 26,5% dei comuni sardi aveva accesso all'ADSL. Tale percentuale rappresenta, però, il 79% delle linee. Ciò significa che l'ADSL è disponibile soprattutto nei comuni a maggiore densità. Attualmente il 66,3% della popolazione sarda ha accesso all'ADSL.
- (6) Per affrontare questo problema del divario digitale, le autorità italiane hanno identificato due tipi di situazioni che caratterizzano le zone ancora prive di accesso alla banda larga, distinguendo tra i comuni serviti da centrali locali che sono connesse all'infrastruttura a fibre ottiche e i comuni serviti da centrali prive di connessioni a fibre ottiche.
- (7) La tecnologia ADSL può fornire la banda larga oltre l'"ultimo chilometro". Tuttavia, senza la necessaria infrastruttura a fibre ottiche, la connessione a banda larga tra la centrale di scambio locale e la rete principale (*backbone*) non sarebbe possibile. L'infrastruttura a fibre ottiche è quindi una condizione necessaria, ma non sufficiente per la fornitura di servizi a banda larga: le centrali locali devono disporre anche di apparecchiature specifiche per fornire l'ADSL.
- (8) Le autorità italiane sono giunte alla conclusione che, nella zona coperta da centrali locali già connesse alla rete principale mediante fibre ottiche, gli investimenti per l'attivazione di servizi ADSL costituiscono l'intervento più efficace a breve e medio termine, dati gli standard e la tecnologia già in uso, la rapidità di attuazione e i bassi costi necessari. Per queste zone, quindi, l'intervento pubblico potrebbe limitarsi agli investimenti necessari per aggiornare le centrali locali, consentendo loro di fornire servizi ADSL. L'intervento pubblico dovrebbe permettere di superare il divario digitale per un massimo di 130 comuni. Tale misura è l'oggetto della presente notifica.
- (9) Per quanto riguarda i comuni serviti da centrali locali prive di infrastrutture a fibre ottiche, le autorità italiane stanno prendendo in considerazione vari tipi di intervento. Sarebbe ad esempio possibile connettere tali centrali all'infrastruttura a fibre ottiche. In alcune zone si potrebbe anche ricorrere alle tecnologie senza fili. Tali misure, comunque, non sono oggetto della presente notifica.

III. DESCRIZIONE DELLA MISURA

- (10) L'obiettivo della presente misura è aumentare l'accesso ai servizi a banda larga in Sardegna.
- (11) *Base giuridica:* La misura si basa sulle Deliberazioni della Giunta Regionale della Sardegna nn. 50/2 del 30.11.2004, 50/15 del 22.11.2005 e 62/65 del 27.12.2005.
- (12) *Aree interessate:* Il progetto è specificamente destinato all'attivazione di servizi di connessione a banda larga nelle zone della Sardegna che sono servite da centrali locali che rispettano i seguenti criteri:
- a) non forniscono ancora una connessione ADSL,
 - b) non dispongono delle apparecchiature e della tecnologia necessarie per fornire una connessione ADSL,
 - c) dispongono già dell'infrastruttura necessaria per garantire una connessione alla rete principale²,
 - d) non sono comprese tra le centrali per cui l'attivazione dell'ADSL è prevista nel piano d'investimenti dell'operatore per il 2005 ma è stata rinviata, per un motivo o per l'altro, al 2007,
 - e) non sono comprese tra le centrali che, in base al piano d'investimenti dell'operatore, avrebbero beneficiato dell'attivazione dell'ADSL nel 2006, anche in mancanza di contributi.
- (13) *Tecnologia:* La tecnologia da utilizzare è stata specificata dalle autorità italiane nel bando di gara, dato che le centrali locali dovevano essere devono dotate di infrastruttura a fibre ottiche in modo da poter fornire servizi ADSL. Le autorità italiane hanno inoltre presentato una relazione nella quale si conclude che la tecnologia ADSL è la più appropriata a cui ricorrere: poiché l'intervento riguarda zone coperte da centrali locali dotate di infrastrutture a fibre ottiche, la tecnologia ADSL permette di sfruttare al meglio la tecnologia già esistente. Si tratta di una tecnologia matura e sicura. Rispetto ad altre tecnologie a banda larga, essa permette di ridurre al minimo il periodo d'installazione. Infine, dato l'importo degli stanziamenti pubblici disponibili, un intervento volto a fornire alle centrali locali infrastrutture a fibre ottiche per la connessione ADSL permetterebbe di estendere al massimo la zona di copertura dei servizi a banda larga.

