

Nota esplicativa che accompagna la proposta di revisione degli orientamenti sulle reti a banda larga

Scopo della presente nota è chiarire gli obiettivi e l'ambito di applicazione della proposta di revisione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga ("orientamenti sulle reti a banda larga").

La presenza di reti di comunicazione elettronica efficienti, affidabili e sicure è un elemento essenziale alla base della trasformazione digitale dell'UE. Tali reti sono un fattore fondamentale per colmare il divario digitale attraverso il collegamento di regioni remote e scarsamente popolate dell'UE e per contribuire a un'economia più competitiva e sostenibile. L'impatto della pandemia di COVID-19 sull'economia e sulla società ha accentuato la crescente esigenza di connettività per le persone, le imprese e le istituzioni pubbliche e ha evidenziato il ruolo cruciale delle reti di comunicazione elettronica nella ripresa dalla crisi e nella promozione della resilienza dell'UE.

Gli attuali orientamenti sulle reti a banda larga, adottati nel 2013, precisano i criteri concreti per l'assegnazione di fondi pubblici con l'obiettivo di ridurre al minimo l'impatto sulla concorrenza legato all'introduzione di reti di comunicazione elettronica nelle aree in cui sono maggiormente necessarie. Gli orientamenti mirano a garantire che il sostegno pubblico si traduca in infrastrutture moderne capaci di accrescere il benessere dei consumatori e ridurre il divario digitale laddove gli operatori commerciali non sono incentivati a investire, evitando al contempo l'esclusione degli investimenti privati, il sovvenzionamento di monopoli locali o la discriminazione di determinate tecnologie.

Gli orientamenti del 2013 sulle reti a banda larga sono stati oggetto di una [valutazione](#) tesa a verificare che fossero ancora adeguati allo scopo. I risultati della valutazione sono contenuti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) pubblicato il 7 luglio 2021. Dalla valutazione è emerso che gli orientamenti hanno fornito un quadro adeguato e hanno coadiuvato gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea e della strategia Europa 2020. La valutazione ha anche dimostrato che gli orientamenti esistenti necessitano di alcuni miglioramenti alla luce degli sviluppi tecnologici e del mercato al fine di accompagnare nel modo migliore gli investimenti necessari nei prossimi anni in modo compatibile con il mercato interno. Ciò vale soprattutto nel contesto della ripresa dalla pandemia. Inoltre la valutazione ha dimostrato la pertinenza dei nuovi obiettivi strategici proprio in tale contesto. Tra questi vi sono il sostegno alla transizione digitale, il contributo al conseguimento degli [obiettivi della società del Gigabit europea](#) e l'attuazione della [bussola per il digitale](#). Le reti a banda larga sono anche essenziali per realizzare gli obiettivi di sostenibilità. Scopo della revisione sarà quindi aggiornare le norme vigenti tenendo conto della costante necessità di garantire la compatibilità con il mercato interno alla luce delle politiche e degli sviluppi del mercato pertinenti.

Le disposizioni degli orientamenti sulle reti a banda larga sono integrate dal regolamento generale di esenzione per categoria che stabilisce le condizioni di compatibilità ex ante in base alle quali gli Stati membri possono attuare misure di aiuto di Stato senza darne notifica preventiva alla Commissione. Il 23 luglio 2021 la Commissione ha adottato una [modifica del regolamento generale di esenzione per categoria](#) a corredo del nuovo quadro finanziario pluriennale al fine di agevolare talune misure di aiuto connesse al recupero. La modifica contiene disposizioni sulle reti fisse a banda larga e sulle reti mobili 4G e 5G. Le disposizioni del regolamento generale di esenzione per categoria relative alle reti a banda larga non sono oggetto della presente consultazione.

Le sezioni che seguono forniscono una panoramica dei principali cambiamenti esaminati dalla Commissione in questa fase della revisione. Il testo del progetto di disciplina proposto per la consultazione non è definitivo e sarà riesaminato alla luce dei riscontri e degli elementi di prova ricevuti nell'ambito della presente consultazione.

Le modifiche proposte nel progetto di revisione degli orientamenti sulle reti a banda larga

La revisione degli orientamenti sulle reti a banda larga si basa in larga misura sui risultati, sugli elementi di prova e sui dati raccolti nel contesto della valutazione, combinati con l'esperienza di mercato della Commissione e l'esperienza derivante dalla sua prassi decisionale.

