

Dividendo digitale

Prospettive di sviluppo o esigenze di cassa?

Massimiliano Trovato

Sarà il dividendo digitale a risolvere i problemi della finanza pubblica? È senz'altro apprezzabile che il dibattito sul destino delle frequenze liberate dalla transizione alla televisione digitale terrestre sia finalmente entrato nel vivo; meno positivi appaiono gli accenti con cui la discussione si sta caratterizzando.

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

1. Le frequenze nella legge di stabilità

Il testo della legge di stabilità licenziato il 19 novembre dalla Camera¹ ed ora in esame al Senato autorizza e delega l'Agcom a riassegnare i diritti d'uso delle frequenze della banda a 800 Mhz (i canali UHF 61-69), nonché delle altre frequenze disponibili, agli operatori di telecomunicazioni, con una previsione di proventi per 2,4 miliardi di euro – a fronte di una manovra da circa 6 miliardi.

Secondo le opinioni più benevole, tale misura permetterebbe di reperire risorse preziose per il bilancio dello stato e consentirebbe, al contempo, d'innescare uno sviluppo assai necessario nel settore della banda larga mobile, in piena concordia con la scadenza del gennaio 2013 caldeggiata dalla Commissione Europea.

In realtà, è lecito avanzare più di un'obiezione. In primo luogo, è discutibile che "espropriare" le frequenze agli attuali utilizzatori sia il metodo preferibile per incentivare il progresso tecnologico e garantire un miglior utilizzo delle risorse. Pur sorvolando su questo non trascurabile aspetto, il modo in cui il governo intende procedere espone il fianco a una serie di critiche di natura pragmatica.

2. I tempi dell'asta

Anzitutto, il calendario non gioca a favore. Come ha ricordato il presidente Calabrò,² l'Agcom può accelerare i tempi predisponendo la normativa di gara, ma è necessario che il legislatore e l'esecutivo inneschino il meccanismo. Da quel momento, vanno conteggiati i tempi tecnici per la preparazione e lo svolgimento dell'asta, senza trascurare che l'ipotesi di rallentamenti (ad esempio, nel caso di contenziosi) è tutt'altro che remota.

Anche in considerazione del presente quadro politico, assumere che tutte le procedure possano giungere a conclusione in un termine tale da consentire la

¹ Atto C. 3778, art. 1, co. 13-18.

² Vedi il lancio d'agenzia MF Dow Jones: <http://www.webcitation.org/5uHpxSMTQ>.

messa a bilancio dei ricavi entro il settembre 2011 – come richiesto dal ddl Stabilità – appare azzardato.

3. La stima dei proventi nel contesto internazionale

Le valutazioni del governo rischiano di peccare per un eccesso di ottimismo anche con riguardo alla quantificazione degli incassi.

Il contesto internazionale offre indicazioni contrastanti. Lo scorso settembre, in Austria, 140 Mhz di spettro accoppiato e 50 Mhz di spettro non accoppiato nella (meno pregiata) banda a 2,6 Ghz hanno generato appena 39,5 milioni di ricavi.³ Madrid, all'altro lato dello spettro, anticipa introiti tra i 12 e i 16 miliardi per il 2011, quando avrà luogo l'asta spagnola, insieme a quelle di Gran Bretagna e Francia. Questa significativa varianza trova giustificazione tanto nella diversa qualità trasmissiva delle frequenze, quanto nella diversa conformazione dei rispettivi mercati.

Il caso cui ci si riferisce insistentemente per orientare la valutazione è quello dell'asta tedesca, conclusa nello scorso maggio con ricavi complessivi per 4,4 miliardi – inferiori, cioè, alle previsioni, che oscillavano tra 5 e 8 miliardi. Le risorse messe a gara dal governo tedesco sono paragonabili a quelle di cui si ragiona ora nel nostro paese: oltre alla pregiatissima banda a 800 Mhz, che garantisce un'ottimale copertura degli edifici, quelle a 1800 Mhz e 2600 Mhz, con l'aggiunta di quella a 2100 Mhz che in Italia dovrebbe invece essere assegnata al Ministero della Difesa.⁴ Le similitudini sembrano, però, esaurirsi qui.