La relazione dimostra inoltre che le altre tecnologie sono meno convenienti, in base alle seguenti considerazioni.

- a) L'attivazione di *tecnologie senza fili per l'esercizio delle quali occorre una licenza* (UMTS, HSDPA, HSUPA) richiederebbe molto più tempo rispetto all'ADSL, soprattutto in zone a bassa densità abitativa. Inoltre,

² Il disciplinare tecnico allegato al bando di gara comprende un elenco delle centrali locali connesse alla rete con fibre ottiche, ma che non forniscono ancora servizi ADSL.

la scarsa disponibilità di spettro radio non consentirebbe un vasto uso di questa tecnologia per l'accesso fisso alla banda larga.³

- b) Nella relazione si spiega che, per le *tecnologie senza fili che non richiedono una licenza*, era inizialmente previsto un utilizzo in interni e che tali tecnologie presentano una copertura limitata (poche centinaia di metri). Pertanto il ricorso a queste tecnologie allo scopo di fornire un ampio accesso ai servizi a banda larga sarebbe possibile solo se si costruissero molti punti di accesso, con costi necessariamente alti.
 - c) *Sistemi basati sui satelliti* costringerebbero l'utente finale a ricorrere a un'antenna satellitare, che è molto costosa e quindi inadatta a un uso generalizzato. Anche i costi di fornitura dei servizi a banda larga via satellite da parte degli operatori sono molto alti.
 - d) Sono state scartate anche le *soluzioni basate sull'infrastruttura già esistente*. Le tecnologie che utilizzano le linee elettriche o la rete di distribuzione del gas non sono abbastanza mature, mentre la mancanza di una rete televisiva via cavo (CaTV) impedisce di ricorrere alla soluzione del modem via cavo.
- (14) *Appalto e scelta del beneficiario*: Come illustrato in precedenza, le autorità italiane hanno bandito una gara di appalto nel dicembre 2005 per selezionare il beneficiario dell'aiuto. Poiché non vi sono state manifestazioni d'interesse, le autorità italiane hanno fatto ricorso alla procedura negoziata, in conformità dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), del Decreto legislativo n. 157 del 1995. Hanno invitato a presentare offerte i tre operatori delle telecomunicazioni presenti in Sardegna, ossia:
- a) Telecom Italia S.p.a. ("Telecom Italia"). Dispone di più di 600 000 linee, 477 400 delle quali hanno accesso all'ADSL, e della più ampia infrastruttura di rete, con 484 centrali locali, delle quali 300 sono connesse con fibre ottiche e 118 sono in grado di fornire servizi ADSL.
 - b) Tiscali S.p.a. ("Tiscali"), che sta completando la sua rete ADSL e utilizza 53 centrali locali, delle quali soltanto due sono distinte da quelle di Telecom Italia.
 - c) Wind, che possiede infrastrutture proprie soltanto nelle città principali e la cui rete si estende in zone già coperte dall'infrastruttura di Telecom Italia.

Soltanto Telecom Italia e Tiscali hanno presentato un'offerta. Telecom Italia ha proposto di aggiornare in tutto [100-120] centrali di scambio totali ([10-20] autonomamente e [90-100] ricorrendo al contributo accordato dalle autorità italiane), permettendo così la connessione di [60000-70000] linee. Tiscali ha offerto di aggiornare soltanto [30-50] centrali, permettendo la connessione di [30000-40000] linee. Pertanto l'offerta di Telecom Italia è stata giudicata la migliore. In seguito a negoziati tra le autorità italiane e Telecom Italia,

³ In Italia, le licenze per l'uso di sistemi LMDS sono state concesse per lo spettro radio attorno ai 26 GHz. A queste frequenze, i sistemi senza fili con licenza sono soggetti a notevoli limitazioni, come la necessità di collocare la stazione base e i terminali in posizioni prominenti, e la scarsa copertura ottenibile.

quest'ultima ha ulteriormente migliorato la sua offerta, accettando di aggiornare [130-150] centrali, di cui [10-20] autonomamente e [120-140] grazie all'aiuto. Ciò consentirebbe la connessione di [60000-70000] linee.

