



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il Presidente

Segnalazione al Governo e al Parlamento circa la non estensibilità della cd. Robin tax alle società operanti nel settore delle telecomunicazioni e le misure per la crescita che possono scaturire dal settore.

In relazione alle questioni emerse in occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'esercizio della funzione di segnalazione in merito all'opportunità di interventi legislativi correlati all'evoluzione del settore delle comunicazioni¹, nonché in coerenza con quanto disposto dall'art. 47 della legge n.99/2009², ritiene opportuno far presenti alcune osservazioni.

Sulla non estensibilità della cd. Robin tax alle società operanti nel settore delle telecomunicazioni

Il Consiglio dell'Autorità, nella seduta del 5 settembre 2011, ha espresso apprezzamento per la decisione del Governo di non estendere alle imprese del

¹ Funzione attribuita dalla legge n. 249/97 (art. 1, comma 6 lettera c) n.1).

² La norma prevede che il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza contenga "le norme di immediata applicazione, al fine, anche in relazione ai pareri e alle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ... , nonché alle indicazioni contenute nelle relazioni annuali dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e delle altre autorità amministrative indipendenti, di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche con riferimento alle funzioni pubbliche e ai costi regolatori condizionanti l'esercizio delle attività economiche private, nonché di garantire la tutela dei consumatori". La presente segnalazione è da intendersi quindi come anticipazione di parte del contenuto della relazione annuale al Parlamento.

settore delle telecomunicazioni la maggiorazione di imposta sugli utili delle aziende (Ires) operanti nei settori dell'energia³.

Una siffatta ipotesi, invero, sarebbe risultata incompatibile con il quadro comunitario e nazionale settoriale (Direttiva 2002/20/CE, recepita dal decreto legislativo n. 259/2003) che prevede che i fornitori dei servizi di comunicazione elettronica possano essere assoggettati esclusivamente al pagamento di diritti amministrativi collegati alla gestione del regime di autorizzazione e alla concessione dei diritti di utilizzo delle radiofrequenze. Le imprese hanno diritto a ottenere le autorizzazioni – come quelle per operare sulle reti di tlc - senza essere sottoposte a condizioni non indicate nella Direttiva 2002/20/CE. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia delle Comunità europee⁴, gli Stati non possono imporre alle società di telecomunicazione prestazioni contributive che non corrispondano strettamente al rimborso dei costi sostenuti dall'amministrazione o a quelli per l'utilizzo delle frequenze. L'obbligo di un contributo rapportato al fatturato sarebbe pertanto incompatibile con il quadro comunitario perché di fatto introdurrebbe un onere non legato ad una prestazione dello Stato.

Peraltro, il presupposto per l'applicazione di siffatta misura fiscale, conosciuta con il nome di Robin tax, è la presenza in un determinato settore di pressioni speculative che possano far conseguire elevati extra profitti⁵.

Tale presupposto manca del tutto nel settore delle telecomunicazioni. Le entrate delle imprese operanti nel settore non sono infatti collegate a prezzi di materie prime volatili ed incerti, ma a forze proprie del settore stesso: a quelle che scaturiscono dal normale funzionamento di mercati concorrenziali per quanto riguarda i servizi di telecomunicazioni al dettaglio, e a quelle del controllo regolamentare dell'Autorità per quanto riguarda i servizi di telecomunicazioni

³ Il riferimento è all'articolo 7 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 che introduce alcune modifiche all'articolo 81, comma 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come già modificato con la legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e con la legge 23 luglio 2009, n. 99.

⁴ Cfr. ad esempio Sentenza del 18 settembre 2003, cause riunite C-292/01 e C-293/01.

⁵ Extraprofitti conseguiti o in maniera diretta sul mercato, o attraverso una gestione delle scorte che lucri la differenza fra il prezzo di acquisto e quello, accresciuto, di rivendita.

all'ingrosso. Tali forze impediscono che tanto nei mercati al dettaglio, quanto in quelli all'ingrosso, vengano a crearsi rendite o extraprofitti.

