2023/2524

24.11.2023

DECISIONE (UE) 2023/2524 DELLA COMMISSIONE

del 10 agosto 2023

relativa all'aiuto di Stato SA.34001 (2017/C) concesso dal Regno di Spagna a favore di Telecom Castilla La Mancha SA

[notificata con il numero C(2023) 5414]

(Il testo in lingua spagnola è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

visto l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([1]),

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni conformemente a detti articoli ([2]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. Procedimento

(1) Nel dicembre 2011 la Commissione ha ricevuto una denuncia secondo la quale il governo della Regione autonoma Castilla-La Mancha (*Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, «JCCM») aveva concesso un aiuto di Stato alla società di telecomunicazioni Telecom Castilla La Mancha SA («Telecom CLM»), un operatore di comunicazioni elettroniche attivo nella Regione autonoma Castilla-La Mancha, mediante l'aggiudicazione di un appalto per la costruzione e la gestione di una rete a banda larga di base senza fili (in prosieguo «la misura»).

(2) Il 16 gennaio 2012 la Commissione ha chiesto al Regno di Spagna di presentare osservazioni su tale denuncia. Il Regno di Spagna ha trasmesso informazioni alla Commissione il 12 marzo 2012. Il 21 giugno 2012 la Commissione ha trasmesso ulteriori domande, alle quali il Regno di Spagna ha risposto il 25 luglio 2012. Il Regno di Spana ha trasmesso informazioni supplementari in data 3 aprile 2013, 24 giugno 2014, 4 luglio 2016 e 18 luglio 2016. Il 17 gennaio 2017 la Commissione ha posto ulteriori quesiti, ai quali il Regno di Spagna ha risposto il 3 febbraio 2017.

(3) Con lettera del 19 luglio 2017, la Commissione ha informato il Regno di Spagna in merito alla sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) («decisione di avvio del procedimento») in relazione al presunto aiuto.

(4) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([3]). La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto.

(5) Il Regno di Spagna ha presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento con lettera del 22 settembre 2017.

(6) Il 6 novembre 2017 la Commissione ha ricevuto osservazioni da una parte interessata, Telecom CLM. La Commissione ha trasmesso tali osservazioni al Regno di Spagna offrendo la possibilità di presentare osservazioni. Il Regno di Spagna, con lettera del 15 gennaio 2018, ha informato la Commissione di non avere osservazioni da presentare.

([1]) GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9.
([2]) Aiuto di Stato — Spagna — Aiuto di Stato SA.34001 (2017/C) — Presunto aiuto a favore di Telecom Castilla-La Mancha — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 336 del 6.10.2017, pag. 20).
([3]) Cfr. la nota 2.

(7) Con lettera del 21 dicembre 2018, la Commissione ha trasmesso ulteriori domande al Regno di Spagna, che ha risposto a tali quesiti con lettera ricevuta l'11 febbraio 2019.

2. **Descrizione dettagliata della misura**

2.1. **Contesto**

(8) La Regione autonoma Castilla-La Mancha era caratterizzata da un tasso di diffusione delle infrastrutture a banda larga per abitante inferiore alla media spagnola ([4]). A eccezione delle città di Toledo, Ciudad Real, Albacete, Cuenca e Guadalajara di tale Regione autonoma, il tasso di diffusione della banda larga (fissa e mobile) nella Regione autonoma era notevolmente inferiore a quello del resto del paese ([5]).

(9) Pertanto, negli anni precedenti la misura, la JCCM aveva cercato di sviluppare l'infrastruttura a banda larga nella Regione autonoma e di migliorare l'accesso alla banda larga in tutto il territorio, compresi gli insediamenti periferici e a bassa densità demografica, partecipando a vari programmi nazionali di sviluppo infrastrutturale. Nonostante la partecipazione della JCCM a tali programmi, nel 2010 la Regione autonoma non disponeva ancora di una copertura completa della banda larga di base. Alla luce di tale situazione, la JCCM ha stabilito che la fornitura dell'accesso alla banda larga per tutti i residenti della Regione autonoma rappresentava una priorità e ha elaborato un progetto per conseguire tale obiettivo.

2.2. **Obiettivo della misura**

(10) L'obiettivo della misura era garantire la copertura con la banda larga di base [velocità di download minima di due megabits al secondo (Mbps) presso gli utenti finali] in tutte le zone abitate della Regione autonoma Castilla-La Mancha sprovviste dell'infrastruttura a banda larga o nelle quali tale infrastruttura difficilmente sarebbe stata sviluppata nel breve termine, ossia le zone che si qualificavano come aree «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009 applicabili all'epoca ([6]). A tal fine, il progetto prevedeva che un operatore terzo (designato tramite una procedura di gara aperta) sviluppasse una rete a banda larga di base e la gestisse per tutta la durata del progetto, mentre la JCCM avrebbe acquisito la proprietà della rete. Era esplicitamente previsto che l'aggiudicatario, oltre a sviluppare e gestire la rete, avrebbe fornito anche servizi al dettaglio agli utenti finali (servizi di accesso a internet e telefonia IP/voice over IP). La gestione della rete sarebbe stata effettuata per conto e a rischio dell'aggiudicatario, che avrebbe dovuto garantire la manutenzione della rete e coprire tutti i costi di gestione. La JCCM non avrebbe percepito introiti dalla gestione della rete, ma non avrebbe neanche sostenuto alcun costo a tale riguardo.

2.3. **Progetto e bilancio**

(11) Il 13 maggio 2010 la JCCM ha indetto una gara d'appalto aperta e ha pubblicato un invito a presentare offerte nella *Gazzetta ufficiale di Castilla-La Mancha* per la fornitura di una rete a banda larga di base, compresi lo sviluppo e la gestione delle infrastrutture necessarie, inizialmente in 478 aree interessate, che sono state poi ridotte a 461 in seguito all'analisi di mercato (cfr. il considerando 12). Tutte le imprese registrate come operatori di telecomunicazioni presso la Commissione per il mercato delle telecomunicazioni (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, «CMT») potevano presentare un'offerta. Le 461 aree interessate erano costituite da insediamenti rurali situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha, con una popolazione media di 35 abitanti ([7]). Il progetto copriva quindi una popolazione totale di circa 16 000 abitanti. Le offerte dovevano essere valutate dall'Ufficio appalti dell'assessorato regionale dell'Industria, dell'energia e dell'ambiente ([8]).

([4]) Un tasso del 17,1 % nella Regione autonoma Castilla-La Mancha rispetto al 20,7 % dell'intera Spagna; cfr. la relazione della Commissione per il mercato delle telecomunicazioni del 23 giugno 2011, MTZ 2010/2249, pag. 6, disponibile all'indirizzo: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf.

([5]) Cfr. la relazione della Commissione per il mercato delle telecomunicazioni del 23 giugno 2011, MTZ 2010/2249, pag. 7, disponibile all'indirizzo: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf.

([6]) Comunicazione della Commissione dal titolo «Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga» (GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7), («gli orientamenti sulla banda larga del 2009»).

([7]) Cfr. anche i considerando da 15 a 20 per una descrizione dei criteri di aggiudicazione applicati nel contesto della gara d'appalto.

([8]) Composizione dell'Ufficio appalti: presidente: direttrice generale per la Società dell'informazione e le telecomunicazioni dell'assessorato regionale; quattro membri: un rappresentante del Controllore generale (*Intervención General*), un rappresentante del servizio giuridico dell'assessorato regionale, due rappresentanti della direzione generale per la Società dell'informazione e le telecomunicazioni.

(12) Al fine di individuare le aree interessate, la JCCM ha effettuato un'analisi di mercato che ha definito le zone coperte dalle reti a banda larga esistenti nella Regione autonoma Castilla-La Mancha e le zone sprovviste di tali reti. L'analisi di mercato si è basata sulle informazioni pervenute nel corso delle consultazioni bilaterali con tutti gli operatori a banda larga che la JCCM sapeva operare nella Regione autonoma ([9]). Tali informazioni hanno permesso di delineare una mappatura particolareggiata dell'infrastruttura esistente e di avere una panoramica dei piani di sviluppo degli operatori a banda larga su un orizzonte temporale pertinente di tre-quattro anni. La JCCM ha inoltre analizzato tutti i piani territoriali di sviluppo annuale presentati dagli operatori di rete registrati presso la CMT negli anni precedenti ([10]). L'analisi di mercato ha concluso che non vi erano reti a banda larga di base nelle aree interessate e che nei tre-quattro anni successivi alle consultazioni non erano previsti investimenti nello sviluppo della banda larga in tali aree.

(13) La JCCM aveva effettuato in precedenza tre studi sui costi stimati dello sviluppo di una rete a banda larga di base che garantisse la copertura dell'intera Regione autonoma e le relative relazioni erano state trasmesse alla JCCM nel novembre 2008, nell'ottobre 2009 e nel febbraio 2010. Dagli studi emergeva che l'opzione meno costosa sarebbe stata una soluzione a banda larga senza fili, con un costo di circa 17-20 milioni di EUR. Poiché il bilancio massimo disponibile per il progetto ammontava a 16 milioni di EUR, le 461 aree interessate sono state suddivise in 311 aree di copertura obbligatoria e 150 aree facoltative supplementari. La suddivisione delle aree interessate in aree obbligatorie e facoltative è stata effettuata in base alle dimensioni della popolazione. Le 311 aree interessate obbligatorie avevano un minimo di dodici abitanti; tutte le aree interessate facoltative avevano meno di dodici abitanti.

(14) I fondi sono stati accantonati in egual misura dal ministero dell'Ambiente e dell'ambiente rurale e marino (*Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*, «il MARM») e dalla JCCM, ciascuno con un contributo pari a 8 milioni di EUR dai rispettivi bilanci, nazionale e regionale. I fondi erano stati assegnati alla realizzazione di tale progetto in un accordo di collaborazione tra il MARM e la JCCM sottoscritto nel quadro di un programma di sviluppo rurale sostenibile firmato il 12 novembre 2009.

(15) I criteri di aggiudicazione utilizzati dalla JCCM sono stati illustrati dettagliatamente nel «capitolato d'oneri» e nelle «specifiche tecniche» definiti prima della pubblicazione della procedura di gara. I criteri di aggiudicazione sono stati organizzati in un sistema di punteggio con un massimo di 100 punti. Un massimo di 64 punti poteva essere ottenuto soddisfacendo i «criteri oggettivi», quali il numero di famiglie supplementari coperte dalla nuova rete, la qualità dei servizi al dettaglio offerti, l'importo dei fondi necessari, ecc. Un massimo di 36 punti poteva essere ottenuto soddisfacendo i «criteri soggettivi», in base ai quali la JCCM valutava: i) la soluzione tecnica proposta; ii) il piano di gestione delle infrastrutture e dei problemi presentato; iii) il livello di assistenza e di sostegno che l'offerente proponeva di fornire nel processo di restituzione della rete al JCCM in seguito alla scadenza del contratto; iv) un'eventuale offerta vincolante di acquisto della rete dalla JCCM dopo la scadenza del contratto; e v) il livello di dettaglio fornito dall'offerente nel suo piano di restituzione della rete.

(16) Le ponderazioni assegnate a ciascun criterio di aggiudicazione erano indicate nel «capitolato d'oneri», in cui veniva specificato il punteggio massimo ottenibile per ciascun criterio e sottocriterio di aggiudicazione.

(17) Per quanto riguarda i requisiti tecnici della rete a banda larga di base, nei documenti di gara la JCCM richiedeva per tutte le aree di copertura obbligatoria una velocità di download minima di 2 Mbps, estendibile a un minimo di 4 Mbps, e una velocità di upload di 512 Kbps. Prescriveva anche una latenza massima di 150 ms e un *jitter* massimo di 30 ms. La rete doveva garantire inoltre almeno il 20 % della velocità nominale stabilita da contratto nei periodi di carico massimo ([11]). La durata di tali periodi di carico massimo a velocità di trasmissione inferiori per utente finale non doveva essere superiore a due ore al giorno. I volumi di dati a disposizione degli utenti finali dovevano essere illimitati.

([9]) Gli operatori consultati sono stati Abertis Telecom S.A., Telefónica España S.A., Telecom CLM, IberBand S.A., Radio Banda Ancha, Ensinca Networks S.L. e gli operatori di reti mobili Orgedor, Yoigo, Vodafone España S.A.U. e Telefónica Móviles S.A.

([10]) Tutti gli operatori di rete a banda larga della Regione autonoma Castilla-La Mancha erano giuridicamente tenuti a presentare ogni anno alla JCCM un piano territoriale di sviluppo delle reti, corredato di una relazione che specificasse l'ubicazione delle loro infrastrutture esistenti, con un allegato per tutte le nuove infrastrutture previste.

([11]) Conformemente alle specifiche tecniche: «Nei momenti di massima affluenza di utenti (periodi di carico massimo) deve essere garantita una velocità minima per utente pari al 20 % della velocità nominale stabilita da contratto e in nessun caso il volume di traffico in entrata o in uscita dall'utente deve essere limitato».

(18) La JCCM richiedeva inoltre all'aggiudicatario di prestare servizi di telefonia IP/VoIP ([12]) e fornire un punto di interconnessione di rete che consentisse a operatori terzi di ottenere accesso all'ingrosso alla rete. Nella clausola 4.2 delle «specifiche tecniche», la JCCM stabiliva che gli offerenti dovevano offrire servizi di accesso all'ingrosso affinché altri operatori di comunicazioni elettroniche potessero fornire agli utenti finali delle aree interessate, a livello di vendita al dettaglio, servizi a banda larga di base conformi ai parametri di qualità, affidabilità e disponibilità imposti in suddetto documento. L'aggiudicatario era tenuto a completare lo sviluppo della rete a banda larga di base entro un anno dalla firma del contratto.

(19) Le «specifiche tecniche» operavano una distinzione tra due componenti differenti della rete a banda larga di base da sviluppare: i) la «rete di accesso» e ii) la «rete di trasporto». Per rete di accesso si intendeva la sezione della rete a banda larga situata tra il nodo di accesso e l'utente finale. La rete di trasporto consisteva nella rete di interconnessione tra i nodi centrali dell'operatore e le apparecchiature di accesso. La rete di accesso poteva funzionare via cavo o senza fili e l'aggiudicatario doveva fornire tutte le apparecchiature necessarie, escluse quelle degli utenti finali. La rete di trasporto doveva consistere in una rete multiservizio in grado di supportare servizi di comunicazione elettronica diversi dai servizi a banda larga di base.

(20) Inoltre le «specifiche tecniche» consentivano il riutilizzo delle infrastrutture esistenti, in particolare l'infrastruttura utilizzata per il passaggio dalla televisione analogica terrestre alla televisione digitale terrestre nella Regione autonoma Castilla-La Mancha («l'infrastruttura TDT»).

(21) Secondo le autorità spagnole, il bando di gara pubblicato nella Gazzetta ufficiale di Castilla-La Mancha conteneva un link al sito web della JCCM ([13]), dove era possibile consultare il «capitolato d'oneri» e le «specifiche tecniche», oltre a una pagina di domande frequenti. A detta delle autorità spagnole, tale sito web forniva una serie di domande e risposte relative alla procedura e conteneva un elenco delle infrastrutture utilizzate per l'attuazione del piano di passaggio alla televisione digitale terrestre (TDT), nonché i dati di contatto dei relativi proprietari, che erano stati contrattualmente obbligati a concedere accesso a tale infrastruttura a tutti gli offerenti al fine di creare una rete a banda larga di base ([14]).

(22) La JCCM ha ricevuto cinque offerte. Due offerte, di Telecom CLM e Telefónica España S.A. (Telefónica), soddisfacevano tutti i requisiti tecnici e sono state esaminate nel corso del processo di selezione.

