

L'ammodernamento delle infrastrutture di telecomunicazione, la rete di nuova generazione e lo sviluppo del Paese: brevi riflessioni¹

di Franco BASSANINI

Ho seguito questo convegno dall'inizio alla fine e ringrazio anch'io Paolo Gentiloni perché ha organizzato un'occasione di confronto molto utile, esattamente nel momento opportuno.

Comincio dal tema politico di fondo che la sua relazione e l'intervento di Franceschini hanno messo sul tavolo e che anche il rapporto Caio ha fortemente sottolineato: siamo di fronte ad una scelta strategica per il futuro del nostro paese. L'infrastrutturazione del sistema delle telecomunicazioni - per intenderci la banda larga (vedremo poi quanto larga, quanto larga per chi) - è strategica per almeno quattro ragioni.

La prima perché la disponibilità di una sufficiente velocità e capacità di accesso alla rete è o si avvia ad essere un diritto universale per le famiglie, per le imprese e per le amministrazioni pubbliche. Quando Paolo lo ha sottolineato all'inizio della sua relazione, mi sono venuti alla memoria i commenti critici o perplessi che suscitò nel 2002 un paper di Astrid che sosteneva la stessa tesi: molti obiettarono che servizi universali sono luce, acqua, poste ma non la banda larga. Invece mi pare che ci siano forti ragioni per dire che ormai lo è anch'essa; Franceschini ha qui portato qualche ragione in più, su cui raramente si riflette, osservando, per esempio, che, per un ragazzo di oggi, l'accesso a Internet ad una velocità sufficiente è molto più importante che non avere l'ufficio postale a portata di mano nel quartiere o nel paese. Credo che nessuno ne possa dubitare.

Seconda ragione. L'accesso alla rete a velocità sufficiente a poter disporre dei suoi principali servizi-contenuti è un diritto universale anche perché sta

¹ Relazione al Convegno "L'Italia in Rete", Roma, 20 maggio 2009.

diventando un fattore decisivo della mobilità sociale, di quella mobilità sociale che nel nostro paese è assai carente e che il sistema dell'istruzione non assicura in modo adeguato.

Terzo. La banda larga è una condizione della competitività del paese; noi abbiamo accumulato forti handicap, forti ritardi in alcuni importanti fattori competitivi, abbiamo un ritardo nelle infrastrutture di trasporto, nella logistica, nel sistema dell'istruzione superiore, come l'abbiamo (e i dati che ha ribadito Caio, ma anche Decina stamattina, lo sottolineano) anche nelle infrastrutture di telecomunicazioni; ma i ritardi che abbiamo accumulato in altri fattori di competitività come, appunto, per esempio le infrastrutture di trasporto sono molto più difficilmente recuperabili, richiedono molto più tempo e molti più investimenti per essere recuperati: una rete di TGV di tipo francese, un buon sistema di navigazione interna e di infrastrutture di interporto, o una rete autostradale come quella di altri paesi europei, richiederebbero più tempo e più investimenti rispetto ad un recupero del ritardo e perfino – se vogliamo – un ipotetico sorpasso sul terreno delle infrastrutture di telecomunicazioni.

Quindi, proprio il ritardo che abbiamo accumulato in una serie di settori dà un forte argomento ad una delle tesi di fondo di Caio: che dovremmo fare una riflessione sull'importanza della scelta strategica di investire sull'ammodernamento della rete di telecomunicazioni in modo da non solo recuperare il ritardo, ma possibilmente collocarci all'avanguardia tra i Paesi europei.

Alle tre ragioni per porre il problema di una moderna rete di TLC or ora elencate (la banda larga è un diritto universale, è un fattore fondamentale della mobilità sociale; è condizione di competitività del paese), se ne può aggiungere una quarta: è, infine, un tassello importante della nostra exit strategy dalla crisi economico-finanziaria. Per uscire dalla crisi, per riposizionarci nella fase - che non sarà brevissima - di sortita e di ripresa dopo la crisi, abbiamo due o tre settori su cui si può fare leva, uno è quello delle energie rinnovabili, e in genere dell'ambiente; un altro è questo, sono gli investimenti nelle telecomunicazioni.