In particolare, le tariffe all'ingrosso stabilite dall'Autorità nel rispetto della normativa comunitaria consentono solo la remunerazione dei costi di fornitura efficiente del servizio ed una ragionevole remunerazione del capitale investito (che tiene conto anche degli oneri fiscali).

La riprova è data dalla dinamica dei prezzi dei servizi di telecomunicazioni che, dal 1997 al 2010, ha registrato una riduzione dei prezzi dei servizi telefonici del 33,4 per cento a fronte di una crescita del 32 per cento del livello generale dei prezzi al consumo.

In un simile contesto, dunque, è evidente che l'applicazione della Robin tax alle imprese di telecomunicazioni, comporterebbe l'erosione dei margini garantiti dalle tariffe all'ingrosso creando un incentivo –difficilmente contrastabile in base alla normativa europea⁶ - a traslare il maggior onere sostenuto sui mercati all'ingrosso, ai mercati al dettaglio e, in ultima analisi, sui consumatori.

V'è poi da considerare che proprio in queste settimane è in corso la gara per l'assegnazione delle frequenze mobili di quarta generazione di cui si dirà più avanti.

In conclusione, l'applicazione della Robin Tax al settore delle telecomunicazioni non appare compatibile con il diritto comunitario e darebbe luogo, con tutta probabilità, ad una contrazione degli investimenti delle imprese. Tale contrazione inciderebbe sullo sviluppo del sistema economico italiano, portando a un'ulteriore stagnazione – più volte sottolineata⁷ - degli investimenti nelle reti di nuova generazione fisse e mobili, che sono indispensabili per il progresso tecnologico ed economico del Paese.

⁶ La normativa europea ha progressivamente ridotto – fin quasi all'eliminazione – lo spazio dei controlli regolamentari che le Autorità di settore possono applicare ai mercati al dettaglio ulteriori ad un generico monitoraggio delle dinamiche dei prezzi e all'adozione di strumenti che promuovano la trasparenza dei prezzi.

⁷ Relazione Annuale del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anni 2009, 2010 e 2011.

Sulle misure per la crescita che possono scaturire dal settore delle telecomunicazioni

Quest'ultima considerazione assume particolare rilevanza nel momento della finalizzazione di una manovra il cui carattere di assoluta urgenza si manifesta sia sotto il profilo del contenimento dei conti pubblici sia sotto quello, non meno importante, della crescita.

Non solo chi ha il debito più elevato risulta infatti maggiormente esposto alla crisi, ma anche chi sperimenta la crescita economica più bassa⁸. Com'è noto, è il rapporto tra debito e PIL che più conta nello stato di salute di un Paese⁹. E l'Italia ha un *trend* di crescita modesto, pur nell'ambito della modesta dinamica dell'area euro¹⁰.

Il vincolo di bilancio limita certamente la gamma degli interventi possibili, ma non li esclude *tout court*, li seleziona¹¹.

Ebbene, è ormai un punto fermo, supportato da evidenze e stime accreditate da parte di studiosi ed organismi internazionali, che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sono alla base del recupero di produttività¹² per migliorare la concorrenza internazionale di un Paese e per creare una nuova occupazione qualificata¹³.

⁸ Discorso del presidente della Consob al mercato finanziario, 28 giugno 2010.

⁹ Il PIL italiano è aumentato del 45,2% negli anni Settanta, del 26,9% negli Ottanta, del 17% nei Novanta e del 2,5% nell'ultimo decennio. Il PIL per abitante nel 2010 è ancora sotto i livelli del 1999.

¹⁰ Quella italiana è l'economia europea cresciuta meno nell'intero decennio 2001-2010, con un tasso medio annuo pari allo 0,2%, contro l'1,1% dell'Unione economica e monetaria europea.

¹¹ “Una manovra tempestiva, strutturale, credibile agli occhi degli investitori internazionali, orientata a favore della crescita, potrebbe, anche mediante una significativa riduzione dei premi al rischio che gravano sui tassi d'interesse italiani, sostanzialmente limitare gli effetti negativi sul quadro macroeconomico”; così il Governatore della Banca d'Italia nelle sue ultime Considerazioni finali a maggio 2011.

