

Franco Bassanini

L'Italia tra ripresa e declino: gli investimenti nelle reti di telecomunicazione e la competitività del Paese¹

L'Italia è a un bivio: può proseguire sulla strada del declino produttivo, della deindustrializzazione e del progressivo smantellamento del modello di welfare costruito nella seconda metà del secolo scorso; può invece cambiar passo e riprendere la strada della crescita, della competitività, dell'occupazione, di un sistema di welfare più efficiente, più moderno e più inclusivo.

Oggi, non abbiamo più, principalmente, un problema di finanza pubblica: dobbiamo certamente continuare sulla strada del rigore nei conti pubblici, proseguire il percorso di *fiscal consolidation* che abbiamo avviato, ma il problema fondamentale è quello della crescita, dell'occupazione e della competitività. La ripresa della crescita e il recupero di competitività rappresentano, infatti, la condizione essenziale per la sostenibilità stessa, nel medio e lungo termine, di un processo di riduzione del debito pubblico che, altrimenti, imporrebbe costi sociali ed economici intollerabili.

In questo contesto, ai tanti *handicap* competitivi che le imprese italiane devono da tempo fronteggiare (burocrazia, fisco, giustizia, costo dell'energia, infrastrutture, *credit crunch* e costo del denaro, ritardi nei pagamenti delle PA), rischia di aggiungersene uno nuovo e non secondario: il ritardo nella digitalizzazione del Paese. I dati illustrati, qualche giorno fa, nel Digital Agenda Forum di Confindustria e nel convegno di Capri di Between sono preoccupanti: quasi tutti gli indicatori ci danno tra gli ultimi in Europa.

Sui dati non vi è dissenso. Il dissenso è sulle cause: e innanzitutto se il problema sia di domanda, di offerta, o di entrambe insieme. Alcuni pongono l'accento sulla debolezza della domanda. La colpa sarebbe dunque di imprese e PA, refrattarie, in Italia, all'innovazione tecnologica. I più pensano invece che il problema sia innanzitutto (o anche) sul versante dell'offerta e, *in primis*, nelle infrastrutture di rete. Francesco Caio ha parlato addirittura di un rischio di "osteoporosi" della rete. Da parte di Telecom Italia e di Fastweb si è replicato che gli investimenti sulla rete sono adeguati alla domanda; ma la domanda effettiva di banda larga è in Italia molto inferiore a quella degli altri Paesi europei. Per quasi tutti gli altri, invece, gli investimenti nella rete sono largamente insufficienti.

Coesistono al riguardo, legittimamente, tre approcci diversi.

¹ Intervento alla Conferenza organizzata dalla CGIL su "Made in Italy", Roma 14 novembre 2013

Il primo è il business model degli operatori di servizi di Tlc che oggi, quasi sempre, è un modello di breve periodo. Si investe solo quando c'è la domanda, perché azionisti e investitori pretendono ritorni elevati nel breve termine (o perché si deve far fronte a un elevato indebitamento); ciò è vero soprattutto quando gli investimenti sono rilevanti e se non si deve fronteggiare una sfida competitiva (perciò, in Italia, si investe molto nel mobile, poco nel fisso). E ovviamente, quando si ha interessi su diversi mercati, si investe dove i ritorni sono nel breve più elevati e la competizione è più forte.

Il secondo è il business model degli investitori infrastrutturali: chiedono ritorni sicuri, ma nel medio-lungo termine; anticipano la domanda, se prevedono che stia arrivando.

Il terzo dovrebbe essere l'approccio della (buona) politica: se la rete fissa di nuova generazione è un'infrastruttura essenziale per la crescita e la competitività del Paese e per la produttività delle imprese, occorre garantire gli investimenti necessari con risorse pubbliche, o creare le condizioni per attrarre capitali e finanziamenti privati. Se i capitali e i finanziamenti privati sono insufficienti, chi ha responsabilità di governo non può limitarsi a prenderne atto. Perché forse non è vero che, nel settore, l'offerta crea la domanda; ma è probabilmente vero che l'offerta libera la domanda latente, mentre la mancata offerta la paralizza.