In particolare, il progetto di revisione contiene le modifiche seguenti:

- (i) allineamento della soglia di intervento per il sostegno pubblico a favore delle reti fisse Gigabit agli sviluppi tecnologici e di mercato attuali e previsti;
- (ii) orientamenti sul sostegno allo sviluppo di reti mobili;
- (iii) introduzione di una nuova categoria di possibili aiuti, in particolare sotto forma di misure sul versante della domanda (buoni) per sostenere la diffusione di reti fisse e mobili;
- (iv) orientamenti relativi all'utilizzo di mezzi propri da parte di un operatore per connettersi alle infrastrutture finanziate con fondi pubblici al fine di fornire servizi al di fuori dell'area per la quale è stato concesso l'aiuto;
- (v) adeguamento degli obblighi relativi alla fornitura dell'accesso all'ingrosso al progresso tecnologico;
- (vi) chiarimenti su alcuni concetti, come la mappatura, una consultazione pubblica e una procedura di selezione, come pure un meccanismo di recupero.

L'obiettivo delle modifiche oggetto della presente consultazione è garantire che gli orientamenti sulle reti a banda larga tengano adeguatamente conto degli sviluppi tecnologici e del mercato così come delle priorità della Commissione. Le modifiche proposte mirano a rispecchiare le crescenti esigenze di connettività degli utenti finali e a chiarire le condizioni alle quali gli Stati membri possono concedere sostegni, in particolare per quanto riguarda l'esistenza di un fallimento del mercato e le prestazioni che le reti devono conseguire. Precisando le norme applicabili e, in particolare, le condizioni di compatibilità applicate dalla Commissione, la revisione migliorerà la certezza del diritto e faciliterà l'attuazione delle misure di aiuto, limitando al minimo le possibili distorsioni della concorrenza.

In particolare, il sostegno statale alla realizzazione di infrastrutture mobili e di misure sul versante della domanda è stato finora valutato direttamente ai sensi del TFUE, utilizzando i principi di compatibilità degli aiuti di Stato e facendo riferimento per analogia agli orientamenti sulle reti a banda larga. Le nuove disposizioni chiariranno le condizioni di compatibilità applicate dalla Commissione in relazione a tali misure e terranno conto degli sviluppi del mercato riconosciuti anche nei nuovi obiettivi di connettività dell'UE, che prevedono la copertura 5G per tutte le aree urbane e tutti i principali assi di trasporto entro il 2025 e per tutte le zone abitate entro il 2030, così come un maggiore utilizzo dei servizi fissi e mobili da parte degli utenti finali.

- **Allineamento della soglia d'intervento per gli aiuti a favore delle reti fisse agli sviluppi tecnologici e di mercato attuali e previsti**

Gli orientamenti proposti agevoleranno la diffusione di reti fisse efficienti in modo mirato e sostenibile nelle aree in cui gli operatori privati difficilmente investirebbero o fornirebbero il livello adeguato di infrastruttura necessario per soddisfare le esigenze dei clienti in rapida evoluzione, segnatamente le zone rurali e remote.

Nella fattispecie le modifiche proposte fissano la nuova soglia d'intervento a una velocità di scaricamento di 100 Mbps, con l'obiettivo di raggiungere una velocità di scaricamento di 1 Gbps. Nelle aree in cui le reti esistenti non sono in grado di fornire una velocità di scaricamento di 100 Mbps, la nuova rete dovrà aumentare in modo adeguato (ossia raddoppiare o triplicare) la velocità di scaricamento e potenziare in misura sufficiente la velocità di caricamento rispetto all'infrastruttura esistente. Laddove è presente o programmata almeno una rete in grado di fornire una velocità di scaricamento di 100 Mbps, la nuova rete dovrà almeno triplicare la velocità di scaricamento e aumentare in misura sufficiente la velocità di caricamento rispetto all'infrastruttura esistente. Nelle aree in cui esistono o sono programmate almeno due reti con velocità di scaricamento superiore a 100 Mbps, la nuova rete finanziata con fondi pubblici deve fornire una velocità di scaricamento pari ad almeno 1 Gbps.

Inoltre, tenendo conto del bisogno crescente di maggiore velocità di caricamento, gli orientamenti prevedono la possibilità di investire laddove vi sia una comprovata e non ancora soddisfatta esigenza degli utenti finali di una velocità di caricamento fino a 1 Gbps.

- **Aiuti a favore dello sviluppo di reti mobili**

Le modifiche proposte comprendono nuove disposizioni relative allo sviluppo di reti mobili e precisano i principi di compatibilità al riguardo.

L'approccio si basa sulle norme e sui principi applicabili alle reti fisse e si ispira alla prassi decisionale.

La scelta dei beneficiari privati avverrà tramite una procedura di selezione su base competitiva, in linea con i principi e lo spirito delle norme in materia di appalti pubblici e nel rispetto del principio della neutralità tecnologica.