Secondo le autorità italiane, anche se l'oggetto dell'intervento è costituito dalle centrali locali e le fibre ottiche che le connettono sono di proprietà di Telecom Italia, gli altri operatori delle telecomunicazioni ("OLO", *other licensed operators*) erano in grado di partecipare alla gara e alla procedura negoziata. Data la sua posizione di operatore dotato di un significativo potere di mercato, e data la normativa nazionale applicabile nel settore delle telecomunicazioni, Telecom Italia è tenuta a fornire agli altri operatori delle telecomunicazioni, in condizioni non discriminatorie, i servizi e le infrastrutture necessari perché possano replicare la sua offerta. Pertanto gli OLO hanno la possibilità di acquistare i servizi di *housing* e *facility management* presso le centrali di Telecom Italia in modo da poter collocare i propri apparati di accesso ADSL (denominati DSLAM). Inoltre, per il collegamento degli apparati di accesso alla propria rete principale, gli OLO hanno facoltà di avvalersi di servizi all'ingrosso (*wholesale*) di connessione a banda larga di Telecom Italia o di acquisire i diritti irrevocabili d'uso ("IRU", *indefeasible rights of use*) di una coppia di fibre ottiche dell'operatore storico. Una volta attivata la centrale, l'OLO potrà richiedere per i propri clienti l'accesso disaggregato alla rete locale (*local loop unbundling*), o in alternativa l'accesso condiviso (*shared access*), che rende disponibile all'OLO lo spettro ad alta frequenza utilizzato dalla tecnologia ADSL sulla linea in questione. I listini dei servizi *wholesale* di Telecom Italia sono approvati annualmente dall'Autorità italiana garante per le Comunicazioni, che garantisce che i prezzi praticati dagli OLO siano effettivamente orientati ai reali costi sostenuti dall'operatore storico. Le autorità italiane sottolineano che in Sardegna vari OLO, come Tiscali, Wind e Fastweb, hanno utilizzato tali servizi per sviluppare le proprie reti ADSL.

- (15) *Aiuto limitato al deficit di mercato*: Secondo il bando di gara, l'operatore doveva presentare un piano finanziario che indicasse i costi d'investimento, nonché i costi e i ricavi di funzionamento previsti⁴. In tale piano finanziario si doveva specificare l'importo dell'aiuto necessario per raggiungere un pareggio entro 36 mesi dalla data di completamento dell'intervento.

L'offerta finale presentata da Telecom Italia conteneva i seguenti dati:

- Capex: [7000000-8000000] EUR
- Opex: [3000000-4000000] EUR
- Ricavi: [5000000-6000000] EUR
- Aiuto: 6 100 000 EUR

⁴ I costi d'investimento potrebbero comprendere le spese connesse alla progettazione, alle opere di edilizia civile, alle modifiche degli impianti di collegamento in rete e di alimentazione, all'allestimento del sito (quadro di distribuzione, sicurezza, struttura di protezione, accesso al sito, dispositivi di accesso e linee per *backhauling*), installazione e attivazione. I costi di funzionamento comprendono l'affitto dei locali, i costi energetici, la manutenzione e la fornitura di servizi. I ricavi sono stati calcolati in base alle previsioni dei potenziali clienti (consumatori, imprese, distribuzione all'ingrosso ecc.).

Nell'offerta finale, le autorità italiane hanno accettato di considerare un tempo di restituzione di 40 mesi.

