

L'eterno ritorno del Piano Banda larga

Di Rosamaria Bitetti

Il Governo ha adottato, il 3 marzo 2015, una "Strategia per la banda ultralarga".¹ La Strategia integra e recepisce le risultanze di una consultazione pubblica tenuta, sugli stessi temi, nei mesi conclusivi del 2014, e delinea una serie di obiettivi finalizzati a promuovere, in tempi relativamente brevi, la piena digitalizzazione del paese. Obiettivo di questo *paper* non è tanto discutere gli obiettivi, quanto valutare gli strumenti che vengono ipotizzati per perseguirli e suggerire una serie di possibili misure ulteriori.

Curiosamente, il 5 marzo, la Strategia veniva singolarmente – per così dire – aggiornata: il documento pubblicato dal Governo a conclusione del Consiglio dei ministri è stato infatti sostituito da un testo diverso.

In particolare, nella nuova versione sono introdotte alcune considerazioni su quello che, secondo il governo, l'Unione europea vieterebbe di fare in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo di reti a banda larga. Una interpretazione sotto certi profili restrittiva rispetto alle indicazioni europee, in particolare riguardo al finanziamento pubblico a vantaggio di operatori verticalmente integrati. Secondo la nuova versione della Strategia, infatti, il quadro regolatorio dell'Unione vieterebbe «il controllo integrale da parte di un operatore integrato su tutta la nuova rete sovvenzionata con aiuti pubblici». Una interpretazione, come si è detto, particolarmente rigida, rispetto a una posizione a ben vedere diversa della Commissione europea. Nelle Linee guida in materia di aiuti di stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga pubblicate nel 2011², la Commissione, nel prevedere per gli stati la possibilità di realizzare una rete sovvenzionata da finanziamenti pubblici nell'ambito di un Servizio di interesse economico generale, dichiara, tra le condizioni di legittimità dell'operazione, che nel caso di operatore di rete verticalmente integrato «è necessario introdurre adeguate misure di salvaguardia per evitare conflitti di interesse, indebite discriminazione ed eventuali altri vantaggi indiretti occulti». A tal fine, suggerisce come tali l'obbligo di una contabilità separata, la costituzione di un soggetto distinto, sia sotto il profilo giuridico che dal punto di vista della struttura aziendale, rispetto all'operatore. In breve, l'Unione non vieta il finanziamento pubblico in caso di operatore integrato, quanto piuttosto lo

KEY FINDINGS

- Qualsiasi Piano per la banda larga deve tenere conto del fatto che si tratta di un settore privatizzato, e in cui le risorse per gli investimenti devono necessariamente provenire da privati. L'intervento deve quindi conciliarsi con esigenze concorrenziali, come previsto dall'Unione Europea.
- L'intervento pubblico deve avere una funzione sussidiaria e il meno distorsiva possibile nelle zone dove è possibile creare un mercato, orientando le risorse scarse agli utenti in digital divide piuttosto che a sovvenzionare gli early adopter
- Per pensare politiche pubbliche che non sprechino risorse e distorcano la concorrenza, è necessario raccogliere e rilasciare dati sulle infrastrutture e sul mercato in maniera trasparente
- Bisogna superare un approccio unidimensionale al problema della domanda: non basta finanziare le infrastrutture o sovvenzionare il consumo, il governo deve impegnarsi affinché internet sia effettivamente utile per i cittadini, rilasciando open data e digitalizzando la pubblica amministrazione

1 Strategia italiana per la banda ultralarga, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 3 marzo 2015, http://www.governo.it/GovernoInforma/Documenti/piano_banda_ultra_larga.pdf

2 Disponibili al sito <http://www.politicheeuropee.it/attivita/17198/aiuti-di-stato-per-lo-sviluppo-di-reti-a-banda-larga>

sottopone ad alcune condizioni ulteriori, necessarie e al tempo stesso sufficienti ad evitare conflitti di interesse e vantaggi occulti.

Fatta questa premessa, a debito chiarimento di una parte nuova e cruciale della Strategia, che, proprio per il fatto di essere stata aggiunta successivamente, rischierebbe di passare inosservata, la Strategia adottata è l'esito – come si è detto – di un ormai lungo processo di consultazione e riflessione sulla banda larga e ultralarga e l'avvio incerto di un piano operativo per rinnovare le reti infrastrutturali italiane.

