

Problemi e opportunità del Digital Single Market ¹

di Franco Bassanini

1. Lo sviluppo della digital economy e del **Digital Single Market** sono tra gli strumenti decisivi per fronteggiare una delle principali minacce che l'Europa ha davanti a sé oggi: il rischio, se non di una stagnazione secolare, quanto meno di una crescente perdita di competitività, di una crescita debole e fragile, con conseguente impatto sul tasso di disoccupazione e sulla sostenibilità del welfare state europeo. La risposta a questa sfida è puntare su ricerca, innovazione, industria 4.0, ma l'accelerazione della digitalizzazione ne è la condizione abilitante.

Il boom dei servizi digitali è probabilmente il più grande cambiamento che i cittadini europei hanno sperimentato nel corso dell'ultimo decennio. Siamo rapidamente passati dall'analogico al digitale, e ora stiamo passando da una connessione broadband ad una connessione ultra-broadband. In giro per il mondo, centinaia di milioni di persone hanno accesso a un crescente gran numero di servizi, e gli europei non sono da meno. Per sfruttare in pieno il potenziale di crescita dell'economia digitale, l'Europa deve tuttavia dotarsi di una politica comune e di un quadro regolatorio comune: regole comuni, intendo, per le telecomunicazioni, per la privacy, per l'e-commerce, per la proprietà intellettuale e per le piattaforme *on-line*.

Mentre parliamo, i Paesi emergenti stanno finanziando e implementando progetti molto ambiziosi di sviluppo delle loro infrastrutture digitali. Dall'India alla Cina, ai

¹ E' una rielaborazione del discorso introduttivo su *Market Developments and the Review of the EU regulatory Framework for electronic Communications* pronunciato dall'Autore in apertura del *X Digital Regulation Forum*, tenutosi a Londra il 20 e 21 aprile 2016, e riprodotto in *Astrid Rassegna*, n. 8/2016.

Ringrazio Ginevra Bruzzone, Elio Catania, Luigi Gambardella, Riccardo Perissich e Antonio Sassano per i loro preziosi commenti e suggerimenti. La responsabilità di quanto scritto è tuttavia esclusivamente mia.

paesi più piccoli del Sud-Est asiatico, l'Asian Development Bank stima che circa 8.000 miliardi di dollari saranno destinati, di qui al 2020, agli investimenti necessari per soddisfare i fabbisogni di trasporto e di telecomunicazione della regione. Sorprendenti sono anche i numeri di alcuni dei mercati più maturi: nel periodo 2010-2014, gli investimenti in infrastrutture di TLC mobili sono cresciuti del 98% in Giappone e del 69% negli Stati Uniti.

* * *

2. Dove si colloca l'Europa in questo quadro? In particolare, come possiamo garantire che si facciano abbastanza investimenti (nella realizzazione delle infrastrutture NGN, nello sviluppo di piattaforme, servizi e contenuti digitali, nella promozione delle competenze digitali e della alfabetizzazione informatica) da consentire che si materializzino i benefici economici e sociali attesi²? Come è noto infatti, secondo la Commissione europea, l'attuazione del Digital Single Market, da sé sola, “potrebbe contribuire alla crescita della economia dell'Unione per 415 miliardi di euro all'anno”.

La risposta a questi quesiti è al centro di un nuovo approccio alla politica industriale, e va – a mio avviso - trovata in un mix di politiche che promuovano gli investimenti privati ma comprendano, insieme, alcuni investimenti pubblici ben selezionati e ben mirati³. La destinazione di risorse pubbliche a interventi pubblici strategici si giustifica perché si tratta di garantire a tutti l'esercizio di un nuovo diritto universale dell'Uomo del XXI secolo, il diritto di accedere ai servizi e contenuti digitali di nuova generazione; ma si giustifica anche in ragione delle importanti esternalità positive per la crescita e la competitività, che sono prodotte dallo sviluppo

² Secondo la Commissione Europea, il Single Digital Market” potrebbe dare un contributo stimabile in 415 miliardi di euro all'anno all'economia dell'Unione europea e creare centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro”.