(23) L'offerta di Telecom CLM prevedeva una soluzione senza fili basata sulla tecnologia WIMAX per il 100 % delle aree interessate obbligatorie e per circa il 56 % delle ulteriori aree interessate facoltative. Per le restanti aree facoltative, Telecom CLM proponeva una soluzione satellitare. Tale combinazione garantiva una copertura a banda larga di base per tutte le aree interessate (obbligatorie e facoltative) specificate nei documenti di gara. Telecom CLM si proponeva di creare e gestire la rete per 15,85 milioni di EUR, ricevendo 1,76/10 punti per il criterio del prezzo nella procedura di selezione.

(24) Sebbene la soluzione satellitare proposta da Telecom CLM per circa il 44 % delle aree interessate facoltative non soddisfacesse i requisiti tecnici relativi alla latenza e al *jitter* massimi, l'offerta di Telecom CLM era ammissibile in quanto tali requisiti tecnici erano applicabili solo alle aree interessate obbligatorie (cfr. il considerando 17) e, per queste aree, l'offerta di Telecom CLM si basava sulla tecnologia WIMAX, che garantiva il rispetto di detti requisiti.

([12]) La telefonia IP/VoIP è un metodo per fornire comunicazioni vocali e sessioni multimediali tramite reti IP (protocollo internet), come internet. Il termine si riferisce quindi alla fornitura di servizi di comunicazione via internet e non attraverso la rete telefonica pubblica commutata.

([13]) www.jccm.es/contratacion: il sito web non era più accessibile al momento dell'indagine formale e pertanto non è stato possibile verificarne il contenuto.

([14]) Tale obbligo figurava già negli accordi di cooperazione tra la JCCM e le autorità locali proprietarie della maggior parte delle infrastrutture passive pertinenti. Tali accordi erano stati conclusi per agevolare il passaggio dalla televisione analogica terrestre alla TDT e imponevano ai comuni di concedere l'accesso a tale infrastruttura per qualsiasi futuro sviluppo di reti a banda larga. Gli altri proprietari dell'infrastruttura passiva pertinente erano Telecom CLM e Abertis Telecom S.A., entrambi beneficiari di aiuti per il passaggio alla TDT, i quali erano soggetti ai medesimi obblighi nei loro contratti di concessione di aiuti per tale passaggio.

(25) L'offerta di Telecom CLM prevedeva l'installazione di un punto di interconnessione a Toledo e conteneva le condizioni generali per la concessione dell'accesso alla rete a operatori di rete terzi. Telecom CLM ha ricevuto un totale di 76,13/100 punti (44,93 punti per i «criteri oggettivi» e 31,2 punti per i «criteri soggettivi»), ottenendo per il criterio di aggiudicazione relativo al prezzo di accesso all'ingrosso 0/7 punti, in quanto i suoi prezzi erano superiori a quelli offerti da Telefónica.

(26) L'offerta di Telefónica prevedeva una soluzione tecnologica combinata che si prefiggeva di coprire le 311 aree interessate obbligatorie mediante la tecnologia WIMAX (per 218 aree interessate), la tecnologia xDSL (per 58 aree interessate) e la tecnologia mobile 3G (per 35 aree interessate). Telefónica intendeva coprire circa un terzo delle aree facoltative mediante la tecnologia WIMAX, mentre circa due terzi di tali aree sarebbero rimasti scoperti. Telefónica, facendo ampio affidamento sulla propria infrastruttura di rete mobile esistente, si proponeva di creare e gestire la rete per 16 milioni di EUR, ricevendo un totale di 46,22/100 punti (26,07 punti per i «criteri oggettivi» e 20,15 punti per i «criteri soggettivi»). Tale punteggio includeva 0/10 punti per il criterio del prezzo e 2/7 punti per il criterio di aggiudicazione relativo al prezzo di accesso all'ingrosso.

(27) Il 17 agosto 2010, in seguito alla procedura di selezione, la JCCM ha aggiudicato l'appalto a Telecom CLM per 15,85 milioni di EUR. Il 13 settembre 2010 la JCCM e Telecom CLM hanno firmato il contratto. Telecom CLM ha iniziato a gestire la rete il 19 settembre 2012.

(28) Telecom CLM ha ricevuto l'importo di 15,85 milioni di EUR in cinque rate tra il 20 aprile 2012 e il 26 novembre 2012.

(29) In due occasioni Telecom CLM ha migliorato volontariamente le prestazioni della rete a banda larga di base fornita nell'ambito del contratto. Il primo miglioramento è diventato operativo il 28 aprile 2016 e consisteva in un aumento della velocità di download minima a 5 Mbps. Un secondo miglioramento è stato introdotto il 4 maggio 2018 e consisteva in un aumento della velocità di download minima a 10 Mbps.

(30) La misura non è stata notificata alla Commissione.

2.4. **Durata**

(31) Il contratto aveva una durata di cinque anni, con possibilità di rinnovo di due anni, durante i quali l'aggiudicatario era tenuto a garantire la gestione della rete. Il contratto è stato rinnovato due volte, prima nel 2017 per un anno, fino al settembre 2018, e poi nel 2018, fino al settembre 2019.

2.5. **Beneficiario**

(32) Il presunto beneficiario è Telecom CLM, una società privata con sede a Toledo (Spagna), attiva nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica (televisione, radio e banda larga) e controllata da Equitix Investment Management Limited, un'impresa di investimento. La JCCM detiene circa il 45 % delle azioni di Telecom CLM.

(33) Nel 2008 Telecom CLM possedeva 138 centri della televisione analogica terrestre che facevano parte della rete televisiva terrestre della Regione autonoma Castilla-La Mancha, costituita da circa 500 centri di trasmissione. Nell'ambito del passaggio alla TDT, nel periodo 2008-2009 Telecom CLM aveva ricevuto un aiuto pubblico pari a i) 13,2 milioni di EUR per digitalizzare i propri centri di trasmissione mediante l'installazione di apparecchiature TDT; ii) 6,4 milioni di EUR per gestire e mantenere la rete della Regione autonoma Castilla-La Mancha; e iii) 2,26 milioni di EUR per costruire venti nuovi centri di trasmissione della TDT ([15]).

([15]) Telecom CLM è diventata proprietaria di sei di tali centri e ha riutilizzato un centro per la rete a banda larga di base.

(34) Il 1º ottobre 2014 la Commissione ha adottato la decisione C(2014) 6846 final, nella quale concludeva che l'aiuto pubblico ricevuto da Telecom CLM costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno e ne ordinava il rimborso. ([16])

(35) Nel 2018 la Corte di giustizia, nelle sentenze del 26 aprile 2018, *Cellnex Telecom/Commissione*, cause riunite C-91/17 P e C-92/17 P, e del 20 settembre 2018, *Spagna/Commissione*, C-114/17 P, ha confermato la decisione di recupero. ([17]) Il 18 agosto 2022 Telecom CLM ha rimborsato la totalità del capitale dell'aiuto e degli interessi di recupero ai sensi della procedura di rimborso per la diffusione della TDT nella Regione autonoma Castilla-La Mancha (SA.27408).

2.6. **Indagine della Commissione per il mercato delle telecomunicazioni (CMT) della Spagna**

(36) Il 20 dicembre 2010 la CMT ha avviato d'ufficio un procedimento amministrativo per esaminare le condizioni di gestione della rete a banda larga di base concordate tra la JCCM e Telecom CLM nel contratto firmato il 13 settembre 2010, nonché gli eventuali effetti anticoncorrenziali conseguenti.

(37) La CMT ha concluso, nella sua decisione del 23 giugno 2011 ([18]), che il prezzo del servizio di accesso indiretto all'ingrosso offerto da Telecom CLM a terzi era troppo elevato e, di fatto, troppo vicino al prezzo al dettaglio del mercato per i servizi a banda larga di base nella Regione autonoma. Secondo la CMT, il prezzo del servizio di accesso indiretto all'ingrosso offerto da Telecom CLM non avrebbe lasciato ai prestatori di servizi terzi un margine sufficiente per ottenere un profitto adeguato dalla fornitura di servizi a banda larga al dettaglio agli utenti finali mediante l'utilizzo dei servizi di accesso all'ingrosso forniti da Telecom CLM. Inoltre la CMT ha constatato che né i documenti di gara né il contratto firmato dalla JCCM e da Telecom CLM nel settembre 2010 prevedevano un meccanismo di recupero inteso a evitare un eccesso di compensazione dell'aggiudicatario qualora la domanda di servizi a banda larga nella zona in questione fosse aumentata al di sopra dei livelli previsti, obbligandolo a rimborsare gli utili in eccesso.

(38) Nella sua decisione del 23 giugno 2011, la CMT ha ordinato i) a Telecom CLM di ridurre il prezzo imposto agli operatori terzi per il servizio di accesso indiretto all'ingrosso; e ii) al JCCM di introdurre nel contratto firmato con Telecom CLM nel settembre 2010 un meccanismo di recupero che obbligasse Telecom CLM a rimborsare la percentuale di utili in eccesso equivalente alla quota rappresentata dai 15,85 milioni di EUR sul costo totale del progetto.

2.7. **Modifica dei prezzi di accesso all'ingrosso e meccanismo di recupero**

(39) Telecom CLM offriva un servizio di accesso indiretto alla rete all'ingrosso per consentire a operatori terzi di fornire agli utenti finali delle aree interessate servizi a banda larga al dettaglio conformi ai requisiti di qualità, affidabilità e disponibilità stabiliti nei documenti di gara per i servizi al dettaglio. A seguito della decisione della CMT, secondo cui il prezzo all'ingrosso inizialmente offerto da Telecom CLM (34,50 EUR) era troppo vicino ai prezzi al dettaglio che la società stessa offriva agli utenti finali (37,50 EUR) ed era anche superiore ad altri prezzi praticati nel settore per i servizi di accesso indiretto all'ingrosso, Telecom CLM ha riesaminato l'offerta di prezzi del suo servizio di accesso indiretto all'ingrosso, ha modificato e ridotto tale offerta con effetto dal 15 luglio 2011 e l'ha trasmessa alla CMT e alla JCCM, che l'hanno approvata il 29 luglio 2011.

(40) Il prezzo del servizio di accesso indiretto all'ingrosso presentato è stato ridotto a 23,70 EUR, rispetto al prezzo iniziale di 34,50 EUR, con una riduzione del 31,3 %, determinando prezzi di accesso all'ingrosso inferiori del 36,8 % rispetto ai prezzi al dettaglio praticati da Telecom CLM.

([16]) Decisione C(2014) 6846 final della Commissione, del 1º ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.27408 (C 24/2010) (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009) concesso dalle autorità di Castilla-La Mancha a favore della diffusione della televisione digitale terrestre in zone remote e meno urbanizzate della regione Castilla-La Mancha (diffusione della TDT in Castilla-La Mancha; SA.27408, 1.10.2014), disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237771/237771_1751092_313_4.pdf.

([17]) Sentenze della Corte di giustizia del 26 aprile 2018, Cellnex Telecom/Commissione, cause riunite C-91/17 P e C-92/17 P, ECLI:EU:C:2018:284, e del 20 settembre 2018, Spagna/Commissione, C-114/17 P, ECLI:EU:C:2018:753.

([18]) *Risoluzione, del 23 giugno 2011, relativa alla procedura per l'imposizione di condizioni per la gestione di una rete a banda larga nelle zone rurali della Regione autonoma Castilla-La Mancha* (MTZ 2010/2249) disponibile all'indirizzo: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025.pdf.

(41) I documenti di gara non stabilivano inizialmente il requisito di un meccanismo di recupero poiché considerato superfluo, in quanto si era giunti alla conclusione che l'importo massimo dell'aiuto, pari a 16 milioni di EUR, difficilmente sarebbe stato sufficiente per lo sviluppo della rete e, pertanto, si era ritenuto improbabile che il progetto diventasse redditizio. Ciononostante, la CMT ha deciso che la JCCM doveva imporre a Telecom CLM un meccanismo di recupero affinché, in caso di aumento della domanda o di una variazione del volume d'affari che comportasse un mutamento dei rendimenti derivanti dalla gestione della rete superiore ai rendimenti medi del settore, una percentuale dell'utile in eccesso equivalente a quella rappresentata dall'aiuto ricevuto rispetto all'investimento totale dovesse essere rimborsata alla JCCM.

(42) La JCCM ha quindi presentato alla CMT il seguente meccanismo di recupero:

«Il piano aziendale figurante nell'offerta in base alla quale è stato aggiudicato il presente appalto prendeva in considerazione una diffusione del servizio di banda del 10 % della popolazione destinataria. Sulla base di tali presupposti, è previsto un fatturato annuo pari a circa il 6,3 % della dotazione di bilancio per l'aggiudicazione dell'appalto (15 845 301,84 EUR).

Nel corso del primo trimestre di ogni anno civile corrispondente al periodo di gestione della rete viene riesaminata la diffusione del servizio a banda larga offerto rispetto alla popolazione destinataria dell'appalto. Sulla base di tale riesame si applicano i seguenti criteri di rimborso:

1) se la diffusione del servizio è pari o inferiore al 12 % della popolazione destinataria, non si applica alcun rimborso;

2) se la diffusione del servizio è superiore al 12 % e pari o inferiore al 15 % della popolazione destinataria, si applica la seguente regola di rimborso:

rimborso (% dotazione di bilancio per l'aggiudicazione) = 0,28 x (diffusione (%) - 12 %);

3) se la diffusione del servizio è superiore al 15 % della popolazione destinataria, si applica la seguente regola di rimborso:

rimborso (% dotazione di bilancio per l'aggiudicazione) = 0,28 x (diffusione (%) - 2,8 %)».

(43) La CMT ha approvato le modifiche proposte. Telecom CLM e la JCCM hanno attuato le misure disposte dalla CMT mediante una clausola aggiuntiva al contratto firmata nel settembre 2010. Il meccanismo di recupero è entrato in vigore il 1º giugno 2012.

2.8. **Denunciante**

(44) Il denunciante, Difusión Herciana S.L., è una società privata con sede a Madrid (Spagna) che fornisce assistenza per i servizi televisivi e di radiodiffusione.

(45) Il denunciante sosteneva che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM costituiva un aiuto di Stato incompatibile a favore di Telecom CLM. A suo parare la procedura di gara non aveva garantito la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'intervento della JCCM non era stato sufficientemente corroborato attraverso una consultazione pubblica e un esercizio di mappatura adeguati. Secondo il denunciante, le aree interessate dal progetto erano in realtà, per la maggior parte, aree «grigie» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, e non aree «bianche». Il denunciante affermava inoltre che il progetto non era tecnologicamente neutro in quanto prevedeva l'utilizzo dell'infrastruttura TDT esistente. Infine, sosteneva che i prezzi di accesso all'ingrosso praticati da Telecom CLM per la rete a banda larga di base erano anticoncorrenziali e lamentava il fatto che il contratto firmato tra la JCCM e Telecom CLM nel settembre 2010 non includesse un meccanismo di recupero.

2.9. **Motivazioni per l'avvio del procedimento**

(46) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha ritenuto che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e che tale aiuto fosse stato concesso in violazione degli obblighi di notifica e di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. In particolare, la Commissione ha ritenuto che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM avesse conferito a quest'ultima un vantaggio economico, sebbene l'appalto fosse stato aggiudicato a seguito di una procedura di gara aperta.

(47) La Commissione ha inoltre espresso dubbi sul fatto che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM fosse compatibile con gli orientamenti sulla banda larga del 2009.