Il punto di partenza della decisione governativa è il Digital Economy and Society Index – indice dell'economia e della società digitali elaborato dalla Commissione europea per valutare il progresso degli stati membri nell'obiettivo, dettato dalla Digital Agenda for Europe di favorire crescita, sviluppo e occupazione attraverso l'ICT. Tale rapporto attribuisce all'Italia un risultato modesto, con un punteggio complessivo pari a 0,36 su una scala da 0 a 1 in cui 1 rappresenta il valore positivo, corrispondente al 25° posto su 28 Stati membri dell'UE. “[P]er quanto riguarda la connettività, stando ai dati relativi al dicembre 2013, solo il 21% delle famiglie ha accesso a una connessione internet veloce (il livello di copertura più basso dell'UE), solo il 51% delle famiglie ha un abbonamento a banda larga fissa (la percentuale più bassa dell'UE) e gli abbonamenti a banda larga superiore a 30 Mbps sono pari solo al 2,2%.”³

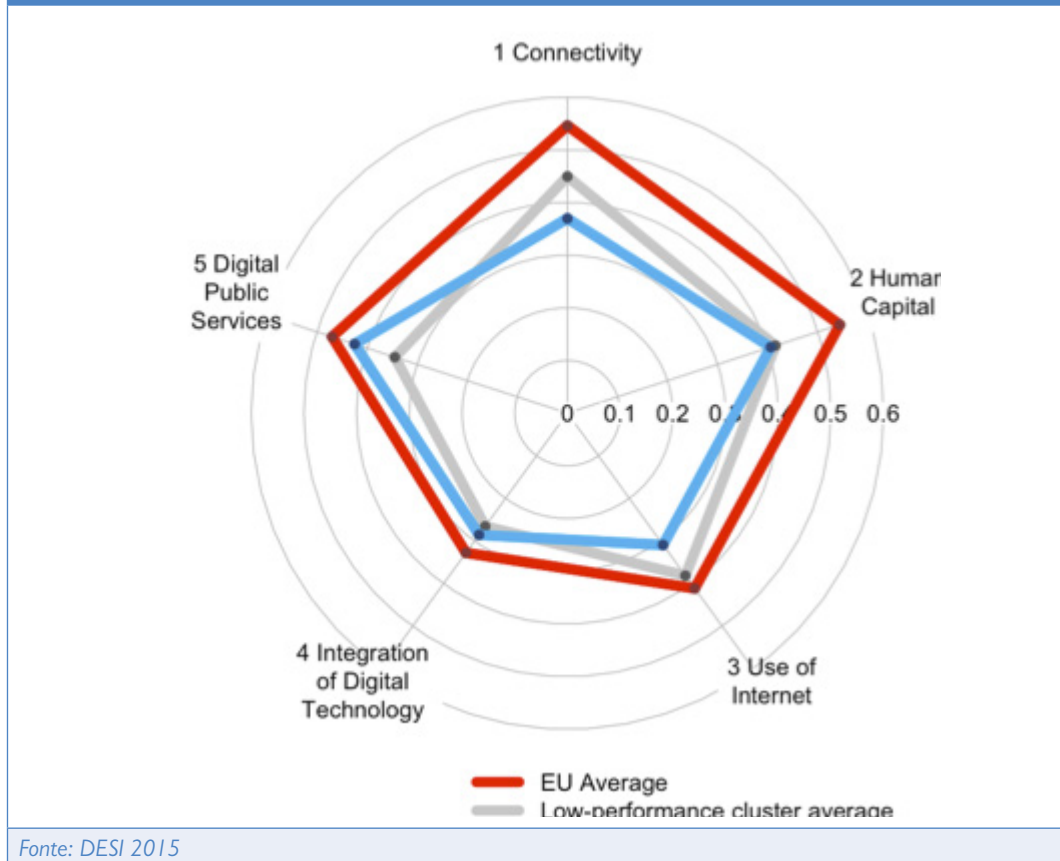
La Figura 1 mostra il punteggio attribuito al nostro paese nei cinque indicatori sintetici stimati dallo studio: la connettività, il capitale umano, l'uso di internet, l'integrazione delle tecnologie digitali e l'amministrazione pubblica digitale. Con l'unica e parziale eccezione di quest'ultima variabile, l'Italia ottiene una valutazione assai negativa sia rispetto alla media Ue, sia rispetto al *cluster* degli Stati membri meno avanzati sotto il profilo della penetrazione delle tecnologie digitali. L'unico indicatore nel quale l'Italia ottiene un risultato meno penalizzante, quello appunto relativo alla digitalizzazione della PA, ci vede senz'altro al di sopra del gruppo dei paesi peggiori, ma comunque al di sotto della media dell'Ue28.

Per valutare il piano del governo è anzitutto necessario prendere le mosse da quanto suggerisce la teoria della regolamentazione. A differenza delle indiscrezioni, secondo cui il Governo sarebbe stato in procinto di prevedere lo *switch off* obbligatorio dal rame alla fibra entro il 2030, con una serie di implicazioni industriali e tecnologiche di primaria importanza, il piano del 3 marzo prevede essenzialmente un importante impegno finanziario pubblico-privato per la realizzazione di infrastrutture tali da garantire un collegamento pari ad almeno 100 Mbps nelle aree classificate come “redditizie” e in parte in quelle “marginali”, e a 30 Mbps per la rimanente parte delle aree marginali e in quelle rurali. I fondi pubblici saranno attribuiti tramite aste sul tempo di realizzazione delle infrastrutture, e sulla base di un principio di neutralità tecnologica. Sono inoltre previsti una serie di incentivi alla migrazione per i consumatori che sceglieranno di connettersi alla nuova infrastruttura.