- (16) *Intensità dell'aiuto:* Secondo il capitolato d'oneri, l'importo totale dell'aiuto non doveva superare il 40% dell'investimento. Tuttavia, data la mancanza di offerte, le autorità italiane hanno abbandonato questo criterio. Nell'offerta finale presentata da Telecom Italia, l'aiuto rappresenta il [60-80] % del costo d'investimento e il [40-60] % dei costi totali del progetto.
- (17) *Infrastruttura:* Le centrali locali che sono oggetto dell'intervento e le fibre ottiche che le collegano sono già di proprietà di Telecom Italia. Tutte le apparecchiature e le infrastrutture che saranno sovvenzionate a titolo della misura di aiuto notificata al fine di adeguare le centrali e consentire loro di fornire servizi ADSL resteranno di proprietà di Telecom Italia.
- (18) *Offerta wholesale e offerta retail:* Secondo il punto 6 del disciplinare tecnico annesso al bando di gara, Telecom Italia dovrà fornire servizi ADSL agli utenti finali in base ai prezzi medi del mercato nazionale. Telecom Italia dovrà inoltre fornire un servizio ADSL *wholesale* a parità di condizioni non discriminatorie, che consentirà a tutti gli OLO che ne facciano richiesta di replicare tutte le offerte al dettaglio (*retail*) di Telecom Italia. In particolare, le tariffe *wholesale* e *retail* saranno allineate ai listini nazionali.
- (19) *Dotazione e strumento di finanziamento:* L'importo totale dell'aiuto sarà di 6,1 milioni di euro. I fondi pubblici saranno versati a Telecom Italia sotto forma di sovvenzione, di cui il 50% derivante dai fondi della Regione Sardegna e il restante 50% dalle assegnazioni statali alla Regione avvenute con Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica n. 17/2003.
- (20) *Durata della misura:* La sovvenzione sarà erogata in più rate: il 10% su presentazione del piano di lavoro finale da parte di Telecom Italia, l'80% in rate trimestrali, proporzionalmente all'aumento del numero di linee collegate all'ADSL, e il restante 10% a seguito dell'ispezione finale, se quest'ultima avrà esito positivo. Le autorità italiane inizialmente richiedevano che il piano, e di conseguenza l'intero pagamento dell'aiuto, fosse completato entro 18 mesi dalla firma del contratto. Telecom Italia si è impegnata a completare il piano entro 16 mesi.
- (21) *Monitoraggio:* In base all'articolo 36 del capitolato d'oneri, Telecom Italia dovrà redigere una specifica contabilità che mostri i costi e i ricavi relativi all'attuazione del progetto, affinché le autorità italiane possano verificare se costi e ricavi effettivi siano conformi alle previsioni contenute nel piano finanziario. Tale monitoraggio avverrà per un periodo di 36 mesi successivo al collaudo definitivo dell'infrastruttura. Qualora il monitoraggio rivelasse un deficit di mercato inferiore a quello inizialmente previsto, Telecom Italia sarà tenuta a restituire una parte proporzionale della sovvenzione. Nel caso che il deficit di mercato fosse superiore alle previsioni, l'aggiudicatario non potrà ottenere ulteriori contributi.
- (22) *Possibile esistenza di aiuti incompatibili precedenti:* Le autorità della Regione Sardegna hanno dichiarato che Telecom Italia aveva ricevuto aiuti a titolo della misura n. C 49/1998 relativa a norme in materia di promozione

dell'occupazione (articoli 15 e 26 della Legge n. 196/97). In una decisione dell'11 maggio 1999⁵, la Commissione concludeva che gli aiuti accordati in base a tale regime che non rispettavano le condizioni previste all'articolo 1, paragrafo 1, e all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione erano incompatibili e dovevano essere rimborsati.

- (23) Le autorità regionali della Sardegna non hanno ancora potuto ottenere dal governo italiano la conferma che l'aiuto ricevuto da Telecom Italia in base al regime n. C 49/1998 rispetta tali criteri ed è compatibile. Esse si sono comunque impegnate a presentare, prima di accordare l'aiuto notificato, un calcolo che dimostri che l'aiuto concesso a Telecom Italia in base al regime n. C 49/1998 è compatibile oppure, se è incompatibile, ad indicare a quanto ammonta l'aiuto incompatibile ricevuto da Telecom Italia. In tal caso, il calcolo dimostrerà anche a quanto ammonta l'interesse su tale importo dovuto conformemente alla decisione della Commissione sul caso n. C 49/1998. Dopo che la Commissione avrà esaminato tale calcolo e ne avrà confermato la correttezza alle autorità italiane, queste ultime si sono impegnate a non versare l'aiuto notificato prima che il precedente aiuto incompatibile sia stato rimborsato da Telecom Italia o depositato su un conto bancario bloccato. La Commissione dovrà ricevere una prova del rimborso o del versamento su un conto bloccato. Il conto sarà sbloccato soltanto in conformità con le norme CE in materia di aiuti di Stato.

IV. VALUTAZIONE DELLA MISURA: PRESENZA DI UN AIUTO DI STATO

- (24) Secondo il trattato CE e la giurisprudenza consolidata, sussiste un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato qualora:
- vi sia un intervento da parte dello Stato oppure tramite risorse statali;
 - l'intervento conferisca un vantaggio economico al beneficiario;
 - l'intervento alteri o minacci di alterare la concorrenza;
 - l'intervento sia atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri.