³ Nell'agosto 2015, il CIPE ha deciso di allocare circa 6 miliardi di euro provenienti dai fondi strutturali europei destinati all'Italia al finanziamento della costruzione di una rete pubblica di TLC di nuova generazione nelle aree a fallimento di mercato e alla erogazione di incentivi agli investimenti privati nelle altre aree (per lo più nella forma di misure di sostegno alla domanda mediante voucher alle famiglie).

delle infrastrutture e dei servizi digitali. Il Piano per la Banda Ultralarga del Governo italiano e l'*Action Plan for Digitising European Industry* della mCommissione europea sono – a mio avviso - due esempi di programmi di intervento pubblico ben mirati nel settore delle infrastrutture di telecomunicazione.

L'Europa, tuttavia, non può che riservare le risorse pubbliche alle aree a fallimento di mercato, sia perché i trattati europei privilegiano la concorrenza e le sue virtù, sia perché gran parte degli Stati europei devono attuare severe politiche di consolidamento fiscale per ridurre gli eccessivi debiti pubblici. E dunque, al di fuori delle predette aree, l'intervento pubblico e più in generale le *policies* pubbliche dovrebbero tendere a promuovere innanzitutto gli investimenti privati: da una parte sostenendo la domanda pubblica di beni e servizi digitali (*e-government*, *e-procurement*, *e-health*, ecc.) e promuovendo la cultura digitale, dunque innanzitutto programmando e realizzando la rivoluzione digitale della didattica scolastica⁴; dall'altra, creando un ambiente il più possibile attrattivo per gli investimenti privati, sul terreno della regolazione, degli adempimenti burocratici, del sistema fiscale, ecc.

Per quanto riguarda l'intervento pubblico diretto, le regole sugli aiuti di Stato hanno per lungo tempo offerto un quadro normativo non ostile alla promozione di investimenti ben mirati: ovviamente, le risorse pubbliche devono essere –secondo queste regole – riservate al finanziamento di progetti di investimento che non sarebbero altrimenti finanziati da operatori privati (o alla quota che non sarebbe comunque coperta da finanziamenti privati). Oggi, sembra tuttavia ragionevole raccomandare che, nell'interpretazione e nell'applicazione delle regole sulla tutela della concorrenza e sul divieto di aiuti di Stato, non si dimentichi che le imprese europee operano nel contesto della competizione economica globale, e dunque più che di un astratto divieto assoluto di un concorso finanziario pubblico al finanziamento degli investimenti necessari alla crescita e alla competitività

⁴ Vedi al riguardo F. BASSANINI - V. CAMPIONE, Prefazione a ASTRID, *La didattica dell'era digitale*, a cura di V. Campione, Bologna, Il Mulino, 2015

dell'economia europea, occorre lavorare sulla distinzione tra “aiuti *buoni*”, indispensabili per promuovere, per l'appunto, la crescita e la competitività, senza alterare significativamente la competizione fra le imprese europee, e ‘*aiuti cattivi*’, non indispensabili per la crescita e suscettibili di alterare la *fair competition* nel mercato.

In linea di principio, l'ordinamento offre già spazi non marginali per operare questa distinzione: gli aiuti di Stato sono compatibili con i trattati quando sono indispensabili per conseguire fondamentali obiettivi di interesse generale e per correggere le inefficienze del mercato; ma lo sono anche se servono per incentivare gli investimenti dei privati, senza distorsioni della concorrenza o con effetti distorsivi trascurabili. Occorre tuttavia che le norme europee sulla concorrenza e sul divieto di aiuti di Stato siano interpretate e applicate da tutti (dalle Autorità di Bruxelles come da quelle nazionali) tenendo conto che i mercati non sono più nazionali, ma che il mercato di riferimento è europeo; e che le imprese europee competono, in quasi tutti i settori, in un mercato globale. Spesso regolatori e arbitri delle regole, europei e nazionali, sembrano ignorarlo; e finiscono per incoraggiare la frammentazione nazionale e per ostacolare processi di consolidamento cross-border necessari per mettere l'industria europea in condizioni di poter competere alla pari sui mercati globali.

