

**Audizione del Presidente Angelo Marcello Cardani dinanzi all'Ufficio di Presidenza della
10^a Commissione del Senato (industria, commercio e turismo)**

Mercoledì 7 novembre ore 14.45

**Per l'esame del disegno di legge n. 3533 di conversione del decreto-legge 18 ottobre
2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese**

1. Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, è con sentito apprezzamento che ringrazio questa Commissione per aver dato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'opportunità di fornire il proprio contributo di analisi e valutazione, anche tecnica, alla vostra riflessione sulla conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

Il caso ha voluto che il mio primo intervento in Parlamento in qualità di Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni coincida proprio con la discussione di un provvedimento legislativo che rappresenta non solo un insieme di misure per la crescita, ma un passo importante verso la modernizzazione del Paese. Modernizzazione che oggi non può che passare per misure convinte di sostegno all'economia digitale e – in senso più ampio – ad una solida impalcatura di società digitale. Di ciò sono profondamente convinto tanto da averne fatto uno dei punti distintivi del mio impegno quando, a luglio, mi sono sottoposto allo scrutinio delle Commissioni competenti in qualità di Presidente designato dell'AGCOM per la conferma parlamentare prevista dalla legge. Per questo sono doppiamente coinvolto nell'audizione odierna.

L'urgenza di un'azione convinta e incisiva – *e indipendente dalle maggioranze parlamentari, aggiungerei* - per superare lo *spread* digitale dell'Italia è tanto più cogente se si misura il divario tra Italia e Europa sull'implementazione dell'agenda digitale Europea al 2020. Cito solo due tra i 13 indicatori principali che enucleano le priorità identificate a livello comunitario: la percentuale di popolazione che ha dialogato on line con la PA almeno una volta negli ultimi 12 mesi (*e-government*) e la percentuale di popolazione che acquista on line (*e-commerce*). Sono due indicatori di fruizione di servizi, e che quindi misurano qualcosa di più della semplice disponibilità dei servizi; misurano il *take up* del servizio, ossia l'effettivo incontro tra domanda e offerta. Per entrambi, la Commissione fissa come obiettivo quello del 50% di fruizione al 2015. Al 2011 l'Italia era al penultimo

posto nell'Europa a 27 per l'e-government con il 22,2% della popolazione attiva, contro una media EU27 del 41% e ben 11 Paesi che sono già oggi sopra la soglia obiettivo¹. Sul fronte e-commerce, l'Italia è terz'ultima con il 15,4% della popolazione attiva, contro una media EU27 del 42,7% e 9 Paesi già oggi sopra la soglia obiettivo. Il cotè di questo dato è quello relativo alla quota di piccole e medie imprese – il tessuto produttivo tipico del nostro Paese - che vendono beni e servizi on line. Dati, anche qui, sconfortanti: Italia nuovamente penultima con il meno del 4%, media EU27 del 12,4%, obiettivo del 33% al 2015.

Un quadro più approfondito, inoltre, evidenzia come il divario digitale italiano sia un gap di alfabetizzazione e di fruizione di servizi più che di offerta di infrastrutture e di disponibilità di servizi; ma - ancor di più – sottolineo il problema di sinergie tra politiche dell'offerta (infrastrutture) e politiche per la domanda (servizi). L'Italia, ad esempio, non sfigura in Europa per disponibilità dei servizi della PA on line, ma la disponibilità non si traduce di per sé in utilizzo da parte della popolazione, che è la dimensione che va in ultima analisi perseguita. Infrastrutture e servizi devono dunque fertilizzarsi a vicenda; disponibilità di applicazioni e utilizzo reale devono andare di pari passo, così come l'alfabetizzazione digitale della popolazione.

Inserita in questo sfondo, l'iniziativa governativa del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 merita un chiaro apprezzamento, in primo luogo, per l'equilibrio delle proposte che si dividono tra misure a sostegno della domanda digitale, misure per lo sviluppo e la fruibilità - da parte dei cittadini e delle imprese - dei servizi della Pubblica Amministrazione e misure che facilitano la realizzazione di infrastrutture.

Apprezzamento che può divenire forte plauso laddove attraverso la conversione in legge, avvalendosi del contributo parlamentare, si riuscirà nell'intento di valorizzare e, se possibile, incrementare, l'approccio di sistema del decreto e l'efficacia delle singole misure. L'*online* che entra per legge nell'organizzazione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche potrà avere gli attesi effetti dirompenti tanto più si inserisce in un contesto di pubblica amministrazione ripensato in quest'ottica.