Risorse statali

- (25) L'aiuto è erogato dalla Regione Sardegna e dallo Stato italiano, quindi tramite risorse statali.

Vantaggio economico

- (26) *Telecom Italia*: Telecom Italia riceverà una sovvenzione per dotare le sue centrali locali di infrastrutture a fibre ottiche, in modo che esse possano fornire servizi ADSL. L'intervento statale consentirà quindi all'operatore di fornire servizi *retail* e *wholesale* nelle zone coperte da tali centrali, a condizioni non altrimenti disponibili sul mercato. È molto probabile che questa sovvenzione permetta a Telecom Italia di offrire tali servizi a tariffe inferiori a quelle che

⁵ C (1999) 1364, GUCE L 42/2000, pag. 1.

avrebbe potuto offrire se avesse dovuto sostenere tutti i costi autonomamente e, di conseguenza, di attirare un numero di clienti superiore a quello che avrebbe avuto a condizioni normali.

- (27) *Operatori terzi*: Nelle zone interessate dal progetto non esistono infrastrutture ADSL e pertanto non vi è alcuna offerta di banda larga *wholesale*, il che impedisce l'ingresso sul mercato di operatori terzi quali i fornitori di servizi privi di infrastrutture proprie. Pertanto i fornitori terzi di servizi a banda larga che utilizzano l'accesso *wholesale* all'infrastruttura che costituisce l'oggetto dell'intervento potrebbero ricevere anch'essi un vantaggio economico.
- (28) *Utenti finali*: L'obiettivo della misura è fornire servizi a banda larga agli utenti residenziali e alle imprese a condizioni che attualmente non sono disponibili nelle zone interessate. Mentre gli utenti residenziali non sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato, le imprese situate nelle zone in questione beneficerebbero della prestazione del servizio in misura superiore e a prezzi inferiori di quanto accadrebbe per un servizio fornito puramente su base commerciale, ad esempio per le connessioni satellitari.

Distorsione della concorrenza e selettività

- (29) L'intervento statale altera le condizioni esistenti sul mercato in quanto consente l'erogazione di servizi a banda larga da parte di Telecom Italia e, potenzialmente, da parte di operatori terzi nelle zone interessate. È probabile che utenti residenziali e imprese sottoscrivano abbonamenti ai servizi forniti da tali operatori anziché ricorrere a soluzioni di mercato più costose, come il satellite.
- (30) Il regime è anche selettivo, in quanto è destinato a imprese attive soltanto in determinate regioni o in determinati mercati di servizi delle comunicazioni elettroniche.

Effetti sugli scambi

- (31) Nella misura in cui l'intervento può incidere sui fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche e prestatori di servizi di altri Stati membri, esso esercita un effetto sugli scambi. I mercati dei servizi di comunicazioni elettroniche sono aperti alla concorrenza tra operatori e prestatori di servizi, che generalmente svolgono attività oggetto di scambi tra gli Stati membri.

Conclusione

- (32) Considerato quanto sopra, la Commissione ritiene che la misura notificata rechi un vantaggio economico a Telecom Italia, a operatori terzi e ad utenti finali che esercitano un'attività economica. Il progetto è finanziato mediante risorse pubbliche, altera la concorrenza e produce effetti sugli scambi tra gli Stati membri. Pertanto, la Commissione ritiene che la misura notificata costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.

- (33) Avendo concluso che il progetto comporta un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, è necessario verificare se la misura possa risultare compatibile con il mercato comune.

V. VALUTAZIONE DELLA MISURA: COMPATIBILITÀ

- (34) La Commissione osserva che il progetto è destinato ad assicurare la disponibilità di servizi ADSL in alcune zone della Sardegna e, in quanto tale, non rientra in alcuno degli orientamenti e delle discipline in vigore. Va notato che le zone coperte dal progetto sono situate in regioni di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), ai sensi degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale⁶. In ogni caso, benché l'aiuto possa essere definito come aiuto all'investimento iniziale ai sensi dei suddetti Orientamenti, in quanto avvantaggia Telecom Italia, non si può affermare altrettanto per quanto concerne il suo impatto sugli utenti finali e sui rivenditori, per i quali il beneficio non è legato ad alcun investimento iniziale. Inoltre, lo scopo principale della misura è fornire la banda larga in una determinata regione e non lo sviluppo regionale in quanto tale.
- (35) La Commissione ritiene pertanto che la valutazione della compatibilità della misura con il mercato comune debba basarsi direttamente sull'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE⁷, il quale stabilisce che:

“gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”

possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

- (36) Per essere compatibile in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), un aiuto deve perseguire un obiettivo di interesse comune in misura necessaria e proporzionata. In particolare, la misura dev'essere valutata in base ai seguenti criteri:
- (1) L'aiuto è destinato a un obiettivo ben definito di interesse comune (ad es. l'aiuto proposto è destinato a rimediare a un deficit di mercato o altro obiettivo)?
 - (2) L'aiuto è concepito in maniera adeguata per conseguire l'obiettivo di interesse comune, ossia è finalizzato a ovviare a un deficit di mercato o a un altro obiettivo? In particolare:
 - (a) costituisce uno strumento appropriato, o esistono altri strumenti più adatti?
 - (b) ha un effetto incentivante, ossia modifica il comportamento delle imprese?

⁶ GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9.

⁷ Tale approccio è stato seguito dalla Commissione anche in altri casi, ad esempio in decisioni in materia di aiuti di Stato per il Regno Unito: N126/04 “Banda larga per le PMI nel Lincolnshire” del 14.12.2004, N199/04 “Fondo per i servizi a banda larga alle imprese” del 16.11.2004, N307/04 “Banda larga in Scozia – zone rurali e isolate” del 16.11.2004 (cfr. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/).

- (c) è proporzionato, oppure si potrebbe ottenere lo stesso cambiamento di comportamento con un aiuto minore?
- (3) Le distorsioni di concorrenza e gli effetti sugli scambi sono limitati, in modo che il bilancio globale sia positivo?

5.1. Il sostegno alla diffusione della banda larga è conforme all'interesse comune

5.1.1 Politica comunitaria

(37) Come indica nella sua comunicazione “i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione”⁸, la Commissione sostiene attivamente la diffusione dei servizi a banda larga. Esistono prove concrete dei vantaggi in termini di sviluppo economico regionale derivanti da una maggiore diffusione della banda larga, tra cui la creazione e la conservazione di posti di lavoro e il miglioramento dei servizi nel campo della sanità e dell'istruzione. Per ottenere una migliore copertura e adozione della banda larga, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad attuare strategie nazionali di ampio respiro in materia di banda larga⁹. La misura in oggetto costituisce una parte importante della strategia in materia di banda larga in Sardegna. Nel migliorare l'accesso dei cittadini e delle imprese alla banda larga nelle zone svantaggiate della Sardegna, l'aiuto contribuisce a realizzare una maggiore coesione e quindi è conforme all'interesse comune.

5.1.2 Considerazioni sull'obiettivo della coesione e sulla carenza del mercato

- (38) L'assenza di una copertura a banda larga è dovuta fra l'altro ai tipici problemi economici connessi con le industrie di rete. Tenuto conto degli aspetti economici della densità abitativa, in generale l'introduzione delle reti a banda larga risulta più redditizia laddove la domanda potenziale è più elevata e concentrata, ossia in zone densamente popolate. Dati i costi fissi elevati, i costi unitari aumentano sensibilmente quando la densità diminuisce.
- (39) Nelle zone in cui la domanda non è molto sviluppata, potrebbe essere difficile per gli operatori privati reperire una fonte di finanziamento per l'infrastruttura e le apparecchiature a banda larga, che hanno un periodo di vita e di ammortamento lungo. Di conseguenza, molte zone della Sardegna non hanno accesso a servizi a banda larga.
- (40) Pertanto le autorità italiane, nel concedere un supporto finanziario per l'aggiornamento di centrali locali che non sono attualmente attrezzate per fornire servizi ADSL e che sono generalmente situate nel territorio interno e in zone isolate della Sardegna, perseguono autentici obiettivi di coesione e di sviluppo economico. L'intervento pubblico per sostenere l'adozione della banda larga in tali zone può essere giustificato.

⁸ COM(2005) 229 def. dell'1.6.2005.

⁹ Comunicazione della Commissione COM(2004) 369 del 12.5.2004, “Connessioni ad alta velocità in Europa: le strategie nazionali in materia di banda larga”.