(48) In primo luogo, la Commissione ha ritenuto che la JCCM non avesse consultato pubblicamente le parti interessate in merito a questo specifico investimento pubblico per individuare i piani di investimento privato esistenti o futuri nelle aree interessate, ma avesse effettuato solo un'analisi di mercato al fine di individuare le reti a banda larga esistenti utilizzando i dati già disponibili (cfr. il considerando 30 della decisione di avvio del procedimento). In secondo luogo, la Commissione ha espresso dubbi circa il fatto che la procedura di gara condotta dalla JCCM fosse conforme alle disposizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in materia di trasparenza e offerta economicamente più vantaggiosa (cfr. il considerando 31 della decisione di avvio del procedimento). In terzo luogo, la Commissione nutriva dubbi sul fatto che la misura soddisfacesse la condizione di neutralità tecnologica di cui agli orientamenti sulla banda larga del 2009 (cfr. il considerando 32 della decisione di avvio del procedimento). In quarto luogo, la Commissione ha espresso riserve sul fatto che la misura fosse conforme agli orientamenti sulla banda larga del 2009 per quanto riguarda l'accesso all'ingrosso e un meccanismo di recupero per evitare un eccesso di compensazione (cfr. il considerando 33 della decisione di avvio del procedimento). Infine, in linea con il principio sancito nella causa *Deggendorf* ([19]), la Commissione ha ritenuto che il fatto che Telecom CLM non avesse ancora rimborsato l'aiuto che la Commissione aveva dichiarato incompatibile con il mercato interno nel caso SA.27408 ([20]) dovesse essere preso in considerazione nel valutare la compatibilità della misura (cfr. il considerando 37 della decisione di avvio del procedimento).

(49) Pertanto la Commissione non ha potuto escludere che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM nel settembre 2010 fosse incompatibile con il mercato interno.

3. **Osservazioni del Regno di Spagna**

3.1. **Osservazioni generali**

(50) Nella sua risposta alla decisione di avvio del procedimento il Regno di Spagna ha presentato le osservazioni della JCCM sostenendo, da un lato, che Telecom CLM non aveva beneficiato di alcun vantaggio economico e, dall'altro, che, anche ritenendo, ciononostante, che fosse stato concesso un aiuto di Stato, questo era compatibile con il mercato interno in quanto conforme agli orientamenti sulla banda larga del 2009. Il Regno di Spagna ha inoltre sostenuto che l'aiuto è da considerarsi compatibile con il mercato interno ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria ([21]).

3.2. **Assenza di vantaggio economico**

(51) Secondo il Regno di Spagna, la decisione di avvio del procedimento non individua il vantaggio specifico che sarebbe stato concesso a Telecom CLM ma si limita a spiegare perché l'esistenza di un vantaggio non poteva essere esclusa. Il Regno di Spagna sottolinea che la nuova infrastruttura è stata acquisita direttamente e in via esclusiva dalla JCCM, e non da Telecom CLM, e che la gestione da parte di Telecom CLM della rete a banda larga di base nel corso del quinquennio non è stata redditizia.

(52) Il Regno di Spagna sostiene che avrebbe potuto sussistere un vantaggio solo se la compensazione percepita da Telecom CLM avesse superato il prezzo di mercato dei servizi forniti. Tuttavia, il ricorso a una procedura di gara aperta ha garantito che l'importo delle risorse statali concesse fosse limitato al minimo necessario per l'attuazione del progetto.

(53) Il Regno di Spagna ritiene che, per valutare l'esistenza di un vantaggio, sia necessario effettuare un confronto tra la situazione finanziaria del beneficiario a seguito della misura e la sua situazione finanziaria nel caso in cui la misura non fosse stata introdotta. Il Regno di Spagna sostiene che gli importi erogati a Telecom CLM nell'ambito dell'appalto aggiudicato non superavano i costi di sviluppo della rete a banda larga di base a norma di tale appalto e che, pertanto, Telecom CLM non ha beneficiato di una situazione finanziaria migliore a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto nel settembre 2010.

([19]) Sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 1997, TWD/Commissione, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241.
([20]) Cfr. la nota 16.
([21]) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1) (Regolamento generale di esenzione per categoria).

(54) Infine, il Regno di Spagna riconosce che il contributo finanziario concesso a Telecom CLM le ha permesso di entrare in un nuovo mercato. Tuttavia, a suo dire, l'agevolazione dell'ingresso nel mercato non poteva considerarsi un aiuto di Stato in assenza di redditività del mercato. ([22])

3.3. **Compatibilità della misura a norma degli orientamenti sulla banda larga del 2009**

(55) Il Regno di Spagna contesta l'analisi della Commissione contenuta nella decisione di avvio del procedimento, sostenendo che quest'ultima ha analizzato la compatibilità della misura controversa al momento dell'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM. Il Regno di Spagna sottolinea che, per valutare gli effetti del progetto sulla concorrenza, il momento corretto per effettuare l'analisi sarebbe stato all'avvio della gestione della rete a banda larga di base sviluppata nel settembre 2012, vale a dire dopo l'attuazione, da parte della JCCM e di Telecom CLM, delle modifiche disposte dalla CMT.

3.3.1. *Consultazione delle parti interessate*

(56) Per quanto riguarda la consultazione delle parti interessate, il Regno di Spagna sostiene che la JCCM ha svolto un'accurata consultazione di tutte le parti interessate dalla misura, conformemente agli orientamenti sulla banda larga del 2009. Sottolinea che gli orientamenti sulla banda larga del 2009, a differenza degli orientamenti sulla banda larga del 2013 ([23]), non richiedono una consultazione pubblica delle parti interessate, ma piuttosto un'«accurata consultazione» con esse. Secondo il Regno di Spagna, la JCCM ha condotto numerose consultazioni bilaterali con tutti gli operatori impegnati, all'epoca, a sviluppare servizi a banda larga nella Regione autonoma. Stando a quanto indicato i primi contatti hanno avuto luogo tra maggio e ottobre 2009. La JCCM conosceva gli operatori interessati a causa dell'obbligo giuridico a carico degli operatori a banda larga di presentare piani territoriali di sviluppo annuali. Il Regno di Spagna ritiene che l'approccio adottato dalla JCCM sia stato accettato dalla Commissione, in altre situazioni, come accurata consultazione a norma degli orientamenti sulla banda larga del 2009.

(57) Per quanto riguarda la mancata consultazione del denunciante, il Regno di Spagna sottolinea che quest'ultimo non figurava nel registro degli operatori a banda larga della CMT. Il Regno di Spagna sottolinea, in relazione alle presunte dichiarazioni rese dal rappresentante legale del denunciante in occasione di una riunione con la JCCM nel maggio 2016, che il denunciante non aveva mai fornito servizi a banda larga in passato né aveva alcun interesse a fornirli in futuro.

3.3.2. *Mappatura particolareggiata delle aree interessate*

(58) Alla luce dei dubbi avanzati dalla Commissione circa la classificazione da parte della JCCM delle 461 aree interessate come aree «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, basati sulle conclusioni della CMT contenute nella sua decisione del 23 giugno 2011, il Regno di Spagna ribadisce che le 461 aree interessate costituivano aree «bianche» a norma dei suddetti orientamenti. Il Regno di Spagna spiega che le discrepanze emerse nell'analisi della CMT si devono al fatto che quest'ultima ha utilizzato come base esclusivamente i comuni e ha classificato come aree interessate «grigie» i comuni con una copertura della banda larga superiore al 50 % della popolazione. Al contrario, la JCCM ha analizzato in modo più dettagliato le aree interessate dal progetto, suddividendo i comuni della Regione autonoma in insediamenti e individuando su tale base le aree interessate «bianche».

([22]) Durante la fase di indagine, il Regno di Spagna ha sostenuto che, sebbene non avesse affidato il progetto in questione a Telecom CLM come servizio di interesse economico generale («SIEG»), la JCCM poteva adottare misure, conformemente alla direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51) (direttiva servizio universale), per garantire la fornitura di servizi diversi da quelli rientranti nella nozione di servizio universale, quali i servizi a banda larga (cfr. considerando 11 della decisione di avvio del procedimento). La Commissione ha analizzato e respinto tale argomentazione nella decisione di avvio del procedimento (cfr. il considerando 20 della decisione di avvio del procedimento). Il Regno di Spagna non ha formulato osservazioni su questo punto nelle sue osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento e non sostiene più che il progetto sia stato affidato a Telecom CLM conformemente alla direttiva servizio universale.

([23]) Comunicazione della Commissione dal titolo «Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga» (GU C 25 del 26.1.2013, pag. 1), («gli orientamenti sulla banda larga del 2013»).

3.3.3. *Procedura di selezione*

(59) In risposta ai dubbi espressi dalla Commissione circa la conformità della procedura di gara condotta dalla JCCM alle disposizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in materia di trasparenza e offerta economicamente più vantaggiosa, il Regno di Spagna contesta il fatto che i criteri di aggiudicazione «soggettivi» (36/100) fossero arbitrari per il solo fatto di non essere valutati sulla base di formule matematiche. Il Regno di Spagna fa riferimento a precedenti decisioni della Commissione ([24]) in cui ritiene che tali criteri qualitativi di aggiudicazione non siano stati considerati arbitrari e osserva che i criteri di aggiudicazione «soggettivi» adottati dalla JCCM nell'ambito della procedura di gara erano conformi alle norme stabilite dalla giurisprudenza della Corte ([25]). Inoltre, nei documenti di gara, la JCCM aveva specificato la ponderazione relativa che sarebbe stata attribuita a ciascuno dei criteri qualitativi. Per quanto riguarda la critica mossa dalla Commissione riguardo allo scarso peso attribuito al criterio del prezzo nell'ambito dei criteri di aggiudicazione (10/100), il Regno di Spagna sottolinea che l'offerta del presunto beneficiario era quella con il prezzo più basso tra tutte le offerte non escluse dalla procedura di selezione finale per via della mancata conformità ai requisiti tecnici della rete a banda larga di base e sostiene che la Commissione, in altri casi, ha accettato una ponderazione bassa per il criterio del prezzo ([26]). Il Regno di Spagna osserva inoltre che la CMT non ha sollevato obiezioni al riguardo nella sua decisione del 23 giugno 2011 e fa riferimento a precedenti decisioni della Commissione in cui uno scarso peso attribuito al criterio del prezzo non è stato considerato un problema. ([27])

3.3.4. *Neutralità tecnologica*

(60) Per quanto riguarda la neutralità tecnologica del progetto appaltato, il Regno di Spagna ritiene che la definizione della misura non abbia favorito alcuna tecnologia o piattaforma di rete particolare. In riferimento alle «specifiche tecniche», sottolinea che la JCCM non ha imposto agli offerenti di sviluppare una data soluzione tecnologica. Gli offerenti sono invece stati invitati a proporre la soluzione da essi ritenuta più adeguata per ogni area territoriale. Il Regno di Spagna sostiene che l'appalto aggiudicato ammetteva qualsiasi soluzione tecnologica purché questa soddisfacesse i requisiti tecnici imposti per la rete. A titolo di esempio, il Regno di Spagna fa riferimento alle diverse soluzioni tecnologiche e combinazioni di tecnologie proposte dai due offerenti qualificatisi per la procedura di gara.

(61) Il Regno di Spagna giustifica il riferimento, nei documenti di gara, alla possibilità di riutilizzare l'infrastruttura TDT esistente in ragione della necessità di rispettare gli orientamenti sulla banda larga del 2009. Sottolinea inoltre che, ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, le autorità devono prendere in considerazione, ove possibile, il riutilizzo delle infrastrutture esistenti. Il Regno di Spagna evidenzia che la possibilità di riutilizzare l'infrastruttura esistente è stata offerta a tutti gli offerenti interessati e che tutte le offerte ricevute, tranne una, contenevano proposte basate su tale infrastruttura esistente.

3.3.5. *Accesso all'ingrosso e meccanismo di recupero*

(62) Per quanto riguarda i dubbi espressi dalla Commissione circa la compatibilità delle condizioni di accesso all'ingrosso offerte da Telecom CLM e l'assenza di un meccanismo di recupero contrattuale, il Regno di Spagna si limita a sottolineare che tali questioni sono state risolte il 29 luglio 2011. In risposta alla decisione della CMT del 23 giugno 2011, Telecom CLM ha ridotto notevolmente i propri prezzi di accesso all'ingrosso per i terzi ed è stato introdotto un meccanismo di recupero nel contratto tra la JCCM e Telecom CLM.

([24]) Come la decisione nella causa T-169/00, Esedra/Commissione, ECLI:EU:T:2002:40.

([25]) Il Regno di Spagna fa riferimento alla causa C-513/99, Concordia, ECLI:EU:C:2002:495.

([26]) Il Regno di Spagna ha spiegato, in fase di indagine, che il basso peso attribuito al criterio del prezzo era riconducibile al fatto che, da un lato, la JCCM avrebbe acquisito la rete e, pertanto, era interessata ad altri criteri qualitativi e, dall'altro, che l'aiuto disponibile di 16 milioni di EUR non era considerato sufficiente per lo sviluppo della rete, motivo per cui ci si attendeva che il criterio del prezzo avrebbe svolto un ruolo marginale (era prevedibile che tutti gli offerenti avrebbero avuto bisogno dell'intero importo di 16 milioni di EUR per lo sviluppo della rete), nonché che, in tali circostanze, un'eccessiva enfasi sul criterio del prezzo avrebbe conferito un vantaggio significativo agli operatori in possesso di un'infrastruttura esistente nella Regione autonoma. Il Regno di Spagna fa altresì riferimento al caso N323/2009, cfr. la nota 27.

([27]) Il Regno di Spagna fa riferimento alla decisione C(2009) 10259 final della Commissione, del 14 dicembre 2009, nel caso N323/2009 (SA.28665), Banda larga nelle zone rurali delle Asturie, in cui la Commissione ha dichiarato compatibile un aiuto concesso mediante una procedura di gara in cui al fattore del prezzo, unitamente alla sostenibilità finanziaria del progetto, era attribuito un punteggio massimo di 15 punti su un totale di 90. La decisione è disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/231480/231480_1089344_32_2.pdf.

3.3.6. *Regolamento generale di esenzione per categoria*

(63) Il Regno di Spagna ritiene altresì che l'aggiudicazione dell'appalto, in quanto aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, rientri nell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria e sia compatibile con il mercato interno, tenuto conto delle disposizioni di detto regolamento. Il Regno di Spagna afferma che, ai sensi dell'articolo 58 del regolamento generale di esenzione per categoria, quest'ultimo si applica retroattivamente agli aiuti individuali illegali e che, al 1º luglio 2014, data di entrata in vigore del regolamento, tutte le condizioni applicabili alle misure per la banda larga di cui al suo articolo 52 erano soddisfatte.

3.3.7. Principio sancito nella causa Deggendorf

(64) Il Regno di Spagna sostiene che il principio sancito nella causa *Deggendorf* ([28]) non può essere applicato nella valutazione della compatibilità di una misura di aiuto. Pertanto il fatto che Telecom CLM non abbia rimborsato l'aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno dalla decisione della Commissione nel caso SA.27408 ([29]) deve essere considerato irrilevante ai fini della valutazione della compatibilità della misura.

4. **Osservazioni degli interessati**

(65) La Commissione ha ricevuto osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento da un interessato, ossia il presunto beneficiario dell'aiuto, Telecom CLM.

4.1. **Osservazioni generali**

(66) Telecom CLM impernia le proprie argomentazioni essenzialmente sugli stessi punti a cui fa riferimento il Regno di Spagna. In primo luogo, Telecom CLM sostiene di non aver ricevuto alcun vantaggio economico. In secondo luogo, ritiene che la misura non sia stata selettiva e non abbia inciso sugli scambi tra Stati membri. In terzo luogo, Telecom CLM sostiene che, anche se l'aggiudicazione dell'appalto fosse considerata un aiuto di Stato, esso sarebbe compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e della decisione 2005/842/CE della Commissione («la decisione SIEG del 2005») ([30]), in virtù dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sulla banda larga del 2009, nonché del regolamento generale di esenzione per categoria.

4.2. **Assenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE**

4.2.1. *Vantaggio economico*

(67) Telecom CLM sostiene che l'appalto aggiudicatole nell'agosto 2010 e firmato con la JCCM nel settembre 2010 costituiva un atto di incarico con cui la JCCM le ha attribuito la responsabilità della fornitura di un SIEG. Sulla base di tale constatazione, Telecom CLM sostiene che i principi sanciti dalla Corte nella sentenza *Altmark* ([31]) sono applicabili alla compensazione erogatale dalla JCCM a titolo di corrispettivo per la fornitura del SIEG concordato.