¹² “Se la produttività ristagna, la nostra economia non può crescere” (Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, maggio 2011). Tra le cause del ristagno della nostra produttività vi è anche l'insufficiente utilizzo delle nuove tecnologie. In Italia nel 2010 c'è stato un recupero di produttività, ma il livello del valore aggiunto per unità di lavoro è tornato solamente ai livelli del 2000 (Istat, Rapporto annuale 2010).

¹³ C'è un mito che va riconsiderato: l'economia digitale non distrugge posti di lavoro: ne crea di diversi. Il documento introduttivo al G-8 su internet appena tenutosi a Parigi ha stimato che per due posti di lavoro resi obsoleti dal digitale, internet ne crea 5 nuovi. Non è un passaggio privo di ripercussioni sociali, ma il saldo netto è positivo. (cfr. *Internet matters: the Net's sleeping impact on growth, jobs and prosperity*, Rapporto McKinsey, maggio 2011).

Al giorno d'oggi nessun altro settore è in grado di accelerare in misura comparabile la crescita e lo sviluppo del Paese¹⁴, in un momento in cui se ne avverte così fortemente la necessità¹⁵. Soprattutto per le nuove generazioni.

Molteplici studi di caratura internazionale evidenziano che le reti intelligenti di nuova generazione – fisse e mobili - possono promuovere la crescita e al contempo generare importanti risparmi:

- almeno 1 punto di PIL aggiuntivo per ogni 10% di diffusione della banda larga¹⁶;
- quasi 40 miliardi all'anno, a regime per l'Italia, di risparmi grazie a telelavoro (2 mld), *e-learning* (1,4 mld), *e-government* e impresa digitale (16 mld), *e-health* (8,6 mld), *giustizia e sicurezza digitale* (0,5 mld), gestione energetica intelligente (9,5 mld)¹⁷.

Al di là dei valori puntuali sono tutte indicazioni di grande prospettiva. A maggior ragione per un Paese in debito di crescita e in cui non si investe ancora abbastanza in ICT¹⁸.

L'asta in corso per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per le telecomunicazioni a larga banda mobile¹⁹ rappresenta l'esempio più calzante del

¹⁴ Oecd (2008), "Broadband and the Economy".

¹⁵ Il settore delle tlc è la chiave di volta della rivoluzione digitale che, abilitando l'innovazione, può cambiare radicalmente i paradigmi dell'economia e della società, dando una spallata a un sistema imballato. Un mercato unico digitale incardinato su reti di nuova generazione potrebbe portare in 10 anni ad una crescita del 4% del PIL europeo; 2,5 miliardi di euro è il potenziale economico delle sole transazioni *on line* tra Paesi dell'Unione, ha affermato il Commissario Kroes.

¹⁶ La Banca Mondiale stima in 1,21% l'impatto per i Paesi ad alto reddito. Cfr. Qiang e Rossotto (2009), "Economic Impacts of Broadband", in Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact, World Bank.

Il contributo alla crescita complessiva cresce all'aumentare del tasso di penetrazione della banda larga (Koutroumpis, P. (2009). "The Economic Impact of Broadband on Growth: A Simultaneous Approach", Telecommunication Policy, 9, 471-485). Un'altra recente analisi evidenzia come il livello del Pil pro capite sia superiore di circa il 3-4 punti percentuali una volta che gli investimenti nelle nuove reti a banda larga sono stati realizzati (cfr. Czernic N., O. Falk, T. Kretschmer e L. Woessmann (2011), "Broadband Infrastructure and Economic Growth", The Economic Journal, 121, 505-532). L'Italia per contro a fine 2010 registrava una penetrazione del 22% rispetto alla media EU del 26,6% (Commissione europea, XVI Implementation Report, Digital Agenda Scoreboard).

¹⁷ Cfr. Confindustria Progetto Italia Digitale 2010. Analoghe considerazioni sono contenute nel rapporto OECD (2009) "Network developments in support of innovation and user needs" - Directorate for science, technology and industry.

