

**Convegno PRIN – ASTRID - Roma, 23 ottobre 2009**

**La rete di comunicazione elettronica tra pubbliche amministrazioni e i  
procedimenti amministrativi in rete**

**Trascrizione dell'intervento del prof. Franco Bassanini  
Testo provvisorio non corretto dal relatore**

***L'ammodernamento della rete di comunicazione elettronica e lo sviluppo della  
banda larga a servizio dell'informatizzazione della p.a.***

Il mio compito questa mattina è di parlare dell'infrastruttura, che è in qualche modo una condizione preliminare. Naturalmente, quello che ricordava ora il prof. Cerulli Irelli, costituisce la cornice. E 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, che ha rappresentato il punto di riferimento per tutti i successivi piani e programmi e che "purtroppo" è ancora in piedi adesso, nel senso che resta ancora da attuare: questo è il problema. Tra i presenti vedo moltissimi addetti ai lavori che 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 Vincenzo Cerulli Irelli, il primo Paese al mondo a riconoscere il valore giuridico del documento elettronico della firma digitale e anche il primo Paese al mondo a prevedere la carta d'identità elettronica; dopo di che molti altri Paesi - che allora mandavano le Delegazioni a prendere conoscenza del modello italiano scritto nelle leggi già dal 1997 - hanno tranquillamente realizzato progressi rilevanti sul terreno dell'*e-government*, della digitalizzazione dell'amministrazione, mentre noi abbiamo progressivamente scalato posizioni all'indietro nella competizione internazionale.

La domanda che spetta a me affrontare è: abbiamo un problema di sufficienza delle infrastrutture di rete? La questione è rilevante perché (anche questa, se volete, è un'ulteriore premessa del nostro discorso) allora non era una questione di contrapposizione politica, su questi punti c'è sempre stata una grande convergenza largamente *bipartisan* o *multipartisan*, ma già da allora cogliemmo tutti la straordinaria opportunità che le tecnologie della comunicazione potevano dare per

l'ammodernamento della nostra amministrazione; anzi, per così dire, per superare dal colpo storici ritardi accumulati dal nostro Paese riguardo a sistemi amministrativi più moderni, più avanzati, più efficaci e capaci di erogare prestazioni e servizi di migliore qualità. La rivoluzione e la reingegnerizzazione dei processi e delle attività amministrative e la digitalizzazione dei servizi poteva consentire di fare, per così dire, "un salto del canguro" come allora lo chiamammo, e recuperare d'un colpo storici ritardi.

Questa era una prospettiva che è sempre rimasta all'ordine del giorno. Questa impostazione sta alla base delle più recenti proposte e progetti del ministro Brunetta e sotto questo profilo non è cambiata, il problema è soprattutto passare dai propositi e dai progetti, alla realizzazione concreta.

Il problema della infrastruttura si pone sotto due profili che sono specifici per il settore della pubblica amministrazione, ma che hanno ovviamente interesse per le attività produttive e per il settore dell'*entertainment* e del *broadcasting* televisivo. E nella pubblica amministrazione in particolare si pone, più che altrove, un problema di *digital divide* e di universalità dell'accesso al servizio. E' possibile un radicale *switch-off* dall'amministrazione cartacea all'amministrazione digitale; è possibile un radicale *switch-off* da servizi tradizionali e servizi invece erogati nella misura massima possibile in forma digitale e in forma elettronica, se è possibile arrivare a tutti i cittadini italiani. Mentre, nel settore economico-produttivo, per esempio, il fatto di avere aree del Paese che hanno accesso ad *internet* ad alta velocità, che predispongono di banda larga o addirittura di banda ultralarga, costituisce indubbiamente un vantaggio competitivo per quei territori e per le aziende insediate su quei territori. Però questo è un vantaggio competitivo che è opportuno annullare il più rapidamente possibile, mettendo tutti in condizione di disporre dell'infrastruttura di telecomunicazioni adeguata, ma che non è diverso da 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 inevitabilmente questo fa parte della "normalità del gioco" in un "sistema Paese" che naturalmente

deve tendere a creare le migliori condizioni infrastrutturali per tutti, ma che ovviamente non si può fare se non con ingenti investimenti.