L'intervento statale sarà limitato alle aree che presentano fallimenti del mercato individuati mediante mappatura e consultazione pubblica sulla base dei criteri che gli Stati membri ritengono adeguati a rispondere alle esigenze degli utenti finali, in particolare per quanto riguarda la velocità. La consultazione pubblica in corso offre alle parti interessate l'opportunità di presentare osservazioni su questo punto. La Commissione invita soprattutto a indicare su quali criteri di riferimento e relativi valori dovrebbero basarsi l'individuazione dei fallimenti del mercato nel settore delle reti mobili, in particolare in termini di velocità, e la contemporanea attenuazione dei rischi di distorsione della concorrenza.

Per garantire l'effetto di incentivazione del sostegno statale, l'infrastruttura sovvenzionata non sarà presa in considerazione ai fini del rispetto degli obblighi di copertura derivanti dalle condizioni connesse al diritto d'uso dello spettro radio. Gli aiuti di Stato non possono essere utilizzati per adempiere a tali obblighi in quanto è improbabile che abbiano un effetto di incentivazione e siano quindi compatibili con il mercato interno. Detti aiuti possono tuttavia essere concessi per fornire una qualità di servizio superiore ai requisiti previsti da tali obblighi.

La nuova rete dovrà garantire miglioramenti significativi rispetto alle reti esistenti in termini di disponibilità, capacità, velocità e concorrenza dei servizi mobili. Ad esempio, si ritiene che le reti 5G autonome garantiscano un miglioramento significativo rispetto alle generazioni precedenti e alle reti 5G non autonome.

Infine l'accesso effettivo e pienamente libero all'infrastruttura sovvenzionata dovrà essere garantito a condizioni eque e non discriminatorie a tutti coloro che ne fanno richiesta.

- **Aiuti sotto forma di misure sul versante della domanda (buoni) per sostenere la diffusione di reti fisse e mobili**

La diffusione di servizi fissi o mobili può essere stimolata attraverso molteplici misure sul versante della domanda. Gli orientamenti proposti esaminano tali possibilità e riconoscono che alcune di esse potrebbero non costituire aiuti di Stato, come nel caso delle misure di carattere generale non mirate a operatori specifici, quali le campagne di informazione o l'aggregazione della domanda. Nel caso delle misure che invece costituiscono aiuti, gli orientamenti proposti si richiameranno alla prassi decisionale e codificheranno i criteri di compatibilità per le due forme più frequenti di interventi sul versante della domanda, vale a dire i buoni a carattere sociale e i buoni per il collegamento a Internet.

I buoni a carattere sociale saranno considerati compatibili se incentivano i consumatori in situazioni di precarietà (ad esempio persone/famiglie a basso reddito o particolari categorie di utenti finali come gli studenti) ad acquistare o mantenere servizi a banda larga fissi e/o mobili di qualità adeguata, purché siano soddisfatte determinate condizioni, tra cui il rispetto del principio di neutralità tecnologica.

I buoni per il collegamento a Internet che stimolano l'utilizzo di una determinata categoria di servizi per i quali si registra una carenza di domanda possono essere destinati tanto ai consumatori quanto agli utenti finali commerciali. Tali buoni saranno considerati compatibili se promuovono la diffusione di servizi fissi e mobili di qualità adeguata e se sono soddisfatte determinate condizioni, tra cui la limitazione nel tempo, la proporzionalità e la neutralità tecnologica dei sistemi di buoni.

Per entrambe le tipologie di buoni sarà necessario istituire un registro online, aperto e trasparente dei fornitori ammissibili (o un metodo alternativo equivalente) a partire dal quale i consumatori e le imprese possano scegliere liberamente il proprio fornitore di servizi, al fine di garantire l'apertura, la trasparenza e la natura non discriminatoria della misura.

- **Orientamenti relativi all'utilizzo di mezzi propri da parte di un operatore per connettersi alle infrastrutture finanziate con fondi pubblici al fine di fornire servizi al di fuori dell'area per la quale è stato concesso l'aiuto ("estensioni private")**

Le modifiche proposte intendono chiarire che sono consentite estensioni private da parte dei richiedenti l'accesso. Nel caso dei beneficiari degli aiuti, tali espansioni private sono ammesse a meno che la mappatura e la consultazione pubblica non dimostrino che esse creerebbero una grave distorsione della concorrenza. Una grave distorsione della concorrenza potrebbe verificarsi, ad esempio, se a) l'estensione privata raggiunge un'area adiacente già servita da almeno due reti che forniscono velocità comparabili a quelle della rete finanziata dallo Stato o b) nell'area adiacente esiste almeno una rete comparabile entrata in funzione meno di cinque anni prima dell'entrata in funzione della rete finanziata dallo Stato. Se sono soddisfatte le condizioni di cui alle lettere a) o b), l'estensione privata nell'area adiacente può essere autorizzata solo due anni dopo l'entrata in funzione della rete sovvenzionata dallo Stato.