Il problema concerne principalmente la rete fissa. Sul mobile, grazie alla concorrenza fra gli operatori, il ritardo è minore. Ma la rete fissa di accesso NGN non è sostituibile nelle aree a forte concentrazione di traffico dati, dove rappresenta anche il miglior *backhauling* della rete mobile. È per questo, e non solo per ragioni di sicurezza nazionale, che il Governo Letta (come hanno fatto altri Paesi) l'ha inserita tra gli asset strategici per i quali si riserva il *golden power*: che è un'arma utile, ma solo difensiva; non basta a trovare le risorse per gli investimenti necessari. Analoghe considerazioni potrebbero farsi per le reti di trasporto, che devono oggi trasportare un traffico impensabile all'epoca nella quale furono concepite.

Che fare dunque? Innanzitutto capire come stanno le cose.

Al convegno di Between e al Forum di Confindustria ho perciò proposto che il Governo promuova in tempi rapidissimi un *assessment* indipendente sullo stato delle reti di Tlc e sugli investimenti previsti nei piani industriali delle imprese (Telecom, Fastweb, Metroweb, Vodafone, ecc.). In due o tre mesi, esperti di chiara fama (italiani e stranieri) e riconosciuta indipendenza dovrebbero dirci se questi piani sono sufficienti rispetto agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e alla necessità di non accumulare ulteriori handicap competitivi. Potremo così ragionare su dati di fatto non opinabili e non contestabili.

Se la risposta sarà positiva, il Paese avrà un problema di meno e potremo archiviare con soddisfazione generale tutti i dibattiti sulla necessità di interventi dello Stato, e anche di istituzioni finanziarie private ma partecipate dallo Stato come Cdp (e la Cassa potrà destinare le sue risorse ad altri impieghi utili per la crescita e l'occupazione, come il

credito alle PMI, il finanziamento all'export, il finanziamento delle infrastrutture di trasporto e degli investimenti pubblici, gli investimenti nelle imprese strategiche).

Se la risposta sarà negativa, si porrà un problema di politiche pubbliche, che non può essere sottovalutato, né rinviato. Il rischio non è tanto quello di mancare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, quanto quello di accumulare ulteriori ritardi nella dotazione di una infrastruttura che è – forse più di ogni altra – decisiva per la crescita, la produttività, la competitività del Paese. Del resto, non pochi ritengono che gli stessi obiettivi dell'Agenda digitale europea, pensati qualche anno fa, sono ormai superati dalla straordinaria velocità dei processi di innovazione tecnologica, tanto che molti Paesi si stanno attrezzando per superarli, al fine di acquisire vantaggi competitivi.

Quali politiche pubbliche? In un Paese che deve, in primis, ridurre il debito pubblico e la pressione fiscale sulle imprese e sul lavoro, le risorse pubbliche utilizzabili sono inevitabilmente limitate. Bisognerà utilizzarle con molto rigore e in modo selettivo, dove servono di più; e per il resto si tratterà di creare condizioni favorevoli per gli investimenti dei privati.

Un primo elenco è quasi ovvio: a) continuare ad incentivare, anche con contributi pubblici, gli investimenti necessari per colmare le situazioni di digital divide; b) promuovere la domanda pubblica, accelerando la digitalizzazione della PA e dei servizi pubblici; c) promuovere l'alfabetizzazione informatica, collegando le scuole in fibra e rivoluzionando la didattica per adeguarla all'era digitale; d) introdurre drastiche misure di semplificazione amministrativa per la realizzazione delle reti NGN (il decreto scavi è solo un primo passo), per la condivisione di cavidotti e spazi pubblici, per il cablaggio degli edifici; e) utilizzare al meglio gli strumenti europei (fondi per le NGN, finanziamenti BEI, garanzie europee sui project bond, fondi strutturali). Considerando le esternalità positive che la rete NGN produce per l'intera economia del Paese, si dovrebbe pensare anche ad incentivi fiscali che non richiedano copertura finanziaria, perché riservati a nuovi investimenti oggi non previsti nei piani industriali delle aziende di Tlc (a somiglianza dei crediti di imposta da poco introdotti per le nuove infrastrutture di trasporto in project finance); e, forse, anche a strumenti pubblici di garanzia, destinati a ridurre il costo dei finanziamenti e ad attrarre capitali privati "pazienti" (fondi pensione, assicurazioni vita), come una garanzia pubblica (attivabile se necessario tramite CDP) sui project bonds emessi per finanziare gli investimenti sulle reti di telecomunicazione.