([28]) Cfr. la nota 19.
([29]) Cfr. la nota 16.
([30]) Decisione della Commissione 2005/842/CE, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67) (Decisione SIEG del 2005).
([31]) Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

Telecom CLM sostiene inoltre che le quattro condizioni ([32]) stabilite dalla Corte nella causa *Altmark* erano state soddisfatte, motivo per cui l'aggiudicazione dell'appalto non costituiva un vantaggio economico per Telecom CLM e quindi nemmeno un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(68) In subordine, Telecom CLM sostiene di non aver ricevuto alcun vantaggio economico in quanto i) l'infrastruttura a banda larga sviluppata è stata acquisita direttamente dalla JCCM; ii) è stata condotta una procedura di gara aperta per selezionare il beneficiario conformemente alle norme applicabili; iii) la situazione finanziaria di Telecom CLM non è migliorata rispetto a quella che sarebbe stata se l'appalto non le fosse stato aggiudicato; e iv) il mercato cui Telecom CLM ha ottenuto un accesso più agevole non è stato redditizio. Infine Telecom CLM sostiene che, anche se vi fosse stato un vantaggio economico, la Commissione non è stata in grado di individuarlo.

4.2.2. *Selettività, distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra Stati membri*

(69) Per quanto riguarda gli altri requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, Telecom CLM esclude che l'aggiudicazione dell'appalto sia stata selettiva, abbia falsato o minacciato di falsare la concorrenza e abbia inciso sugli scambi tra Stati membri, in quanto la Commissione non è stata in grado di dimostrare né spiegare adeguatamente tali condizioni.

4.3. **Compatibilità del presunto aiuto**

(70) Telecom CLM ritiene che il presunto aiuto sia compatibile con il mercato interno.

4.3.1. *Articolo 106, paragrafo 2, TFUE e decisione SIEG del 2005*

(71) Telecom CLM sostiene che, anche se la Commissione considerasse che non era conforme alle quattro condizioni di cui alla sentenza *Altmark*, l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e della decisione SIEG del 2005. Telecom CLM sostiene che la JCCM, con la firma del contratto nel settembre 2010, le ha affidato la fornitura di un SIEG e che la compensazione di 15,85 milioni di EUR erogatale non superava i costi da essa sostenuti per adempiere agli obblighi di servizio pubblico assunti nel contratto. A detta di Telecom CLM, l'appalto aggiudicato rientra nell'ambito di applicazione della decisione SIEG del 2005 in quanto il fatturato totale annuo medio di Telecom CLM, al lordo delle imposte, era inferiore alla soglia di 100 milioni di EUR nei due esercizi precedenti quello dell'aggiudicazione dell'appalto e la compensazione ricevuta da Telecom CLM era inferiore alla soglia di 30 milioni di EUR stabilita nella decisione SIEG del 2005.

4.3.2. *Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e orientamenti sulla banda larga del 2009*

(72) Le osservazioni di Telecom CLM circa la compatibilità dell'aggiudicazione dell'appalto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sulla banda larga del 2009 riprendono in larga misura gli argomenti addotti dal Regno di Spagna nella sua risposta alla decisione di avvio del procedimento.

([32]) Le quattro condizioni stabilite nella causa Altmark sono le seguenti:
l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
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;
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 nonché di un margine di utile ragionevole; e
quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

(73) Le osservazioni di Telecom CLM riguardo alla mappatura particolareggiata delle aree interessate da parte della JCCM e alle consultazioni delle parti interessate sono sostanzialmente identiche alle argomentazioni avanzate dal Regno di Spagna e sintetizzate ai punti 3.3.1 e 3.3.2.

(74) Per quanto riguarda la procedura di gara aperta condotta dalla JCCM, Telecom CLM sostiene che il ricorso a criteri di aggiudicazione *qualitativi* da parte della JCCM era in linea con le norme in materia di appalti pubblici e, in particolare, con la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([33]), nonché con gli orientamenti sulla banda larga del 2009. Telecom CLM sostiene che la Commissione interpreta erroneamente la nozione di *offerta economicamente più vantaggiosa*, equiparandola al concetto di *prezzo più basso*. Gli altri argomenti in tal senso sono sostanzialmente identici a quelli formulati dal Regno di Spagna e riassunti al punto 3.3.3.

(75) Anche le osservazioni di Telecom CLM sulla neutralità tecnologica dell'offerta, sull'obbligo di accesso all'ingrosso e sul meccanismo di recupero sono sostanzialmente identiche a quelle espresse dal Regno di Spagna, riassunte ai punti 3.3.4 e 3.3.5.

4.3.3. *Regolamento generale di esenzione per categoria*

(76) Telecom CLM sostiene altresì che la misura era soggetta all'applicazione retroattiva del regolamento generale di esenzione per categoria e che tutti i requisiti del regolamento erano soddisfatti alla data di entrata in vigore dello stesso, il 1º luglio 2014. Telecom CLM ritiene che il recupero pendente dell'aiuto illegale concessole nel caso SA.27408 non escludeva l'applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria alla stessa Telecom CLM ([34]). Telecom CLM afferma al riguardo che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera a), del regolamento si applica ai regimi di aiuto solo se la misura è di natura individuale. Inoltre, al 1º luglio 2014, data di entrata in vigore del regolamento e, quindi, al momento della sua applicazione alla misura, non era ancora stato emesso un ordine di recupero relativo all'aiuto di Stato illegale nel caso SA.27408, in quanto la decisione finale relativa all'ordine di recupero nel caso in questione è stata adottata il 1º ottobre 2014.

4.3.4. *Principio giurisprudenziale sancito nella causa Deggendorf*

(77) Telecom CLM sostiene che l'aiuto ricevuto nel caso SA.27408 e il suo mancato rimborso erano irrilevanti ai fini della compatibilità della misura. Telecom CLM ritiene inoltre che l'eventuale rimborso dell'aiuto illegale ricevuto nel caso SA.27408 non fosse più necessario in quanto aveva trasferito alla JCCM tutte le apparecchiature emittenti della TDT di sua proprietà nel maggio 2013.

5. **Valutazione della misura**

5.1. **Esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE**

(78) L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE stabilisce che «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

(79) Ne consegue che, per qualificarsi come aiuto di Stato, una misura deve rispondere cumulativamente ai seguenti requisiti: i) il beneficiario della misura deve essere un'«impresa»; ii) la misura deve essere concessa mediante risorse statali ed essere imputabile allo Stato; iii) la misura deve conferire un vantaggio economico all'impresa; iv) il vantaggio economico deve essere selettivo; e v) la misura deve incidere sugli scambi e sulla concorrenza.

5.1.1. *Impresa*

(80) Le imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono enti che esercitano un'attività economica, a prescindere dal loro status giuridico e dalle loro modalità di finanziamento ([35]).

([33]) Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).
([34]) Cfr. la nota 16.
([35]) Sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e altri, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107.

(81) Il beneficiario diretto della misura è Telecom CLM.

(82) Il 17 agosto 2010 è stato aggiudicato a Telecom CLM un appalto per la realizzazione e la gestione di una rete a banda larga di base in insediamenti rurali non coperti dal servizio situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha per un importo di 15,85 milioni di EUR. Telecom CLM doveva sviluppare e realizzare l'infrastruttura di rete a banda larga di base per la JCCM assumendo il diritto di gestire tale rete inizialmente per cinque anni. Tale diritto di gestione della rete è stato successivamente prorogato due volte di un anno, fino al settembre 2019.

(83) Telecom CLM si è servita direttamente dell'infrastruttura per fornire servizi all'ingrosso a richiedenti l'accesso e servizi a banda larga al dettaglio, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, agli utenti finali nelle aree interessate. Ciò si configura come attività economica. Pertanto Telecom CLM è considerata un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

5.1.2. *Risorse statali e imputabilità*

(84) Le risorse statali comprendono tutte le risorse che provengono dal settore pubblico ([36]), comprese le risorse di enti parastatali (decentrati, federati, regionali o altri) ([37]) e, in determinate circostanze, le risorse di enti privati. Nei casi in cui un'autorità pubblica concede un vantaggio a un beneficiario, la misura è imputabile allo Stato, anche se l'autorità in questione gode di autonomia giuridica rispetto ad altre autorità pubbliche.

(85) Nel caso di specie, la misura è stata finanziata in egual misura dal governo spagnolo e dalla JCCM, un ente parastatale e un'autorità pubblica a livello regionale, ed è stata concessa mediante una gara d'appalto organizzata dalla JCCM. La Commissione conclude pertanto che la misura è stata concessa mediante risorse statali ed era imputabile al Regno di Spagna.

5.1.3. *Vantaggio economico*

(86) Per vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE si intende un vantaggio economico che un'impresa non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento statale ([38]).

5.1.3.1. Mancato affidamento a Telecom CLM dell'incarico di fornire un SIEG

(87) Secondo la giurisprudenza di cui alla causa *Altmark* ([39]), il finanziamento statale per la fornitura di un SIEG ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE non costituisce un vantaggio ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, purché siano soddisfatte quattro condizioni principali ([40]).

(88) Le quattro condizioni stabilite nella sentenza *Altmark* sono le seguenti:

1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;

2) 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;

3) 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 nonché di un margine di utile ragionevole; e

4) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

([36]) Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 56.
([37]) Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2002, Diputación Foral de Álava/Commissione, cause riunite T-92/00 e T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punto 57.
([38]) Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.
([39]) Cfr. la nota 31.
([40]) Cfr. la nota 32.

(89) La prima condizione impone che il beneficiario di un meccanismo di finanziamento statale per un SIEG sia stato formalmente incaricato della fornitura e dell'attuazione di un SIEG, i cui obblighi devono essere chiaramente definiti.

(90) Mentre il Regno di Spagna non ritiene che sia stato aggiudicato un servizio d'interesse economico generale (cfr. il punto 3.2), Telecom CLM sostiene che l'appalto aggiudicato costituiva un atto di incarico con cui la JCCM le ha affidato la fornitura di un SIEG (cfr. il considerando 67).

(91) L'esistenza di un atto di incarico ai sensi della prima condizione di cui alla causa *Altmark* menzionata sopra implica il conferimento di una missione di servizio pubblico mediante un atto che può assumere la forma di un contratto. Tuttavia, tale atto deve almeno precisare, tra l'altro, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale recupero ([41]).

(92) Il contratto tra la JCCM e Telecom CLM non prevedeva alcun meccanismo di recupero né, di conseguenza, alcuna modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale recupero. Un meccanismo di recupero è stato introdotto nel contratto in risposta all'intervento della CMT nel luglio 2011, ossia quasi un anno dopo l'aggiudicazione e la firma del contratto, rispettivamente nell'agosto e nel settembre 2010.

(93) Analogamente, l'appalto aggiudicato a Telecom CLM non fa riferimento all'affidamento di un SIEG o all'attribuzione di altri obblighi di servizio pubblico a Telecom CLM, né stabilisce i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione da corrispondere a Telecom CLM per la gestione di un SIEG. Ciò indica altresì che la JCCM non intendeva affidare a Telecom CLM un SIEG o altri obblighi di servizio pubblico al momento dell'aggiudicazione dell'appalto. Pertanto, non si può ritenere che, con l'aggiudicazione e la firma del contratto, la JCCM abbia incaricato Telecom CLM dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico.

(94) Data la natura cumulativa dei quattro criteri *Altmark*, qualora uno di essi non sia soddisfatto, la compensazione è considerata un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Poiché l'ultimo criterio *Altmark* non è soddisfatto nel caso di specie, la Commissione conclude che l'argomentazione secondo cui la JCCM avrebbe affidato la fornitura di un servizio d'interesse economico generale a Telecom CLM mediante l'appalto aggiudicato deve pertanto essere respinta.

5.1.3.2. Aggiudicazione dell'appalto come vantaggio economico

(95) La JCCM ha aggiudicato a Telecom CLM un appalto per la realizzazione di una rete a banda larga di base, che sarebbe stata acquisita direttamente dalla JCCM, e per la sua gestione per proprio conto e a proprio rischio economico per un periodo di cinque anni, prorogabile di altri due anni. Telecom CLM ha ricevuto 15,85 milioni di EUR, erogati in cinque rate tra il 20 aprile 2012 e il 26 novembre 2012, una volta conclusa la realizzazione dell'infrastruttura a banda larga di base.

(96) Pertanto, oltre all'importo concesso per lo sviluppo della rete a banda larga di base, poi acquisita dalla JCCM, Telecom CLM ha acquisito il diritto di gestire la rete per almeno cinque anni e, quindi, di beneficiare dei vantaggi economici derivanti dalla gestione di tale rete per la fornitura di servizi sia all'ingrosso che al dettaglio.

(97) Sulla base delle fatture emesse da Telecom CLM alla JCCM durante il processo di sviluppo della rete a banda larga di base, alla luce degli studi condotti dalla JCCM in relazione ai costi necessari per lo sviluppo di una tale rete nelle aree interessate (cfr. il considerando 13) e in virtù delle argomentazioni formulate dal Regno di Spagna e da Telecom CLM, la Commissione ritiene che il prezzo di 15,85 milioni di EUR per il quale è stato aggiudicato l'appalto copriva, in linea di principio, i costi di realizzazione di una rete a banda larga di base. Tuttavia, Telecom CLM non solo ha sviluppato la rete a banda larga di base, ma ha anche beneficiato dei vantaggi economici derivanti da essa, vale a dire della fornitura commerciale di servizi di accesso all'ingrosso a operatori di comunicazioni elettroniche, nonché di servizi a banda larga di base al dettaglio agli utenti finali, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, per un periodo minimo di cinque anni.

([41]) Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4), paragrafo 52.

(98) I gestori che fanno uso dell'infrastruttura sovvenzionata per prestare servizi a utenti finali ricevono un vantaggio se l'uso dell'infrastruttura conferisce loro un beneficio economico che non otterrebbero alle normali condizioni di mercato. ([42]) Per le infrastrutture a banda larga, vi è un vantaggio per i gestori che fanno uso dell'infrastruttura finanziata con fondi pubblici per fornire servizi agli utenti finali nel caso in cui l'importo pagato per il diritto di sfruttare l'infrastruttura risulti inferiore a quanto pagherebbero per un'infrastruttura analoga alle normali condizioni di mercato ([43]).

(99) Con l'aggiudicazione dell'appalto, Telecom CLM ha sviluppato la rete a spese della JCCM e ha acquisito il diritto di gestire la rete a banda larga di base della JCCM per un periodo minimo di cinque anni, senza corrispondere alcuna remunerazione a quest'ultima. In normali condizioni di mercato, gli operatori o i proprietari di infrastrutture a banda larga ottengono introiti mettendo la propria rete a disposizione di altri operatori o fornendo servizi al dettaglio agli utenti finali. Inoltre i richiedenti l'accesso pagano agli operatori o ai proprietari di tale rete prezzi di accesso all'ingrosso per il diritto di utilizzare l'infrastruttura a banda larga. Pertanto la JCCM avrebbe potuto ottenere introiti mettendo la rete sviluppata a disposizione dei richiedenti l'accesso o fornendo servizi agli utenti finali, al pari di Telecom CLM che vendeva servizi a banda larga al dettaglio agli utenti finali, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, e servizi all'ingrosso a terzi a proprio vantaggio economico.

(100) Il Regno di Spagna e Telecom CLM sostengono che quest'ultima non ha ricevuto un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE poiché la JCCM ha acquisito direttamente l'infrastruttura che Telecom CLM doveva sviluppare, la procedura di gara aperta ha garantito che l'importo dei fondi concessi a Telecom CLM fosse limitato al minimo necessario, la situazione finanziaria di Telecom CLM non è migliorata dopo l'aggiudicazione dell'appalto rispetto alla sua situazione precedente e la rete a banda larga di base gestita da Telecom CLM non era redditizia (cfr. i considerando da 51 a 54 e 68).