E' chiaro che invece, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, i servizi e le prestazioni delle pubbliche amministrazioni, è difficile accettare l'idea che ci siano cittadini di serie A e cittadini di serie B. Soprattutto i cittadini di serie B che risiedono in zone ancora non raggiunte da una rete di telecomunicazioni adeguata, devono comunque poter accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in altra forma. E quindi questo prevede il completo abbandono dei servizi e delle prestazioni tradizionali della pubblica amministrazione per passare, ove è possibile, ad una erogazione delle prestazioni e dei servizi in forma digitale e a una digitalizzazione anche dei rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni.

Ora, a questo riguardo, a che punto siamo in Italia?

Io non sono un tecnico e su questo argomento c'è un acceso dibattito. Su questo dibattito però ci sono due punti di riferimento che possono essere considerati abbastanza attendibili. Da un lato il Rapporto CAIO, scritto su incarico dell'attuale Governo e consegnato qualche mese fa. Ad Astrid abbiamo tenuto due seminari: uno con Francesco Caio, quando il Rapporto era in corso di elaborazione, e l'altro quando il Rapporto era stato appena reso pubblico. Il secondo punto riguarda l'ultima relazione e una serie di interventi di contorno del presidente dell'Autorità di garanzia delle comunicazioni Corrado Calabrò, convergendo i due documenti nella stessa valutazione, che sottolinea come l'attuale rete di telecomunicazioni prevalentemente basata sul rame, sull'utilizzazione più efficace possibile delle infrastrutture in rame, mediante la compressione digitale del segnale, cioè l'ADSL nelle sue varie e successive versioni. Questa rete assicura una copertura di banda che effettivamente arriva nelle case e nelle imprese, raggiunge raramente una capacità classificabile come banda larga. Viene classificata come una banda che arriva verso 10-15-20 mega, ma in realtà in gran parte delle abitazioni, e anche degli uffici e delle imprese, si ferma al di sotto. Continua poi ad esserci una consistente parte del territorio nazionale - ancorchè meno abitata - delle aree raggiunte dall'ADSL, che non sono collegate neppure con il rame. 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 (il confronto comparativo con gli altri Paesi, come dirò subito, rappresenta l'altro

elemento della nostra valutazione), pensare che possa essere un'infrastruttura adeguata a reggere le esigenze del futuro; dal lato della pubblica amministrazione, le esigenze di un sistema che comincerà ad avere servizi digitalizzati e molto più sofisticati (per esempio, la telemedicina) che richiederà di trasmettere su infrastruttura fissa anche programmi televisivi, e che richiederà 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, che è quella di puntare su reti di banda ultralarga, che garantiscano (in alcuni Paesi) l'obiettivo di 50-100 mega, soprattutto nelle zone *business* e nelle aree metropolitane e comunque di 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*), però nel complesso questo richiede un notevole investimento nella costruzione di una infrastruttura in fibra come infrastruttura fondamentale della rete di telecomunicazioni del Paese.

L'Italia, a questo riguardo, è caratterizzata da una situazione strutturalmente diversa da quella di altri Paesi, dovuta al fatto che l'attuale rete fissa delle telecomunicazioni è di proprietà di una società di servizi telefonici e di telecomunicazioni che, come sapete, è Telecom Italia. Anticamente, Telecom Italia era il monopolista pubblico dei servizi telefonici; ed ora che il settore è stato liberalizzato, Telecom Italia è stato privatizzato, è stato l'oggetto di due diversi *leverage buy out*, e attualmente ha una situazione finanziaria che rende molto difficile fare ingenti investimenti nell'ammodernamento della rete in tempi brevi. Telecom Italia ha un programma di potenziamento della rete in rame e anche un limitato programma di infrastrutturazione in fibra ottica nelle grandi aree metropolitane. Certamente questi

programmi non rispondono alle medesime esigenze di altri Paesi (si pensi al Giappone o alla Corea del Sud, ma anche alla Francia, alla Gran Bretagna, e ormai agli Stati Uniti con i piani dell'amministrazione Obama) che puntano verso la costruzione di infrastrutture di larga banda che raggiungano la totalità del Paese, sia pure con diverse tecnologie e con diversità di capacità a seconda delle aree del Paese, ma garantendo comunque quel minimo di banda che sarà necessario a partire dal 2013/2016, per seguire l'evoluzione dei servizi e delle attività informatizzate.