5.2. Aiuto adeguato

5.2.1 *L'aiuto è lo strumento appropriato?*

- (41) Dal lato della domanda, la regolamentazione in materia di tariffe e di accesso imposta dall'Autorità italiana garante per le Comunicazioni costituisce un altro strumento di intervento statale. Infatti, la regolamentazione ha reso disponibili un gran numero di prodotti (a banda larga) *wholesale* e le tariffe sono diminuite negli ultimi anni. Tuttavia, la regolamentazione è uno strumento necessario ma non sufficiente per consentire la fornitura della banda larga in regioni rurali ed isolate, e non sembra costituire una soluzione in regioni in cui, come nel caso in oggetto, l'infrastruttura dell'operatore storico (Telecom Italia) non può fornire la connettività ADSL.
- (42) Un altro strumento può essere costituito da misure sul lato della domanda a favore della banda larga, quali buoni sconto o agevolazioni fiscali. Tali misure, tuttavia, non risolvono i suddetti problemi sul lato dell'offerta.
- (43) Complessivamente, considerata la situazione delle infrastrutture a banda larga in Sardegna, la Commissione conclude che una sovvenzione destinata a coprire i costi dell'aggiornamento di centrali locali già connesse con fibre ottiche costituisca uno strumento appropriato per conseguire gli obiettivi stabiliti.

5.2.2 *L'aiuto fornisce i giusti incentivi agli operatori?*

- (44) L'obiettivo delle autorità italiane era aggiornare circa 120-130 centrali. Nella sua offerta finale, Telecom Italia ha accettato di aggiornare [130-150] centrali, di cui [10-20] autonomamente e [120-140] grazie all'aiuto. Inoltre, le centrali locali che beneficeranno dell'aiuto sono quelle che Telecom Italia non avrebbe aggiornato senza l'aiuto¹⁰. Di conseguenza, la sovvenzione ha fornito il giusto incentivo per aggiornare le centrali locali che ne avevano l'esigenza.

5.2.3 *Proporzionalità*

- (45) Le autorità italiane hanno concepito la misura in modo tale da aumentare al massimo gli effetti dell'aiuto di Stato e da minimizzare le potenziali distorsioni della concorrenza. A questo riguardo la Commissione rileva, fra l'altro, i seguenti elementi positivi contenuti nella struttura complessiva della misura:
- (a) *Gara di appalto e procedura negoziata*: Le autorità italiane hanno fatto ricorso a una gara di appalto per selezionare l'operatore delle telecomunicazioni che avrebbe aggiornato le centrali interessate. La Commissione osserva che non è stata presentata alcuna offerta, ma la successiva procedura negoziata ha reso possibile ai principali operatori situati in Sardegna, ossia Telecom Italia, Wind e Tiscali, di presentare offerte. Telecom Italia e Tiscali hanno presentato le loro offerte: quella di Telecom Italia era la migliore ed è stata notevolmente migliorata, in quanto Telecom

¹⁰ Si veda la definizione delle centrali ammissibili al par. 12 della presente decisione.

Italia ha accettato di aggiornare un maggior numero di centrali per un aiuto dello stesso importo. Di conseguenza, il ricorso a questa procedura ha consentito alle autorità italiane di aumentare al massimo l'effetto dell'aiuto.