* * *

3. L'intervento pubblico incontra comunque, in Europa, limiti rilevanti, sia sul terreno regolatorio (limiti imposti dai Trattati e dalle direttive europee) che per le condizioni della finanza pubblica di molti Paesi europei, rendendo comunque cruciale il ruolo degli investimenti e dei finanziamenti privati. La liquidità sui mercati finanziari globali è oggi elevata, ma la domanda di capitali per investimenti è enorme e la competizione sul mercato dei capitali è accanita. Per attrarre capitali e stimolare gli investimenti e i finanziamenti privati, tutta la cassetta degli attrezzi delle politiche pubbliche deve essere aggiornata e focalizzata su questo obiettivo, a partire da un ambiente regolatorio favorevole agli investimenti. Procedure

amministrative snelle e carichi burocratici ridotti, sistemi giudiziari rapidi e prevedibili, pubbliche amministrazioni efficienti e business friendly, sono di importanza capitale, ma non sono sufficienti.

Rilevante, sotto quest'ultimo profilo, è anche il ruolo della regolamentazione finanziaria internazionale ed europea, che, nonostante le lezioni della crisi, tuttora privilegia gli impieghi finanziari a breve e scoraggia gli investimenti a lungo termine nelle infrastrutture e nell'economia reale, con effetti inevitabilmente prociclici. Abbiamo bisogno al contrario, anche per prevenire il pericolo di nuove crisi o comunque di nuove minacce alla stabilità finanziaria (che è sempre fragile in periodi di recessione o di stagnazione economica, data la biunivoca correlazione esistente tra stabilità finanziaria e crescita economica) di una regolamentazione finanziaria internazionale ed europea più lungimirante, capace di comprendere e tutelare le ragioni della crescita economica.

In questo contesto, l'Europa dovrebbe operare con più forza per promuovere la correzione delle regolazioni internazionali (**Basilea III, IAS-IFRS, Solvency II**), che penalizzano gli investimenti di lungo termine a favore degli impieghi finanziari a breve, almeno prevedendo regolazioni non penalizzanti per gli investimenti in infrastrutture, tecnologie, ricerca e innovazione (che sono pacificamente quelli che producono più rilevanti esternalità produttive per la crescita e l'occupazione nel lungo periodo). Assicurare la stabilità finanziaria deve ovviamente restare il primo e principale obiettivo dei regolatori finanziari. Ma, considerando che la crescita economica è, nel lungo periodo, una delle condizioni della stabilità finanziaria (ed anche per la sostenibilità nel tempo dei processi di fiscal consolidation), c'è un evidente spazio per una ricalibrazione o un fine tuning della regolazione in senso più favorevole agli investimenti senza per ciò compromettere la stabilità finanziaria.

* * *

4. Importanti innovazioni sembrano necessarie anche per quanto concerne, più specificamente, le politiche pubbliche e la regolazione in materia di comunicazioni elettroniche e economia digitale.

Nuove tecnologie digitali avanzate sono state introdotte nelle reti di comunicazioni pubbliche fisse e mobili. L'obiettivo strategico delle regolazioni in materia di telecomunicazioni, definito all'inizio di questa rivoluzione, è stato raggiunto: i mercati sono liberi e aperti e l'accesso alle reti digitali è diventato ormai disponibile e alla portata di un vasto pubblico. Le regolazioni europee hanno anche favorito fondamentali obiettivi di interesse generale, come la libertà di espressione, il pluralismo dei media, l'inclusione sociale e la protezione dei consumatori.