Non a caso - come ha detto Paolo Gentiloni nella sua relazione – sono i settori su cui ha messo subito gli occhi Obama, un leader politico che sa affrontare le nuove questioni di questo secolo libero dai condizionamenti, dagli impacci di vecchie culture o di vecchie ideologie.

Peraltro – lo diceva D'Angelo stamattina – è assolutamente legittimo dire che la banda larga, le infrastrutture di telecomunicazioni possono rappresentare l'oggetto di un livello essenziale delle prestazioni per tutti i cittadini (articolo 117 secondo comma, lettera m della Costituzione), perché una serie di diritti civili e sociali, compreso il diritto alla conoscenza richiedono ormai una sufficiente velocità di accesso.

Se le cose stanno così, è evidente il passaggio successivo: mercato e concorrenza, benissimo; noi siamo dell'idea che tutto quello che si può raggiungere attraverso la concorrenza va raggiunto attraverso la concorrenza; ma dove la concorrenza non arriva, e per far sì che la concorrenza si sviluppi e si sviluppi senza asimmetrie, allora occorre anche un intervento del pubblico (preferisco non dire dello Stato, perché il pubblico può esprimersi in varie forme e in vari modi).

Da tempo mi pongo una serie di domande in materia, il dibattito in parte me le ha risolti, in parte no. Le ripropongo.

C'è una parte del sistema delle infrastrutture di TLC che è oggi e sarà ancora in futuro in regime di monopolio naturale? Parlo in particolare della rete passiva, come la chiama Caio; almeno a giudicare dai dati del suo Rapporto, essa è a tutti gli effetti un monopolio naturale perché la duplicazione della rete passiva mediante altre reti in concorrenza con la prima imporrebbe al paese o agli utenti del servizio costi eccessivi, sostanzialmente insopportabili.

Se è così, si pongono due domande, evidenziate dal dibattito di questa mattina in modo evidente. Prima domanda: la proprietà dell'infrastruttura da parte di uno dei competitori è compatibile con un regime di libera concorrenza fra i gestori di servizi di telecomunicazione, o, di fatto, altera la concorrenza creando sostanziali asimmetrie?

A questa domanda si può rispondere: no, altera la concorrenza, perchè c'è l'*unbundling* e c'è *Open Access*. Abbiamo la fortuna di avere qui Giulio Napolitano che ha in materia una responsabilità specifica. Rivolgo dunque a lui e prima di lui all'Autorità garante la seguente domanda: funziona, funzionerà *Open Access*? Garantirà effettiva parità di accesso senza che la proprietà della rete da parte di uno dei competitor gli assicuri consistenti vantaggi competitivi? Mi pare evidente che l'Autorità non possa limitarsi a dire: ho fatto delle buone regole; ma deve essere anche in grado di monitorare la loro applicazione, di garantire che siano rispettate; un compito che non può essere scaricato sulle spalle dell'organismo presieduto da Giulio Napolitano, perché bisogna innanzitutto garantire che questo organismo sia messo nelle condizioni di poter fare il suo lavoro: chi ha orecchie per intendere intende!.

Veniamo alla seconda domanda: supponiamo che alla prima domanda si possa dare una risposta positiva (e io mi auguro che sia così perché tutto così sarà più semplice), che dunque si possa dimostrare che la proprietà della infrastruttura di rete fissa da parte dell'*incumbent* – grazie alle regole stabilite dall'AGCOM e al buon funzionamento di *Open Access* - non altera in alcun modo la concorrenza tra i gestori dei servizi. Chiediamo allora: è l'*incumbent* in grado di garantire gli investimenti necessari per la manutenzione, l'ammodernamento, il potenziamento della rete e la sua migrazione futura verso le tecnologie di nuova generazione, le NGN, nei tempi necessari per essere all'avanguardia, per essere nel gruppo dei Paesi tecnologicamente più avanzati? E' in grado di farlo? A questa seconda domanda bisogna dare una seconda distinta risposta.