(101) Come descritto in precedenza (cfr. il considerando da 95 a 99), sebbene la nuova rete a banda larga di base sia stata acquisita direttamente dalla JCCM e non da Telecom CLM, quest'ultima ha ottenuto il diritto esclusivo di gestione per cinque anni, motivo per cui Telecom CLM ha conseguito un vantaggio economico dall'appalto aggiudicato.

(102) Per quanto riguarda l'argomentazione secondo cui la rete a banda larga di base gestita da Telecom CLM durante il periodo di cinque anni più due non sarebbe stata redditizia, il Regno di Spagna e Telecom CLM non hanno suffragato tale affermazione con elementi di prova pertinenti. In ogni caso, tale argomentazione è irrilevante al fine di dimostrare l'esistenza di un vantaggio economico per Telecom CLM al momento dell'aggiudicazione dell'appalto. L'elemento decisivo è invece costituito dal fatto che gli enti pubblici abbiano agito come avrebbe fatto un operatore in un'economia di mercato in una situazione simile. Tuttavia, un operatore in un'economia di mercato, in una situazione analoga a quella della JCCM, non avrebbe concesso all'operatore della rete a banda larga di base ancora da realizzare il diritto di gestire tale infrastruttura per cinque anni più due a proprio vantaggio economico senza una remunerazione a prezzo di mercato. Un operatore in un'economia di mercato, in una situazione analoga a quella della JCCM, avrebbe cercato di massimizzare il proprio vantaggio economico. Tuttavia il Regno di Spagna non ha fornito alcuna prova del fatto che un operatore di mercato avrebbe concesso il diritto di gestire l'infrastruttura a banda larga senza alcuna remunerazione. Al contrario, dalla documentazione disponibile risulta che, nell'ambito dell'appalto aggiudicato, Telecom CLM è riuscita a gestire l'infrastruttura e a fornire i propri servizi, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, a titolo oneroso ai richiedenti l'accesso all'ingrosso e agli utenti finali, per proprio conto e a proprio rischio e vantaggio economico, senza pagare alcun corrispettivo alla JCCM, ossia il proprietario, a prezzi di mercato.

(103) La Commissione osserva inoltre che una procedura di gara competitiva, trasparente, non discriminatoria e incondizionata potrebbe eliminare l'aiuto, a determinate condizioni, nel caso di una concessione per la gestione dell'infrastruttura, tra l'altro se il diritto è assegnato a un prezzo positivo. Tuttavia, la gara d'appalto non esclude l'esistenza di un vantaggio economico per Telecom CLM, dal momento che tale gara non prevedeva un prezzo positivo per la gestione dell'infrastruttura che il beneficiario avrebbe dovuto corrispondere al proprietario della stessa. L'appalto aggiudicato ha consentito a Telecom CLM di svolgere un'attività commerciale, vale a dire la gestione dell'infrastruttura a proprio vantaggio economico per cinque anni più due, a condizioni di cui normalmente non avrebbe potuto beneficiare.

([42]) Cfr. la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1), paragrafo 223.

([43]) Cfr. la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (nota 42), paragrafo 223.

(104) Infine, per quanto riguarda la situazione finanziaria del beneficiario a seguito della misura e la sua situazione finanziaria ipotetica in assenza della stessa, la Commissione ritiene che la valutazione di tale principio generale non alteri l'esito dell'analisi dell'esistenza di un vantaggio economico per Telecom CLM. Il Regno di Spagna e Telecom CLM sostengono che la compensazione versata a Telecom CLM non ha superato i costi sostenuti e che, pertanto, essa non ha beneficiato di una situazione finanziaria migliore in seguito all'aggiudicazione dell'appalto nel settembre 2010. Questo punto di vista non tiene tuttavia conto del fatto che Telecom CLM ha anche ottenuto il diritto di gestire l'infrastruttura a banda larga di base a proprio vantaggio economico per cinque anni più due senza corrispondere una remunerazione alla JCCM, ossia il proprietario, a prezzi di mercato.

(105) La Commissione conclude pertanto che, con l'aggiudicazione dell'appalto, la JCCM ha concesso a Telecom CLM un vantaggio di cui non avrebbe beneficiato in normali condizioni di mercato.

5.1.4. *Selettività*

(106) Per ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura statale deve favorire «talune imprese o talune produzioni». La misura favorisce Telecom CLM come unico beneficiario.

(107) La misura è destinata a un'unica impresa attiva nel settore delle comunicazioni elettroniche ed esclude le altre imprese attive in tale settore. Inoltre, la misura è limitata all'utilizzo da parte degli operatori di reti a banda larga di base e non riguarda la gestione di un'infrastruttura generale, aperta a tutti su base non discriminatoria.

(108) Poiché il caso di cui trattasi riguarda una misura di aiuto individuale, l'individuazione del vantaggio economico (cfr. i considerando da 95 a 105) è sufficiente per corroborare la presunzione della sua selettività ([44]). In ogni caso, non risulta che altre imprese dello stesso settore o di altri settori in una situazione fattuale e giuridica analoga beneficino dello stesso vantaggio.

(109) La Commissione ritiene pertanto che la misura era selettiva.

5.1.5. *Effetto sugli scambi e sulla concorrenza*

(110) Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE soltanto qualora «falsino o minaccino di falsare la concorrenza» e, in tal caso, esclusivamente nella misura in cui questi «incidano sugli scambi tra Stati membri». Secondo la giurisprudenza dei tribunali dell'Unione, il concetto di «effetto sugli scambi tra Stati membri» è collegato al concetto di «distorsione della concorrenza» e spesso i due aspetti sono strettamente connessi. In tal senso, il Tribunale ha stabilito che «*[i]n particolare, allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto*» ([45]).

(111) Il settore della banda larga in Spagna ha accesso a ingenti finanziamenti privati per lo sviluppo e la gestione di reti a banda larga di base in tutto il paese. Pertanto, non sono esclusi effetti sugli scambi e distorsioni della concorrenza.

(112) Lo sviluppo e la gestione di infrastrutture per le reti a banda larga di base costituiscono servizi in un settore liberalizzato in cui in generale la concorrenza esiste o potrebbe esistere. Telecom CLM opera in tale settore e la JCCM le ha concesso un vantaggio finanziario in grado di migliorare la sua posizione concorrenziale rispetto ad altre imprese attive nel settore.

([44]) Cfr. le cause C-15/14 P, Commissione/MOL, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60; C-270/15 P, Belgio/Commissione, ECLI:EU:C:2016:489, punto 49; e T-314/15, Grecia/Commissione, ECLI:EU:T:2017:903, punto 79.

([45]) Sentenza del Tribunale del 4 aprile 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.

(113) L'intervento della JCCM nello sviluppo e nella gestione di una rete a banda larga di base in 461 insediamenti rurali non coperti dal servizio situati in comuni della Regione autonoma ha modificato le condizioni di mercato esistenti. A seguito della misura, le persone fisiche e le imprese stabilite in tali zone potrebbero abbonarsi ai servizi a banda larga di base forniti da Telecom CLM, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, anziché ad altre soluzioni alternative basate sul mercato potenzialmente più costose, come le connessioni satellitari.

(114) Le imprese attive nello sviluppo e nella gestione di infrastrutture per reti a banda larga di base e nella fornitura di servizi a banda larga al dettaglio possono farsi concorrenza negli scambi all'interno dell'Unione, in quanto molte di esse operano in più di uno Stato membro. I mercati dei servizi di comunicazione elettronica (compresi i mercati della banda larga all'ingrosso e al dettaglio) sono aperti alla concorrenza tra operatori e fornitori di servizi. Altre imprese attive in questi mercati e in più di uno Stato membro potrebbero pertanto considerarsi colpite dal vantaggio finanziario concesso a Telecom CLM.

(115) Di conseguenza, la Commissione conclude che la misura poteva falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

5.1.6. *Conclusione*

(116) La Commissione conclude che la misura costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

5.2. **Legittimità dell'aiuto**

(117) Il Regno di Spagna non ha notificato la misura alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (cfr. il considerando 30). La Commissione ritiene pertanto che l'aiuto fosse illegale.

5.3. **Compatibilità dell'aiuto**

(118) La Commissione ha valutato la compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e sulla base degli orientamenti sulla banda larga del 2009 e non a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE o del regolamento generale di esenzione per categoria ([46]).

(119) L'articolo 106, paragrafo 2, TFUE fornisce una base giuridica per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato a favore dei SIEG. Esso prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale siano sottoposte alle regole di concorrenza. Tuttavia, la Commissione ha concluso che Telecom CLM non era stata incaricata di un SIEG al momento dell'aggiudicazione dell'appalto da parte della JCCM nell'agosto 2010. La Commissione ha inoltre stabilito che Telecom CLM non era stata incaricata di altri obblighi di servizio pubblico al momento dell'aggiudicazione dell'appalto e che quest'ultimo non includeva alcun meccanismo di compensazione o parametro per il calcolo, il controllo e la revisione della stessa (cfr. i considerando da 87 a 94).

(120) A norma dell'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento generale di esenzione per categoria ([47]), il regolamento si applica agli aiuti individuali concessi prima della sua entrata in vigore qualora detti aiuti soddisfino tutte le condizioni di cui a tale regolamento, ad eccezione dell'articolo 9. A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento generale di esenzione per categoria in vigore all'epoca, gli aiuti agli investimenti per lo sviluppo di reti a banda larga sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE purché soddisfino le condizioni di cui all'articolo 52 e al capo I di suddetto regolamento. A norma dell'articolo 52, paragrafo 2, del medesimo regolamento sono ammissibili solo i costi di investimento. Tuttavia, Telecom CLM non è diventata proprietaria della rete a banda larga di base sviluppata (cfr. il considerando 10), motivo per cui la Commissione ritiene che Telecom CLM non abbia sostenuto alcun costo di investimento. Inoltre, l'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento generale di esenzione per categoria prevede una consultazione pubblica aperta per verificare che le aree interessate siano effettivamente aree «bianche» per la banda larga di base. Poiché la JCCM aveva svolto solo consultazioni bilaterali con tutti gli operatori a banda larga che sapeva operare nella Regione autonoma (cfr. il considerando 12), anche questo requisito del regolamento risulta non soddisfatto. La misura non rientra pertanto nell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria.

([46]) Cfr. la nota 21.
([47]) Cfr. la nota 21.

(121) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno «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». Inoltre gli orientamenti sulla banda larga del 2009 ([48]) costituiscono la norma per la valutazione degli aiuti di Stato volti allo sviluppo di reti a banda larga di base concessi tra il 1º ottobre 2009 e il 26 gennaio 2013.

(122) Per essere considerato compatibile, un aiuto di Stato deve soddisfare due condizioni: in primo luogo, esso deve essere destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche e, in secondo luogo, non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune ([49]).

(123) In base alla prima condizione, la Commissione esamina:

a) l'attività economica agevolata dall'aiuto;

b) l'effetto di incentivazione dell'aiuto, nella misura in cui modifica il comportamento delle imprese interessate spingendole a intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbero senza l'aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato, con diverse modalità o altrove;

c) l'esistenza di una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione in relazione alla misura.

(124) In base alla seconda condizione, la Commissione valuta gli effetti positivi dell'aiuto per lo sviluppo delle attività che questo è destinato a sostenere e gli effetti negativi che la misura può avere sul mercato interno in termini di distorsioni della concorrenza e di effetti negativi sugli scambi causati dalla misura. Nella fattispecie, la Commissione valuta:

a) gli effetti positivi dell'aiuto;

b) se l'aiuto è necessario e mirato per far fronte a una situazione in cui può determinare un miglioramento significativo che il mercato non è in grado di conseguire da solo, ad esempio ponendo rimedio a un fallimento del mercato o affrontando disuguaglianze significative;

c) se l'aiuto è uno strumento d'intervento adeguato per conseguire il suo obiettivo;

d) se l'aiuto è proporzionato e limitato al minimo indispensabile per raggiungere il suo obiettivo e stimola investimenti o attività supplementari nella zona interessata;

e) gli effetti negativi dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

(125) Nell'ultima fase, la Commissione mette a confronto gli effetti negativi dell'aiuto sul mercato interno individuati e gli effetti positivi dell'aiuto sulle attività economiche sostenute.

Prima condizione

5.3.1. *Agevolazione dello sviluppo di un'attività economica*

(126) La misura ha promosso lo sviluppo di attività economiche riguardanti lo sviluppo e la gestione di una rete a banda larga di base nonché la fornitura di servizi a banda larga al dettaglio in insediamenti situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha dove la banda larga non era disponibile e il suo sviluppo non era previsto né pianificato (cfr. il considerando 12). La misura prevedeva esplicitamente che il beneficiario fornisse anche servizi a banda larga al dettaglio agli utenti finali (cfr. il considerando 10) e garantisse loro, in tali aree, la disponibilità di servizi a banda larga a velocità minime di download e di upload rispettivamente di 2 Mbps e 512 Kbps (cfr. il considerando 17). Il beneficiario era inoltre tenuto a offrire servizi di telefonia IP/VoIP e a fornire un punto di interconnessione di rete che consentisse a operatori terzi un accesso alla rete all'ingrosso (cfr. il considerando 18). La misura affrontava quindi una situazione di mercato in cui i consumatori e le imprese delle aree interessate non potevano accedere a servizi di comunicazione elettronica, aumentando in tal modo la competitività economica delle aree interessate.

([48]) Cfr. la nota 6.
([49]) Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, Austria/Commissione, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punto 19.

(127) La Commissione riconosce che, promuovendo la disponibilità di una rete a banda larga di base e dei corrispondenti servizi in queste aree interessate e imponendo al beneficiario l'obbligo di garantire i) la fornitura di servizi a banda larga agli utenti finali a velocità minime di download e di upload rispettivamente di 2 Mbps e 512 Kbps, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP; e ii) l'accesso all'ingrosso alla rete a banda larga di base attraverso un punto di interconnessione di rete, la misura ha contribuito allo sviluppo di tali attività economiche.

5.3.2. *Effetto di incentivazione*

(128) La Commissione ha esaminato se la fornitura di una rete a banda larga di base, in particolare la prestazione di servizi a banda larga al dettaglio, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, agli utenti finali per cinque anni più due avrebbe avuto luogo negli stessi tempi anche in assenza di aiuti di Stato ([50]).

(129) Dall'analisi di mercato e dalle consultazioni di tutte le parti interessate condotte dalla JCCM prima della pubblicazione della procedura di gara è emerso che nelle aree interessate non esistevano infrastrutture a banda larga né erano previsti investimenti nello sviluppo della banda larga nei tre o quattro anni successivi alle consultazioni (cfr. il considerando 12). Ciò garantiva che la misura riguardasse solo gli insediamenti situati nei comuni della Regione autonoma Castilla La-Mancha che non disponevano di una copertura a banda larga al momento dell'inizio della gestione della rete a banda larga di base sovvenzionata nel settembre 2012. Pertanto, in assenza della misura, nessun servizio a banda larga al dettaglio, tra cui i servizi di telefonia IP/VoIP, sarebbe stato a disposizione degli utenti finali nelle aree interessate.

(130) Inoltre il Regno di Spagna e il beneficiario sostengono che la gestione della rete a banda larga di base nelle aree interessate non era redditizia (cfr. i considerando 51 e 68). La Commissione ritiene pertanto che la gestione della rete a banda larga di base, compresa la fornitura di servizi a banda larga agli utenti finali nelle aree interessate, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, non avrebbe avuto luogo negli stessi tempi in assenza dell'aiuto e che l'aiuto abbia pertanto determinato un cambiamento nelle decisioni di investimento degli operatori offerenti, tra cui Telecom CLM.

(131) La Commissione conclude pertanto che la misura ha avuto un effetto di incentivazione.

5.3.3. *Conformità ad altre disposizioni del diritto dell'Unione*

(132) Se una misura di aiuto di Stato, le condizioni alle quali è concessa o l'attività finanziata hanno comportato una violazione di una disposizione o di principi generali del diritto dell'Unione, l'aiuto non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno.

(133) La Commissione non è a conoscenza di alcuna violazione del diritto dell'Unione che possa impedire alla misura di essere dichiarata compatibile con il mercato interno.

