

## Le strettoie della banda larga

di Serena Sileoni

Come commentato in un articolo del *Corriere della sera* dell'11 novembre scorso a firma di Edoardo Segantini, quello della banda larga è diventato, da tema per i techno-specialisti, argomento di dibattito politico.

Questo perché, polemiche a parte sull'impegno economico del governo – che avrebbe previsto l'ammodernamento delle reti necessarie per la diffusione nazionale della banda larga entro il 2012 – forse è finalmente chiaro all'opinione pubblica che la banda larga è qualcosa in più di uno strumento di maggior efficienza tecnologica. Essa è piuttosto un veicolo fondamentale per imprese e cittadini per viaggiare sull'autostrada della competizione economico-sociale ad una velocità adeguata rispetto agli altri paesi.

La banda larga non è infatti né una semplice innovazione tecnologica né, d'altro lato, la panacea della crisi economica. È piuttosto una infrastruttura necessaria con cui le imprese e i cittadini potrebbero essere agevolati nel compimento di infinite attività quotidiane e al tempo stesso potrebbero ricevere un'offerta maggiormente pluralistica di servizi di telecomunicazione.

La “banda” non è altro, infatti, che la via con cui vengono trasmessi i bit nella rete: più la via è larga, più sono i bit che possono viaggiare contemporaneamente e, di conseguenza, più è rapida e efficiente la trasmissione di dati (suoni, parole, immagini, filmati) in rete. Allargare la banda vuol dire dunque aumentare la quantità di informazioni che è possibile trasmettere riducendo il tempo necessario alla loro comunicazione.

Per fare un esempio, ai “vecchi” tempi della connessione remota la banda era così “stretta” che ci voleva qualche minuto per scaricare una foto, qualche ora per aggiornare un software.

Le cose sono cambiate con l'ADSL, la prima generazione di banda larga che consente oggi a 12 milioni di italiani di usare internet in maniera veloce.

La banda “extra large” di cui tanto si discute è l'ultima generazione di infrastrutture di telecomunicazione che non solo permetterebbe una comunicazione istantanea, ma, soprattutto, consentirebbe che nell'unica autostrada telematica possano viaggiare informazioni e servizi per ora separati, come televisione (con possibilità di ricezione di tutti i canali del globo) e internet. Questo perché l'infrastruttura necessaria per questo tipo di rete è – quanto meno – la fibra ottica, che ha una banda teoricamente infinita, poiché il filamento in fibra di vetro è in grado di trasmettere segnali digitali con una capacità di trasmissione notevolmente superiore a quella dei tradizionali sistemi di trasmissione elettrica.

*Serena Sileoni è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

Diffondere la banda larga vorrebbe dunque dire non soltanto garantire servizi in rete superveloci, ma anche offrire nuove possibilità di sviluppo alle zone periferiche (si pensi all'uso che si può fare nel settore dell'istruzione) e facilitazioni per gli individui con difficoltà di movimento (si pensi al rapporto con la pubblica amministrazione, la sanità o le banche), e infine garantire, grazie all'infinità di canali informativi che si apriranno, quel pluralismo così dibattuto e talora tutelato in maniera assai goffa dal legislatore, come nel caso della *par condicio*.

Lo scopo, infatti, è quello di favorire un immediato ripristino dei necessari livelli di investimento per l'adeguamento tecnologico delle reti di comunicazione elettronica del paese al fine di colmare il gap tecnologico che per il sistema Italia si traduce in un vero e proprio ritardo rispetto ad altre realtà nostre concorrenti nell'ambito di un'economia sempre più globalizzata ed interdipendente e che rischia di accentuare il già evidente divario economico, sociale e culturale tra le diverse aree della nazione.

Perché questa infrastruttura, necessaria (al pari delle altre) alla competitività del nostro paese, possa essere realizzata, occorre tuttavia intervenire sulla rete fisica, con la posa delle fibre ottiche nel territorio italiano, un territorio ancora fortemente diviso e arretrato dal punto di vista delle infrastrutture digitali.

Secondo uno studio del Ministero per lo sviluppo economico–Dipartimento per le comunicazioni, sull'infrastruttura di rete del nostro paese, al 2009, il 13% della popolazione, ossia 7,8 milioni di italiani, non ha una connessione a internet o ha una banda insufficiente, e l'Italia è di quasi 4 punti percentuali al di sotto della media europea per penetrazione della banda larga fissa (mentre è al di sopra per la banda larga mobile). Ciò significa, come il sottosegretario Romani ha riferito alle Camere nell'audizione del 9 giugno 2009, che quasi un italiano su 8 non può usufruire dei servizi della società dell'informazione, vanificando gli sforzi di *e-government* che pure sono stati fatti nel nostro paese.

Per ridurre il *digital divide*, ovvero il gap tra chi può accedere alle nuove tecnologie e chi no, così alto in Italia al punto che il 12% degli italiani non ha neppure i 2 megabit al secondo ritenuti la soglia minima per un paese moderno, il Ministero dello sviluppo economico ha, come noto, varato un piano da 800 milioni per la copertura totale del territorio italiano con una connessione da 2 a 20 Mb/s entro il 2012, che il governo si era impegnato a stanziare, previa delibera del CIPE, con la legge sulla competitività n. 69 del 18 giugno 2009.