Le risposte che ci sono date questa mattina non sono state convincenti: sono state infatti variamente influenzate – diciamo la verità – dai diversi interessi di cui ciascuno dei protagonisti della partita è (legittimamente) portatore. Così, chi rappresentava l'*incumbent* ci ha detto: guardate, abbiamo una buona rete, la nostra è già all'avanguardia, se la banda fosse oggi più larga non ci sarebbero servizi per utilizzarla, per il momento bastano i modesti investimenti che l'*incumbent* ha già programmato ; ma è stato programmato sulla base di

un'analisi corretta, di una previsione indipendente o è stato dimensionato sulla base delle disponibilità finanziarie di un'azienda che ha quasi 35 miliardi di debiti a cui deve far fronte? La preferenza per investimenti modesti risponde ad una valutazione oggettiva o all'interesse dell'*incumbent* di mantenere un improprio vantaggio competitivo nei confronti dei suoi concorrenti sul mercato dei servizi di telecomunicazione, nel frattempo operando perchè in un modo o nell'altro Open Access non riesca a garantire alla fine l'effettiva parità di condizioni di accesso?

Ancora: c'è innanzitutto un problema di offerta di rete (di capacità trasmissiva) o un problema di offerta e di domanda di servizi e di contenuti? Ha senso dire che, finché non cresce la domanda, è inutile adeguare la rete?

Queste domande ammettono in astratto due risposte possibili; la prima l'ha data qui Gubitosi, quando ha detto: non prestiamoci a una oziosa discussione se debba venire prima l'uovo o la gallina; certamente è importante far crescere la domanda, l'alfabetizzazione degli internet users potenziali, la produzione di servizi, la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche; ma è anche importante che la crescita della domanda non sia condizionata dal fatto che le infrastrutture hanno dei limiti strutturali, per cui certi tipi di servizi non possono neppure essere pensati, strutturati e proposti perché non si troverebbero infrastrutture sufficienti a erogarli. Ciò è particolarmente vero nel caso di quel segmento della domanda che sono i servizi delle Pubbliche amministrazioni. Quando dieci anni fa, nel primo Governo Prodi, ho dovuto occuparmi dell'ammodernamento della Pubblica amministrazione, mi è parso subito evidente che la grande chance per fare un radicale salto di qualità nel funzionamento delle Amministrazioni pubbliche italiane stava proprio nella cosiddetta digitalizzazione della P.A. (termine che ormai usa persino l'attuale Presidente del Consiglio, anche se non si è capito se sa bene che cosa vuol dire). La disponibilità di un'effettiva rete universale è in tal caso decisiva. Il privato, infatti, può permettersi di produrre beni e di erogare servizi rivolgendosi a un segmento di mercato limitato alle aree business, alle zone ricche del paese; è una sua scelta, il privato va dove il mercato è più ricco. Lo Stato al contrario deve

rispettare il principio di uguaglianza fra i cittadini, non può fornire alcun servizio in termini discriminatori; in più lo Stato non può emigrare totalmente certi servizi dalla dimensione cartacea e burocratica a quella digitalizzata se non è in condizione di farlo per tutto il paese (magari con un po' di gradualità), se rischia di produrre una discriminazione tra un cittadino e l'altro.