¹⁸ Il contributo del settore delle telecomunicazioni al PIL dell'Italia per il 2010 si attesta al 2,73% (in riduzione rispetto al 2,88% del 2009).

contributo che il settore può offrire al delicato momento economico, sia per quanto attiene al profilo delle entrate, sia per quanto attiene al potenziale di crescita per l'economia che la misura può innescare.

L'asta è in pieno svolgimento, e, grazie anche alle regole poste dall'Autorità²⁰, sta determinando un incasso per lo Stato significativamente superiore all'obiettivo minimo dei 2,4 miliardi inserito nella legge di stabilità 2011²¹.

L'ammontare, ad oggi vicino a 3 miliardi²², consente non solo l'attribuzione di misure economiche compensative a favore delle televisioni locali, ma anche di assegnare le maggiori entrate accertate rispetto ai 2,4 miliardi di euro per misure di sostegno al settore delle comunicazioni²³.

Al riguardo, una volta poste le condizioni per la più grande asta nazionale di circa 300MHz di spettro, l'Autorità ritiene che sarebbe opportuna una più precisa e mirata finalizzazione di parte dei proventi di tale procedura a evidenza pubblica destinando una quota significativa degli introiti eccedenti i 2,4 miliardi di euro a misure di sostegno per la larga banda e le reti di nuova generazione²⁴.

Un sostegno mirato alla domanda per la banda larga (attraverso misure di incentivazione all'adozione di apparecchiature informatiche, all'innalzamento del grado di alfabetizzazione informatica attraverso adeguate politiche scolastiche e formative, alle agevolazioni alle piccole e medie imprese per l'utilizzo della larga banda, alla previsione di un *bonus* governativo per l'abbonamento ad un

¹⁹ Gara per l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze nelle bande 800, 1800, 2000 e 2600 MHz (Bando di gara pubblicato nella GU n. 75 del 27 Giugno 2011).

²⁰ Delibera n. 282/11/CONS del 18 maggio 2011 dell'Autorità, integrata dalla delibera n. 370/11/CONS del 23 giugno 2011.

²¹ LEGGE 13 dicembre 2010, n. 220 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011).

²² In data 6 settembre 2011, al termine della quinta giornata di asta per l'assegnazione delle frequenze in banda 800, 1800, 2000 e 2600, l'importo totale di incasso era pari a 2.976.439.494 euro.

²³ Art 1, comma 13 legge 13 dicembre 2010, n.220 "alla stima di cui al presente comma [2.400 milioni di euro] sono riassegnate nello stesso anno al Ministero dello sviluppo economico per misure di sostegno al settore, da definire con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

²⁴ In Italia la percentuale di abitazioni connesse alla banda larga (fisso e mobile) è inferiore al 50%, a fronte di una media europea del 61% (Dati Eurostat). Esiste ancora un 5% di *digital divide* complessivo da colmare (pari a oltre 3 milioni di cittadini); 12% è ancora il *digital divide* da rete fissa, dato che include la popolazione servita da adsl sotto i 2 Mbit/s.

quotidiano *on line* per gli studenti) consentirebbe di promuovere senza distorsioni concorrenziali lo sviluppo di un ambiente digitale idoneo a sostenere la richiesta di servizi veicolati sulle reti in fibra di nuova generazione. Le precedenti, per quanto limitate, esperienze in tal senso hanno determinato significativi incrementi di penetrazione dei servizi digitali e degli abbonamenti ad internet.

Le iniziative qui suggerite, la cui necessità emerge con particolare vivezza in relazione alla situazione cui intendono far fronte le misure di risanamento previste dal decreto-legge n. 138/2011, possono essere adottate anche con provvedimenti amministrativi in ordine alla finalizzazione specifica delle risorse derivanti dall'asta delle frequenze, o con provvedimenti legislativi *ad hoc* laddove si ritenesse di aumentare l'ammontare delle risorse destinabili alla banda larga.