3 Digital Economy and Society Index – indice dell'economia e della società digitali, Country Report Italia, 2015, p.1

FIGURA 1

Risultati del Digital Economy and Society Index (2015) per l'Italia nel confronto con la media Ue e con la media degli Stati membri meno avanzati dal punto di vista della digitalizzazione dell'economia.



Fonte: DESI 2015

Il piano che verrà

Il settore delle telecomunicazioni è un settore da anni privatizzato e, pur con alcuni limiti,⁴ liberalizzato: un settore in cui, proprio in virtù del suo alto tasso di innovazione e degli ingenti investimenti necessari per mantenere questa innovazione, il ruolo principale di scelta degli investimenti spetta agli operatori privati. È quindi anacronistico e contraddittorio con l'impostazione generale assegnare allo stato un compito diverso che quello residuale, ovvero di intervenire nelle aree a fallimento di mercato.

Quando decidono di investire per ammodernare la propria infrastruttura, gli operatori corrono un rischio commerciale significativo: questa decisione in merito a quanto effettivamente i consumatori desidereranno un determinato servizio e quali sono i mezzi tecnologici più appropriati per ottenerlo è un elemento fondamentale del processo di mercato, una decisione complessa e rischiosa in cui il governo si inserisce ma con competenze tecniche ed economiche inferiori. Dal punto di vista delle competenze tecnologiche, bisogna ricordare che in ogni decisione presa a livello centralizzato vi è il costante pericolo di vincolare il paese a scelte tecnologiche che, ex post, potrebbero rivelarsi penalizzanti, come del resto

⁴ Si veda IBL, *Indice delle liberalizzazioni 2014*, Torino, IBL Libri, 2014. In riferimento al settore delle telecomunicazioni, all'Italia viene attribuito un punteggio pari a 87 su 100 rispetto al benchmark olandese. Il punteggio italiano risente, in particolare, proprio della scarsa dinamicità nel campo delle infrastrutture.

è accaduto nel passato con la scelta di impedire la realizzazione della tv via cavo.⁵ Dal punto di vista della logica economica, la decisione pubblica incorpora un livello di razionalità minore rispetto a quella privata, poiché non tutte le conseguenze ricadono immediatamente su chi compie le scelte: l'intervento pubblico, infatti, a fronte di un peso significativo della spesa in conto di capitale, rischia di socializzare dei costi che altrimenti sono lasciati in capo agli operatori. A questo si deve aggiungere come l'intervento pubblico, in particolar modo se non moderato dall'obiettivo di avere un ruolo residuale nello sviluppo del mercato, comporti il rischio di *crowding out* degli investimenti privati. Poiché la maggior parte degli investimenti dovranno comunque provenire dagli operatori, il rischio di essere schiacciati in seguito dalla concorrenza di infrastrutture pubbliche, o di *competitors* che hanno ricevuto fondi pubblici, ridurrà gli incentivi ad investire, aumentando le aree di fallimento di mercato. Parimenti gli operatori saranno incentivati a investire nel *lobbying* per ottenere risorse e finanziamenti pubblici tali da favorire le loro strategie di lungo termine, o – al contrario – ad adeguare le proprie strategie agli indirizzi governativi.

Un piano per la banda larga deve quindi preoccuparsi di favorire lo sviluppo delle reti di nuova generazione, ma di farlo senza schiacciare il processo competitivo che porta gli investimenti e l'innovazione necessari per ottenerlo. Questo permette anche di minimizzare la spesa pubblica e dirigerla verso quegli interventi dove può essere più efficace, oltre che meno distortiva. In altre parole, l'intervento diretto deve essere solo un'ultima risorsa, dove non è possibile incentivare ulteriormente l'investimento e l'ammodernamento delle infrastrutture esistenti con la regolazione di settore e con la possibilità di utilizzare il bacino d'utenza potenziale. Un ulteriore aspetto di fondamentale importanza è quello della neutralità tecnologica: se è comprensibile che il governo si preoccupi di favorire l'accesso a internet per tutti, è meno ovvio che esso debba anche individuare in quale modo tale obiettivo debba essere conseguito, specie quando questo implica scelte destinate a vincolare il settore nel lungo termine.

Che il servizio universale si concili con la concorrenza

Nell'ambito dell'ampio dibattito che ha preceduto l'approvazione del piano ha avuto molto spazio l'idea che l'accesso ad internet ad alta velocità sia un diritto da garantire su tutto il territorio. Tralascieremo il fatto che il concetto di servizio universale si costruisca normalmente su livelli di servizio minimi, tanto che attualmente la normativa limita il servizio universale di telecomunicazioni alla "trasmissione di dati nella banda vocale attraverso modem ad una velocità minima di 2.400 bit/s, in base alle raccomandazioni dell'UIT-T della serie V" (art. 3, d.p.r. 318 del 1997), e che davanti ad una domanda assente, come testimoniato dal rapporto DESI, non sia così univoco definire quale sia la velocità minima della rete da garantire come tecnologia abilitante. Ci pare più fruttuoso ricordare che proprio perché l'obiettivo è ambizioso e le risorse sono sempre scarse, ma in questa congiuntura economica le risorse dello stato italiano lo sono particolarmente, è necessario indirizzare questi investimenti dove possono essere più fruttuosi: ovvero, dove non arriva il mercato, come anche la strategia appena approvata dal Consiglio dei ministri sembra sostenere.