Le reti digitali hanno straordinarie capacità di processare dati personali. Ma lo sviluppo transfrontaliero di questi servizi dipende in larga misura dal dispiegamento di regole comuni in tutta l'Unione: poiché Internet ha rivoluzionato le tradizionali strutture del mercato mettendo a disposizione di tutti una comune infrastruttura globale, l'Unione europea deve creare un *common playing field*, un terreno giuridico e regolatorio comune, capace di mettere tutti i suoi operatori in condizione di competere a livello globale, e di garantire a tutti i cittadini europei la possibilità di godere del più alto livello possibile di innovazione tecnologica. Questo è – pare a me - l'obiettivo primario che i *policy makers* dovrebbero perseguire, quando affrontano la questione della revisione del quadro delle regole sulle comunicazioni elettroniche. L'attenzione dovrebbe spostarsi dalla liberalizzazione del mercato, sostanzialmente acquisita, alla creazione delle condizioni necessarie per promuovere la crescita economica, per accrescere la competitività dell'economia europea nel mercato globale, per garantire un effettivo valore aggiunto per i cittadini. Dovremmo, nel contempo, cogliere questa opportunità per candidare il nuovo quadro regolatorio europeo a diventare il punto di riferimento della nuova regolazione a livello mondiale (una sorta di “regulatory gold standard”).

Si tratta dunque, da un lato, di garantire il *level playing field* tra tutti gli operatori del mercato, inclusi gli operatori Over-the-Top, e, dall'altro, di rispettare i criteri di una *better regulation*. In questo contesto, occorre evitare una regolazione pesante e invasiva, che finirebbe per rappresentare un ostacolo all'innovazione. Il principio di proporzionalità, che ha ispirato la direttiva europea sul commercio elettronico nel

2000, deve rappresentare ancora la bussola nella revisione del quadro normativo generale del Digital Single Market, con particolare riguardo alle reti e ai servizi di comunicazione elettronica. Principio fondamentale del mercato unico è e deve comunque restare quello secondo cui la regolazione dei mercati e della prestazione di servizi, a livello europeo e nei singoli Stati, non possa mai andare al di là di quanto necessario nell'interesse pubblico. Per rispettarlo e applicarlo al meglio, nel contesto della nuova economia digitale, si dovrebbe – ritengo – avviare un lavoro di sistematica revisione della regolazione di settore (europea e nazionale) al fine di sgombrare gli ostacoli normativi a innovazioni capaci di rispondere meglio alle domande dei consumatori, in un contesto di impetuosi cambiamenti tecnologici, industriali e economico-finanziari.

* * *

5. L'economia digitale e i conseguenti nuovi modelli di business (*peer-to-peer*; piattaforme etc.) pongono nuovi problemi e propongono nuove sfide ai regolatori.

Per quanto riguarda le comunicazioni elettroniche, il quadro attuale si basa su definizioni obsolete che non tengono adeguatamente conto della convergenza dei servizi e delle aspettative e domande dei consumatori. Una moderna visione della nuova Unione digitale richiede una coraggiosa modernizzazione sia della strategia politica che degli strumenti normativi. Dobbiamo essere ambiziosi nei nostri obiettivi: servono massicci investimenti per un salto di qualità nella dotazione di infrastrutture di nuova generazione e nella innovazione di servizi e contenuti. Forse non abbiamo bisogno di una rivoluzione, ma di certo abbiamo bisogno di una serie di coraggiose innovazioni tanto nella regolazione quanto nelle politiche di settore. Serve una regolazione intelligente, servono *smart rules*. Soluzioni anche fortemente innovative, come l'*unbundling* (societario e/o proprietario) tra infrastrutture di rete e produzione e distribuzione di servizi e contenuti debbono essere discusse senza pregiudizi.