Infine, l'Autorità garante potrebbe varare una regolazione e un sistema di prezzi che miri a incentivare gli investimenti nella rete NGN: ha già annunciato di volerlo fare, ma ha posto, com'è ragionevole, la condizione di una piena realizzazione di quell'*equivalence of input*, che garantirà a tutti gli operatori uguali condizioni e costi di accesso alla rete e impedirà alle imprese verticalmente integrate di utilizzare il dividendo regolatorio per spiazzare la concorrenza.

Si tratta, come è evidente, di un complesso di misure che comportano un limitato impiego di risorse pubbliche; se ben congegnate, esse potranno anzi generare, sia dal lato del denominatore (la crescita del PIL) che dal lato del numeratore (maggiori entrate fiscali derivanti dalla crescita dell'occupazione e dei fatturati delle imprese), effetti positivi sui conti pubblici di rilevante e crescente entità.

Basteranno queste misure? Saranno sufficienti a indurre le imprese che oggi operano nell'infrastruttura di rete fissa a raccogliere i capitali e i finanziamenti necessari per accelerare gli investimenti nel NGN? E sono esse in condizioni di farlo, considerato il loro business model, il loro indebitamento, le sfide competitive che hanno in altri Paesi? Il Governo e l'Autorità di regolazione, ciascuno per la sua parte e nella loro reciproca autonomia, dovrebbero richiedere alle imprese del settore, in cambio delle misure accennate, impegni precisi, vincolanti, esigibili e controllabili. E mettere sul tavolo, insieme alla carota, anche qualche "bastone".

Che fare se la risposta fosse negativa o elusiva? O se gli impegni presi non fossero mantenuti? L'ipotesi non può essere esclusa, alla luce di quanto si è accennato in ordine ai diversi business model degli investitori. Lo ripeto: l'investimento nelle infrastrutture di rete è un investimento di lungo termine, con ritorni abbastanza sicuri (se l'Autorità di regolazione è competente e intelligente) ma dilazionati nel tempo. Imprese fortemente indebitate e/o prive di un nucleo di azionisti stabili e "pazienti", possono avere scarso interesse a fare questo tipo di investimenti o incontrare difficoltà nella raccolta di capitali e prestiti per finanziarli. Lo stesso vale per le imprese multinazionali, ovviamente interessate a investire soprattutto nei Paesi dove l'investimento può essere più redditizio (Paesi a più alta crescita), o dove è necessario per vincere sfide competitive. Se si fa caso, è purtroppo questa la situazione della maggiore impresa italiana del settore: il suo nuovo azionista di riferimento è controllato da una pletora di investitori speculativi e ha interessi cospicui in Paesi emergenti dove gli investimenti possono dare alti rendimenti e dove sono peraltro necessari per non perdere quote di mercato; per di più, è fortemente indebitato, e quindi contrario al ricorso a importanti aumenti di capitale. Si spiega in questa luce la recente proposta di una revisione delle leggi sull'OPA (Mucchetti e altri): se un investitore straniero vuole conquistare il controllo di un'importante impresa italiana, dimostri di avere i capitali per farlo, e cominci col rispettare i diritti dei piccoli azionisti e in generale degli azionisti di minoranza (come fece ENEL quando acquistò il controllo di Endesa, investendo oltre 30 miliardi, tanto per citare un precedente che viene oggi impropriamente richiamato per reclamare la "reciprocità" fra Italia e Spagna). La modifica della legge sull'OPA, se adottata tempestivamente (ovviamente non potrebbe infatti avere effetti retroattivi), può indurre a desistere chi pensa di comandare senza investire. Ma non risolve il problema della ricerca dei capitali "pazienti" necessari per le reti di nuova generazione.