Seconda condizione

5.3.4. *Effetti positivi dell'aiuto*

(134) Le 461 aree interessate dalla misura costituivano insediamenti rurali situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha con una popolazione media di solo 35 abitanti. La JCCM ha concesso l'aiuto a Telecom CLM unicamente per lo sviluppo e la gestione, indissolubilmente legati per il fatto che l'appalto contemplava entrambe le attività, senza opzione di separazione, di una rete a banda larga di base in tali aree, in cui gli utenti finali non avevano ancora accesso ai servizi a banda larga al dettaglio e lo sviluppo della rete a banda larga non era previsto né pianificato al momento dell'entrata in funzione della rete a banda larga di base sovvenzionata nel settembre 2012 (cfr. il considerando 12). In tali aree, la misura ha garantito agli utenti finali l'accesso a servizi a banda larga di base a velocità minime di download e di upload rispettivamente di 2 Mbps e 512 Kbps, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, sin dall'inizio della gestione della rete nel settembre 2012 (cfr. il considerando 17). Telecom CLM ha migliorato le prestazioni della rete due volte, dapprima a un minimo di 5 Mbps di download il 28 aprile 2014 e poi a un minimo di 10 Mbps di download il 4 maggio 2018 (cfr. il considerando 29).

([50]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 50.

(135) Già nel 2010 un accesso diffuso e a prezzi abbordabili alle reti e ai servizi a banda larga rivestiva una grande importanza nell'ottica del contributo della tecnologia a banda larga alla crescita e all'innovazione in tutti i settori dell'economia, nonché alla coesione sociale e territoriale.

(136) All'epoca la Commissione aveva operato una distinzione sistematica tra: aree in cui le infrastrutture a banda larga erano inesistenti e non se ne prevedeva lo sviluppo nel medio termine (aree bianche); aree caratterizzate dalla presenza di un unico operatore di rete a banda larga (aree grigie); e aree in cui operavano almeno due fornitori di servizi di rete a banda larga (aree nere) ([51]). Per motivi strategici, la Commissione ha ritenuto sempre compatibili con le politiche dell'Unione 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 economica, sociale e territoriale e di correggere i fallimenti del mercato ([52]).

(137) Nel fornire sostegno finanziario alla fornitura di servizi a banda larga in aree in cui la banda non è presente né è prevista l'introduzione di una simile infrastruttura da parte di investitori privati nel futuro prossimo, inteso solitamente come un periodo di tre anni ([53]), gli Stati membri perseguono autentici obiettivi di coesione e di sviluppo economico. L'intervento del Regno di Spagna era quindi conforme al comune interesse.

(138) Inoltre, nel quadro della strategia Europa 2020 ([54]), nel marzo 2010 la Commissione ha presentato la sua iniziativa faro «Un'agenda europea del digitale» con l'obiettivo di «*trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a velocità di internet nettamente superiori (30 Mbp o più) entro il 2020, e assicurando che almeno il 50 % delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100 Mbp*» ([55]) (sottolineato aggiunto). Tale obiettivo è stato rafforzato dall'impegno della Commissione a «*promuovere l'accesso a internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei, in particolare mediante azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale e dell'accessibilità*» ([56]).

(139) L'aiuto concesso dalla JCCM ha quindi favorito la coesione territoriale, sociale ed economica e ha contribuito all'obiettivo dell'Agenda digitale di garantire a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013.

(140) La Commissione conclude pertanto che l'aiuto ha avuto effetti positivi sulle aree interessate.

5.3.5. *Necessità dell'aiuto: assenza di prestazioni del mercato a causa di fallimenti del medesimo*

(141) Gli aiuti di Stato possono essere considerati necessari quando possono determinare un miglioramento significativo che il mercato da solo non è in grado di realizzare. A determinate condizioni, gli aiuti di Stato possono correggere le carenze del mercato, migliorando il funzionamento dei mercati e rafforzando la competitività.

(142) Si è in presenza di un «fallimento del mercato» se il mercato, lasciato ai suoi soli meccanismi e in assenza di un intervento pubblico, non riesce a fornire un risultato efficiente per la società. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando non vengano effettuati determinati investimenti anche se il beneficio economico per la società supera i costi.

(143) Le aree interessate dalla misura erano insediamenti situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha, in cui gli utenti finali non avevano accesso ai servizi a banda larga di base e lo sviluppo di una rete a banda larga non era previsto né pianificato al momento dell'entrata in funzione della rete a banda larga di base sovvenzionata nel settembre 2012 (cfr. il considerando 12).

(144) A tal proposito, la JCCM ha garantito nelle aree interessate la disponibilità della rete a banda larga di base e di servizi a banda larga al dettaglio, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, la cui fornitura non avrebbe avuto luogo in assenza dell'aiuto della misura. Gli introiti ottenibili dalla gestione della rete e dalla fornitura dei servizi al dettaglio, tra cui i servizi di telefonia IP/VoIP, nelle aree interessate dalla misura erano molto più limitati rispetto ad altre regioni della Spagna, a causa della scarsa popolazione in queste zone, pari a circa 35 abitanti in media e di 16 000 abitanti in totale. Poiché il bilancio massimo disponibile per il progetto era di 16 milioni di EUR, le 461 aree interessate sono state suddivise in 311 aree obbligatorie e 150 aree facoltative supplementari (cfr. il considerando 13).

([51]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafi 37 e 40.
([52]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 41.
([53]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 42.
([54]) Comunicazione della Commissione «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 final (comunicazione «Europa 2020»).
([55]) Comunicazione «Europa 2020», pag. 15.
([56]) Comunicazione «Europa 2020», pag. 16.

(145) Tenuto conto della situazione degli utenti finali nelle aree interessate dalla misura, che nel 2010 non disponevano di alcun accesso alla banda larga, la misura ha contribuito all'obiettivo di garantire a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013. Si è trattato di un passo necessario per realizzare un mercato unico digitale e per garantire la possibilità a tutti i residenti di parteciparvi e trarne beneficio. Inoltre, come indicato al considerando 136, a detta della Commissione gli aiuti allo sviluppo di reti a banda larga nelle aree «bianche» rurali o scarsamente servite rappresentano uno strumento in grado di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e di correggere i fallimenti del mercato.

(146) Per quanto riguarda la conclusione della JCCM secondo cui le 461 aree interessate erano aree «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, la Commissione ritiene che il Regno di Spagna abbia dimostrato che la JCCM aveva fondate ragioni per giungere a tale conclusione. A detta del Regno di Spagna, le conclusioni formulate nella decisione della CMT e i risultati dell'analisi della JCCM non erano discordanti (cfr. il considerando 58). Il Regno di Spagna ha spiegato che la JCCM aveva individuato le 461 aree interessate a livello di insediamenti all'interno dei comuni. Sebbene alcuni di tali insediamenti facessero parte di aree più vaste, che in parte disponevano già di reti a banda larga, gli insediamenti specifici rientranti nelle 461 aree interessate risultavano esclusi da tale copertura. Diversamente, la decisione della CMT si basava su un'analisi a livello comunale e classificava un'area come «grigia» se il comune aveva già una copertura a banda larga pari o superiore al 50 % della popolazione (anche se alcuni insediamenti all'interno del comune disponevano di una copertura inferiore).

(147) La Commissione conclude pertanto che l'aiuto era necessario per promuovere lo sviluppo delle attività economiche in questione e ha comportato un miglioramento significativo in aree «bianche» rurali e scarsamente servite ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009 che il mercato da solo non avrebbe potuto realizzare. La misura ha pertanto affrontato un fallimento del mercato nelle aree interessate.

5.3.6. *Adeguatezza dell'aiuto di Stato in quanto strumento d'intervento*

(148) L'aiuto doveva essere uno strumento d'intervento adeguato ad affrontare il problema dell'assenza di prestazioni del mercato a causa di fallimenti del medesimo.

(149) Come confermato dall'analisi di mercato e dalla consultazione delle parti interessate condotte dalla JCCM prima della gara d'appalto, il problema delle 461 aree interessate consisteva nel fatto che esse non disponevano di una copertura a banda larga e gli operatori del mercato non prevedevano di fornire servizi a banda larga di base in tali aree nei tre o quattro anni successivi alle consultazioni.

(150) Secondo il Regno di Spagna la regolamentazione ex ante non aveva generato investimenti sufficienti a ridurre il «divario digitale» nelle aree interessate della Regione autonoma.

(151) Sebbene possa facilitare una concorrenza effettiva, in particolare nei mercati dei prodotti e geografici in cui un'impresa è stata designata come avente un sufficiente potere di mercato, la regolamentazione ex ante non sarebbe stata uno strumento sufficiente a consentire la fornitura di servizi a banda larga nelle aree interessate dal progetto. Tali aree erano caratterizzate dall'assenza di reti a banda larga e di piani di investimento commerciali, nonché dalla mancanza di servizi a banda larga al dettaglio disponibili, in quanto il rendimento intrinseco degli investimenti in tali aree sarebbe stato particolarmente basso a causa del gran numero di siti sparsi nelle aree interessate e della loro scarsa popolazione, con una media di soli 35 abitanti.

(152) Analogamente, le misure sul versante della domanda a favore della banda larga (ad esempio i buoni per gli utenti finali) possono contribuire positivamente alla diffusione della banda larga e devono essere incoraggiate come alternativa o complemento ad altre misure pubbliche. Tuttavia, nel caso di specie, tali misure avrebbero potuto non risolvere la mancanza di fornitura della banda larga in quanto l'infrastruttura doveva ancora essere sviluppata e le dimensioni demografiche delle aree interessate erano talmente ridotte che le misure sul versante della domanda avrebbero potuto non riuscire ad attrarre investimenti privati in infrastrutture a banda larga di base nelle 461 aree interessate.

(153) Poiché la redditività dello sviluppo e della gestione di una rete a banda larga di base nelle aree interessate è stata considerata negativa, la JCCM non ha trovato altre alternative alla concessione di finanziamenti pubblici per garantire la fornitura di servizi al dettaglio nelle aree interessate.

(154) La Commissione conclude pertanto che l'aiuto di Stato era lo strumento d'intervento adeguato per ovviare al fallimento del mercato nelle aree in questione.

5.3.7. *Proporzionalità: limitazione dell'aiuto al minimo necessario*

(155) L'aiuto è considerato proporzionato se il suo importo è limitato al minimo necessario e se la potenziale distorsione della concorrenza è ridotta al minimo. Nel valutare la proporzionalità delle misure destinate alle aree «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, dovevano essere soddisfatte diverse condizioni necessarie a minimizzare gli aiuti di Stato e la potenziale distorsione della concorrenza:

5.3.7.1. Mappatura particolareggiata e analisi dettagliata della copertura

(156) È opportuno che gli Stati membri individuino chiaramente le aree geografiche che la misura d'aiuto interessata andrà a coprire ([57]). Un'analisi delle condizioni e della struttura prevalente della concorrenza nell'area considerata, condotta in parallelo a una consultazione di tutte le parti interessate dalla misura, consentirà 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, permettendo loro di pianificare le loro attività.

(157) La Commissione ha espresso dubbi in merito alla mappatura particolareggiata effettuata dalla JCCM nella decisione di avvio del procedimento del 19 luglio 2017. I dubbi riguardavano: i) la correttezza della consultazione delle parti interessate condotta dalla JCCM prima dell'attuazione della misura, compreso il fatto che il denunciante non era stato consultato; e ii) la correttezza della classificazione delle 461 aree interessate dalla misura come «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, tenuto conto delle conclusioni espresse dalla CMT nella sua decisione del 23 giugno 2011 (cfr. il considerando 48 e il considerando 30 della decisione di avvio del procedimento). Tuttavia, a seguito della sua indagine approfondita, la Commissione ritiene che i seri dubbi nutriti in fase preliminare siano stati dissipati.

(158) Per quanto riguarda la consultazione delle parti interessate, la Commissione prende atto che la JCCM ha effettuato un'analisi di mercato relativa alle reti a banda larga esistenti nella Regione autonoma Castilla-La-Mancha e ha individuato chiaramente le aree prive di reti a banda larga e di servizi a banda larga al dettaglio in modo coerente con gli orientamenti sulla banda larga del 2009 (cfr. il considerando 12).

(159) In primo luogo, l'analisi di mercato della JCCM ha tenuto conto delle informazioni pervenute nel corso delle consultazioni bilaterali con tutti gli operatori a banda larga che la JCCM sapeva operare nella Regione autonoma. Le informazioni ricevute nell'ambito di tali consultazioni bilaterali hanno permesso di delineare una mappatura particolareggiata dell'infrastruttura esistente e di conoscere i piani di sviluppo infrastrutturale degli operatori a banda larga nei tre o quattro anni successivi.

(160) In secondo luogo, la JCCM ha analizzato tutti i piani territoriali di sviluppo presentati dagli operatori di rete registrati presso la CMT negli anni precedenti. Dall'analisi è emerso che non vi erano fornitori nelle aree interessate e che nessun fornitore pianificava investimenti per il prossimo futuro in tali aree. Le aree interessate sono state specificate nel bando di gara e nei relativi allegati ([58]).

(161) Sebbene gli orientamenti sulla banda larga del 2009 non definissero requisiti precisi per un'accurata consultazione di tutte le parti interessate dalla misura, all'epoca era prassi consolidata del settore, e accettata dalla Commissione, tenere consultazioni dirette e individuali con operatori noti riguardo alle loro infrastrutture esistenti e ai loro futuri piani di sviluppo. In altre decisioni della Commissione, questo approccio è stato ritenuto sufficiente a non sollevare obiezioni ([59]). La JCCM aveva contattato tutti gli operatori di comunicazioni elettroniche che sapeva operare nella Regione autonoma (ossia le imprese elencate nel registro della CMT come operatori di comunicazioni elettroniche e che avevano presentato relazioni periodiche sullo sviluppo delle reti). La consultazione pubblica prevista dagli orientamenti sulla banda larga del 2013 ([60]) non era richiesta negli orientamenti del 2009 per dichiarare una misura compatibile con il mercato interno.

([57]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera a).

([58]) In seguito alla pubblicazione dell'elenco delle aree interessate dalla procedura di gara, taluni operatori hanno comunicato alla JCCM che alcune di esse sarebbero state coperte da reti a banda larga nel prossimo futuro e tali aree sono state pertanto escluse dalle aree interessate.

([59]) Cfr., ad esempio, la decisione C(2010) 9171 final della Commissione, del 10 dicembre 2010, relativa all'aiuto di Stato N336/2010 — *Regime federale austriaco in materia di banda larga*, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237158/237158_1182946_31_3.pdf.

([60]) Cfr. la nota 23.

(162) In terzo luogo, il denunciante non doveva essere consultato come parte interessata dalla JCCM prima della pubblicazione del bando di gara. La JCCM conosceva il denunciante, ma solo in qualità di fornitore di assistenza per servizi televisivi e di radiodiffusione. Il denunciante non figurava nel registro della CMT come operatore di comunicazioni elettroniche e non aveva mai agito in quanto tale (cfr. il punto 2.8). Non vi era quindi alcuna ragione per cui la JCCM dovesse consultare il denunciante in merito al progetto in questione.

(163) La Commissione conclude pertanto che i dubbi iniziali espressi nella decisione di avvio del procedimento sono stati dissipati e che la mappatura particolareggiata e l'analisi della copertura effettuati dalla JCCM sono compatibili con gli orientamenti sulla banda larga del 2009.

5.3.7.2. Gara d'appalto a procedura aperta

(164) Un'aggiudicazione tramite gara d'appalto aperta garantisce trasparenza a tutti gli investitori che desiderino presentare un'offerta per la realizzazione di un progetto sovvenzionato ([61]). La condizione essenziale della gara aperta è che tutti gli offerenti siano trattati in modo equo e non discriminatorio.