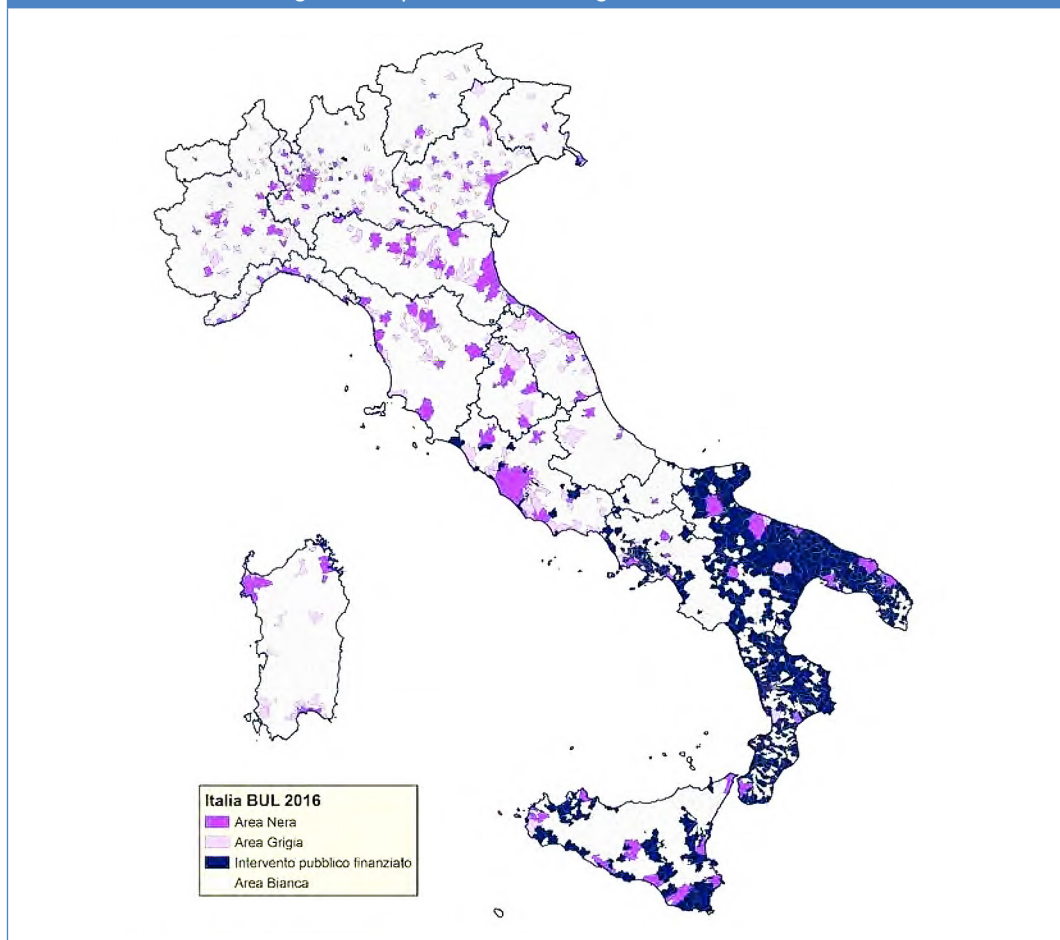
Le *guidelines* dell'Unione Europea per gli aiuti di stato in materia di banda larga forniscono – oltre che dei limiti vincolanti – uno strumento utile nel *balancing test*, ovvero l'obbligo di analizzare se un aiuto di stato è compatibile con il mercato interno comparando i suoi vantaggi e i potenziali effetti negativi, quali la distorsione della concorrenza. Per capire quando

questo test è superato, le *guidelines* distinguono in aree bianche, nere o grigie.⁶ Nelle aree bianche il servizio a banda larga è al momento non disponibile e non ci sono piani di espansione da parte di investitori privati nel futuro prossimo (indicato in tre anni): in queste aree è giustificabile, secondo l'Unione Europea, un intervento con fondi pubblici. Non lo è, invece, nelle cosiddette aree nere, caratterizzate da almeno due fornitori di servizi a banda larga in un mercato concorrenziale. Nelle "aree grigie", dove c'è un monopolio di fatto, si può intervenire solo dopo un'attenta analisi costi-benefici.

