

Dopo il coronavirus: gli interventi di medio lungo periodo per il digitale

di Paolo Lupi e Antonio Perrucci

Premessa; i) il ruolo del digitale: l'evidenza dello stress test; ii) le misure urgenti di potenziamento delle reti; iii) i progetti di lungo periodo: livello europeo; iv) i progetti di lungo periodo: livello nazionale; v) alcune possibili traiettorie d'intervento

Premessa

Oltre alla gestione dell'emergenza, ossia la straordinaria congiuntura sanitaria ed economica che stiamo attraversando, occorrerà pensare quanto prima a quali misure strutturali assumere per contrastare il declino di interi settori dell'economia ed impostare un nuovo modello di sviluppo a prova di futuro (e di pandemie).

Finora, sono state avanzate molte proposte sugli aspetti relativi al finanziamento dell'economia, mediante il ricorso a strumenti già disponibili a livello europeo ed internazionale, oppure attraverso nuovi strumenti finanziari.

Sul piano dell'economia reale, oltre ad immaginare gli impatti sulle diverse attività produttive, partendo da constatazioni basate sulla semplice osservazione della realtà o utilizzando modelli tradizionali, non siamo ancora in grado di formulare scenari attendibili. A tal fine, servirebbero analisi approfondite ed accurate sull'impatto dei mutamenti conseguenti alla pandemia: tanto negli stili di consumo, e più in generale di vita, quanto nelle modalità di organizzare la produzione, e più in generale la società. Servirebbe anche capire quanti e quali di questi mutamenti si protrarranno oltre la fase dell'emergenza sanitaria. Difatti, è estremamente probabile che molti comportamenti e soluzioni organizzative permarranno durante la fase post-emergenziale – vuoi perché il cd. *lockdown* verrà rimosso solo gradualmente, vuoi perché nonostante la sua rimozione la paura di contagio e l'eccezionalità del contesto economico si opporranno al ritorno alla "normalità". Comunque, è probabile che, anche quando si sarà trovato un vaccino, o

comunque una cura efficace (molti ricordano che per l'HIV non è stato ancora scoperto un vaccino), almeno una parte di questi mutamenti perdureranno.

Tuttavia, non è possibile attendere l'esito di uno straordinario programma di ricerca – quale quello appena indicato – prima di delineare un Piano per l'adeguamento del sistema economico alle trasformazioni indotte dalla pandemia in corso.

In tal senso, con la finalità di mettere intanto in circolazione spunti di riflessione, per un successivo più approfondito e dettagliato contributo, queste note si propongono di indicare alcune possibili traiettorie d'intervento, con specifico riferimento al ruolo che le tecnologie digitali possono offrire alla definizione di un nuovo modello di sviluppo economico.

Chiaramente, questo piano di analisi deve intendersi come complementare alle valutazioni sulle trasformazioni necessarie a livello di politiche monetarie e fiscali, Pubblica Amministrazione (PA), apparato produttivo, nel suo insieme e nelle diverse articolazioni.

i) Il ruolo del digitale: l'evidenza dello stress test

In questi giorni, si è acquisita ampia consapevolezza circa il ruolo fondamentale che le tecnologie digitali stanno svolgendo a soccorso dell'economia e della società. Pertanto, al riguardo sono sufficienti alcune sommarie notazioni.

Intanto, tramite lo *smart working*, consentito da reti a banda ultra-larga e piattaforme online, si è significativamente ridotta la caduta della produzione, sia nell'industria, che nei servizi e nella PA.

L'utilizzo delle *piattaforme per incontri e didattica* sta consentendo di portare avanti i programmi scolastici ed i corsi universitari: in estrema sintesi, grazie alla teledidattica continua a funzionare il sistema dell'istruzione.

L'utilizzo delle *piattaforme per acquisti on-line* sta permettendo a cittadini ed imprese di effettuare gli acquisti che, con i negozi chiusi e la paura di uscire, non sarebbero stati altrimenti possibili.