Questo è il problema che si è posto in Italia. E' evidente la connessione di questo problema con i piani di sviluppo dell'*e-government*. I programmi governativi a cui fa riferimento il ministro Brunetta riguardano in realtà per il momento soltanto l'intervento per far fronte al *digital divide* nelle aree in cui non arriva la copertura in rame con l'ADSL. Sono programmi che al massimo potrebbero portare ad una capacità di banda da 1 a 2 mega al massimo nelle aree attualmente non coperte. Al riguardo vi sono, come sapete, discussioni e opinioni tecniche diverse sul fatto se si tratti effettivamente di una capacità di banda *to home* o no. Ed è chiaro che solo quella che arriva effettivamente *to home* è quella che conta davvero ai nostri fini. Ma soprattutto 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 e quindi la questione resta aperta. Che altre possibilità ci sono, e sono attualmente allo studio come effetto soprattutto dei due documenti che ho citato all'inizio, cioè il Rapporto Caio sul tavolo del Governo e le prese di posizione del presidente dell'Autorità delle telecomunicazioni: entrambi spingono in una direzione ben precisa, che ha queste connotazioni. L'Italia deve decidere oggi e non può pensare di deciderlo tra cinque o dieci anni perché sarà troppo tardi, se vuole dotarsi di una infrastruttura di telecomunicazione a livello dei Paesi economicamente più avanzati e più competitivi o no. La decisione va presa oggi. L'Italia è un Paese che ha accumulato ritardi e *handicap*, nel settore delle infrastrutture, molto notevoli in altri comparti del settore infrastrutturale, per esempio i trasporti. L'Italia è in ritardo rispetto all'ammodernamento del sistema autostradale, è in ritardo nell'Alta Velocità ferroviaria, ha una situazione non eccellente nella gestione del sistema aeroportuale, etc.. La rete di telecomunicazioni ha una caratteristica singolare, diciamo che è l'unico settore del sistema infrastrutturale italiano nel quale è possibile recuperare gli

svantaggi o i ritardi accumulati, 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. Quindi, rispetto alle esigenze di ammodernamento del sistema, per esempio, delle infrastrutture di trasporto del nostro Paese, è un investimento assolutamente affrontabile. Faccio un esempio: soltanto 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 occorrono dai 40 ai 50 miliardi di euro. Cioè, gli investimenti necessari degli altri comparti del settore delle infrastrutture hanno dimensioni che sono 2-3-4-5 volte superiori a quelli che occorrerebbero per recuperare il ritardo rispetto ai Paesi più avanzati nel settore delle infrastrutture della rete di telecomunicazione; e porsi, come propone il Rapporto Caio (e come una delle ipotesi possibili), tra i Paesi che hanno l'infrastruttura della telecomunicazione più avanzata e più moderna, è quindi una scelta che il nostro Paese può fare. E questa scelta non rientra tra quelle che sono sostanzialmente precluse dalla difficoltà dell'impresa; è una scelta che il nostro Paese può fare abbastanza agevolmente se la soluzione consente di utilizzare capitali privati. Per utilizzare capitali privati occorre, ovviamente, che l'investimento abbia un ritorno proporzionato nel tempo, cioè che dia un rendimento adeguato. Lo dico per i non addetti ai lavori, le soluzioni possono essere diverse: vi sono Paesi come il Giappone e la Corea del Sud che hanno deciso di fare un investimento pubblico. Come sapete, il Giappone ha un debito pubblico che supera largamente il 200% del PIL, quindi è circa il doppio di quello dell'Italia; ma il Giappone non è vincolato dalle regole di Maastricht, al patto europeo di stabilità e di coesione. Questa scelta naturalmente ha tutte le sue controindicazioni (e non sto prendendo posizione nel dibattito tra Tremonti e il resto del Governo, sia ben chiaro), ma comunque il Giappone e la Corea del Sud hanno fatto questa scelta, mentre altri Paesi hanno fatto una scelta diversa. Ma noi siamo in grado di fare una scelta diversa? E' questo il punto. Noi saremmo in grado di fare una scelta diversa 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 dovute alle vicende pregresse a cui accennavo prima, rendono questo impossibile o molto difficile.