In Italia, l'attenzione va subito a Cassa Depositi e Prestiti, che ha come principale sua missione quella di trasformare risparmio delle famiglie, per lo più a vista, in investimenti e finanziamenti a lungo termine per le infrastrutture e per gli investimenti delle imprese e delle PP.AA. Di fatto, in una stagione che ha visto fortemente ridursi il ruolo, un tempo dominante, delle banche nel finanziamento delle infrastrutture (per effetto della crisi, delle nuove regolazioni prudenziali e contabili e dei conseguenti obblighi di *deleveraging*), CDP svolge ormai un ruolo centrale, anche come capofila di investitori internazionali interessati alla specifica *asset class* del finanziamento a lungo termine delle infrastrutture (Bei, fondi sovrani, fondi di investimento).

Ma la Cassa ha regole di ingaggio precise: può investire solo in società in condizioni di stabile equilibrio economico, patrimoniale e finanziario, e con adeguate prospettive di redditività, e deve fare attenzione, impiegando risparmio raccolto con la garanzia dello Stato, a non incorrere nel divieto di aiuti di Stato; non potrebbe dunque apportare capitali ad uno degli operatori che competono nel mercato dei servizi di TLC, alterando le regole della concorrenza. E' per queste ragioni che CDP ha da tempo manifestato la sua disponibilità a investire nel settore delle TLC, ma in società che avessero, come loro specifico *core business*, la realizzazione e gestione delle infrastrutture di rete, assicurando a tutti gli operatori interessati una assoluta parità di condizioni di accesso alla rete, nella forma dell' *equivalence of input*. In quest'ottica, il gruppo CDP ha sottoscritto un importante aumento di capitale di Metroweb Italia, sulla base di un piano industriale inteso a replicare in altre città la rete NGN/FTTH realizzata a Milano; ed è per questo che ha avviato da tempo un lungo negoziato con TelecomItalia, sulla base della ipotesi, avanzata da TelecomItalia dello scorporo della rete di accesso in una società *ad hoc* (OPAC). Non è chiaro se questa ipotesi (che non comporta necessariamente la cessione da parte di Telecom della maggioranza delle azioni della nuova società) sia ancora attuale. E' peraltro difficile pensare che CDP possa apportare risorse a un operatore integrato verticalmente. Se dunque un apporto di CDP si rivelasse realmente necessario, la societizzazione della rete con unbundling proprietario resterebbe – pare a me - un passaggio obbligato. Meglio se volontario. Ma né la Costituzione italiana né il diritto europeo vieterebbero di ricorrere allo stesso rimedio, già sperimentato (con successo) nel caso delle reti di trasporto dell'energia elettrica e del gas (Enel-Terna e Eni-Snam): quello di prevedere per legge un obbligo di *unbundling*, dando alle imprese interessate termini ragionevoli e piena libertà sui modi per realizzarlo (scissione non proporzionale, cessione sul mercato, IPO, ecc.). Questo potrebbe essere, insieme alle “carote” sopra accennate (misure di sostegno alla domanda pubblica, semplificazioni amministrative, incentivi fiscali, garanzie pubbliche, dividendo regolatorio), il “bastone” da mettere sul tavolo del negoziato. Se al “bastone” alla fine si dovrà, a malincuore, fare ricorso, la nuova società della rete attrarrà, oltre a CDP, altri investitori di lungo termine, l'*equivalence of input* sarà automaticamente garantita, l'attuale *incumbent* potrà ridurre drasticamente il suo debito e

prevedere nuovi investimenti nel mobile e nei servizi. E l'Autorità della concorrenza non dovrà più occuparsi di vere o presunte discriminazioni a danno degli operatori concorrenti.

Franco Bassanini