(165) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che la procedura di gara fosse in linea con gli orientamenti sulla banda larga del 2009 in materia di trasparenza. Essa riteneva che i criteri di aggiudicazione utilizzati dalla JCCM fossero in gran parte basati su criteri di valutazione soggettivi (cfr. il considerando 48 e il considerando 31 della decisione di avvio del procedimento).

(166) In seguito al procedimento di indagine formale, la Commissione ha constatato la pubblicazione di una gara d'appalto, il 13 maggio 2010, nella Gazzetta ufficiale di Castilla-La Mancha nell'ambito della quale tutte le imprese elencate come operatori di comunicazioni elettroniche nel registro della CMT potevano presentare un'offerta (cfr. il considerando 11).

(167) I criteri di aggiudicazione utilizzati dalla JCCM sono stati illustrati dettagliatamente nel «capitolato d'oneri» e nelle «specifiche tecniche» e, pertanto, erano stati stabiliti in anticipo, cioè prima della pubblicazione del bando. La JCCM aveva optato per il metodo dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» rispetto al metodo del prezzo più basso, che è la prassi abituale per i progetti più estesi e complessi. I criteri di aggiudicazione sono stati organizzati in un sistema di punteggio con un massimo di 100 punti. Un massimo di 64 punti era assegnato per il soddisfacimento di «criteri oggettivi», quali il numero di famiglie coperte dalla nuova rete, la qualità dei servizi al dettaglio offerti, l'importo dei fondi necessari, ecc. Un massimo di 36 punti era assegnato per il rispetto di «criteri soggettivi», in base ai quali la JCCM valutava i) la soluzione tecnica proposta; ii) il piano di gestione delle infrastrutture e dei problemi presentato; iii) il livello di assistenza e di sostegno che l'offerente proponeva di fornire nel processo di restituzione della rete alla JCCM in seguito alla scadenza del contratto; iv) un'eventuale offerta vincolante di acquisto della rete dalla JCCM dopo la scadenza del contratto; e v) il livello di dettaglio fornito dall'offerente nel suo piano di restituzione della rete (cfr. il considerando 15).

(168) Le ponderazioni per ciascun criterio di aggiudicazione sono state chiaramente indicate nel «capitolato d'oneri», specificando per ciascun criterio e sottocriterio di aggiudicazione il numero massimo di punti ottenibile (cfr. il considerando 16).

(169) La Commissione osserva che i «criteri soggettivi» sono di fatto criteri qualitativi connessi all'oggetto della procedura e relativi alle caratteristiche tecniche e funzionali della futura rete, alla manutenzione, alla gestione, ecc. L'uso di tali criteri è consentito dalle norme in materia di appalti pubblici purché la ponderazione di ciascun criterio sia stabilita in anticipo e sia trasparente, come nel caso di specie.

(170) Inoltre tutti i criteri, compresi i «criteri soggettivi», erano pertinenti all'oggetto della procedura di gara ed elencati nei relativi documenti. I «criteri soggettivi» non sembrano inadeguati, in quanto la JCCM sarebbe diventata proprietaria dell'infrastruttura a banda larga di base da realizzare e avrebbe probabilmente assunto la gestione della rete dopo la scadenza dell'appalto aggiudicato.

(171) Si ritiene pertanto che i «criteri soggettivi» utilizzati dalla JCCM fossero sufficientemente trasparenti da poter essere applicati in modo obiettivo, concreto e uniforme dalla JCCM.

([61]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera b).

(172) La Commissione conclude pertanto che la JCCM ha selezionato il beneficiario nell'ambito di una procedura di gara aperta conformemente alle disposizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in materia di trasparenza.

5.3.7.3. Offerta economicamente più vantaggiosa

(173) Onde garantire livelli minimi di intervento pubblico, è opportuno che la valutazione globale di un'offerta nell'ambito della procedura di gara aperta attribuisca più punti all'offerta che, a condizioni qualitative simili se non identiche, richiede l'importo d'aiuto più basso ([62]). Tuttavia, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, vengono presi in considerazione diversi criteri, non solo l'offerta più bassa. Al fine di determinare quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'autorità aggiudicatrice deve indicare, prima dello svolgimento della gara d'appalto, la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri prescelti.

(174) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che la procedura di gara fosse in linea con le disposizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 per quanto riguarda i requisiti dell'offerta economicamente più vantaggiosa e ha sostenuto che al criterio di aggiudicazione relativo all'importo dell'aiuto richiesto dall'offerente fosse stato attribuito un peso troppo limitato (solo 10 punti su un totale di 100, ossia solo il 10 % del totale dei criteri di aggiudicazione) e che ciò non avrebbe consentito ad altre offerte di eguagliare il valore di mercato (cfr. il considerando 48 e il considerando 31 della decisione di avvio del procedimento).

(175) La JCCM aveva specificato e comunicato in anticipo i criteri di aggiudicazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi (cfr. i considerando 15 e 16).

(176) Due delle cinque offerte presentate nell'ambito della procedura di gara aperta soddisfacevano i requisiti tecnici specificati nei documenti di gara e sono state prese in considerazione dalla JCCM nella procedura di selezione (Telecom CLM e Telefónica S.A.; cfr. il considerando 22). L'offerta di Telecom CLM ha ricevuto un totale di 76,13/100 punti (44,93 punti per i «criteri oggettivi» e 31,2 punti per i «criteri soggettivi»), mentre Telefónica ha ricevuto un totale di 46,22/100 punti (26,07 punti per i «criteri oggettivi» e 20,15 punti per i «criteri soggettivi») (cfr. i considerando 25 e 26). L'offerta di Telecom CLM chiedeva un importo dell'aiuto inferiore a quello di Telefónica e ha pertanto ricevuto più punti per tale criterio (1,76/10 rispetto al 0,00/10) (cfr. i considerando 23 e 26).

(177) Dagli studi condotti dalla JCCM prima della pubblicazione del progetto emergeva che difficilmente l'aiuto disponibile di 16 milioni di EUR sarebbe stato sufficiente a coprire tutte le aree interessate obbligatorie e facoltative (cfr. il considerando 13). Era quindi improbabile che il criterio di aggiudicazione relativo all'importo dell'aiuto richiesto diventasse un fattore importante o decisivo per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto ci si attendeva che molti, se non tutti, gli offerenti avrebbero richiesto l'intero importo dell'aiuto disponibile.

(178) Alla fine la JCCM ha aggiudicato l'appalto all'offerente la cui offerta chiedeva l'importo dell'aiuto più basso e a cui era stato inoltre assegnato il punteggio più elevato per il criterio di aggiudicazione relativo all'importo dell'aiuto richiesto (1,76/10 rispetto a 0/10). L'attribuzione di un peso maggiore al criterio di aggiudicazione in questione avrebbe avvantaggiato solamente il beneficiario.

(179) Pertanto, la Commissione non ritiene più che il peso relativamente basso attribuito al criterio di aggiudicazione relativo all'importo dell'aiuto richiesto abbia dato luogo a un trattamento iniquo o discriminatorio nel quadro della misura o a un aumento dell'importo dell'aiuto infine concesso. La Commissione conclude che la valutazione della JCCM dell'offerta economicamente più vantaggiosa era pertanto in linea con gli orientamenti sulla banda larga del 2009.

5.3.7.4. Neutralità tecnologica

(180) Considerato che i servizi a banda larga possono essere forniti tramite una serie di infrastrutture di rete basate su soluzioni con fili, senza fili, 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 senso ([63]). Gli offerenti dovranno poter proporre la fornitura dei servizi a banda larga richiesti avvalendosi delle soluzioni tecnologiche che ritengono più adeguate o di una combinazione di tali tecnologie.

([62]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera c).
([63]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera d).

(181) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che il progetto soddisfacesse le condizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in materia di neutralità tecnologica, sostenendo che la JCCM sembrava imperniare il progetto su una tecnologia specifica senza fili, in quanto aveva calcolato il bilancio sulla base dei suoi costi di sviluppo e aveva indirettamente incoraggiato l'uso dell'infrastruttura esistente di una determinata tecnologia (cfr. il considerando 48 e il considerando 32 della decisione di avvio del procedimento). Nel corso dell'indagine formale, la Commissione ha accertato quanto segue:

a) le «specifiche tecniche» non contenevano alcuna limitazione per quanto riguarda l'architettura della rete o la tecnologia da utilizzare per la realizzazione del progetto. L'ammissibilità delle offerte non era subordinata allo sviluppo di una specifica soluzione tecnologica. Gli offerenti dovevano soltanto garantire il rispetto delle velocità, della qualità e delle condizioni stabilite nelle «specifiche tecniche» (cfr. i considerando da 17 a 20);

b) la neutralità tecnologica è stata confermata anche dall'offerta di Telefónica, ritenuta ammissibile e conforme ai requisiti tecnici indicati nelle «specifiche tecniche». Tale offerta proponeva una soluzione di rete a banda larga di base basata su tre diverse tecnologie (WIMAX, xDSL e 3G), includendo anche una tecnologia con fili (xDSL) (cfr. il considerando 26). D'altro canto, il beneficiario non si è basato solo sulla soluzione WIMAX, ma ha anche proposto una soluzione basata in parte sulla tecnologia satellitare (cfr. il considerando 23);

c) per quanto riguarda il possibile riutilizzo dell'infrastruttura TDT esistente, le «specifiche tecniche» permettevano unicamente l'uso delle infrastrutture passive sviluppate e impiegate per l'attuazione del piano di passaggio alla TDT nella Regione autonoma Castilla-La Mancha. Gli offerenti non erano obbligati a utilizzare tale infrastruttura;

d) la soluzione proposta da Telefónica si basava in larga misura sulla propria infrastruttura di rete mobile passiva esistente, senza ricorrere alla rete TDT già presente (cfr. il considerando 26). Inoltre, tutti i proprietari di componenti dell'infrastruttura passiva della rete TDT erano contrattualmente tenuti a concedere a terzi l'accesso a tale infrastruttura ai fini della realizzazione di una rete a banda larga di base (cfr. il considerando 21). L'accesso all'infrastruttura passiva della rete TDT era pertanto a disposizione di tutti i potenziali offerenti, non solo di Telecom CLM in quanto proprietaria dei componenti dell'infrastruttura TDT. Ciò conferma che la procedura di gara aperta, come pubblicata nel maggio 2010 (cfr. i considerando da 17 a 20), era tecnologicamente neutra e offriva a tutti gli offerenti la possibilità di utilizzare l'infrastruttura passiva TDT esistente, senza imporne l'uso;

e) inoltre, la possibilità di utilizzare l'infrastruttura di una rete TDT esistente non può essere intesa come una limitazione delle soluzioni tecnologiche per lo sviluppo di una rete a banda larga di base. Questo perché l'infrastruttura attiva TDT non può essere utilizzata per una rete a banda larga di base ([64]). Di conseguenza, qualsiasi futura soluzione tecnologica per una rete di questo tipo avrebbe potuto utilizzare solamente l'infrastruttura passiva della rete TDT, ossia i centri di trasmissione. L'infrastruttura passiva avrebbe consentito l'installazione di una serie di apparecchiature attive in grado di creare una rete a banda larga di base;

f) per quanto riguarda l'argomentazione secondo cui la JCCM avrebbe calcolato il bilancio del progetto sulla base dei costi di sviluppo di una rete senza fili, il bilancio di 16 milioni di EUR era stato convenuto in un accordo di collaborazione tra il MARM e la JCCM nel quadro di un programma di sviluppo rurale sostenibile firmato il 12 novembre 2009. Le autorità spagnole hanno spiegato che si trattava del bilancio massimo disponibile per questo progetto, indipendentemente dalla soluzione tecnologica utilizzata;

g) a partire da novembre 2008 la JCCM aveva condotto studi sulla fattibilità e sui costi dello sviluppo di una rete a banda larga di base in grado di coprire tutte le aree «bianche» della Regione autonoma Castilla La-Mancha, concentrandosi su una soluzione basata sulla tecnologia senza fili WIMAX. I risultati degli studi indicavano che una rete a banda larga di base basata sulla soluzione WIMAX che coprisse tutte le aree «bianche» della regione sarebbe costata molto più di 16 milioni di EUR (cfr. il considerando 13). Dall'analisi della JCCM emergeva che il progetto poteva essere attuato con il bilancio disponibile andando a coprire la maggior parte delle aree interessate con almeno uno dei potenziali tipi di tecnologia. Il fatto che gli studi fossero stati effettuati utilizzando WIMAX come tecnologia di riferimento, tuttavia, non mirava a limitare (né ha di fatto limitato) le soluzioni tecnologiche proposte dagli offerenti (tra cui Telecom CLM).

([64]) Ciò è stato confermato dal consulente giuridico esterno del beneficiario nella sua e-mail alla Commissione del 20 maggio 2019.

(182) Pertanto, tenendo conto delle informazioni raccolte durante il procedimento di indagine formale, la Commissione conclude che i documenti di gara erano tecnologicamente neutri e, di conseguenza, il progetto soddisfaceva le condizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 per quanto riguarda il requisito della neutralità tecnologica.

5.3.7.5. Utilizzo delle infrastrutture esistenti

(183) Conformemente agli orientamenti sulla banda larga del 2009, 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 ([65]). 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.

(184) La JCCM ha offerto a tutti gli offerenti la possibilità di utilizzare l'infrastruttura TDT esistente ai fini della presentazione delle loro offerte. L'uso dell'infrastruttura TDT non era però obbligatorio. Gli operatori di rete erano liberi di utilizzare la propria infrastruttura esistente. Ad esempio, l'offerta di Teléfonica si basava in larga misura sulla propria infrastruttura già presente ed è stata considerata ammissibile, partecipando alla procedura di selezione.

(185) La possibilità di utilizzare l'infrastruttura TDT esistente non ha favorito Telecom CLM in qualità proprietaria di parti dell'infrastruttura, in quanto tutti i diversi proprietari dell'infrastruttura TDT (ossia numerosi comuni, Telecom CLM e la società privata Abertis Telecom S.A.) erano tenuti a concedere l'accesso a tale infrastruttura a un fornitore di rete ai fini del futuro sviluppo di una rete a banda larga di base. Nemmeno il fatto che Telecom CLM stesse gestendo l'intera rete TDT della Regione autonoma le concedeva un vantaggio, in quanto per lo sviluppo di una rete a banda larga di base poteva essere riutilizzata solo la rete TDT e non le apparecchiature TDT in sé per sé che erano state oggetto di precedenti aiuti ed erano installate su tale infrastruttura passiva e gestite da Telecom CLM (cfr. il considerando 217).

(186) La Commissione conclude che il progetto soddisfaceva le condizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 per quanto riguarda l'obbligo di prendere in considerazione l'utilizzo delle infrastrutture esistenti.

5.3.7.6. Accesso all'ingrosso effettivo

(187) Porre l'obbligo di concedere a terzi l'accesso all'ingrosso effettivo all'infrastruttura a banda larga sovvenzionata è un elemento essenziale di qualsiasi misura statale di aiuto volta a finanziare la costruzione di nuove infrastrutture ([66]).

(188) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che il progetto fosse conforme agli orientamenti sulla banda larga del 2009 per quanto riguarda l'accesso all'ingrosso e il prezzo di accesso all'ingrosso, sostenendo che la misura non era stata adeguatamente concepita ex ante in quanto la CMT aveva successivamente riscontrato che, dopo l'aggiudicazione del contratto a Telecom CLM, i prezzi di accesso all'ingrosso offerti dalla medesima erano troppo elevati (cfr. il considerando 48 e il considerando 33 della decisione di avvio del procedimento).

(189) I documenti di gara imponevano all'aggiudicatario di fornire almeno un punto di interconnessione che consentisse agli operatori di rete terzi di utilizzare la rete per fornire servizi a banda larga di base al dettaglio agli utenti finali. Nella clausola 4.2 delle «specifiche tecniche», la JCCM richiedeva agli offerenti di offrire servizi all'ingrosso e di garantire che altri operatori di comunicazioni elettroniche potessero fornire agli utenti finali delle aree interessate un accesso internet a banda larga con i parametri di qualità, affidabilità e disponibilità stabiliti in tale documento (cfr. il considerando 18). I documenti di gara prescrivevano pertanto che fosse garantito un accesso all'ingrosso effettivo all'infrastruttura da parte di terzi.