E, soprattutto, un decreto che impone uno *switch off* verso il digitale senza precedenti per la PA non può correre il rischio di rimanere solo sulla carta.

¹ Tutti i dati riportati sono rinvenibili sul sito della Commissione Europea, nella sezione dell'Agenda Digitale: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

Fino ad oggi, infatti, in Italia non sono mancati interventi – anche di frontiera – per la semplificazione della burocrazia e per la digitalizzazione dei servizi, non solo grazie all’azione dell’attuale Governo, ma anche per diversi interventi degli esecutivi precedenti. La frammentazione delle iniziative e delle misure, nonché il consueto rimando a interventi di implementazione successiva che spesso non hanno visto la luce, ne hanno però ridotto sia la realizzabilità in concreto, sia la stessa percezione tra gli *stakeholder* (pubblica amministrazione, cittadini, imprese, investitori), favorendone, al converso, le resistenze.

Oggi, finalmente, questa iniziativa legislativa si colloca in una cornice maggiormente salda e definita. Non solo è infatti incardinata da tempo l’Agenda digitale europea che fissa gli obiettivi e il percorso da qui al 2020 per realizzare un mercato digitale unico; ma l’Italia ha finalmente un’agenda digitale nazionale che sta prendendo forma sulla base delle proprie esigenze e un’agenzia digitale che a breve sarà nelle condizioni di operare e che deve rappresentare l’indispensabile raccordo tra iniziativa legislativa e la fase di realizzazione e monitoraggio delle misure.

In questo contesto maggiormente strutturato si dovrebbero dunque avere maggiori garanzie che tutte le buone proposte del decreto legge oggi all’esame non si perdano per strada ma – anzi – acquisiscano forza proprio perché tasselli essenziali di un più ampio programma di lavoro avviato su binari certi e non più dipendente esclusivamente dall’attività di Parlamenti e Governi che si succederanno.

2. Il contributo dell’AGCOM

Una premessa di metodo e di merito prima di procedere al commento di alcune delle misure contenute nel decreto.

Politica industriale da una parte, regolazione e tutela dei mercati dall’altra sono ambiti distinti che devono restare distinti senza reciproche intromissioni. Il Governo – e non il regolatore - ha competenze di politica industriale generale e settoriale. Di contro, l’iniziativa legislativa deve riconoscere i compiti che le Direttive comunitarie affidano alle Autorità indipendenti di regolazione, senza commistione tra poteri.

AGCOM, dal canto suo, è regolatore convergente dei mercati delle comunicazioni elettroniche per una felice ispirazione della legge che nel 1997 ha posto l’Italia all’avanguardia nel mondo. Gode quindi di un punto di vista e di operatività privilegiato su quelli che sono mercati ad alta componente di tecnologia e sulle reti e le piattaforme che, abilitando l’innovazione, possono favorire lo sviluppo del digitale. Per ciò che in questa

sede maggiormente rileva, l'attività *core* di fissare le regole di accesso alle infrastrutture e ai servizi di comunicazione elettronica (e vigilare sulla loro applicazione) implica un diretto condizionamento di due esiti del mercato: il livello di concorrenza atteso tra operatori e l'attrattività degli investimenti.

In questo particolare momento storico di forte *commitment* comunitario di realizzazione dell'agenda digitale, AGCOM è peraltro chiamata in primo luogo a svolgere un compito di "facilitatore" degli investimenti per la modernizzazione e l'innovazione nell'ambito di un *framework* regolamentare che garantisce la concorrenza tra operatori di comunicazioni elettroniche. Funzione, che con riguardo alle reti di nuova generazione, l'Autorità è in procinto di completare con l'adozione della regolamentazione di attuazione della delibera quadro n.1/12/CONS.

E' inevitabile, pertanto, che i due livelli di funzione pubblica – quello di *policy* e quello di regolazione – dialoghino a stretto contatto. E, in un contesto di buona azione amministrativa, è oltremodo opportuno che si avvantaggino, nelle rispettive funzioni, dei reciproci contributi.

Ecco perché AGCOM, oltre al compito istituzionale di definire le regole e di farle rispettare, ha sempre interpretato con convinzione anche un ruolo di *advocacy* dello sviluppo e dell'innovazione digitale. Funzione esercitata "suggerendo" a Governo e Parlamento, attraverso segnalazioni e interventi nelle Commissioni competenti, l'importanza di alcuni interventi.