La diffusione della banda larga, così come la sua domanda, sono estremamente variegata sul territorio, ed è quindi doveroso differenziare l'intervento pubblico, orientandolo verso i settori a fallimento di mercato ed evitando il *crowding out* degli investimenti privati nelle zone ad alta profittabilità.

FIGURA 2

Clusterizzazione della Strategia italiana per la banda ultralarga



Fonte: *Strategia italiana per la banda ultralarga*, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014).

Per giustificare l'intervento pubblico, lo stato membro deve fornire una completa analisi dei dati di copertura e delle informazioni del mercato. Il piano banda ultra larga sembra tener conto di questa esigenza, ed individua in funzione di caratteristiche geografiche e demografiche quattro tipi di *cluster* a cui rivolgere un intervento diverso.

6 EU *Guidelines* for the application of State aid rules in relation to rapid deployment of broadband networks, 2013/C 25/01 sezione 2.3.2

Oltre a rispondere a esigenze di controllo della spesa pubblica e di minore distorsione della concorrenza, una politica differenziata per aree risponde meglio all'obiettivo di inclusività delle politiche per la banda larga, tale da favorire proprio gli abitanti di quelle zone che per motivi geografici o socio-economici sono al momento maggiormente esclusi dai benefici dell'economia della conoscenza. Proprio per questo è dissonante con il principio generale il fatto che il piano del governo intenda investire nel *cluster A* (aree redditizie) fondi significativamente più cospicui – circa 4 Miliardi di euro – rispetto ai *cluster B* (aree marginali) e C (aree rurali o sottosviluppate), che riceverebbero rispettivamente circa un miliardo di euro.

Questo è dovuto alla maggiore onerosità delle tecnologie che il governo si auspica di diffondere nelle aree redditizie per ottenere, pur in assenza di domanda, una connessione di 100 Mbps. Per quanto tale copertura sia in linea con gli obiettivi della Digital Agenda for Europe⁷, è opportuno non farsi travolgere dal feticismo per la tecnologia, ma valutarla sempre in un'analisi di costi benefici quando si intende ricorrere al prelievo coattivo sul contribuente per finanziarla. Se, pur con riserve, si può accettare che lo stato debba garantire servizi minimi per non escludere nessuno dai benefici dell'economia dell'informazione, pare davvero difficile giustificare un intervento di sussidio rivolto proprio agli utenti più sofisticati per ottenere i servizi di livello più avanzato, la ultra-velocità. Nel normale processo di mercato *sono gli early adopter*, consumatori che avendo una utilità più alta per un determinato bene, a finanziarne l'introduzione, sussidiando coloro che ne beneficeranno in seguito, quando il prezzo si sarà abbassato. Con questo meccanismo forzoso di introduzione della banda ultralarga sarà invece il contribuente dell'area a fallimento di mercato, che oggi è in *digital divide* e al dispiegarsi del piano riceverà comunque una connessione più lenta, a sussidiare il consumatore privilegiato. E questo non è probabilmente un utilizzo efficiente o giusto dei fondi pubblici.

Valutare diversi approcci regolatori per raggiungere gli obiettivi dell'agenda digitale

Se i fondi pubblici sono meglio indirizzati verso le aree che ne hanno più bisogno, nelle cosiddette aree nere, dove vi è redditività e potenziale concorrenza nella fornitura del servizio da parte di operatori privati, è comunque possibile utilizzare altri strumenti regolatori per favorire gli investimenti necessari a rendere reale l'offerta di servizi a banda larga.

L'approccio più radicale è quello degli Stati Uniti, in cui le autorità di regolamentazione hanno offerto le cosiddette "regulatory holiday" ai principali fornitori di servizi a banda larga: un'esenzione temporanea dall'obbligo di fornire ai concorrenti l'accesso ai propri network. La temporanea rendita monopolistica sostituisce così il sussidio pubblico per incentivare gli investimenti privati, ma allo stesso tempo permette di ridurre il contributo pubblico per la diffusione di reti di nuova generazione. Su questa opzione di policy pesa – e comprensibilmente – il precedente del giudizio della Corte Europea contro la Germania, il cui regolatore di settore aveva rilassato le regole sull'accesso alla rete a Deutsche Telekom in cambio di investimenti in banda larga⁸. Si può tuttavia ipotizzare, come del resto ha fatto la Com-

7 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Digital Agenda for Europe /* COM/2010/0245

8 *European Commission v Federal Republic of Germany*, ECLI:EU:C:2009:749

missione nell'ultimo Impact Assessment⁹ delle *Guidelines* sugli aiuti di stato per la banda larga, di rivedere le condizioni regolatorie degli operatori che decidono di ammodernare la loro infrastruttura per fornire servizi ad altissima velocità, naturalmente nel rispetto delle condizioni che consentono la libertà di concorrenza.