Mi limito qui ad un paio di esempi. Quanto agli OTT, dobbiamo tener conto che essi non sono solo *service provider*, ma sono già i principali investitori nella parte

più strategica e profittevole dei NGN: il cosiddetto Content Delivery Network. E' quasi scontato che essi saranno in futuro i principali investitori sia nella produzione che nella distribuzione di contenuti video; e i contenuti video varranno nel 2020 l'80% del traffico sul web. Abbiamo strumenti regolatori adeguati per questi sviluppi? La produzione di contenuti è un mercato globale e problemi come i diritti e la geolocalizzazione dei consumatori di contenuti video devono essere affrontati e regolati a livello *globale*; ma il Content Delivery Network deve essere dispiegato sempre più a ridosso del cliente finale, intrecciato alle reti di accesso locali, e ciò pone un problema *locale* alle Autorità di regolazione nazionali. La natura locale-globale della regolazione degli OTT richiede dunque le *smart rules* di cui parlavo poc'anzi.

La questione della gestione dello spettro delle frequenze è un altro buon esempio della necessità di regole comuni europee, strettamente correlate a politiche industriali comuni, capaci di promuovere la crescita e la competitività europee. Senza appropriate regole comuni e senza un *enforcement* sopranazionale di queste regole la liberazione delle frequenze oggi occupate dai broadcaster televisivi (digitale terrestre) e la loro indispensabile riallocazione alle reti di TLC mobile di quinta generazione (5G) (riallocazione già realizzata o almeno deliberata da alcuni Stati membri dell'Unione europea) verrebbe di fatto impedita, a causa delle interferenze cross-border, dai pochi Stati membri riluttanti ad imporre il trasferimento della diffusione dei programmi televisivi generalisti sulle reti fisse di telecomunicazione (cosa che, peraltro, finirebbe per avere anche il benefico effetto di favorire gli investimenti nella fibra ottica).

* * *

6. Una volta raggiunto l'obiettivo di disporre di un quadro regolatorio comune e aggiornato e di politiche pubbliche innovative per il Digital Single Market, al fine di garantire il *level playing field* in tutto il continente, occorrerà che i poteri di garanzia e di controllo sulla interpretazione e applicazione delle nuove regolamentazioni siano adeguatamente ripartiti tra le istituzioni dell'UE e le autorità

nazionali di regolazione, e che quest'ultime abbiano, da un lato, garanzie di indipendenza rispetto ai governi nazionali, ma che perseguano anche, d'altro lato, obiettivi armonizzati e rispettino principi comuni.

In particolare, vale la pena di sottolineare, ancora una volta, che la futura regolamentazione e la sua interpretazione/applicazione dovrebbero mirare a incoraggiare gli investimenti privati a lungo termine, necessari per dotare l'Europa di reti infrastrutturali e di servizi di nuova generazione che siano in grado di affrontare le sfide future: quelli che investono, quelli che creano reti di nuova generazione, a parità di condizioni rispetto ai loro concorrenti, dovrebbero essere sottoposti soltanto a obblighi volti a garantire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti, secondo criteri di proporzionalità degli obblighi imposti. In tale contesto, le nuove politiche dovrebbero promuovere e favorire modelli di co-investimento e accordi commerciali tra i diversi operatori e dovrebbero, inoltre, sostenere e incentivare la diffusione della banda ultralarga in aree a fallimento di mercato ovvero nelle quali i ritorni sugli investimenti sono più modesti.

I cambiamenti di regole e di politiche fin qui delineati dovrebbero essere – a mio sommo avviso - intrapresi in maniera rapida e tempestiva. Se si continua sulla strada finora battuta, è probabile che gli obiettivi dell'Agenda digitale europea per il 2020, benché prudenti e in buona misura superati dalla rapidità del progresso tecnologico, non saranno raggiunti; ed è parimenti probabile che non scomparirà, in Europa, il divario tra i Paesi più avanzati e quelli più tecnologicamente più arretrati, né quello tra le aree urbane e le aree rurali e montane, condannate a un non superabile fallimento di mercato.