Porto come esempio utile la segnalazione che il precedente Consiglio dell'Autorità inviò a gennaio 2012 a Governo e Parlamento in tema di semplificazioni e misure per la crescita (*in allegato*). Essa riportava come titolo "Un'agenda digitale per l'Italia" e, quantunque alcuni interventi suggeriti siano già stati introdotti nel decreto c.d. "Semplifica Italia" (D.L. 5/2012 convertito in legge con la L. n. 35/2012), mantiene tutt'oggi una sua obiettiva attualità contenendo una serie di proposte – molte delle quali a costo zero - che possono contribuire ad arricchire ulteriormente l'iniziativa legislativa.

3. Le misure contenute nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179

Veniamo al contributo dell'audizione odierna e ad una disamina più specifica delle norme contenute nel decreto in esame. Non seguirò un criterio né esaustivo né progressivo delle sezioni del decreto ma mi soffermerò maggiormente sulle misure che maggiormente attengono alle funzioni dell'Autorità.

Una valutazione complessivamente positiva riguarda sicuramente le sezioni III (Istruzione digitale), IV (Sanità digitale) e VI (Giustizia digitale), su cui non mi soffermo, le quali identificano un percorso forzato di semplificazione e di digitalizzazione che, se portato a termine, può realmente semplificare la vita del cittadino, ridurre i costi dell'apparato pubblico, offrire servizi più efficienti alle imprese. Le tre aree di intervento erano peraltro indicate dalla citata segnalazione dell'Autorità come capisaldi imprescindibili di semplificazione e innovazione del Paese. Un solo *caveat* di carattere generale: la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ci ha insegnato che esse contribuiscono al buon funzionamento dell'istituzione che le adotta solo se accompagnate da una profonda revisione delle modalità organizzative e dalla formazione degli operatori che le utilizzano. Giuste misure perentorie di switch off di formati e standard verso il digitale vanno accompagnate in parallelo da un ridisegno complessivo del processo di formazione del personale, della struttura organizzativa e delle modalità di funzionamento della PA. Ciò è ancor più importante per materie "sensibili" quali l'istruzione e la giustizia, dove l'introduzione della digitalizzazione deve andare di pari passo con la sfida su tutto ciò che ne segue.

Al pari, convince nel suo complesso, la sezione IX del decreto (Incentivi alle start up innovative), la quale introduce nell'ordinamento italiano una normativa specifica per riconoscere e sostenere le start-up che fanno realmente innovazione. Si tratta di una normativa organica, certamente migliorabile, con cui si gettano le basi per rafforzare sempre di più il ruolo che l'innovazione e il tipo di "nuova" impresa che la realizza possono svolgere per la crescita economica e l'occupazione. L'obiettivo di fondo, ossia quello di generare le condizioni di sistema per cui l'Italia diventi un territorio che favorisce la nascita – e non la fuga - di queste nuove imprese, non può che essere condivisibile e giustificare anche alcune misure di incentivazione fiscale specifica che in teoria possono determinare distorsioni nei mercati dei capitali.

Venendo alle proposte che riguardano più da vicino l'operato dell'AGCOM, intendo portare alla vostra attenzione alcuni articoli del decreto legge.

- **art. 1, Sezione I (Agenda digitale).** E' particolarmente opportuna la previsione di un report annuale da parte del Governo sullo stato di avanzamento dell'agenda digitale italiana alle Commissioni parlamentari competenti. Un attento monitoraggio e un trasparente resoconto dei risultati ottenuti sono infatti condizioni fondamentali per il controllo del percorso di realizzazione degli obiettivi e per un'eventuale

riconsiderazione degli stessi e/o degli strumenti per la loro attuazione. Al riguardo si segnala come, insieme alla nuova Agenzia digitale, anche AGCOM può fornire un importante ruolo consultivo sulle materie di più stretta pertinenza.

- **art. 9**, Sezione II (Amministrazione digitale). Un plauso particolare meritano le misure pro *open data* rivolte alla PA. La diffusione di tipologie di dati liberamente accessibili a tutti² integra infatti una parte importante di quel processo di *open government* in base al quale la pubblica amministrazione dovrebbe essere aperta ai cittadini, tanto in termini di trasparenza quanto di partecipazione diretta al processo decisionale, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il provvedimento contribuirà a stimolare le amministrazioni a essere più diligenti nell'immissione dei dati e a creare una competizione fruttuosa. A titolo di esempio, il progetto OpenCoesione.it, il nuovo portale lanciato dal Ministero per la Coesione territoriale, rappresenta un fiore all'occhiello dell'amministrazione pubblica italiana, riconosciuto in tutta Europa. Così come le esperienze, per ora limitate, di alcuni Comuni. AGCOM, dal canto suo, ha iniziato a rendere disponibili sul proprio sito, a partire da aprile 2011, i dati dell'Osservatorio trimestrale sulle TLC. Un minuzioso lavoro di raccolta e verifica dati che, una volta condiviso, in pochissimo tempo si è accreditato come "il dato" di riferimento per quel mercato. Il nostro impegno è a estendere l'osservatorio a tutti i mercati vigilati da AGCOM, rendendolo condiviso in pieno formato *open data*, nonché a rendere fruibili in formato digitale separatamente dal testo tutte le tabelle che ogni anno sono contenute nella Relazione annuale.