L'investimento predisposto avrebbe dovuto o dovrebbe consentire di connettere 2900 centrali in fibra ottica e 1000 centrali con reti wireless (ponti radio), per quelle zone che, poiché scarsamente abitate, non sono convenientemente raggiungibili dalla fibra ottica.

È noto, tuttavia, che di tale piano sono attualmente incerte le sorti.

Ma, come saggezza popolare dice, se i soldi risolvono i problemi, non fanno la felicità.

Le vicende del piano, congelato a novembre per la necessità di contenimento della spesa da Tremonti, e poi sbloccato ai primi di dicembre per essere liquidato in più tranche e poi di nuovo bloccato a metà dicembre, rischiano infatti di deviare l'attenzione o quantomeno di bloccare, oltre al piano, l'individuazione di ulteriori misure che, soldi a parte, potrebbero essere attuate per aiutare il paese a navigare veloce, in ogni senso.

Le casse non sono infatti l'unico ostacolo in tal senso.

Non entriamo nella questione, ben complessa, degli interventi finalizzati all'incentivazione di settori economici.

Molto più modestamente, partendo dal presupposto che lo Stato non può impegnare soldi (e tralasciando la questione se debba), lo sforzo dovrebbe essere quello di consentire operazioni e investimenti privati, prima di tutto, con i quali raggiungere quelli che lo stesso rapporto del Ministero sulla banda larga ritiene priorità: universalità, ovvero garanzia di accesso alla banda larga a tutta la popolazione; supporto ai piani di mercato; rete in fibra.

Queste tre priorità, infatti, non saranno di certo perseguite da investitori privati finché ad essi non verrà data garanzia di ritorno economico e certezza di poter operare in un ambiente normativo e amministrativo stabile.

Che gli operatori privati non possano garantire l'universalità del servizio è infatti un assioma che, a nostro avviso, non può trovare dimostrazione, mentre al contrario trova dimostrazione il fatto che, finché sarà lo Stato a promettere l'ammodernamento della rete, alle condizioni attuali quest'ultimo non sarà realizzato.

Ciò, realisticamente, non implica una rassegnazione a un ruolo meramente passivo dello Stato, quale spettatore di eventuali dinamiche di mercato; vuol dire piuttosto, e sempre realisticamente, riconoscere allo Stato non un intervento diretto in qualità di investitore, ma un intervento indiretto che si sostanzia in primo luogo in una semplificazione amministrativa, questa sì concreto e equo incentivo alla realizzazione dell'infrastruttura, poiché in grado di abbassare – in maniera indistinta per tutti – l'*administrative burden* e i costi di transazione a carico degli operatori e di fornire uno stimolo all'investimento – di nuovo uguale per tutti – in un mercato peculiare, in cui esiste una questione di posizione di vantaggio dell'*incumbent*.

Per risolvere le inadeguatezze della nostra rete e garantire agli italiani una banda larga che è veicolo di innovazione e progresso, non solo tecnologico, si potrebbe pensare innanzitutto ad agevolare quel mercato delle tecnologie che troverebbe profittevole investire sulla banda larga.

Come già sostenuto da tempo questo Istituto (Alberto Mingardi, "La banda larga non è un diritto", in *Vision Monthly*, dicembre 2005) la banda larga può diventare disponibile grazie soltanto «al mercato e all'innovazione. I piani di tanti passati governi, studiati con gli strateghi delle grandi aziende pubbliche, mirati alla cablatura di mezza Italia in regime di monopolio appaiono oggi superati dalla storia e dalla tecnologia. Non è più l'era dei cavi e dei lavori pubblici, bastano pochi ripetitori wireless. La tecnologia viaggia più forte della politica.»

Prima che di soldi (e in presunta assenza di questi), c'è bisogno allora di consentire al mercato della tecnologia di provvedere da sé, attraverso non il varo di piani di finanziamento inattuabili, ma un alleggerimento – a costo zero per lo Stato – dei vincoli che impediscono o frenano gli investimenti nel settore.

In sostanza, si potrebbe spostare l'attenzione dalla banda larga come politica industriale del paese alla banda larga come scelta imprenditoriale degli operatori economici, per stimolare la quale è un punto di partenza garantire a questi ultimi la certezza e l'agilità del contesto giuridico in cui operano, reso già piuttosto complesso, nel caso della banda larga, dalla proprietà unica della rete in capo a Telecom.

Più che farsi promotore e finanziatore della posa delle infrastrutture necessarie all'ottenimento della banda larga, lo Stato dovrebbe pensare a rivestire due ruoli.

Innanzitutto quello di regolatore tra operatori che agiscono in un mercato particolare, dove la rete attuale è della Telecom, che gode dunque di una posizione di vantaggio concorrenziale e contrattuale rispetto a operatori esterni (un simile ruolo sembrerebbe

peraltro in armonia con quello disegnato dalla Commissione europea nella bozza di raccomandazione sull'accesso alle reti di nuova generazione del giugno 2009).