- (b) *Minimizzazione degli effetti sugli attuali fornitori e operatori di infrastrutture:* Le autorità italiane hanno specificato che l'operatore è invitato a usare infrastrutture già esistenti, di sua proprietà o in affitto. Inoltre, l'intervento è destinato precisamente a centrali già connesse con fibre ottiche e pertanto eserciterà un impatto minimo sulle infrastrutture esistenti.
- (c) *Importo limitato dell'aiuto:* Telecom Italia dovrà fornire il [20-30] % dei costi d'investimento del progetto e il [40-50] % dei costi totali. Va inoltre osservato che tra le centrali oggetto dell'aiuto non sono comprese quelle che Telecom Italia avrebbe aggiornato anche in mancanza di contributi statali.
- (d) *Neutralità tecnologica:* Anche se la misura non è tecnologicamente neutrale, le autorità italiane hanno spiegato nella relazione di cui sopra i motivi per cui la tecnologia ADSL è stata scelta come la più appropriata per il progetto in questione. Data la topografia della regione, la mancanza di reti via cavo e l'esigenza di aumentare al massimo i vantaggi conferiti dall'aiuto, la Commissione ritiene che in queste circostanze specifiche la tecnologia ADSL sia la più appropriata per conseguire gli obiettivi del progetto.
- (e) *Accesso wholesale:* Le autorità italiane hanno confermato che Telecom Italia dovrà fornire a tutti gli operatori dotati di licenza che ne facciano richiesta, a parità di condizioni non discriminatorie, il servizio ADSL *wholesale* che consenta di replicare tutte le sue offerte al dettaglio.
- (f) *Minimizzazione della distorsione dei prezzi:* Le autorità italiane hanno confermato che sia le tariffe *wholesale* sia quelle *retail* saranno allineate ai listini nazionali, come stabilito dall'Autorità italiana garante per le Comunicazioni, il che consentirà di minimizzare la distorsione dei prezzi.
- (g) *Monitoraggio e meccanismo di recupero:* Le autorità italiane hanno inoltre confermato che verificheranno se i costi e i ricavi effettivi siano conformi alle previsioni contenute nel piano finanziario e che, se tale monitoraggio rivelasse un livello di profitto superiore a quello inizialmente previsto, Telecom Italia dovrà rimborsare una parte proporzionale della sovvenzione.

5.3. Le distorsioni della concorrenza e gli effetti sugli scambi sono limitati e quindi l'incidenza complessiva della misura è positiva?

- (46) La Commissione conclude che la misura notificata porrà rimedio ad uno svantaggio geografico e commerciale. L'aiuto è pertanto obiettivamente giustificato dalla necessità di ovviare all'assenza di disponibilità di servizi a banda larga al dettaglio. L'insufficiente densità di abbonati potenziali non rende infatti la fornitura di servizi a banda larga economicamente redditizia su una base puramente di mercato.
- (47) Considerate le caratteristiche del progetto e le clausole di salvaguardia adottate dalle autorità italiane, l'incidenza complessiva sulla concorrenza è ritenuta positiva. Quanto agli effetti sugli scambi, la Commissione non individua effetti

negativi indiretti per gli Stati membri. Al contrario, la disponibilità di un'infrastruttura *wholesale* aperta facilita l'ingresso sul mercato sardo delle comunicazioni elettroniche di operatori provenienti da altri Stati membri.

- (48) Complessivamente – e considerate le specificità della situazione del mercato nelle zone interessate – la Commissione conclude che l'effetto complessivo della misura è da considerarsi positivo. L'intervento è concepito in modo da non alterare la concorrenza né incidere sulle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- (49) La Commissione osserva infine che, benché l'aiuto precedentemente ricevuto da Telecom Italia nell'ambito del regime di aiuti n. 49/1998 sia incompatibile, l'aiuto notificato non sarà accordato fino al momento in cui l'aiuto precedente sarà recuperato o depositato su un conto bancario bloccato. Di conseguenza, il problema del potenziale effetto cumulativo dell'aiuto incompatibile non recuperato e dell'aiuto notificato, in applicazione della giurisprudenza Deggendorf¹¹, non si pone.

Conclusioni

- (50) Considerato quanto sopra, la Commissione conclude che l'aiuto contenuto nella misura notificata è compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE.

¹¹ Causa C-355/95P, *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) contro Commissione* [1997], Raccolta I-2549, paragrafi 25-27.

VI. DECISIONE

Sulla base della valutazione di cui sopra, la Commissione ha pertanto deciso che l'aiuto al superamento del *digital divide* in Sardegna è compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE.

La Commissione rammenta alle autorità italiane che qualsiasi eventuale modifica della misura notificata dev'essere presentata alla Commissione.

Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non rivelare a terzi, si prega di informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione. Qualora non riceva una richiesta motivata in tal senso entro il termine stabilito, la Commissione presumerà il tacito assenso alla divulgazione a terzi e alla pubblicazione del testo integrale della lettera nella lingua facente fede sul sito Internet:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/.

Tale richiesta deve essere inviata mediante lettera raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale della Concorrenza
Protocollo aiuti di Stato
Rue de Spa 3
B-1049 Bruxelles
Fax No: +32 2 2961242

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi della mia alta stima.

Per la Commissione

Neelie KROES

Membro della Commissione