Si rileva invece, nella sezione in esame, la mancanza di un esplicito riferimento all'utilizzo di piattaforme e servizi *cloud*, che possono invero generare risparmi ed efficientamenti considerevoli per la PA.

- **art. 14**, Sezione IV (divario digitale). Tra il 4 e il 5% della popolazione italiana, ovvero circa 2,5-3 milioni di cittadini, si trova in una situazione di *digital divide* di base³ (fonte: Ministero dello Sviluppo Economico e AGCOM, 2012). Questa particolare congiuntura postula dunque ogni intervento – incluso un adeguato

² I dati open, privi di brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione, possono essere riutilizzati a piacimento – anche per usi commerciali - con il solo vincolo di renderli sempre a propria volta disponibili.

³ Definito come indisponibilità di una connessione a una velocità pari almeno a 2 Mbps o su rete fissa o su Banda Larga mobile.

finanziamento pubblico - necessario per la copertura del divario, con la preferenza della tecnologia meno costosa. E' importante, in ogni caso, evidenziare l'esplicito legame tra superamento del digital divide di base e lo sviluppo di reti e servizi di nuova generazione. Le due partite non sono separate: il superamento del primo divario diviene "premessa" per l'evoluzione sul secondo fronte.

Molto incisive possono essere in questo senso le previsioni contenute ai **commi 3, 4 e 5**, volte a semplificare le regole di scavo e a facilitare l'esecuzione dei lavori di posa di nuove infrastrutture. La componente di opere civili incide infatti ancora per almeno il 70% della realizzazione delle nuove reti in fibra. La riduzione di questa tipologia di costo attraverso una regolamentazione che tiene conto delle innovazioni tecnologiche già disponibili sul mercato, unita alla promozione di forme di collaborazione fra i diversi operatori, può rappresentare dunque un importante acceleratore per gli investimenti. Sul tema, peraltro, AGCOM ha maturato un considerevole bagaglio esperienziale, con l'adozione di un "regolamento scavi"⁴ che, a legislazione vigente, persegue, per quanto di sua competenza, notevoli semplificazioni amministrative e apprezzabili riduzioni di tempi e costi, oltre all'obiettivo di la cooperazione tra operatori nella realizzazione delle nuove reti⁵. Ulteriori sinergie in materia possono dunque essere ricercate tra la regolamentazione AGCOM e i decreti attuativi del decreto in esame.

Infine, si sottolinea l'effetto positivo, in tema di realizzazione del segmento verticale nelle unità abitative e della tratta di adduzione delle nuove reti, che può produrre il **comma 7** del decreto. Infatti, operando un'ulteriore ma ben specificata limitazione della proprietà privata rispetto a quanto previsto dal Codice delle Comunicazioni elettroniche, la misura può realmente favorire il passaggio di cavi nelle parti comuni delle unità immobiliari. L'esperienza maturata dall'AGCOM evidenzia a tal proposito come i condomini, e il loro processo decisionale, possono rappresentare nei fatti un rilevante ostacolo allo sviluppo delle nuove reti per cui l'accesso alle unità abitative è una variabile chiave.

⁴ Delibera n.622/11/cons. Il regolamento da una parte definisce linee di indirizzo per l'accesso, da parte degli operatori, alle infrastrutture pubbliche utili alla realizzazione di reti di comunicazione elettronica anche per le reti d'accesso in ambito cittadino, dall'altra detta gli obblighi di condivisione, tra operatori, delle loro infrastrutture per la realizzazione di reti di nuova generazione. L'intento è chiaro: imporre la collaborazione tra i privati significa stimolare gli investimenti, evitare le duplicazioni ed impedire dinamiche concorrenziali controproducenti.

⁵ La Commissione europea ha effettuato una consultazione pubblica esattamente nella direzione già sperimentata dall'AGCOM: un caso di regolazione nazionale in anticipo sugli sviluppi comunitari.

