

**Audizione  
di  
Osservatorio Banda Larga  
Between SpA**

**presso la 10a Commissione permanente  
(Industria, commercio, turismo)  
del  
Senato della Repubblica**

**nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S., n. 3533  
di conversione del DECRETO-LEGGE 18 ottobre 2012, n. 179  
recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese**

**Roma, 31 ottobre 2012**

## **Introduzione**

Ringraziamo innanzitutto il Presidente e i membri della Commissione per l'invito che ci avete rivolto nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 3533 di conversione del Decreto-legge 18 ottobre 2012 (di seguito "il Decreto"), n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

Between è una società di consulenza specializzata nel settore delle comunicazioni elettroniche che opera da oltre dieci anni nel campo dei progetti di innovazione, pubblici e privati, per lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi digitali, con particolare riguardo agli aspetti territoriali e di mercato.

Attraverso un insieme di piattaforme di monitoraggio degli scenari regolamentari, tecnologici e di mercato, le analisi condotte dagli esperti di Between sono diventate un punto di riferimento per la valutazione delle condizioni abilitanti lo sviluppo del mercato della banda larga (Osservatorio Banda Larga) e dei servizi in rete per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni (Osservatori ICT Monitor Consumer e Business, Piattaforme Servizi, Smart City Index).

## **Considerazioni di carattere generale**

Between ritiene che il Decreto in oggetto rappresenti uno snodo fondamentale per l'avvio di una nuova fase di crescita che può, e deve, trovare nell'economia digitale un concreto volano per lo sviluppo del Paese.

Per questo motivo riteniamo fondamentale l'impegno dello Stato, richiamato al comma 1 dell'art.1, verso la promozione dello sviluppo dell'economia e della cultura digitali, la definizione delle politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e lo stimolo l'alfabetizzazione informatica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologica, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile.

**L'ambizione comune deve essere quella di fare del nostro Paese un luogo nel quale l'innovazione digitale rappresenti un fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività dell'intero sistema Paese.**

**L'Agenda Digitale deve quindi diventare e rimanere una priorità dell'azione di Governo.**

In linea generale, Between valuta positivamente le misure adottate e, soprattutto, l'apertura in parallelo di molteplici cantieri di innovazione, che riguardano i diversi ambiti nei quali il nostro Paese deve recuperare efficienza e competitività, colmando il divario che tuttora lo penalizza rispetto ai principali partner esteri. L'attenzione rivolta alle tematiche dell'identità e del domicilio digitali, dei documenti elettronici, dei dati aperti, dell'interoperabilità, delle infrastrutture innovative consente effettivamente di generare delle economie di sistema necessarie per l'avvio di una nuova fase di sviluppo.

Tuttavia, ci permettiamo di rilevare alcuni punti di attenzione che dovrebbero guidare la conversione in legge e, soprattutto, la successiva implementazione dei provvedimenti previsti:

- Pur comprendendo i vincoli imposti dalla difficile fase congiunturale, molti dei provvedimenti previsti dal Decreto presentano delle **risorse oggettivamente insufficienti** per consentire un rapido innesco di processi virtuosi e rischiano di generare i primi effetti positivi solo nel medio-lungo periodo (si veda a titolo esemplificativo la tempistica prevista per l'attuazione del documento unificato, comma 3-bis dell'art.1);
- L'elevato numero di **provvedimenti attuativi** previsti, in un contesto di fine legislatura, richiederà una particolare attenzione al monitoraggio della loro concreta definizione, al fine di evitare che l'innesco del processo di innovazione venga di fatto posticipato di molti mesi. Da questo punto di vista la relazione annuale, e il primo monitoraggio a 60 giorni, previsti all'art.1 possono, in parte, mitigare questo rischio;
- Sebbene ci sia nel Decreto qualche riferimento a **meccanismi di stimolo e/o sanzionatori** per facilitare l'ammodernamento di alcuni processi amministrativi, molti dei provvedimenti rischiano di scontrarsi con difficoltà interpretative e la necessità di modificare processi e procedure consolidati. Da questo punto di vista, un ruolo chiave può essere svolto dalla nascente **Agenzia per l'Italia digitale**, che dovrà essere dotata di risorse, umane e finanziarie, coerenti con l'ambizione che il nostro Paese vorrà darsi in materia di sviluppo dell'economia digitale. Altrettanto importante rimane l'impegno di procedere lungo la strada della semplificazione e della successiva digitalizzazione dei processi e delle procedure;
- A fronte della **cronica debolezza di cultura informatica** nel nostro Paese e delle ripercussioni che questo comporta sullo sviluppo dell'economia digitale, le politiche di incentivo alla domanda (cittadini e imprese) previste dal Decreto non appaiono in grado di generare dei sensibili benefici, con l'effetto di non consentirci, probabilmente, di raggiungere gli obiettivi intermedi previsti dall'Agenda Digitale Europea

per il 2015 (si pensi ad esempio all'utilizzo regolare di Internet da parte del 75% della popolazione);