E' possibile pensare a un investimento su una rete alternativa a quella di Telecom Italia? Corre anche questa ipotesi: che si possa pensare alla costruzione di una rete in fibra ottica che "duplica" quella di Telecom Italia. Tuttavia, è molto difficile costruire un piano finanziario che consenta di rendere questo investimento redditizio, che dia un ritorno adeguato sull'investimento, perché ovviamente il mercato si dividerebbe tra le due reti. Ed è abbastanza pacifico (dico abbastanza pacifico, perché anche qui, se seguite la letteratura al riguardo, c'è qualcuno che dice il contrario) che almeno in un Paese come il nostro non vi è spazio per due reti di telecomunicazioni. Non soltanto comporterebbero 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 anche l'attuale proprietario e gestore della principale rete di telecomunicazioni. Ma come voi sapete, i concorrenti di Telecom Italia, i cosiddetti OLO (Other Licensed Operators), nella distribuzione di servizi di telefonia e di trasmissione dei dati, in gran parte usano la rete di Telecom Italia utilizzando soprattutto il meccanismo dell'*unbandling*, che il nostro Paese ha introdotto, adeguandosi tra i primi alle direttive europee. Quindi, gli altri gestori non hanno, se non per tratti molto limitati, una propria rete di telecomunicazione che possa rappresentare lo scheletro di una rete alternativa.

Il lavoro che è in corso è esattamente quello di trovare una soluzione, per così dire *win-win*, che consenta a Telecom Italia di accettare un meccanismo di migrazione graduale dalla rete in rame alla rete NGN e che quindi non preveda nel tempo la coesistenza e la concorrenza tra due reti di telecomunicazione in Italia; che consenta ai *competitors* di Telecom Italia nel mercato dei servizi di telefonia e di trasmissione dati di avere accesso a condizioni eque a questa rete, e sotto questo profilo ci sono scelte anche tecnologiche: le *reti punto a punto*, possibilità dell'*unbundling* o meno, che sono determinanti. Una soluzione che consenta quindi di pensare a investimenti finanziari che hanno, per così dire, certezza di ritorni adeguati.

Qui entra l'ipotesi di cui molto si discute, di una partecipazione della Cassa Depositi e Prestiti, che è il principale investitore di lungo termine italiano, giuridicamente privato (in realtà ha 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 lo disciplinano, consentono alla Cassa Depositi e Prestiti di operare mediante investimenti di lungo termine, che hanno quindi ritorni dilazionati e diluiti nel tempo come è proprio degli investimenti infrastrutturali e come sarebbe il caso anche di una infrastruttura NGN in Italia. La Cassa Depositi e Prestiti si approvvigiona di risorse prevalentemente tramite il risparmio postale e questo 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, alla Cassa di avere risorse con un costo di raccolta limitato. La Cassa dispone oggi di liquidità che supera i 100 miliardi di euro e sarebbero quindi in condizione di poter partecipare all'investimento con tutte le risorse necessarie, ma naturalmente ad una condizione: che il piano finanziario e industriale di questo progetto dia assolute garanzie di certezza e di adeguatezza dei ritorni su questo investimento. Ma trattandosi di risparmi dei risparmiatori postali e quindi di 25 milioni di persone per lo più appartenenti a quelli che hanno redditi bassi e medio-bassi, ci deve essere l'assoluta certezza. E questo è possibile soltanto con un buon piano finanziario industriale costruito d'intesa tra gli operatori e i servizi di telecomunicazione, e che preveda fin da ora condizioni di collaborazione nell'utilizzo di infrastruttura comune. E' possibile che questo avvenga? Recentemente c'è stata un'occasione in un convegno a Capri in cui, intorno a un tavolo, sono state formulate aperture alla possibilità di questa collaborazione, ma gli interessi concreti, gli interessi aziendali, sono contrastanti e possono convergere soltanto se sul tavolo si riuscisse a costruire quella che prima chiamavo la soluzione *win-win*, dove tutti sono vincitori, ciascuno ha la sua parte, naturalmente questo comporta inevitabilmente la rinuncia da parte dell'attuale proprietario della rete alla ricorrente tentazione di utilizzare la proprietà della rete come strumento per mantenere asimmetrie, vantaggi competitivi nei confronti dei suoi *competitors*, sul mercato dei servizi di telecomunicazione. Per altro verso, Telecom Italia può 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 un fondamentale obiettivo e interesse per il nostro Paese, perché se le infrastrutture di trasporto sono lo scheletro del Paese, questo è il sistema dei vasi sanguigni, per così dire. Averlo quindi in buone condizioni rappresenta, per il Paese nel suo insieme (si potrebbe dire per l'economia del Paese, ma non solo, perché

dentro ci sono anche le persone, le famiglie, la qualità della vita delle persone) un obiettivo fondamentale.