La Germania possiede, infatti, una popolazione maggiore ed un mercato più appetibile: per una dimostrazione pratica, basti pensare alla discrepanza registrata ai tempi della prima grande asta per le frequenze, quella dell'UMTS, da cui Berlino ricavò un incasso quattro volte superiore a quello di Roma - 50 miliardi contro circa 12.

4. Altri elementi sulla valutazione dei proventi

Vi sono almeno altri due fondamentali elementi che sembrano indicare una valutazione troppo generosa dei potenziali introiti. Il primo è che l'asta in Germania vedeva protagonista l'ex monopolista Deutsche Telekom, il cui pacchetto di controllo è ancora nella disponibilità pubblica; si può affermare che per Deutsche Telekom e lo stato tedesco l'asta rappresentasse, almeno in certa misura, una partita di giro, con gli effetti che ne conseguono in termini di definizione delle offerte.

Il secondo è che l'asta italiana avrà luogo a frequenze occupate, con l'intendimento di compensare le emittenti locali che attualmente le utilizzano con le risorse incamerate – “per una percentuale pari al 10 per cento degli introiti della gara stessa e comunque per un importo non eccedente i 240 milioni di euro”;⁵ anche in questo caso, con conseguenze facilmente prevedibili ai fini dell'incertezza della procedura e del contenzioso tra le parti, e con effetti depressivi sul prezzo.

A questi fattori si deve sommare la fisiologica incertezza che circonda l'esito di un'asta: da un lato si tratta di progettare un meccanismo tale da favorire un'effettiva competizione ed incentivare i rilanci, specialmente attraverso un'attenta definizione dei pacchetti

3 Alessandra Talarico, “Dividendo digitale: gara frequenze entro 2011. La Spagna attende introiti per 12-16 mld di euro”, *Key4biz*, 26 ottobre 2010, <http://www.webcitation.org/5uK8RdDs7>.

4 Va, però, precisato che saranno le frequenze a 800 Mhz a fare la parte del leone: dei 4,4 miliardi incassati dalla Germania, 3,6 sono giunti da quei canali.

5 V. comma 14.

offerti – e sull’argomento è prematuro esprimersi in questa fase –; dall’altro, non bisogna dimenticare che l’asta la fanno i partecipanti, ciascuno nel rispetto dei propri vincoli finanziari e delle proprie strategie industriali: ed in questo senso, l’effettivo interesse degli operatori per le risorse frequenziali in discussione è tutto da dimostrare.⁶

Alla luce di questi elementi, si può evidentemente sostenere che la proiezione dei 2,4 miliardi di euro vada presa con estrema cautela.⁷

5. È davvero l’asta lo strumento più adeguato?

Rimane da affrontare una questione piuttosto rilevante: qualora le procedure per la gara venissero concluse nei tempi previsti ed il risultato economico non si discostasse dalle stime qui esaminate, avremmo davvero ragioni per rallegrarcene?

È opportuno fare un passo indietro. La proposta di cui discutiamo dipende da un presupposto fondamentale – la proprietà pubblica delle frequenze – che appare difficilmente attaccabile alla luce delle norme e dei principi di un sistema giuridico che rifiuta per una sorta di *horror vacui* l’eventualità di risorse non appropriate;⁸ ma è assai discutibile in un’ottica filosofica e – quel che qui più interessa – storica, laddove si ponga mente al modo in cui il sistema televisivo e la proprietà delle frequenze si sono sviluppati in questo paese.

Quandanche non si sposi pienamente l’approccio qui brevemente enunciato, appare evidente la posizione peculiare delle emittenti locali a cui viene riservato un trattamento difforme rispetto a quello tributato alle televisioni nazionali, che mantengono e manterranno la disponibilità delle frequenze già in uso – senza, peraltro, alcun esborso economico, il che determina una simile disparità, questa volta nei confronti degli operatori di telecomunicazioni.

Queste osservazioni in qualche misura astratte hanno una ricaduta molto concreta. Secondo una visione *proprietary* del sistema frequenziale, il medesimo risultato – la sostituzione dei servizi di diffusione televisiva con la banda larga mobile – si sarebbe potuto agevolare più efficientemente con un meccanismo di *trading* delle frequenze: permettendo alle televisioni di intascare una maggior compensazione e agli operatori mobili di spendere un po’ di meno, ma rinunciando ovviamente all’aggio a favore dello stato.