- **Adeguamento degli obblighi relativi alla fornitura dell'accesso all'ingrosso al progresso tecnologico**

Gli attuali orientamenti sulle reti a banda larga richiedono un effettivo accesso all'ingrosso alle reti fisse finanziate dallo Stato (compresa la disaggregazione fisica completa e la disaggregazione "virtuale") per rafforzare la concorrenza ed evitare la creazione, con fondi pubblici, di monopoli regionali.

Tuttavia i costi legati alla concessione di tale accesso potrebbero far aumentare l'importo definitivo dell'aiuto concesso. Al fine di ridurre i costi, gli orientamenti proposti prevedono alcune deroghe e differenziano i tipi di prodotti di accesso all'ingrosso offerti dalle reti fisse di accesso oggetto di sovvenzioni in funzione della situazione concorrenziale di una determinata area d'intervento. In linea con tali premesse, nelle aree caratterizzate da una concorrenza limitata si applicheranno obblighi di accesso meno rigorosi, vale a dire l'accesso virtuale disaggregato (*Virtual Unbundled Local Access* — VULA) in luogo della disaggregazione fisica. Per contro, nelle aree caratterizzate da una forte

concorrenza, la prassi degli orientamenti attuali rimarrà invariata e sarà sempre obbligatorio offrire un accesso fisico pieno ed effettivo.

Per gli interventi a sostegno delle reti mobili di accesso, la rete finanziata dallo Stato deve offrire la gamma più ampia possibile di prodotti di accesso all'ingrosso, tra cui l'accesso bit-stream, l'accesso a tralicci/piloni/torri e, nel momento in cui diventano disponibili, i prodotti di accesso necessari per valorizzare le caratteristiche più avanzate delle reti 5G e delle future generazioni di reti mobili. L'effettivo accesso può comprendere l'accesso a componenti della rete non finanziate con fondi pubblici ma necessarie per consentire al soggetto interessato all'accesso di fornire i propri servizi.

Per gli interventi nelle reti di backhauling, la rete finanziata dallo Stato deve garantire l'accesso bit-stream e l'accesso a tralicci/piloni/torri, cavidotti e fibre spente.

- **Chiarimenti e ulteriori orientamenti su alcuni concetti quali: mappatura, consultazione pubblica, procedura di selezione, prezzi di accesso all'ingrosso e meccanismo di recupero**

Mappatura

I nuovi orientamenti includeranno un nuovo allegato recante indicazioni sulle modalità di svolgimento dell'esercizio di mappatura sia per le reti di accesso fisse che per quelle mobili. La metodologia si basa principalmente sulla vasta esperienza acquisita dalla Commissione nella valutazione dei casi relativi alla banda larga. Inoltre essa trae fondamento dal lavoro svolto dal BEREC in collaborazione con la Commissione per l'elaborazione di orientamenti volti ad assistere le ANR nell'applicazione coerente delle mappature geografiche relative allo sviluppo delle reti; dagli "Orientamenti del BEREC sulle reti ad altissima capacità" e dai precedenti progetti realizzati dalla DG CNECT in collaborazione con la DG COMP sulla mappatura delle reti a banda larga.

Consultazione pubblica

Gli orientamenti proposti mirano a fornire ulteriori indicazioni e chiarimenti sulle modalità di svolgimento delle consultazioni pubbliche. In particolare, essi chiariscono la durata di una consultazione pubblica (almeno 30 giorni) e il termine entro il quale gli Stati membri devono avviare una procedura di selezione o avviare l'attuazione della misura nel caso dei modelli di investimenti diretti. Forniscono inoltre una metodologia per la valutazione e il monitoraggio dei futuri piani di investimento privati.

Procedura di selezione aperta

Gli orientamenti proposti esaminano l'uso di requisiti ambientali o energetici come criteri qualitativi. Le modifiche intendono chiarire che il concetto di criteri qualitativi potrebbe anche comprendere criteri ambientali ed energetici coerenti con gli obiettivi strategici stabiliti.

Prezzo di accesso all'ingrosso

Gli orientamenti proposti chiariscono l'ambito di applicazione delle varie metodologie (prezzo pubblicato, prezzo regolamentato, prezzo basato sui costi). Codificano inoltre la prassi relativa ai casi in cui non esiste un parametro di riferimento adeguato o un prodotto regolamentato e precisano il ruolo dell'importo dell'aiuto nella determinazione del prezzo all'ingrosso.

Meccanismo di recupero

Gli orientamenti proposti chiariscono le norme del meccanismo di recupero e abbassano la soglia per la sua applicazione (da 10 milioni di EUR a 5 milioni di EUR).