([65]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera e).
([66]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera f).

(190) L'offerta di Telecom CLM prevedeva l'installazione di un punto di interconnessione a Toledo e conteneva le condizioni generali per la concessione dell'accesso indiretto alla rete a operatori di rete terzi (cfr. il considerando 25). L'accesso all'ingrosso offerto da Telecom CLM non era limitato nel tempo. Esso consentiva agli operatori terzi di competere con Telecom CLM a livello di vendita al dettaglio, rafforzando così l'offerta e la concorrenza nelle aree interessate ed evitando la creazione di un servizio monopolistico locale da parte di Telecom CLM.

(191) Al fine di assicurare un accesso all'ingrosso effettivo 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 comparabili, ma più competitive, del paese o dell'Unione, oppure, in assenza di dati pubblicati, sui prezzi già stabiliti o approvati dall'autorità nazionale di regolamentazione per i mercati e i servizi interessati ([67]).

(192) Telecom CLM offriva inizialmente un accesso indiretto all'ingrosso alla rete per 34,50 EUR, mentre il suo prezzo mensile al dettaglio offerto agli utenti finali ammontava a 37,50 EUR (cfr. il considerando 39).

(193) La CMT, nella sua decisione del 23 giugno 2011, ha concluso che i prezzi di accesso all'ingrosso offerti da Telecom CLM erano troppo vicini ai prezzi che Telecom CLM intendeva far pagare agli utenti finali per i suoi servizi a banda larga di base nella vendita al dettaglio. La CMT ha inoltre concluso che tali prezzi di accesso all'ingrosso erano superiori ad altri prezzi di accesso indiretto all'ingrosso praticati nel settore (cfr. il considerando 39). La CMT ha altresì sottolineato che sarebbe stato impossibile per gli operatori di rete terzi acquistare l'accesso alla rete a banda larga di base di Telecom CLM all'ingrosso per ottenere un profitto fornendo servizi a banda larga di base al dettaglio agli utenti finali in concorrenza con Telecom CLM (cfr. il considerando 37). La CMT ha pertanto imposto a Telecom CLM di abbassare i suoi prezzi di accesso all'ingrosso. Di conseguenza, il 29 luglio 2011 Telecom CLM ha abbassato i suoi prezzi di accesso all'ingrosso di oltre il 30 % (cfr. i considerando 39 e 40). Dato che il nuovo prezzo era in linea con i prezzi di accesso indiretto medi praticati in Spagna, la CMT ha approvato il nuovo prezzo di accesso all'ingrosso di 23,70 EUR nelle aree interessate (cfr. il considerando 39).

(194) La Commissione osserva che gli svantaggi connessi al prezzo di accesso all'ingrosso sono stati risolti nel contratto modificato prima di falsare la concorrenza. Considerato che Telecom CLM ha applicato la riduzione di oltre il 30 % dei suoi prezzi di accesso all'ingrosso nel luglio 2011, ossia più di un anno prima dell'avvio della gestione della rete a banda larga di base nel settembre 2012, gli elevati prezzi di accesso all'ingrosso iniziali non hanno inciso sulla concorrenza. L'accesso di terzi alla rete è iniziato nel settembre 2012, quando erano già in vigore i prezzi ridotti.

(195) La Commissione conclude che il prezzo di accesso all'ingrosso modificato, approvato dalla CMT, era in linea con i prezzi all'ingrosso medi pubblicati prevalenti in altre aree più competitive del Regno di Spagna. Il nuovo prezzo di accesso indiretto all'ingrosso offerto da Telecom CLM e approvato dalla CMT è quindi servito a ristabilire le condizioni di mercato e ha garantito un accesso all'ingrosso effettivo, riducendo al minimo le potenziali distorsioni della concorrenza.

(196) Pertanto, il progetto modificato soddisfaceva le condizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in relazione all'obbligo di concedere a terzi un accesso all'ingrosso effettivo e per quanto riguarda i prezzi.

5.3.7.7. Meccanismo di recupero per evitare un eccesso di compensazione

(197) 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 un eccesso di compensazione, è importante che il contratto di appalto preveda meccanismi di rimborso ([68]).

([67]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera g).
([68]) Orientamenti sulla banda larga del 2009 (nota 6), paragrafo 51, lettera h).

(198) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che il progetto fosse conforme agli orientamenti sulla banda larga del 2009 riguardo al meccanismo di recupero per evitare un eccesso di compensazione, sostenendo che la misura non era stata adeguatamente concepita ex ante in quanto inizialmente l'appalto aggiudicato a Telecom CLM non prevedeva alcun meccanismo di recupero e tale meccanismo era stato introdotto dalla JCCM solo dopo l'intervento della CMT (cfr. il considerando 48 e il considerando 33 della decisione di avvio del procedimento).

(199) L'appalto aggiudicato a Telecom CLM non prevedeva alcun meccanismo di recupero. Tuttavia, tale meccanismo è stato introdotto nel contratto tra la JCCM e Telecom CLM in seguito all'indagine della CMT e alla sua approvazione da parte di quest'ultima, con entrata in vigore il 1º giugno 2012 (cfr. i considerando da 41 a 43), vale a dire prima che Telecom CLM iniziasse a gestire la rete a banda larga di base (cfr. il considerando 27). La Commissione ritiene che il meccanismo di recupero introdotto nel contratto abbia consentito di ridurre al minimo l'importo dell'aiuto.

(200) La Commissione, in conclusione, esclude pertanto la possibilità che l'assenza iniziale di un meccanismo di recupero abbia sortito alcun effetto sulla concorrenza, in quanto esso è stato introdotto nel contratto molto prima che Telecom CLM potesse trarre profitto dalla gestione della rete a banda larga di base.

(201) Pertanto, il progetto modificato soddisfaceva anche le condizioni degli orientamenti sulla banda larga del 2009 in relazione all'obbligo di istituire un meccanismo di recupero nel contratto con il beneficiario.

5.3.7.8. Considerazioni conclusive sulla proporzionalità

(202) Alla luce dei considerando da 156 a 201, la Commissione conclude che l'aiuto di Stato in questione e la potenziale distorsione della concorrenza sono stati limitati al minimo necessario nel quadro della misura.

5.3.8. **Effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri**

(203) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE impone di valutare gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi nei mercati dei prodotti rilevanti, ossia, in questo caso, lo sviluppo e la gestione di una rete a banda larga di base e la fornitura di servizi a banda larga, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, a livello di vendita al dettaglio agli utenti finali.

(204) Poiché le aree interessate dalla misura erano aree «bianche» ai sensi degli orientamenti sulla banda larga del 2009, ossia aree prive di accesso alla banda larga, è improbabile che la misura abbia determinato effetti negativi sulla concorrenza derivanti dallo sviluppo e dalla gestione della rete a banda larga di base sovvenzionata in tali aree. Nelle aree interessate non vi erano operatori di rete a banda larga che avrebbero potuto subire ripercussioni a causa di tale sviluppo o che prevedessero di entrare nei mercati in questione in un orizzonte temporale prossimo.

(205) In teoria, vi era la possibilità che gli operatori privati del mercato riducessero, nelle aree interessate, i loro investimenti futuri nelle reti a banda larga o decidessero di non entrare nei mercati delle aree interessate a causa dello sviluppo e della gestione della rete a banda larga di base sovvenzionata, ma la Commissione non ha ricevuto alcuna indicazione in tal senso.

(206) Per quanto riguarda l'impatto sugli scambi, le informazioni in possesso della Commissione non indicano che la misura abbia avuto effetti di ricaduta negativi notevoli sugli altri Stati membri.

5.3.9. Ponderazione tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza e sugli scambi

(207) Una misura di aiuto di Stato accuratamente strutturata deve garantire che il risultato complessivo degli effetti della misura sia positivo, evitando di alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

(208) La misura istituita dalla JCCM ha contribuito allo sviluppo delle attività economiche di sviluppo e gestione di una rete a banda larga di base nelle aree interessate e ha garantito agli utenti finali, che in precedenza non avevano accesso alla banda larga, la disponibilità di servizi a banda larga a velocità minime di download e di upload rispettivamente di 2 Mbps e 512 Kbps (cfr. il considerando 126). Inoltre ha garantito che consumatori e imprese disponessero di servizi di telefonia IP/VoIP (cfr. il considerando 126) e ha permesso un miglioramento della rete in due occasioni, dapprima fino a un minimo di 5 Mbps di download il 28 aprile 2014 e poi fino a un minimo di 10 Mbps di download il 4 maggio 2018 (cfr. il considerando 134). La misura ha quindi promosso la coesione territoriale, sociale ed economica e ha contribuito all'obiettivo dell'Agenda digitale di garantire a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 (cfr. il considerando 139).

(209) Inoltre, tenuto conto dell'obbligo a carico del beneficiario di concedere un accesso all'ingrosso, la misura ha avuto effetti positivi non solo sugli utenti finali, ma anche sulla concorrenza nelle aree interessate.

(210) La misura ha altresì affrontato un fallimento del mercato (cfr. il punto 5.3.5), in quanto, in assenza dell'aiuto, lo sviluppo di una rete a banda larga e la fornitura di servizi a banda larga al dettaglio agli utenti finali nelle aree interessate non avrebbero avuto luogo con l'inizio della gestione della rete a banda larga di base sovvenzionata nel settembre 2012.

(211) La misura soddisfaceva anche il requisito di proporzionalità (cfr. il punto 5.3.7). La sua struttura ha garantito che fosse limitata al minimo necessario e che fossero circoscritti i potenziali effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi nei mercati derivanti dalla costruzione e dalla gestione della rete a banda larga di base, nonché dalla fornitura agli utenti finali di servizi a banda larga di base, tra cui servizi di telefonia IP/VoIP, a livello di vendita al dettaglio. La misura era intesa a evitare un effetto di spiazzamento degli investimenti privati e il suo impatto si è limitato alle aree interessate, vale a dire insediamenti situati in comuni della Regione autonoma Castilla-La Mancha con una popolazione media di 35 abitanti, in cui gli utenti finali non avevano accesso alla banda larga e gli investitori privati non intendevano investire in assenza dell'aiuto.

(212) La Commissione non è a conoscenza di nessun effetto negativo della misura che avrebbe potuto incidere indebitamente sulle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (cfr. il punto 5.3.8).

(213) La Commissione conclude che l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM era oggettivamente giustificata dalla necessità di ovviare alla mancanza di servizi a banda larga di base disponibili nelle 461 aree interessate, vale a dire in insediamenti remoti situati in vari comuni sparsi nella Regione autonoma Castilla-La Mancha.

(214) Alla luce dei fatti sopra esposti e tenuto conto delle caratteristiche generali della misura e delle garanzie messe in atto, l'effetto positivo dell'aiuto sullo sviluppo delle attività economiche in questione supera i possibili effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. Nel complesso, la misura era in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e non ha inciso negativamente sulla concorrenza in misura contraria al comune interesse.

5.3.10. Riutilizzo dell'infrastruttura passiva della TDT

(215) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha ritenuto che, in linea con il principio sancito nella causa *Deggendorf* ([69]), il fatto che Telecom CLM non avesse ancora rimborsato l'aiuto che la Commissione aveva dichiarato incompatibile con il mercato interno nel caso SA.27408 ([70]) dovesse essere preso in considerazione nel valutare la compatibilità della misura. A detta della Commissione, poiché l'offerta vincitrice di Telecom CLM prevedeva l'utilizzo della rete TDT esistente che era stata sviluppata con un aiuto di Stato illegale, tale aiuto illegale costituiva probabilmente anche un fattore determinante per l'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM nel caso di specie (cfr. il considerando 48 e il considerando 37 della decisione di avvio del procedimento).

([69]) Cfr. la nota 19.
([70]) Cfr. la nota 16.

(216) La decisione della Commissione nel caso SA.27408 è stata confermata dalla Corte di giustizia nel 2018 ([71]). Tuttavia, in base alle informazioni di cui dispone oggi la Commissione, il 18 agosto 2022 Telecom CLM ha rimborsato integralmente l'aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno dalla summenzionata decisione della Commissione.

(217) In ogni caso, la Commissione ritiene altresì che l'aiuto di Stato illegale concesso ed erogato a Telecom CLM per il passaggio alla TDT nella Regione autonoma Castilla-La Mancha non abbia dato luogo a un vantaggio decisivo nell'aggiudicazione dell'appalto nel caso di cui trattasi. Dall'indagine formale è emerso che Telecom CLM ha utilizzato esclusivamente l'infrastruttura passiva della rete TDT esistente, vale a dire i centri di trasmissione, per lo sviluppo della rete a banda larga di base senza fili. Tuttavia, tale infrastruttura passiva per la televisione terrestre nella Regione autonoma Castilla-La Mancha esisteva già in larga misura prima del passaggio dalla televisione analogica a quella digitale. Essa era costituita da circa 500 centri di trasmissione, di cui 138 di proprietà di Telecom CLM (cfr. il considerando 33). Telecom CLM ha solo costruito venti centri di trasmissione supplementari con l'aiuto di Stato illegale di cui al caso SA.27408, è diventata proprietaria unicamente di sei e ne ha riutilizzato solamente uno per la rete a banda larga di base esaminata in questa sede (cfr. il considerando 33 e la nota 15). Per avere accesso al resto dell'infrastruttura passiva TDT, Telecom CLM ha dovuto seguire la stessa procedura di qualsiasi altro operatore terzo interessato, vale a dire ottenere l'accesso a tale infrastruttura dai proprietari dei centri di trasmissione in questione. Telecom CLM aveva utilizzato l'aiuto illegale per il passaggio alla TDT essenzialmente per dotare l'infrastruttura passiva esistente di apparecchiature attive per la TDT (cfr. il considerando 33). Tuttavia, tali apparecchiature attive per la TDT non potevano essere riutilizzate per la fornitura di servizi a banda larga di base. Pertanto l'importo dell'aiuto illegale ricevuto da Telecom CLM nell'ambito del regime TDT oggetto del caso SA.27408, rilevante ai fini della misura, si è limitato ai costi di costruzione di un centro di trasmissione supplementare di proprietà di Telecom CLM e riutilizzato per la rete a banda larga di base oggetto del caso di cui trattasi.

(218) Inoltre l'intera infrastruttura TDT esistente, compresi i centri di trasmissione supplementari costruiti con l'aiuto illegale, era stata messa a disposizione di tutti gli offerenti interessati, non solo di Telecom CLM. Infatti quattro offerenti su cinque avevano basato la loro offerta sull'uso della rete TDT esistente (cfr. il considerando 21).

(219) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che l'aiuto di Stato illegale oggetto della decisione nel caso SA.27408 e ricevuto da Telecom CLM non ha dato luogo a un vantaggio decisivo nella procedura di gara per l'aggiudicazione dell'appalto nel quadro della misura. Pertanto, l'aiuto illegale di cui al caso SA.27408 non rende la procedura di gara discriminatoria.

6. **Conclusione**

(220) La Commissione conclude che il Regno di Spagna ha attuato illegalmente la misura a favore di Telecom CLM in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Tuttavia, il procedimento di indagine formale ha dissipato i dubbi emersi nella decisione di avvio del procedimento del 19 luglio 2017 in merito alla compatibilità dell'aiuto e ha concluso che i requisiti stabiliti negli orientamenti sulla banda larga del 2009 sono stati soddisfatti. L'aggiudicazione dell'appalto a Telecom CLM nell'agosto 2010, nella sua versione modificata, era pertanto compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato concesso dal Regno di Spagna a Telecom CLM sotto forma di aggiudicazione di un appalto per la realizzazione e la gestione di una rete a banda larga di base senza fili in aree remote della Regione autonoma Castilla-La Mancha, nella sua versione modificata, è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

([71]) Cfr. la nota 17.

Articolo 2

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 10 agosto 2023

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione