

Franco Bassanini

L'ammodernamento della rete di comunicazione elettronica e lo sviluppo della banda larga al servizio dell'informatizzazione della P.A.¹

Mi fa molto piacere che ci sia oggi, tra i relatori, il prof. Osnaghi, che fu il responsabile principale della redazione del piano di *e-government* del 2000. Quel piano ha rappresentato il punto di riferimento per tutti i successivi piani e programmi: purtroppo è ancora attuale oggi, nel senso che resta ancora da attuare: e questo è un problema.

Tra i presenti vedo anche moltissimi altri autorevoli addetti ai lavori: essi sanno che questo è un settore nel quale in pochi anni si possono accumulare ritardi colossali; l'accelerazione dei tempi è altissima.

Noi siamo stati, come ricordava poco fa Vincenzo Cerulli Irelli, il primo Paese al mondo a riconoscere il valore giuridico del documento elettronico e della firma digitale e anche il primo Paese al mondo a prevedere la carta d'identità elettronica; dopo di noi, molti altri Paesi - che allora mandavano le loro delegazioni a studiare il modello italiano scritto nelle leggi già dal 1997 - hanno a loro volta legiferato, magari copiando le nostre normative, ed hanno tempestivamente implementato le riforme approvate dal legislatore, realizzando progressi relevantissimi sul terreno della digitalizzazione dell'amministrazione; mentre noi siamo rimasti fermi, o quasi, e abbiamo progressivamente scalato posizioni all'indietro nella competizione internazionale.

Eppure fin dall'inizio avevamo tutti compreso - tutti insieme perché sul tema c'è sempre stata una grande convergenza largamente *bipartisan* o *multipartisan* - le straordinarie opportunità che le tecnologie della comunicazione potevano offrire per l'ammodernamento della nostra amministrazione; se non, addirittura, per superare in un sol colpo gli storici ritardi accumulati dal nostro Paese nei confronti di sistemi amministrativi più moderni, più avanzati, più efficaci e capaci di erogare prestazioni e servizi di migliore qualità. La rivoluzione e la

¹ E' il testo corretto della relazione svolta al Convegno PRIN-ASTRID su *La rete di comunicazione elettronica tra pubbliche amministrazioni e i procedimenti amministrativi in rete*, tenutosi a Roma il 23 ottobre 2009.

reingegnerizzazione dei processi e delle attività amministrative e la digitalizzazione dei servizi avrebbe potuto consentirci di fare, per così dire, “un salto del canguro”, come allora lo chiamavamo, e recuperare d'un colpo questi storici ritardi.

La stessa ispirazione sta alla base anche delle più recenti proposte e progetti del ministro Brunetta, che per vero riproducono quasi alla lettera il piano di *e-government* del 2000, approvato del resto all'unanimità dalla Conferenza Stato-regioni: ma il problema, ora come allora, è soprattutto passare dai propositi e dai progetti alla loro realizzazione concreta. E su questo terreno, per il momento, la vantata “rivoluzione” brunettiana non sembra proporre novità di rilievo.

La domanda che spetta a me affrontare è tuttavia più limitata: abbiamo un problema di insufficienza delle infrastrutture di rete?

Il problema della capacità della infrastruttura di rete non si pone solo per il settore della pubblica amministrazione, ma ha rilevante interesse anche per le attività produttive nonché per il settore dell'*entertainment* e del *broadcasting* televisivo. Ma nella pubblica amministrazione in particolare si pone, più che altrove, un problema di *digital divide* e di universalità dell'accesso alla rete e ai servizi di rete. E' possibile un radicale *switch-off* dall'amministrazione pubblica “cartacea” all'amministrazione “digitale”, è possibile un radicale *switch-off* dai servizi tradizionali a servizi erogati nella misura massima possibile in forma digitale, solo se è possibile che vi accedano tutti i cittadini italiani. Nel settore economico-produttivo il fatto di avere aree del Paese che dispongono di banda larga o addirittura di banda ultralarga, ed altre che non ne dispongono costituisce indubbiamente un vantaggio competitivo per le prime (e per le aziende insediate su quei territori), ma non costituisce di per sé una violazione di un diritto dei territori svantaggiati. Certo è uno svantaggio competitivo che sarebbe opportuno annullare il più rapidamente possibile, mettendo tutti in condizione di disporre dell'infrastruttura di telecomunicazioni adeguata. Ma si tratta solo di un tassello di quel reticolo di vantaggi e svantaggi competitivi che un'infrastrutturazione diseguale del Paese inevitabilmente comporta. C'è chi, per esempio, ha accesso all'alta velocità ferroviaria e chi no, chi ha un buon sistema di infrastrutture viarie e di trasporto e chi no, chi dispone di aeroporti e porti adeguati nelle vicinanze e chi invece non è in condizioni di usufruirne, etc.. E' una condizione che si registra in parecchi “sistemi Paese”, che naturalmente devono tendere a creare condizioni di livellamento verso l'alto della infrastrutturazione di tutte le regioni del paese, ma che lo possono fare solo gradualmente, date le ingenti risorse finanziarie a tal fine necessarie.

Per quanto riguarda i servizi e le prestazioni delle pubbliche amministrazioni, è invece difficile accettare l'idea che ci siano cittadini di serie A e cittadini di serie B, che i primi godano di diritti e servizi ai quali i secondi non hanno e non avranno accesso per molti anni. Nei rapporti fra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, deve valere la regola opposta: i cittadini che risiedono in zone ancora non raggiunte da una rete di telecomunicazioni adeguata, devono poter accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in altra forma. Ma ciò significa che, in assenza di una adeguata "copertura" di rete, non sarà possibile prevedere la completa sostituzione dei servizi e delle prestazioni della pubblica amministrazione erogati in forma tradizionale con prestazioni e servizi erogati in forma digitale: ciò che equivarrebbe a rinunciare di fatto a profittare di una buona parte del "dividendo digitale", della straordinaria opportunità di riduzione della spesa e di aumento della qualità dei servizi offerta dalle nuove tecnologie dell'informazione. Solo la completa migrazione dai servizi tradizionali ai servizi erogati in forma digitale in tutto il territorio nazionale permette infatti di realizzare i risparmi di spesa e i miglioramenti di qualità dei servizi che le ICT consentono.

A che punto siamo in Italia, per quanto concerne le infrastrutture di telecomunicazioni?

Su questo argomento è in corso un acceso dibattito. Non sono un esperto, ma mi pare comunque che vi siano due punti di riferimento che possono essere considerati abbastanza attendibili. Da un lato il cosiddetto Rapporto Caio, scritto su incarico dell'attuale Governo e consegnato qualche mese fa. Al Rapporto Caio Astrid ha dedicato due seminari, entrambi introdotti da relazioni dello stesso Caio: il primo fu tenuto allorché il Rapporto era ancora in corso di elaborazione, l'altro quando il Rapporto era stato appena reso pubblico. Un secondo punto di riferimento è costituito dall'ultima relazione annuale dell'Autorità di garanzia delle comunicazioni e da una serie di interventi del suo presidente, Corrado Calabrò.

Entrambi i documenti di riferimento or ora citati convergono nella stessa valutazione: l'attuale rete di telecomunicazioni prevalentemente basata (almeno nel cosiddetto ultimo miglio) sull'utilizzazione più efficace possibile delle infrastrutture in rame, mediante la compressione digitale del segnale, dovrà necessariamente essere sostituita, in gran parte del Paese, da una rete in fibra ottica. La copertura di banda effettivamente assicurata dalla rete in rame (cioè quella che *effettivamente arriva* nelle case e nelle imprese) è largamente al di sotto del livello richiesto per l'erogazione dei servizi digitalizzati, almeno di quelli più sofisticati (come la telemedicina). Continua poi ad esserci una

consistente parte del territorio nazionale - ancorchè abitata soltanto da poche centinaia di migliaia di persone - che non è collegata neppure con le tecnologie DSL, data la distanza dalle centraline. Inoltre, la rete di accesso in rame presenta, come i due testi sopra ricordati sottolineano, una serie di limiti strutturali che rendono difficile in Italia, come in altri Paesi, pensare che possa essere un'infrastruttura adeguata a soddisfare le esigenze del futuro; cioè le esigenze di un sistema che comincerà a disporre di servizi digitalizzati e molto più sofisticati (per esempio, la telemedicina), che richiederà di trasmettere su infrastruttura fissa anche programmi televisivi, e che dovrà assicurare al sistema produttivo una velocità di trasmissione dei dati molto maggiore di quella che può essere assicurata dalle reti in rame.

C'è inoltre una "guastabilità" crescente della rete in rame, all'aumentare della banda offerta. Come sapete, la banda disponibile si riduce notevolmente al crescere della lunghezza della linea dalla Centrale; vi sono interferenze che aumentano al crescere della densità dei clienti e vi è una ormai evidente rapida obsolescenza delle reti in rame, il cui costo di gestione aumenta col tempo. Quindi un problema esiste, e questo problema ha portato diversi altri Paesi, con i quali ci confrontiamo nella competizione globale, a fare una scelta molto più radicale della nostra, che è quella di cominciare da subito ad investire sulle reti a banda ultralarga, che garantiscano da 50 a 100 mega nelle zone *business* e nelle aree metropolitane e comunque almeno 20 mega nelle altre. Ovviamente, queste reti non devono necessariamente adottare ovunque la tecnologia della fibra ottica *to home*; nelle aree rurali e montane la rete in fibra ottica può essere integrata da tecnologie diverse (per esempio, da tecnologie *wi fi*), ma nel complesso sembra acquisita la necessità di un notevole investimento nella costruzione di una infrastruttura in fibra ottica come infrastruttura fondamentale della rete di telecomunicazioni del Paese.

In Italia, come è noto, l'attuale rete fissa delle telecomunicazioni è in gran parte di proprietà di una sola società di servizi telefonici e di telecomunicazioni, Telecom Italia. Telecom Italia era il monopolista pubblico dei servizi telefonici; il settore è stato liberalizzato, Telecom Italia è stata privatizzata, ed è stata l'oggetto di due diversi *leverage buy out*, dai quali ha ereditato una situazione finanziaria caratterizzata da un ingente indebitamento e da una sostanziale indisponibilità del suo socio di riferimento (Telco) a finanziare cospicui aumenti di capitale. Questa situazione le rende molto difficile finanziare ingenti investimenti nella trasformazione della rete in rame in una rete principalmente in fibra ottica. Telecom Italia ha di fatto previsto di finanziare un programma di potenziamento della rete in rame e un limitato programma di infrastrutturazione in fibra ottica delle grandi aree

metropolitane investimenti non paragonabili a quelli programmati da altri Paesi (si pensi al Giappone o alla Corea del Sud, ma anche alla Francia, alla Gran Bretagna, e agli Stati Uniti di Obama) che puntano alla costruzione di infrastrutture di larghissima banda capaci di connettere la totalità del Paese, sia pure con un mix di diverse tecnologie e con diversità di capacità a seconda delle aree del Paese (da 20 a 100 mega), ma garantendo comunque quel minimo di banda che sarà necessario per fruire dell'evoluzione dei servizi e delle attività informatizzate.

Questo è il problema. E' evidente la sua connessione con i piani di sviluppo dell'*e-government*. I programmi governativi a cui fa riferimento il ministro Brunetta riguardano per il momento soltanto gli interventi per far fronte al *digital divide* delle aree nelle quali non arriva la copertura in rame con l'ADSL. Si tratta di infrastrutture che al massimo possono portare *to home* una capacità di banda da 1 a 2 mega (è chiaro che solo la capacità di banda *to home* è quella che conta davvero ai nostri fini). Peraltro, le risorse previste per questo già limitato piano di investimento non sono attualmente disponibili, nel senso che quelle che erano state messe sul tavolo sono già state utilizzate per altri fini.

Ben altre sono le risorse che servirebbero per finanziare l'infrastruttura NGN, come richiesto tanto dal Rapporto Caio quanto dalle relazioni dell'AGCom: entrambi sottolineano che l'Italia deve decidere oggi se vuole dotarsi di una infrastruttura di telecomunicazione a livello dei Paesi economicamente più avanzati e più competitivi; non può pensare di deciderlo tra cinque o dieci anni perché sarà troppo tardi. La decisione va presa oggi.