- La costituzione della **Cabina di regia per l'Agenda Digitale** ha sicuramente avuto il merito di innescare un confronto e di individuare alcune linee di azione prioritarie, ma nel proseguo si rileva come il governo dell'innovazione digitale e l'innescare di effetti di sistema richieda un punto di riferimento unitario a livello governativo, secondo modelli già sperimentati all'estero (ad esempio in Australia o in Francia).

Infine, seppure si è apprezzato il processo di confronto e concertazione attivato dal Governo, il processo inizialmente previsto, che doveva vedere la stesura di un rapporto strategico pubblico e successivamente l'emanazione dei provvedimenti, è stato disatteso ad eccezione del capitolo sulle start-up, che ha seguito un processo distinto e sicuramente proficuo.

In particolare, sul tema strategico dell'Agenda Digitale Italiana, non è ancora stato presentato un documento unitario che presenti le ambizioni e la visione strategica del nostro Paese.

Si ricorda a questo riguardo come tale documento sia già da tempo consolidato in altri Paesi europei (come nel caso del piano France Numérique in Francia, ovvero di Digital Britain nel Regno Unito e di Deutschland Digital in Germania).

Confidiamo quindi che questo documento strategico di indirizzo e di definizione di un cronoprogramma operativo possa vedere rapidamente la luce.

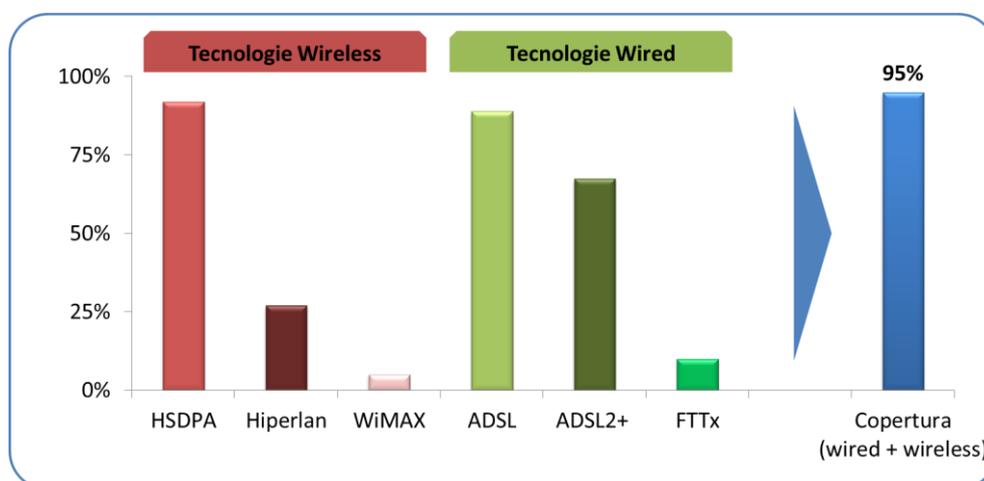
## Considerazioni puntuali

Di seguito vengono riportate alcune considerazioni puntuali, in particolare in merito alla **SEZIONE V – Azzeramento del divario digitale e moneta elettronica**, ma anche con riferimento ad ulteriori azioni di sistema che possono favorire lo sviluppo dell'economia digitale.

### *Annullamento divario infrastrutturale di base*

Le misure previste indirizzano concretamente il raggiungimento dell'obiettivo previsto dall'Agenda Digitale europea in materia di **azzeramento del digital divide infrastrutturale** per quanto concerne l'accesso ai servizi a banda larga da parte di tutti i cittadini (obiettivo 2013).

**Fig. 1 – Copertura dei servizi a banda larga**  
(% della popolazione, luglio 2012)



Fonte: Osservatorio Banda Larga, Between, 2012

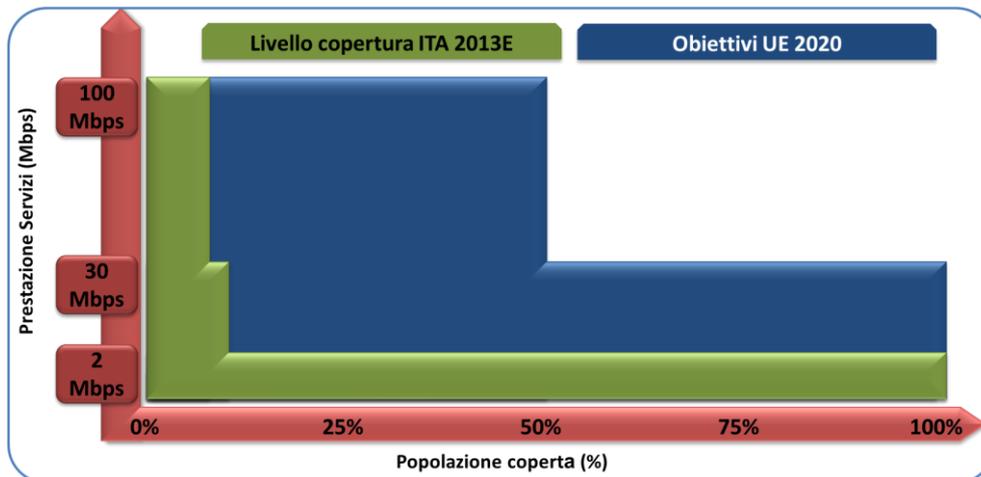
In effetti, come evidenziato dalla Fig.1, a fronte di un livello di digital divide infrastrutturale netto stimato dall'Osservatorio Banda Larga nel 5% della

popolazione a metà 2012, i piani di intervento dei soggetti privati e i progetti in Partnership Pubblico Privato (spesso intrapresi con il supporto della società di scopo pubblica Infratel) resi possibili dalle nuove risorse previste dal Decreto consentiranno di raggiungere verosimilmente l'obiettivo comunitario (eventualmente con un lieve ritardo), sempre che si utilizzino effettivamente tutte le soluzioni tecnologiche disponibili nel pieno rispetto del principio della neutralità tecnologica (da quelle basate sulla rete fissa in rame, alle reti radiomobili, fino alle soluzioni di accesso basate su altre tecnologie wireless e satellitari).

#### *Raggiungimento degli obiettivi europei 2020*

Per quanto riguarda invece la tematica strategica delle **reti di nuova generazione a banda ultra larga** (necessarie per raggiungere l'obiettivo infrastrutturale posto dall'Agenda Digitale europea per il 2020 - copertura a 30 Mbit/s di tutta la popolazione e 50% di abbonati a servizi a 100 Mbit/s), si riconosce l'utilità dei provvedimenti previsti in materia di semplificazione e di facilitazione dell'utilizzo di tecnologie innovative, ma si deve lamentare nel contempo l'assenza di un piano strategico nazionale che definisca obiettivi, modalità e tempistica.

**Fig. 2 – Previsione copertura a banda larga e ultra larga  
(% della popolazione, previsione 2013)**

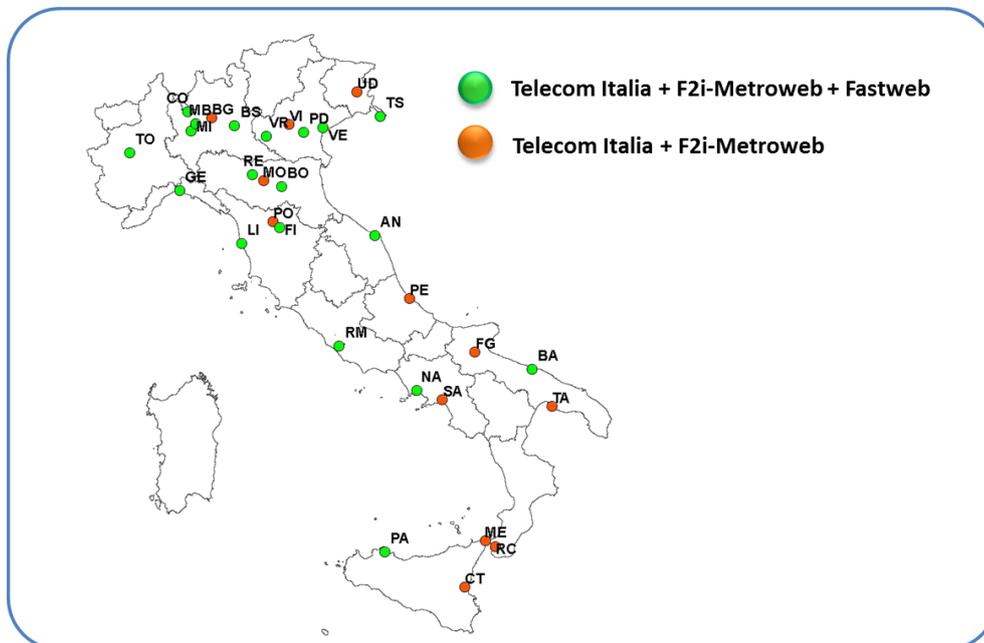


*Fonte: Osservatorio Banda Larga, Between, 2012*

In altri termini, nonostante il Piano Strategico Banda Ultra Larga del MiSE e l’iniziativa in corso nell’ambito del Piano Coesione per le regioni del Mezzogiorno non esiste ancora una vera e propria roadmap di intervento. D’altra parte, l’evoluzione del confronto tra alcuni dei principali stakeholder del settore, tra i quali la Cassa Depositi e Prestiti, richiede probabilmente l’instaurazione di un’apposita **Task Force sulla Banda Ultra Larga** per definire indirizzi, modalità e strumenti per garantire l’ammodernamento delle infrastrutture di rete nel nostro Paese, nel pieno rispetto del quadro regolatorio europeo e nell’interesse dei diversi soggetti coinvolti.

Nel frattempo, tre soggetti privati hanno annunciato l’avvio di progetti di investimento in reti di accesso di nuova generazione che riguardano un numero ancora ristretto di città. Oltre alle 31 città rappresentate nella Fig.3, il piano 2012-2014 di Telecom Italia prevede di cablare una settantina di ulteriori città, mentre ulteriori estensioni della copertura appaiono subordinate all’effettivo sviluppo del mercato, ovvero alla creazione di condizioni più favorevoli per la realizzazione degli investimenti.

**Fig. 3 – Progetti di reti a banda ultra larga fissa  
(principali città annunciate dagli operatori di telecomunicazione)**



Fonte: Osservatorio Banda Larga, *Between*, 2012

#### *Politiche di incentivazione della domanda*

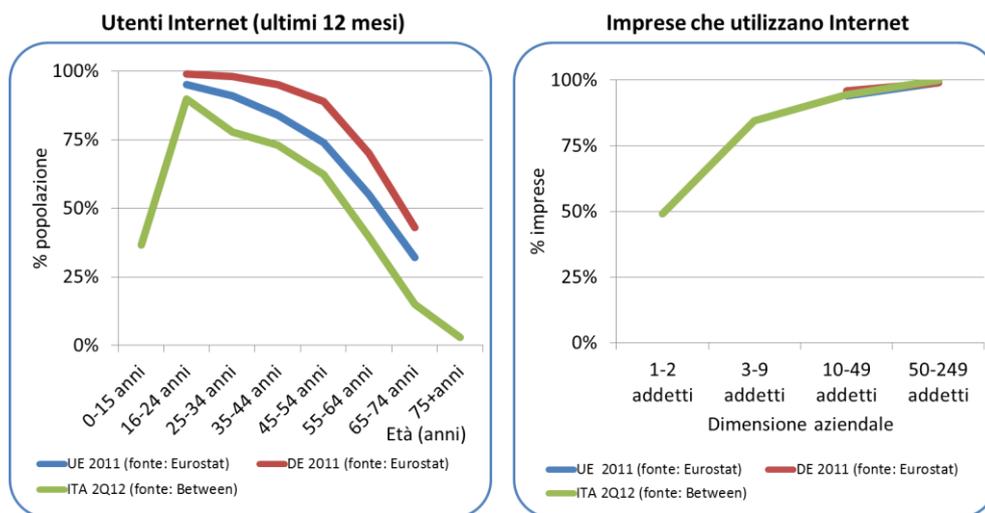
Si è già richiamato in precedenza quanto sia critico il divario nell'alfabetizzazione digitale dei cittadini italiani, che si estende anche alle micro imprese italiane.

Secondo le più recenti analisi condotte dall'Osservatorio Banda Larga (luglio 2012), sia sui cittadini che sulle imprese, solamente il 53% dei cittadini e il 59% delle imprese (di tutte le dimensioni aziendali) utilizza regolarmente Internet.

Di fatto, il divario digitale italiano rispetto ad un paese come la Germania è di 2,5 volte superiore per quanto riguarda i cittadini e 1,5 per le imprese con 10 e più addetti. Quest'ultimo dato appare comunque parzialmente fuorviante perché (per via limitata della disponibilità di dati confrontabili su base omogenea) non considera l'enorme bacino di micro e piccole imprese italiane, che presentano delle barriere all'adozione dell'informatica e delle tecnologie di

rete che appaiono anche superiori rispetto a quanto si può rilevare a livello domestico o individuale.

**Fig. 4 – Utilizzo regolare di Internet da parte di cittadini e imprese  
(% di soggetti di ogni fascia, luglio 2012)**



Fonte: Osservatorio Banda Larga, Between, 2012

Di conseguenza, la tematica dell'incentivazione della domanda rimane di importanza strategica per l'Italia, mentre il Decreto sembra indirizzare solo in modo parziale, e spesso indiretto, tale aspetto.

In altri termini, si continua a lamentare l'assenza di provvedimenti – in parte sperimentati in passato – in materia di bonus, di credito d'imposta, di processi formativi estensivi che possano indirizzare in modo risolutivo questo divario, che rimane critico per lo sviluppo del mercato digitale in Italia.

*Ulteriori aspetti rilevanti dal punto di vista infrastrutturale*

Come noto, nel corso dell'iter di predisposizione del Decreto erano stati contemplati alcuni ulteriori aspetti rilevanti che risultano omessi nell'attuale formulazione:

- **Interferenze televisione digitale.** Il tema delle interferenze tra i servizi a banda ultra larga mobile (nella banda 800 MHz) diventerà rilevante con la progressiva liberazione di tali frequenza e richiede misure specifiche per evitare i disagi agli utenti;
- **Oneri di occupazione del suolo e sottosuolo.** L'abolizione degli oneri per favorire la realizzazione delle nuove infrastrutture strategiche rappresentava un ulteriore stimolo alla loro realizzazione;
- **Sistema informativo nazionale delle infrastrutture del sottosuolo.** Sebbene di difficile attuazione, la misura emendata rappresentava un utile strumento per agevolare il riuso delle infrastrutture esistente, in linea con le migliori pratiche internazionali.

Pur comprendendo la complessità di normare tali materie, esse rimangono di interesse prioritario per definire un quadro di riferimento chiaro e definito, tale da favorire lo sviluppo degli investimenti infrastrutturali.

D'altra parte, vista l'esperienza di attuazione della legge 133/2008 art. 2 in materia di accesso alle infrastrutture civili si segnala la possibile criticità della effettiva attuazione di quanto verrà previsto nel decreto del MiSE di cui al comma 3 dell'art.14.

Infine, le disposizioni per incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture appaiono in linea teorica utili, ma gli ambiti di applicazione (in particolare l'assenza di finanziamenti a fondo perduto) ne rendono difficile l'attuazione per la realizzazione delle reti di nuova generazione ad eccezione di ambiti molto ristretti.

### *Politiche di sviluppo dell'offerta di servizi digitali*

Il Decreto affronta in modo concreto e puntuale alcuni settori verticali, la cui digitalizzazione rappresenta una sfida per il Paese, ma anche una condizione essenziale per lo sviluppo dell'innovazione digitale.

Infatti:

- Da un lato l'azzeramento del divario digitale consente di poter attuare senza limiti territoriali lo **switch-off dei servizi della pubblica amministrazione**, come i rapporti con le imprese (dal 1 luglio 2013) e i rapporti con i cittadini che avranno comunicato il loro domicilio digitale (dal 1 gennaio 2013);
- Dall'altro lato lo sviluppo della **banda ultra larga** richiede un ecosistema di servizi digitali in grado di motivare e sostenere la domanda nelle aree dove si avvierà la banda ultralarga, sia dove interverrà il privato, sia in particolare dove sarà previsto l'intervento pubblico.

Per quanto riguarda i principali settori su cui il Decreto interviene, si riportano di seguito ulteriori considerazioni:

**Scuola digitale:** gli interventi proposti vanno nel verso di modernizzare il sistema scolastico inserendo gli strumenti digitali nei processi di apprendimento. Il Decreto dovrebbe essere completato con alcune norme che tocchino i seguenti aspetti:

- La disponibilità di un'**adeguata connessione a banda larga per le scuole**, commisurata al numero di studenti frequentanti e distribuita in modo diffuso all'interno degli edifici; ad esempio si potrebbe affermare che la connessione a banda larga è tra le dotazioni infrastrutturali obbligatorie delle scuole;

- La previsione che nei **tetti massimi di spesa per le famiglie** stabilito annualmente dal MIUR venga ricompreso il costo dei device tecnologici in uso agli studenti (es. tablet);
- Una più precisa definizione dei **testi scolastici digitali**, utilizzando, al posto di “contenuti digitali integrativi”, la dicitura “contenuti multimediali integrativi”, al fine di limitare il rischio da parte degli editori scolastici di aggirare la norma producendo contenuti in formato chiuso (es. pdf).

**Sanità digitale:** anche in questo caso gli interventi contenuti nel Decreto affrontano alcuni nodi critici della digitalizzazione del comparto sanitario, come l'**interoperabilità** fra i sistemi informatici sanitari regionali e la possibilità di un utilizzo estensivo del digitale per l'archiviazione delle cartelle cliniche. E' possibile tuttavia, proprio in virtù delle norme sull'azzeramento del divario digitale e sulla banda ultralarga, spingere ulteriormente il processo di digitalizzazione della Sanità. Il Decreto dovrebbe quindi essere completato con alcune norme che tocchino i seguenti aspetti:

- Obbligo per le strutture sanitarie di abilitare la **consegna on-line dei referti** (almeno le principali tipologie, es. laboratorio e visite specialistiche senza immagini diagnostiche) al cittadino che lo richiede, non solo attraverso il meccanismo già previsto della PEC come domicilio digitale, ma anche tramite download sicuro dal sito della struttura; potrebbe essere incentivato anche il ricorso (es. per le persone anziane) alla consegna telematica dei referti presso il medico di medicina generale, non solo per ovviare alla scarsa dimestichezza della popolazione anziana con le tecnologie digitali, ma anche per risparmiare loro contatti ad hoc con le strutture solo per il ritiro referti (e conseguenti risparmi per strutture stesse);
- Esaminare anche la possibilità di estendere l'obbligo sopra descritto anche alle procedure di **prenotazione delle prestazioni sanitarie**, che

dovrebbe essere obbligatoriamente consentita anche on-line (visto che non dovrebbe ricadere negli obblighi di comunicazione al domicilio digitale), mentre il pagamento del ticket on-line dovrebbe essere comunque garantito dalla norma sui pagamenti elettronici.

**Comunità intelligenti:** il complesso tema delle Smart Cities e Smart Communities viene affrontato dal Decreto identificando alcuni principi guida e delegandone all’Agenzia per l’Italia digitale l’attuazione. Nonostante la valenza richiamata all’inizio del Decreto, nella sezione specifica si lamenta comunque l’assenza di un chiaro richiamo alle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione quale elemento abilitante le comunità intelligenti.

Inoltre, in vista della definizione del Piano per le Comunità Intelligenti che dovrà formulare l’Agenzia per l’Italia digitale sarebbe opportuno esplicitare nel Decreto alcuni riferimenti normativi in modo che esso si sviluppi con alcuni contenuti obbligatori comuni, evidenziati nel seguito:

- **Raccordo tra il Piano Nazionale delle Comunità Intelligenti e le iniziative sulla banda ultralarga**, perché le Smart Cities costituiscono l’ecosistema di business digitale in grado di sostenere la domanda nelle aree dove si avvia la banda ultra larga. In presenza, come auspicato in precedenza, di un Piano specifico per l’Ultrabroadband a livello Paese, i due Piani devono necessariamente raccordarsi; in assenza di tale Piano, il raccordo deve comunque essere effettuato nelle aree in cui è previsto l’intervento pubblico; può anche essere prevista una specifica raccomandazione nel Piano Nazionale delle Comunità Intelligenti circa l’obbligo di inserire il cablaggio in fibra degli edifici negli oneri di urbanizzazione;
- Obbligo per le Aree Metropolitane ed i Comuni sopra una certa soglia dimensionale (es.100.000 abitanti) di **definizione di una “Roadmap**

**digitale verso la Smart City**”, secondo le Linee Guida metodologiche emesse dall'Agenzia per l'Italia digitale;

- Richiamo al fatto che la "Smart City" deve mettere al centro l'utente (il cittadino o le imprese) disegnando **processi che smaterializzano i servizi**. In quest'ottica il Piano dovrà individuare i servizi / prodotti della PA locale e centrale il cui front office può essere messo online (attraverso “marketplace” cittadini) o in sportelli di prossimità, a titolo di esempio tabaccai, poste, banche.

Roma, 31 ottobre 2012