Ulteriori esempi possono essere fatti, con riguardo ad altri settori ed attività, come pure si deve ribadire la funzione decisiva svolta dalle tecnologie digitali (reti, piattaforme, apparati

d’utente) per mantenere i contatti tra le persone, al di là dei rapporti di lavoro, in una situazione di distanziamento sociale, nonché per consentire di utilizzare al meglio il tempo “liberato” (*entertainment*, informazione, studio).

ii) Le misure urgenti di potenziamento delle reti

L’utilizzo assai più intenso di Internet e delle reti di comunicazioni elettroniche, fisse e mobili, conseguente in particolare ma non solo a *smart working* e teledidattica, ha determinato un pronto intervento della Commissione europea per preservare l’accesso aperto ad Internet ed evitare fenomeni di congestione del traffico sulle reti di comunicazione elettronica¹.

In Italia, il Governo è intervenuto con l’art. 82 del Decreto Cura Italia, che prevede misure destinate agli operatori che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche, per potenziare e garantire l’accesso ininterrotto ai servizi di emergenza e assicurare interventi di potenziamento e manutenzione della rete nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e dei protocolli di sicurezza anti-contagio.

Il Regolatore (AGCom), è immediatamente intervenuto, declinando le previsioni dell’art. 82 del Decreto Cura Italia. Sono state varate alcune importanti prime misure, finalizzate, da un lato, ad accelerare il *deployment* della rete a banda ultra-larga dell’operatore incumbent, e, dall’altro lato, ad indurre gli operatori di rete fissa ad aumentare del 30% la banda media a disposizione dell’utente, e tutti gli operatori (fissi e mobili) a proporre misure ragionevoli e temporanee di *traffic management*, verificabili dall’Autorità, così da evitare la congestione e la saturazione delle reti fisse e mobili.

iii) I progetti di lungo periodo: livello europeo

La proposta di alcune linee di azione che accelerino i processi di digitalizzazione dal lato dell’offerta – sia con riguardo alle reti che alle tecnologie abilitanti – deve tenere conto di

¹ Joint Statement from the Commission and the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) on coping with the increased demand for network connectivity due to the Covid-19 pandemic.

quanto l'Unione Europea ha già avviato, da alcuni anni a questa parte. Di seguito, si richiamano soprattutto le più recenti iniziative.

Sul piano industriale, sono stati avviati i cosiddetti IPCEI (Important Projects of Common European Interest), che riguardano anche prodotti e servizi dell'ecosistema digitale: auto a guida autonoma, Internet delle cose, supercalcolatori, sicurezza informatica, salute intelligente.

Il massiccio utilizzo di sistemi di *smart working* e di teledidattica durante questa emergenza sanitaria sta mostrando la marcata dipendenza dei cittadini europei dai servizi forniti dalle piattaforme statunitensi ed anche dalle piattaforme cinesi, i cd. BAT. Questa situazione dovrebbe dare impulso affinché Gaia-X, la piattaforma cloud tedesca, assuma una dimensione europea².

Sul piano normativo, che tuttavia prevede anche importanti misure a sostegno degli investimenti in R&S ed innovazione, particolare attenzione va riservata al progetto «*Shaping europe's digital future*», finalizzato ad una trasformazione digitale che operi a favore di tutti (cittadini, lavoratori, imprese, sistema economico, ambiente...)³.

La strategia sarà un processo a stadi: intanto, la Commissione è partita con i primi due atti: i) la Comunicazione «*A European strategy for data*», sottoposta a consultazione pubblica; ii) un Libro bianco sull'Intelligenza artificiale («*A European approach to excellence and trust*»), per il quale la Commissione attende commenti e suggerimenti.

Entro il 2020, la Commissione presenterà: i) un *Digital Service Act*; ii) un *Piano d'azione per la Democrazia europea*; iii) una proposta di *revisione del Regolamento europeo per l'identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno*; iv) una proposta di rafforzamento della cybersecurity, mediante *l'istituzione di una Joint Cyber Unit*.

Infine, una menzione per le iniziative in materia di *blockchain*. Per cercare di orchestrare, favorire e stimolare questa innovazione, 23 paesi europei hanno costituito la *European Blockchain Partnership*, così da promuovere la collaborazione tra gli stati membri per lo

² La Germania è disponibile ad aprire il progetto agli altri Paesi europei purché condividano gli stretti principi della sovranità e disponibilità di dati.

³ Questa iniziativa è in stretta sintonia con quelle già assunte, dal 2014 in avanti, in materia di Big data, Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali (RGPD).

scambio di esperienze e di *expertise*, sia sul piano tecnico, sia su quello della regolamentazione. L'aspetto più importante di questa partnership riguarda la progettazione ed il lancio di una blockchain dell'Unione Europea, da sviluppare in sinergia con i piani del Digital Single Market, come base e infrastruttura per il settore pubblico e per le imprese private.

iv) I progetti di lungo periodo: livello nazionale

Anche l'Italia, di recente, ha integrato la propria Strategia digitale - avviata cinque anni fa - basata su due pilastri: il Piano strategico Banda Ultra-Larga, per conseguire gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, in materia di infrastrutturazione; la Strategia Crescita Digitale 2014-2020, per le piattaforme abilitanti, le c.d. azioni infrastrutturali trasversali, i programmi di accelerazione.

A dicembre dell'anno passato, il Ministro per l'innovazione e l'innovazione, Paola Pisano, ha presentato la *Strategia per l'innovazione e la digitalizzazione del Paese*, con la individuazione di 20 linee d'azione.

Come chiarito nel documento, “la strategia affonda le radici negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, la cui analisi ha portato all'individuazione delle tre sfide principali: i) la digitalizzazione della società; ii) l'innovazione del Paese; iii) lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso”. In sintesi, “la strategia descrive un processo di trasformazione strutturale e radicale del nostro Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della Pubblica Amministrazione, alla collaborazione tra pubblico e privato nel generare innovazione”.

Si è invece ancora in attesa che il Ministero per lo Sviluppo Economico (MiSE), dopo aver ricevuto il rapporto dell'apposita Task Force, vari la *Strategia italiana per Intelligenza artificiale*, che doveva essere comunicata alla Commissione europea entro giugno 2019.

In materia di *blockchain*, non sono ancora noti gli esiti del Gruppo di lavoro istituito dal MiSE e – per quanto riguarda le applicazioni concrete – al momento si è a conoscenza del progetto pilota per la tutela del Made in Italy nel tessile.

v) **Alcune possibili traiettorie d'intervento**

Alla luce di quanto precede, si possono indicare alcune possibili traiettorie per un intervento di accelerazione e approfondimento dei processi legati alla digitalizzazione dell'economia italiana, con riflessi evidenti anche per l'intera società.

Come si anticipava, si tratta di un elenco non certo esaustivo, con la finalità di promuovere una riflessione, la più ampia possibile, per pervenire ad un insieme di proposte meglio definite e articolate, con il concorso di quanti vorranno fornire il proprio contributo.

Le eccezionali sfide che abbiamo davanti, anche con riguardo ai temi del digitale, non possono, infatti, essere affrontate - e vinte - con il contributo di pochi, né con un approccio specialistico, ma richiedono una straordinaria leva di competenze e idee innovative, con la consapevolezza che servirà un nuovo modello di sviluppo economico per la società del dopo coronavirus.

1. Accelerare ed aggiornare il piano BUL

In primo luogo, si tratta di: i) procedere immediatamente a notificare alla Commissione europea il Piano per le cosiddette "aree grigie", sempre con l'obiettivo di estendere la copertura di reti a banda ultra-larga; ii) comunicare alla stessa Commissione le iniziative volte a stimolare l'accesso della domanda alle reti a banda ultra-larga (*voucher*).

Oltre ad accelerare quanto già (da tempo) previsto, vi è poi la necessità di aggiornare il Piano BUL, sia come perimetro di intervento e volume delle risorse da stanziare, che come obiettivi di copertura e ampiezza di banda, alla luce delle nuove iniziative degli operatori privati, ma anche delle necessità che stanno emergendo, con riferimento a *smart working* e teledidattica, tra gli altri.

2. Rete unitaria: serve un orientamento del Governo

L'aggiornamento del Piano BUL, a cinque anni dal suo varo, deve avvenire contestualmente ad un chiaro indirizzo del Governo – da troppo tempo atteso – sul dilemma concorrenza infrastrutturale/rete unica per la rete d'accesso fissa.

Premesso che - in un sistema economico democratico e concorrenziale – non è possibile procedere ad un esproprio della rete (o di sue parti) nei confronti di un operatore privato,

e che – al tempo stesso – non è immaginabile ripristinare un sostanziale monopolio da parte di un operatore verticalmente integrato, come ha evidenziato dal Presidente Bassanini in un suo recente contributo scientifico, non sono molte le alternative per conciliare tutela della concorrenza e realizzazione di una infrastruttura a banda ultra-larga in tutto il Paese.

Il dibattito, alquanto vivace, risulta centrato soprattutto sulla *governance* dell'operatore della rete unica (in realtà, unitaria) risultante dalla fusione tra Open Fiber e la società della rete di accesso che verrebbe scorporata da TIM.

Vi sono tuttavia altri importanti aspetti che debbono essere considerati, prima di affrontare il tema – di certo complesso – della *governance*: l'esatto perimetro della rete di accesso TIM destinata allo scorporo e successiva fusione; il valore delle due reti che si fonderebbero nella rete unitaria; il livello d'integrazione effettiva tra le due architetture Open Fiber e TIM; la gestione dei progetti in corso, che – come nel caso Flash Fiber – coinvolgono anche altri operatori; più in generale, la eventuale disponibilità di altri operatori a partecipare al progetto di rete unitaria, mediante il conferimento di parti delle proprie reti d'accesso; una valutazione degli obblighi regolamentari che verrebbero trasferiti in capo alla società unitaria della rete.

La crisi economica prodotta dalla pandemia, con la conseguente necessità di potenziare le reti di telecomunicazioni, impone al Governo, in particolare a Presidenza del Consiglio, MEF e MiSE, di definire un orientamento chiaro e definitivo sul tema della rete unitaria, coinvolgendo gli operatori del settore, a cominciare dai gestori delle infrastrutture in questione.

3. Inserire la banda (ultra)larga nel perimetro del servizio universale (SU)

In un'ottica di complementarità con le misure a sostegno della domanda di servizi a banda larga,⁴ l'inserimento della banda ultra-larga nel perimetro del servizio universale (SU) costituirebbe un ulteriore contributo verso la riduzione del problema della limitata

⁴ Si tratta di un aspetto che la Commissione europea sollecita con vigore.

penetrazione in Italia della banda larga (30,6%) ed ultra-larga (13,4%) rispetto alla media europea (48,7% e 25,9%)⁵.

Del resto, e qui l'attualità del tema, il servizio universale viene comunemente definito come un insieme di servizi di ben definita qualità, essenziale alla formazione, alla salute o alla sicurezza pubblica, di cui si avvale la maggioranza della popolazione ad un prezzo abbordabile.

Lo strumento per inserire la banda ultra-larga nel SU potrebbe essere offerto dalla trasposizione della direttiva UE 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, il quale all'art. 84 modifica il paniere dei servizi costituenti il SU per includervi, appunto, l'accesso a un "adeguato" servizio a banda larga in postazione fissa⁶.

4. Ridefinire il Servizio Universale Postale

Le connessioni veloci per gli acquisti on-line nel periodo dell'emergenza hanno subito un incremento senza precedenti, giocando un ruolo fondamentale per garantire ai cittadini l'approvvigionamento di beni di consumo, non solo strettamente di prima necessità. Molte aziende si sono trovate impreparate all'improvviso aumento degli acquisti on-line: per reti logistiche insufficienti, per siti internet che non hanno retto agli incrementi di traffico e per servizi di consegna inadeguati. Al contrario, per alcune aziende extra-europee (ad es. Amazon), l'emergenza ha rappresentato un'opportunità di rafforzamento della propria posizione sul mercato del commercio elettronico, ed a cascata delle consegne.