Mentre attualmente le linee guida distinguono solo fra reti di base e di nuova generazione, l'introduzione di un criterio quantitativo, in linea con gli obiettivi della Digital Agenda for Europe che differenzi fra reti di base, reti di nuova generazione lente (30 Mbps) e reti di nuova generazione ultraveloci (oltre i 100 Mbps) potrebbe aprire un margine di manovra per ipotizzare di remunerare gli investimenti privati per reti altamente innovative ed in aree nere, con una rendita temporanea, semplicemente intervenendo solo con la normale regolazione settoriale nel caso si verifichi un potere di mercato significativo, e non secondo i criteri volutamente più stringenti dell'aiuto di stato.

Informazioni migliori per una evidence-based policy

Per poter valutare correttamente i costi e i benefici dell'intervento pubblico, e dirigere gli eventuali aiuti di stato solo nelle zone in cui sono strettamente necessari, bisogna avere le informazioni necessarie.

Solo se l'implementazione della Strategia governativa passerà attraverso una seria analisi del livello attuale e potenziale di concorrenza, e una ricognizione delle infrastrutture esistenti si potrà passare dalla politica dei proclami alla *evidence-based policy* che gli impegni comunitari, la ristrettezza delle finanze pubbliche e il buon senso ci impongono. È essenziale, da questo punto di vista, comprendere che qualunque politica di investimento pubblico (o di sussidio) non ha impatti solo sull'hardware (la rete) ma anche e soprattutto sui comportamenti, attuali e futuri, degli operatori. In altre parole, il tipo di scelte che si compiono, le modalità di assegnazione dei fondi, la selezione delle aree, ecc. sono destinati a influenzare pesantemente il livello e la natura del processo competitivo. In particolare, dunque, occorre estrema cautela nel momento in cui si ipotizza un ruolo centrale per soggetti pubblici o parapubblici, la cui mera presenza finirebbe per riportare de facto nelle mani del governo tutte quelle decisioni che invece, finora e sostanzialmente con successo, sono state decentralizzate.

Un database centrale delle infrastrutture esistenti è fondamentale per valutare lo stato della rete e realizzare economie di scopo nella progettazione dei nuovi scavi: non possiamo che auspicare che tale strumento venga effettivamente messo a disposizione degli operatori.

L'analisi dello stato attuale e futuro della copertura a banda larga è una sfida per le autorità coinvolte, ed è opportuno identificare subito chi potrebbe avere le competenze e l'indipendenza per fare queste valutazioni: un'attività che probabilmente può essere svolta con più efficacia dall'autorità di settore che dagli stessi ministeri che opereranno gli investimenti.

Impegno per la neutralità tecnologica

La strategia governativa è coerente col principio della neutralità tecnologica. Questa scelta è preferibile rispetto a quella alternativa di individuare nelle reti in fibra lo strumento

9 Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document Commission Communication EU *Guidelines* for the application of State aid rules in relation to rapid deployment of broadband networks, SWD(2012) 449, sezione 5.3

privilegiato per arrivare allo *switch off* progressivo e coatto dal rame. Alla vigilia dell'approvazione del piano si parlava addirittura di metà delle connessioni in *Fiber to the building* (cioè fibra fino all'edificio, la modalità più costosa) entro il 2020, e dello *switch off* completo entro il 2030. La preferenza per le tecnologie più performanti rimane in ogni caso come elemento importante nel disegno delle aste per l'attribuzione dei fondi pubblici.

L'idea di pianificare fino al 2030 lo sviluppo delle nuove tecnologie, dettando con precisione anche quale specifica tecnologia adottare, sembra un atto di *hybris* da parte del governo che non tiene conto proprio della natura altamente innovativa ed instabile delle tecnologie di cui si parla. Regolare ciò che ancora non si conosce, quando non si può ancora prevedere come l'innovazione tecnologica cambierà i problemi regolatori e i razionali delle politiche volte a risolverli è attività estremamente pericolosa, oltre che miope.¹⁰ E proprio per evitare questi esercizi di miopia, la teoria della regolamentazione, e il dettato comunitario, impongono al regolatore il principio della neutralità tecnologica: ovvero, qualora si intenda intervenire, di cercare di evitare distorsioni che favoriscano uno specifico tipo di soluzione tecnologica disponibile a discapito di una emergente.

Da un piano banda larga sofisticato, dobbiamo quindi aspettarci un impegno maggiore verso la neutralità tecnologica rispetto a quello dimostrato in passato dal governo italiano, e in particolare con lo *switch off* al digitale terrestre. Tanto più che quello dei servizi di connessione veloce è un mercato che sta cambiando molto rapidamente: strettamente parlando, qualsiasi tecnologia in grado di offrire i servizi di reti di nuova generazione dovrebbe essere sia inclusa nella mappatura della copertura reale e potenziale, sia considerata come una possibile tecnologia da incentivare. Il fatto che l'innovazione sia imprevedibile, come si è data ampia prova ormai nel settore tecnologico, rende a rischio di inutilità e/o «obsolescenza» gli investimenti realizzati per rispondere a un piano che decide oggi l'offerta di domani, sulla base dell'orizzonte tecnologico che vede solo le reti in fibra come l'unica frontiera tecnologica. È facile parlare di infrastrutture "future proof", ovvero "a prova di futuro": un po' meno realizzarle, se è vero che l'innovazione necessariamente spargia le carte.

Da questo punto di vista, la proposta inizialmente trapelata di imporre il passaggio integrale alla fibra ottica cadeva esattamente in tale rischio, quando invece soluzioni ibride fibra e rame continuano a essere in grado erogare performance ben superiori ai 100 Mbps.

In particolare, riteniamo utile lo strumento delle aste a tempo, in quanto sostituisce alla predeterminazione della tecnologia da utilizzare una sorta di valutazione, in capo a chi partecipa all'asta, dei costi e dei benefici, in termini di fattibilità e di tipo di tecnologia da adottare.

Un approccio multidimensionale al sostegno alla domanda

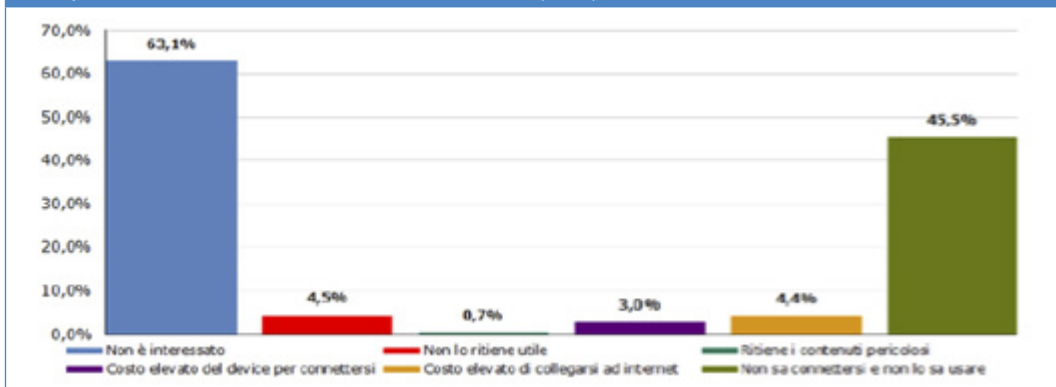
Un dato che emerge chiaramente dal rapporto DESI è che il problema dell'Italia non è legato solo all'offerta di internet ad alta velocità, ma anche alla domanda da parte dei consumatori: "La percentuale italiana di utenti abituali di internet è una delle più basse dell'UE (59%) e il 31% della popolazione italiana non ha mai usato internet (rispetto a una media UE del 18%). Ciò significa che un terzo della popolazione non può cogliere le opportunità

10 Per una retrospettiva sul tema, si veda Foldvary, F., *The half-life of policy rationales: How new technology affects old policy issues*. New York: New York University Press. (2003).

offerte dalla Rete, né può contribuire all'economia digitale."¹¹ Il problema dell'inclusività delle opportunità offerte dall'economia della conoscenza è sicuramente importante: troppo spesso però il furore evangelizzatore di cui sono stati vittime i governi ha impedito loro di elaborare proposte di policy che non considerino il consumatore un mero ricettore di servizi. L'idea che basti offrire l'accesso ad una determinata tecnologia perché si generi l'uso è un approccio poco sofisticato e francamente superato.¹² Diversi studi hanno dimostrato che l'utilizzo effettivo di internet dipende da un complesso mix di fattori sociali, economici, e da motivi pragmatici: è quindi più una questione di come gli individui si relazionano ad internet, di quanto ne avvertano l'utilità pratica o la necessità per attività produttive, sociali, di consumo e di intrattenimento.

FIGURA 3

Principali motivazioni del mancato accesso a internet (2013)



Nota: I risultati non sommano 100 perché sono possibili più risposte (massimo due). Le quote sono calcolate sugli utenti del mezzo. Fonte: elaborazioni su dati SWG per Agcom.

La relazione annuale dell'AGCOM indaga sulle motivazioni per cui gli italiani non utilizzano internet, e da questo emerge un quadro sconcertante, in cui ben il 63% di coloro che non hanno utilizzato i servizi di internet dichiarano di non essere interessati, mentre un ulteriore 4.5% dichiara di non ritenerlo utile. La combinazione di questi due fattori è superiore a quella di chi dichiara di non avere le competenze (45.5%) o di chi lamenta un costo di connessione (4.4%) o acquisto dei *devices* (3%) eccessivo.

I problemi legati al *digital divide* non sono solo tecnologici, ma sono di natura sociale, economica e culturale. Alcuni di questi, semplicemente, non possono essere risolti dall'intervento pubblico.

Al contrario, la percezione della desiderabilità di determinate tecnologie, così come l'informazione e l'assistenza all'utilizzo sono esattamente le variabili su cui può incidere al suo meglio il privato, con la distribuzione e il marketing, ma anche con la creazione di applicazioni che rendono la tecnologia effettivamente utile per il consumatore. Se il governo vuole davvero stimolare la domanda, deve fare quello che può per rendere internet utile ai cittadini: in primo luogo digitalizzando i propri servizi in una maniera semplice e accessibile, di modo che internet si trasformi in uno strumento di interfaccia con i vari servizi pubblici. Sebbene la dimensione del DESI 2015 in cui l'Italia vanta le migliori prestazioni è quella dei

11 Digital Economy and Society Index – indice dell'economia e della società digitali, 2015 sezione 2.

12 Selwyn, N., "Reconsidering political and popular understandings of the digital divide", *New Media & Society*, Vol 6 (3), pp. 341–362.

servizi pubblici digitali (con un punteggio di 0,42 è al quindicesimo posto tra i paesi UE), i servizi pubblici online non sono sufficientemente sviluppati: in particolare, ci discostiamo notevolmente dalla media UE per “Utenti che interagiscono online con la pubblica amministrazione” (18% contro il 33% di media UE) e per “Prescrizioni elettroniche, % di medici di famiglia” (9.2% contro il 27%).

Un altro potenziale volano dell'utilizzo della rete è il rilascio delle banche dati della pubblica amministrazione in formato *open data*: sebbene sotto questo indicatore siamo nelle prime dieci posizioni UE, troppo spesso i *dataset* sono stati rilasciati in maniera frammentata fra le varie pubbliche amministrazioni, o con un intervento diretto dei vari enti pubblici nella loro rielaborazione, e comunque i dati messi a disposizione del pubblico scontano sovente dei ritardi non giustificabili. Ma il vero potenziale degli *open data* può essere colto solo se, una volta rilasciati i database, il pubblico faccia un passo indietro e permetta ad attori privati di trasformarli in informazione e strumenti veramente utili per il cittadino.¹³

Un aspetto interessante può essere sollevato in merito alla semplificazione delle procedure burocratiche per le imprese: secondo il rapporto DESI, le imprese italiane stanno facendo passi avanti nell'adozione delle soluzioni di commercio elettronico, ma ancora non sfruttano a pieno le potenzialità. Particolarmente rilevante, se vogliamo indicare quello che può fare lo stato per favorire una maggiore domanda di servizi internet, è il dato sulla fatturazione elettronica, che sarà obbligatoria dal prossimo aprile ma che al momento è ancora di molto discostata dalla media europea (5.4% contro l'11%). Tutti questi interventi hanno un costo ridotto per il contribuente nel breve termine, nessun effetto distorsivo della concorrenza e un ben più alto potenziale per lo sviluppo e l'inclusività delle ICT. Non solo: contribuirebbero al miglioramento del rapporto fra cittadino o imprese e pubblica amministrazione. Dobbiamo quindi aspettarci che il governo non tralasci questi aspetti a favore di un approccio unidimensionale al sostegno della domanda, come peraltro pare confermare il fatto che, assieme alla strategia sulla banda larga, al medesimo consiglio dei ministri sia stato approvato il piano, certo non nuovo, per la crescita digitale.

Maggiore certezza del diritto e trasparenza

C'è un aspetto ancora più rilevante dei contenuti della Strategia: la credibilità nel processo di implementazione, che si vedrà soprattutto nei primi passi concreti che il Governo e i vari soggetti coinvolti intraprenderanno.

Nulla danneggia la crescita di un settore come l'incertezza normativa, se non forse la promessa di fondi che possono sostituire e rallentare l'investimento privato. Intorno al piano sono trapelate diverse indiscrezioni in merito all'entità degli interventi a spese del contribuente invece che del consumatore che dovrebbe scegliere e premiare il servizio. Oltre a chiederci quanto sia giusto, prima che sostenibile, imporre alla fiscalità generale scelte che, individualmente, i consumatori non hanno preferito, dobbiamo ricordare come la capacità di pianificare l'offerta è una componente fondamentale del processo di mercato.

L'imprenditore cerca di capire in che modo fare profitto servendo meglio il consumatore, e talvolta per farlo deve pianificare investimenti di lungo periodo: questi sono più difficili se al rischio di mercato si aggiunge il rischio regolatorio di norme che cambiano continuamente, e ancora maggiori se a questo si aggiunge il rischio di duplicare l'investimento e trovarsi

13 si veda Robinson, David G. and Yu, Harlan and Zeller, William P. and Felten, Edward W., “Government Data and the Invisible Hand”, *Yale Journal of Law & Technology*, (Fall 2009) Vol. 11, p. 160, 2009.

come concorrente lo stato. Quindi l'ennesima promessa di intervento, ancor più se non seguita da fatti, avrà l'unico obiettivo di rallentare quegli investimenti necessari. È il caso che il governo si chieda quanto il cimitero di grandi piani naufragati che caratterizza la storia di questo settore non abbia contribuito al ritardo di investimenti fotografato dai risultati del rapporto DESI, prima di lanciarsi in nuove grandi promesse che difficilmente riuscirà a rispettare in una situazione di scarsa disponibilità di risorse pubbliche.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.