- **art. 33**, sezione X (Ulteriori misure di crescita). Il tema degli incentivi alle nuove infrastrutture è primario. In questa direzione, prevedere un credito d'imposta sugli investimenti rilevanti effettuati in partenariato pubblico-privato costituisce un importante e coraggioso sacrificio di finanza pubblica (*chiaramente non è una misura a costo zero*) il cui costo può essere più che bilanciato dagli importanti effetti di accelerazione dei progetti sulle nuove reti. *In primis* quelle per le autostrade digitali in fibra⁶.

4. Conclusioni

In conclusione, l'Autorità che rappresento non può che apprezzare complessivamente l'impianto del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, che declina interventi mirati sia sul lato della domanda che dell'offerta di reti e servizi digitali, auspicando una conversione in legge nei tempi previsti e con interventi che non ne diminuiscano l'efficacia. Peraltro, l'attuazione di alcune delle importanti misure previste, e che maggiormente interessano il campo di azione dell'Autorità, come ad esempio la normativa sugli scavi, dipende da provvedimenti successivi la cui adozione deve essere prevista con la necessaria coerenza e credibilità per non rischiare ulteriori arresti nel percorso di modernizzazione avviato.

Al riguardo, sia in sede di emendamenti al testo sia nell'ottica di nuove iniziative legislative, l'Autorità apprezzerrebbe un maggior coinvolgimento in sede di monitoraggio dell'andamento di alcuni obiettivi dell'agenda digitale e ribadisce l'invito al Parlamento e al Governo a intervenire su alcuni nodi che permangono in tema di infrastrutture e che possono accelerare il processo di realizzazione delle nuove reti.

Il riferimento è, in primo luogo, all'istituzione di un "catasto infrastrutture" in capo all'Autorità⁷ al fine di comporre una mappa pubblica delle infrastrutture atte alla posa di reti di comunicazione elettronica, siano esse in titolarità di operatori di comunicazione elettronica che di organismi pubblici o concessionari pubblici⁸. In secondo luogo, in considerazione delle numerose iniziative locali che vedono operare diversi soggetti, si

⁶ A tal riguardo, l'osservatorio dell'Autorità sulle iniziative regionali e sub regionali evidenzia una dinamica tendenzialmente vivace nella prospettiva del coinvestimento e dell'investimento "misto" che spesso, però, rischia di non concretizzarsi proprio nell'ultimo miglio per una difficile ripartizione dei costi in un contesto di incertezza percepita sui ritorni dell'investimento.

⁷ Cui la legge istitutiva conferisce il compito di censire solamente le infrastrutture "di diffusione" (frequenze e siti di trasmissione).

⁸ In ogni caso, è importante sciogliere quanto prima il nodo su chi realizzerà il "catasto" dal momento che questo strumento diviene essenziale - nell'applicazione del citato Regolamento scavi (Delibera n.622/11/cons) - in caso di controversie tra operatori sulla condivisione delle infrastrutture.

rileva l'utilità di introdurre per via legislativa il concetto di "operatore di palazzo" destinatario di regole simmetriche definite dall'AGCOM per l'accesso al segmento verticale e alla tratta di adduzione per le reti in fibra ottica⁹.

In ogni caso, il contenuto del decreto non esaurisce il novero dei provvedimenti di cui il Paese necessita per colmare l'evidente divario digitale nella fruizione da parte di cittadini e imprese dei servizi rispetto all'Europa. Si concentra, infatti, sul solo fronte della Pubblica amministrazione che rappresenta uno dei principali fattori di *spread* nazionali.

Ulteriori misure che abbiano come target l'utilizzo commerciale del web, come la promozione della circolazione di contenuti digitali (offerta legale), il contrasto alla pirateria informatica nonché interventi per migliorare la sicurezza (e la percezione della sicurezza) della rete per i consumatori, potranno al riguardo costituire ulteriori ed importanti interventi di incentivo al commercio elettronico, che configura il volano "di mercato" per una piena transizione verso un'economia digitale.

Angelo Marcello Cardani

Allegato: segnalazione dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni a Governo e Parlamento del 12 gennaio 2012

⁹ La novella legislativa dovrebbe disciplinare la realizzazione dei segmenti terminali in un'ottica pro-competitiva, secondo una soluzione (*à la* francese) per cui il primo operatore che realizza i segmenti terminali viene riconosciuto - ex lege - come "operatore di palazzo" avente il controllo su un collo di bottiglia essenziale per la concorrenza fra operatori nella fornitura di servizi retoidi accesso in fibra. La qualifica di "operatore di palazzo" andrebbe affiancata da una previsione che demandi all'AGCOM la declinazione delle regole di apertura delle reti agli altri operatori.