Ora, ci sono servizi, pensate alla telemedicina, che hanno bisogno di una certa larghezza di banda, non so quanto sia, certo non un mega e forse neanche 2, certo richiedono qualcosa in più. Forse non 100 mega, ha ragione Paolo Gentiloni, ma 10, 15, 20 mega possono essere necessari, quindi occorrono soluzioni che consentano - in una prospettiva di medio tempo - di progettare una trasformazione dei servizi delle Pubbliche amministrazioni verso la loro reingegnerizzazione in termini digitali, in modo da non discriminare tra i cittadini, ma in modo di raggiungere tutti con i nuovi servizi reingegnerizzati e digitalizzati: solo così si potrà arrivare a quello switch off completo, dai servizi tradizionali cartacei, a quelli innovativi e informatizzati, che consentirà alla Pubblica amministrazione di ridurre i costi: in caso contrario si dovrebbe infatti tenere in piedi il doppio canale o il doppio binario, i costi non si ridurrebbero e la spinta all'innovazione non sarebbe convincente e non sarebbe produttiva. Si tratta come è evidente di una esigenza che non è incompatibile con una architettura di rete a due livelli: a banda ultralarga nelle aree metropolitane, e a banda larga nelle altre. A condizione che si tratti di una banda larga vera, sufficiente all'accesso ai servizi erogati in forma digitale.

Un secondo punto merita attenzione. Dice la relazione di Caio: attenzione a non scoprire troppo tardi che l'infrastruttura non è in grado di veicolare i servizi di domani. Se ce ne accorgiamo domani, sarà troppo tardi. Oggi l'infrastruttura è in grado di reggere la domanda, ma domani? Non rischiamo di trovarci in mano un'infrastruttura da un lato in fase di progressiva obsolescenza, dall'altro incapace di far fronte alla domanda di banda più larga?

Allora, se queste sono le carte sul tavolo, azzardo una ipotesi di soluzione sul problema posto all'inizio da Gentiloni: pubblico, privato. Se la rete passiva è un

servizio universale, a cui corrisponde un diritto fondamentale dei cittadini (e delle imprese), se l'infrastruttura è per questa parte un monopolio naturale, se non si riesce a rispondere in termini positivi a tutt'e due le domande sopra avanzate, allora bisogna porre con chiarezza il problema, che è un problema di scelta politica: quali politiche e quali strategie consentano di dare una risposta all'altezza di questi obiettivi, attraverso il necessario mix di interventi e di risorse pubbliche e private.

Se il pubblico può limitarsi alla regolazione, al coordinamento, alla promozione e allo stimolo, tanto meglio; ma se i privati non hanno volontà e mezzi per l'ammodernamento della infrastruttura in regime di monopolio naturale, condizione necessaria per la competitività del Paese e per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, il pubblico dovrà fare di più (attivando peraltro importanti interventi anticiclici con effetti di sostegno dell'occupazione e delle attività produttive). Se il pubblico potrà affidare la responsabilità di questi interventi sul territorio alle istituzioni regionali e locali, meglio, aderirà meglio alla diversità delle situazioni. Se il pubblico può mobilitare risparmi privati (come il risparmio postale gestito dalla Cassa depositi e prestiti), se può intervenire in partenariato con soggetti privati, in società o consorzi misti con gli operatori di servizi di comunicazione e partners finanziari, meglio, si eviterà di peggiorare le difficili condizioni della finanza pubblica.

La strada potrebbe essere in discesa, la soluzione a portata di mano, se gli operatori dei servizi di telecomunicazione fossero capaci di raggiungere un'intesa, se fossero capaci di definire una soluzione *win-win*, un progetto comune che contemperasse gli interessi di ciascuno di essi, se all'impresa comune conferissero i loro asset infrastrutturali, lasciando all'investitore istituzionale di lungo termine partecipato dallo Stato (CDP) il compito di apportare i capitali mancanti (utilizzando risparmio privato già disponibile). E' una strada difficile? Forse. Ma la responsabilità della politica è – naturalmente – quella di rendere possibile ciò che è difficile ma necessario per il paese: è, nel caso, quella di operare attivamente e intelligentemente per favorire, stimolare, promuovere, sollecitare

questa intesa, attivare queste sinergie. O, se no, è quella di trovare soluzioni alternative.