6. Il trade-off tra esigenze di cassa e sviluppo della banda larga mobile

Qui arriviamo al punto cruciale: possiamo considerare il sostegno al bilancio pubblico e lo sviluppo della banda larga mobile come due finalità tra loro compatibili dell’asta? Così non pare. Vi è anzi una spiccata contrapposizione tra l’avidità dello stato e l’ambizione degli operatori di creare valore per i propri azionisti e i propri clienti.

Per essere chiari, quando si accetti la premessa della proprietà pubblica delle frequenze, la gara ha certo una sua logica – e lo strumento dell’asta appare preferibile a quello

6 Sul punto, interessanti le considerazioni di Stefano Carli, “Asta sul digitale, si rischia il flop”, *Repubblica - Affari e Finanza*, 15 novembre 2010, disponibile all’indirizzo: <http://www.webcitation.org/5uK7omtAx>.

7 Per completezza, riportiamo anche il parere di Tommaso Valletti, secondo cui la stima sarebbe tra l’altro viziata da un errore materiale nella valutazione delle frequenze a 2600 Mhz. V. Tommaso Valletti, “Ma quanto incasseremo dal digitale terrestre?”, *LaVoce.info*, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002015.html>.

8 Ci adeguiamo per semplicità all’uso di considerare lo spettro alla stregua di una risorsa appropriabile; naturalmente la vicenda è più complessa e le frequenze somigliano più a delle facultà che a dei beni.

del *beauty contest*.⁹ È, però, assai problematico che la ricaduta finanziaria della gara venga considerata non come un apprezzabile effetto collaterale di un metodo di selezione efficiente, ma come il principale obiettivo nella messa a sistema di una risorsa.

In altre parole, non è accettabile che i pubblici poteri, i quali – è appena il caso di ricordarlo – agiscono da monopolisti con riferimento ai diritti amministrativi, ricerchino la massimizzazione dei profitti, con ciò ponendo a rischio la redditività del mercato e i benefici per i consumatori.

Va precisato che il meccanismo con cui l'asta viene gestita riflette direttamente l'obiettivo che attraverso essa si intende conseguire. La circostanza che l'asta ambisca a creare un mercato funzionante, o viceversa miri a massimizzare il gettito influenza radicalmente l'attività di progettazione della gara. Laddove prevalga l'obiettivo di far cassa, come ampiamente illustrato dall'esperienza di molte delle privatizzazioni concluse nel nostro paese, è concreto il rischio di cristallizzare strutture inefficienti negli assetti di mercato, tali per cui il cui costo sociale di lungo periodo supera grandemente il guadagno nel breve termine, utile solo a tamponare il bilancio pubblico in un momento di acuta difficoltà.

Dunque, ammesso e non concesso che sottrarre agli attuali detentori le frequenze sia auspicabile, è cruciale che esse vengano riassegnate con lo scopo di garantire l'efficienza del sistema e non il risultato finanziario. Si tratta, come abbiamo visto, di due scopi mutualmente esclusivi; ed una eccessiva valutazione delle frequenze avrebbe l'effetto di incidere sui consumatori e penalizzare gli investimenti.

7. Gli effetti dell'asta sulla finanza pubblica

Nel caso in esame, infine, alla cattiva politica industriale si aggiunge la cattiva finanza pubblica. L'inserimento nella legge di stabilità di entrate affatto incerte è di per sé una scelta discutibile, come testimonia indirettamente il comma 18, che autorizza il Ministero dell'Economia a ridurre le missioni di spesa di ciascun ministero nel caso in cui i ricavi dell'asta si discostassero dalle previsioni.

Ma non è tutto. Come del resto rilevato dal Servizio Studi della Camera,¹⁰ l'utilizzo dei proventi della gara – naturalmente da considerarsi delle risorse *una tantum* – per la copertura di minori entrate o maggiori spese di carattere ordinario, in barba ai più elementari principi finanziari, finirebbe per determinare un peggioramento dei conti pubblici, appesantendo l'indebitamento netto strutturale.

Ciò a dimostrazione del fatto che barattando miopemente lo sviluppo del mercato per le esigenze di cassa rischiamo di fallire su entrambi i versanti.

9 Naturalmente sono ipotizzabili approcci diversi, come nel caso dell'*Open Spectrum*.

10 V. il dossier disponibile all'indirizzo: <http://www.webcitation.org/5uKQuuHr>.