Terminata l'emergenza, è verosimile ritenere si consolideranno le mutate abitudini di consumo, quindi gli acquisti on-line assumeranno un ruolo sempre maggiore. Pertanto, da

⁵ Questi dati – aggiornati al 2019 – sono elaborati dal Cocom (Communications Committee) della Commissione europea, e rappresentano il rapporto tra numero di accessi e popolazione. Altre misure, che rapportano il numero di accessi al numero delle famiglie, quali quelli contenuti nel Rapporto DESI 2019, riferiti però a dati 2018, confermano il ritardo dell'Italia rispetto all'Europa.

⁶ Spetterebbe agli Stati membri la valutazione dell'adeguatezza del servizio, che la CE precisa debba essere effettuata in riferimento agli obiettivi di inclusione sociale e di partecipazione all'economia e comunque garantire la fruizione di un insieme di servizi fra i quali il più oneroso, in termini di necessità di banda, è il servizio di videochiamata di qualità *standard*. In tal senso, il massiccio ricorso allo *smart working* ed alla didattica on-line che stiamo sperimentando indica la necessità di valori di banda ben superiori a 10 Mbit/s, ossia quei livelli definiti ad esempio da Regno Unito e Svezia.

un lato, le aziende dovranno accelerare il loro grado di digitalizzazione e farsi trovare pronte, pena uno squilibrio tra domanda e offerta; dall'altro lato, se i principi generali di inclusione economica e sociale, coesione regionale e protezione dei consumatori sono validi anche per il settore postale, i cittadini dovranno avere la possibilità di effettuare gli acquisti on-line.

A tal fine, sarà necessario non solo dotarli della connessione internet, ma anche decidere se, ed in che misura, le consegne dei beni acquistati on-line (pacchi) debbano fare parte del SU postale,⁷ tenendo conto degli effetti che tali consegne producono sull'ambiente in termini di maggiore congestione del traffico nei centri urbani e di maggior emissioni di CO₂.

Dunque, anche la ridefinizione del Servizio Universale in ambito postale è di grande attualità.

5. Aumentare le risorse per il sostegno ai costi di connessione e dei dispositivi digitali

Le misure per accelerare il piano BUL debbono – necessariamente – essere accompagnate da iniziative a sostegno della domanda, a cominciare dalla disponibilità per i meno abbienti e per i disabili di una adeguata connessione alle reti a banda ultra-larga, mediante un contributo al costo del canone di abbonamento ed all'acquisto dei dispositivi (tablet, pc) necessari.

Anche a questo fine, potrebbe essere funzionale una rapida trasposizione della direttiva che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che pone un particolare accento sull'abbordabilità dei servizi per le fasce più deboli e, soprattutto, sulle esigenze degli utenti disabili.

In tal senso, è utile una preliminare ricognizione delle iniziative già in essere, promosse dal Governo centrale e dalle amministrazioni locali, per valutare – quindi - le dimensioni dello sforzo finanziario addizionale, al fine di garantire che le situazioni di esclusione siano

⁷ Al riguardo si consideri che ad oggi, le consegne e-commerce in Italia vengono fatte attraverso servizi di consegna non rientranti nel SU. La stessa Poste Italiane, per le consegne Amazon utilizza il Pacco Crono, che non rientra nel servizio universale.

ridotte, fino all'azzeramento, diversamente da quanto sta invece rilevando l'esperienza della didattica a distanza.

6. Definire un progetto integrato per la didattica digitale

Sotto questo profilo, per il rilievo che sta assumendo la didattica digitale, nell'immediato, andrebbe previsto un deciso aumento delle risorse stanziare dal Ministro per l'Istruzione (DM 187/ 2020), in favore delle istituzioni scolastiche statali.