Ma vi è di più. L'Italia è un Paese che ha accumulato ritardi e *handicap* molto notevoli in altri comparti del settore infrastrutturale, per esempio nei trasporti. L'Italia è in ritardo rispetto all'ammodernamento del sistema autostradale, è in ritardo nell'Alta Velocità ferroviaria, è in ritardo nell'ammodernamento dei sistemi portuali e aeroportuali. Ora, le reti di telecomunicazioni rappresentano l'unico settore del sistema infrastrutturale italiano nel quale è possibile recuperare gli svantaggi o i ritardi in tempi relativamente brevi e con investimenti importanti, ma non mastodontici. Il costo dell'infrastrutturazione in larga banda dell'intero Paese, a seconda delle stime o delle valutazioni, si colloca, per usare una finestra larga, tra i dieci e i venti miliardi di euro. Facciamo alcuni semplici confronti. Per la sola linea ferroviaria ad alta velocità da Milano a Venezia si stima un costo di 10/11 miliardi. Per mettere a norma - dal punto di vista delle norme strutturali statiche e delle norme antisismiche (legge 626) - i nostri edifici scolastici, si stima che occorranza dai 40 ai 50 miliardi di euro. Gli investimenti necessari negli

altri comparti del settore delle infrastrutture hanno dimensioni che sono da due a dieci volte superiori a quelli che occorrerebbero per recuperare il ritardo accumulato nel settore delle infrastrutture di telecomunicazione rispetto ai Paesi più avanzati. Volendolo, abbiamo dunque i mezzi finanziari e le expertise necessarie per collocarci - come propone il Rapporto Caio - tra i Paesi che dispongono delle infrastrutture di telecomunicazione più avanzate e più moderne.

Si tratta dunque di una scelta che il nostro Paese può fare, che non rientra tra quelle che sono sostanzialmente precluse dalla difficoltà dell'impresa. Molti altri paesi hanno previsto ingenti programmi di investimento nelle NGN, non solo ai fini di migliorare la competitività del Paese e la qualità della vita, ma anche per promuovere la crescita (e dunque come strumento essenziale della loro rispettiva exit strategy dalla crisi economico-finanziaria). Le soluzioni possono essere diverse: vi sono Paesi come il Giappone, la Corea del Sud, la Cina, gli Stati Uniti, l'Australia che hanno deciso di fare un investimento pubblico, finanziato con risorse di bilancio. Sono, per lo più, Paesi che possono farlo agevolmente, perché hanno un modesto indebitamento pubblico, o perché, come gli Stati Uniti, possono stampare dollari e collocarli in tutto il mondo (il Giappone, per vero, ha un debito pubblico che sta per arrivare al 200% del PIL, quindi è circa il doppio di quello dell'Italia; ma il Giappone non è vincolato dalle regole di Maastricht, dal patto europeo di stabilità e di coesione). Altri Paesi hanno fatto una scelta diversa e al finanziamento della infrastruttura NGN provvede l'*incumbent*, il proprietario della rete in rame, garantendo così una graduale migrazione dal rame alla fibra. L'Italia non è in condizione di fare la prima scelta, dato l'alto indebitamento pubblico lasciatoci in eredità dalla crisi del 2008-2009. Saremmo in grado di fare la seconda se il proprietario della principale rete di telecomunicazione del Paese, Telecom Italia, fosse in condizioni di finanziare un piano di investimenti adeguato; ma le condizioni finanziarie di Telecom e la struttura del suo azionariato di riferimento rendono questo impossibile o molto difficile.

Siamo in grado di fare una scelta diversa? L'unica strada alternativa che il nostro Paese può battere, anche abbastanza agevolmente, è il ricorso al project financing, è il ricorso a capitali privati. Per utilizzare capitali privati occorre, ovviamente, che l'investimento abbia un ritorno nel tempo, cioè che dia un rendimento adeguato.

In che modo? E innanzitutto è possibile pensare alla costruzione di una rete NGN alternativa a quella di Telecom Italia? Corre in effetti anche questa ipotesi: che si possa pensare alla costruzione di una rete in fibra ottica che "duplica" quella di Telecom Italia. Altri Paesi, dove i

programmi televisivi sono diffusi prevalentemente via cavo, vedono la coesistenza e la concorrenza fra diverse infrastrutture di rete. In Italia, pare invece molto difficile costruire un piano finanziario che consenta di rendere redditizio l'investimento nella costruzione di una rete NGN alternativa a quella di Telecomitalia, perché ovviamente il mercato si dividerebbe tra le due reti. E' prevalente l'opinione che in un Paese come il nostro non vi sia spazio per due reti di telecomunicazioni. Non soltanto ciò comporterebbe un notevole spreco di risorse, ma il rischio è che poi ciascuna delle due imprese non sia economicamente e finanziariamente sostenibile.

Occorre quindi trovare, se si vuole procedere su questa strada, una soluzione che veda d'accordo tutti i principali operatori di servizi di telecomunicazione, compreso l'attuale proprietario e gestore della principale rete infrastrutturale; del resto, i concorrenti di Telecom Italia nella distribuzione di servizi di telefonia e di trasmissione dei dati, i cosiddetti OLO (*Other Licensed Operators*), per gran parte usano la rete di Telecom Italia utilizzando soprattutto il meccanismo dell'*unbundling*, che il nostro Paese ha introdotto, adeguandosi tra i primi alle direttive europee. Essi non hanno, se non per tratti molto limitati, una propria rete di telecomunicazione che possa rappresentare lo scheletro di una rete alternativa.

Occorre dunque trovare una soluzione per così dire *win-win*, che consenta a Telecom Italia di partecipare all'impresa comune accettando un meccanismo di migrazione graduale dalla rete in rame alla rete NGN, che escluda in prospettiva la coesistenza e la concorrenza tra due reti di telecomunicazione in Italia, e che consenta ai *competitors* di Telecom Italia nel mercato dei servizi di telefonia e di trasmissione dati di avere accesso alla rete NGN a condizioni eque (decisiva è, al riguardo, la scelta per la tecnologia *punto a punto*, che consente il *full unbundling*).

Questo progetto potrebbe prevedere – come da molte parti si è suggerito – una partecipazione finanziaria della Cassa Depositi e Prestiti, che è il principale investitore di lungo termine italiano, giuridicamente privato, ma partecipato al 70% dallo Stato (e al 30% dalle Fondazioni di origine bancaria). La struttura del suo azionariato oltre che le norme legislative e regolamentari che la disciplinano, consentono alla Cassa Depositi e Prestiti di finanziare investimenti di lungo termine, con rendimenti dilazionati e diluiti nel tempo e IRR moderati, come è proprio degli investimenti infrastrutturali. La Cassa Depositi e Prestiti si approvvigiona di risorse prevalentemente tramite il risparmio postale e questo le consente, grazie alla garanzia dello Stato sui libretti postali e sui conti correnti infruttiferi, e grazie all'uso della rete di raccolta dei 14.000 sportelli postali, di disporre oggi di liquidità cospicue con un costo di raccolta limitato. La Cassa sarebbe quindi in

condizione di poter partecipare all'investimento con le risorse necessarie, ma, naturalmente, ad una condizione *sine qua non*: che il piano finanziario e industriale di questo progetto dia assolute garanzie di certezza e di sostenibilità economico-finanziaria dell'investimento. La Cassa impiega infatti i risparmi dei risparmiatori postali, e quindi di 25 milioni di persone per lo più appartenenti a quelli che hanno redditi bassi e medio-bassi. E questo è possibile soltanto se il piano finanziario-industriale è costruito d'intesa tra gli operatori dei servizi di telecomunicazione, impegnandoli alla collaborazione nell'utilizzo della infrastruttura comune. Vi sono sinergie ed economie di scala importanti ma vi sono anche interessi concreti, interessi aziendali contrastanti; potranno convergere soltanto se si riuscirà a costruire, appunto, quella soluzione *win-win*, nella quale tutti risulteranno vincitori, e ciascuno avrà la sua parte. Naturalmente ciò dovrà comportare la rinuncia da parte dell'attuale proprietario della rete alla ricorrente tentazione di utilizzare la proprietà della rete come strumento per mantenere vantaggi competitivi impropri nei confronti dei suoi *competitors*, sul mercato dei servizi di telecomunicazione. Per altro verso, Telecom Italia potrà avere il vantaggio di essere sollevata dall'onere e dalla responsabilità (a cui nelle presenti condizioni difficilmente può far fronte in maniera adeguata) di finanziare l'ammodernamento di una rete che costituisce il fondamentale sistema nervoso del Paese. Che debba trattarsi di un'impresa comune è la naturale conseguenza della importanza strategica che una moderna infrastruttura di telecomunicazione ha per il Paese nel suo insieme: per la crescita sostenibile, per la competitività del suo sistema produttivo, ma anche per la coesione sociale e per la qualità della vita dei suoi cittadini.