Questo, tuttavia, è il momento per un piano integrato per la didattica digitale che miri ad innalzare significativamente la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento degli studenti, mediante il ricorso ad un insieme di infrastrutture e tecnologie digitali, nonché di metodologie didattiche innovative. Così trasformata, la scuola si proporrebbe come polo di competenze digitali che interagisce con l'ambiente ed il territorio circostante: imprese, amministrazioni, famiglie, innanzitutto.

Al fine di realizzare questi ambiziosi obiettivi, il progetto deve integrare diversi livelli d'intervento, che rappresentano altrettanti moduli (*building blocks*) di una *offerta end to end*. Il primo livello – di natura infrastrutturale - riguarda la realizzazione di una connessione a banda ultra-larga (superiore ad 1 giga), mediante il collegamento in fibra ottica degli istituti scolastici italiani. Anche il secondo livello ha carattere infrastrutturale, con un intervento presso la sede dell'utente: in particolare, cablaggio interno delle scuole, realizzazione di una rete wi-fi. Con il terzo livello, si passa alla fornitura di servizi di telecomunicazione ed informatici: fonia ed accesso ad Internet, servizi cloud, sicurezza della rete, manutenzione della rete. Il quarto livello si riferisce all'utilizzo di tecnologie digitali per la comunicazione e l'insegnamento a distanza (in generale, ambienti digitali per insegnamento ed apprendimento). L'ultimo livello riguarda le metodologie didattiche innovative ed inclusive, da applicare attraverso un percorso laboratoriale, basato su classi di docenti e su classi di docenti/discenti.

Vi sono importanti esperienze al riguardo, da cui ricavare utili indicazioni.

7. *Promuovere una campagna straordinaria di formazione continua al digitale*

L'iniziativa andrebbe rivolta a tutta la popolazione, graduandola tuttavia secondo il livello già acquisito da lavoratori e cittadini, con la previsione di un programma specifico per dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Difatti, per quanto encomiabili, non si può affidare alle iniziative di imprese private il gravoso compito di accompagnare questa accelerazione al digitale cui lavoratori e cittadini sono costretti dall'emergenza sanitaria in corso.

8. *Procedere alla revisione ed all'ampliamento della Strategia per l'innovazione e la digitalizzazione del Paese*

L'iniziativa promossa a dicembre dal Ministro Pisano, accanto a indiscutibili pregi, presentava alcuni limiti, con riguardo – ad esempio – allo spettro (non completo) delle tecnologie considerate, al (mancato) coinvolgimento dei soggetti istituzionali (CNR, Enea, INFN, ma anche le Autorità amministrative indipendenti che hanno competenze in materia di digitale), al (poco sviluppato) rapporto con le iniziative comunitarie in corso o in via di sviluppo (il progetto Gaia-X per il *cloud*).

Ora, con la sfida della pandemia al sistema produttivo e sociale, la Strategia deve essere profondamente rivista alla luce delle nuove e mutate esigenze.

Sarebbe opportuno, a tal fine, che la strategia del Ministro Pisano diventasse il catalizzatore delle altre iniziative nel campo dell'ecosistema digitale, a cominciare da quelle avviate (da tempo) dal MiSE in materia di Intelligenza artificiale e Blockchain, così da dare unitarietà all'azione governativa in questo campo.

* * *

Sul piano del metodo, tutte queste iniziative debbono svilupparsi mediante un confronto permanente con gli *stakeholder*, in particolare le imprese (non solo quelle di grandi dimensioni) operanti dal lato dell'offerta, la comunità scientifica, i rappresentanti degli utenti (consumatori ed imprese), con l'obiettivo di varare iniziative concrete e coerenti con il nuovo modello di sviluppo che dovrà essere identificato per consentire all'Italia una adeguata collocazione nella divisione internazionale del lavoro.

In ogni caso, le misure che verranno attuate dal nostro Paese dovranno iscriversi nel contesto delle iniziative intraprese dalla Commissione Europea, nonché garantire l'effettivo rispetto della disciplina a tutela della concorrenza e la regolamentazione vigente.