In secondo luogo quello di promotore di uno snellimento delle pratiche amministrative che si sono rivelate ormai incontestabilmente come uno dei principali fattori deterrenti dello sviluppo economico del paese e di attrazione di investimenti. Tra le cause di riduzione della competitività di un paese vi è infatti il rischio amministrativo, ovvero quel rischio di perdita economica o mancato guadagno dovuta a un'amministrazione nella migliore delle ipotesi lenta, nella peggiore inerte e inefficiente, e comunque eccessivamente invasiva al punto da frenare gli investimenti di operatori nazionali e stranieri.

Sulla tendenza alla semplificazione nel settore della banda larga si è già inserito il decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

L'articolo 2 prevede infatti che gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica (ovvero il minimo necessario di intervento per la banda larga) sono realizzabili previa denuncia di inizio attività, con la conseguenza che solo in caso di notifica di riscontro di condizioni legittimanti o di motivi ostativi di sicurezza, incolumità pubblica o salute, il comune può bloccare l'intervento, valendo altrimenti la regola del silenzio assenso.

La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso sono due istituti giuridici pensati dal legislatore all'inizio degli anni Novanta, quando è cominciata ad emergere nella giuspubblicistica l'urgenza di una riforma dell'amministrazione, le cui farraginosità, supremazia rispetto al cittadino e autoreferenzialità stavano diventando evidenze di arretratezza della macchina pubblica e del paese.

Entrambi gli istituti vengono quindi introdotti in via generale dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990, per essere poi destinati a discipline specifiche di settore e parzialmente riformati svariate volte, fino alle modifiche introdotte con la legge sulla competitività n. 69/2009.

In particolare, con la denuncia di inizio attività si consente lo svolgimento delle attività private i cui atti permissivi della PA debbano essere rilasciati senza attività discrezionale, ma soltanto previo accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, da verificare sulla base delle informazioni obbligatoriamente allegata alla denuncia. Alla denuncia, secondo l'art. 19 della legge del 1990, segue infatti l'onere della pubblica amministrazione di verificare, in un termine perentorio, la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge e disporre, eventualmente, un atto inibitorio o ripristinatorio per l'inizio o la prosecuzione di un'attività che si ritenga viziata.

Col silenzio assenso, la cui previsione nell'articolato della legge del '90 non a caso segue quella sulla denuncia di inizio attività, si prevede l'individuazione dei casi in cui il silenzio della pubblica amministrazione in merito ad un'istanza di parte equivalga ad un suo accoglimento. In sostanza, se il termine di verifica concesso dal legislatore all'amministrazione spira senza che questa si sia pronunciata, il privato può ritenere legittimamente accolta la sua richiesta.

Denuncia di inizio attività e silenzio assenso sono due istituti separati concettualmente, ma accomunati funzionalmente. Mentre il primo ha lo scopo di liberalizzare talune attività private rimuovendo la necessità di un atto autorizzativo espresso della pubblica amministrazione (tanto che si discute della natura privatistica o pubblicistica della denuncia), il secondo ha invece lo scopo di semplificare il procedimento e rendere più efficiente l'amministrazione, facendo ricadere sulla sua inerzia l'accoglimento implicito della richiesta del privato.

In realtà, la qualifica della denuncia di inizio attività come atto privatistico introdotto per finalità di liberalizzazione è risultata negli anni sempre più vacillante, specie a seguito della riforma dell'art. 19 ad opera della legge n. 80/2005, la quale, introducendo una disciplina più complessa e soprattutto inserendo nel procedimento momenti e attività tipici del diritto amministrativo, avrebbe fatto un passo indietro, tornando a configurare l'atto in questione non come atto privatistico, ma come atto pubblicistico, inquadrabile nella categoria degli atti abilitativi taciti.

Oltre all'applicazione dei due istituti appena descritti all'installazione di reti e impianti in fibra ottica, l'art. 2 della legge n. 133 prevede la possibilità di posare la fibra ottica nelle infrastrutture civili già esistenti di proprietà pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici, senza oneri per l'operatore (salvo eventuale indennizzo se dall'opera possa derivare un pregiudizio alle infrastrutture civili esistenti). È questa una previsione motivata dalla presenza, nel mercato di riferimento, di un *incumbent* che potrebbe altrimenti ostacolare l'accesso alle infrastrutture a eventuali nuovi operatori.

Entrambe le disposizioni richiamate si inseriscono dunque nel solco di una semplificazione amministrativa specifica per il settore delle telecomunicazioni, e in particolare per quella parte di esso che riguarda l'ammodernamento delle infrastrutture esistenti per il conseguimento della banda larga.

Per proseguire lungo questo orientamento, occorre però estendere le soluzioni di semplificazione a ulteriori interventi, necessari al completamento della banda larga. Estensione che, da un lato, non grava sulle casse pubbliche (e sui portafogli dei contribuenti), dal momento che l'adozione di misure di semplificazione non comporta nuovi oneri per lo Stato; dall'altro aiuterebbe gli operatori a fornire il nostro paese di quelle reti «destinate a trasportare le economie moderne», come ha detto Calabrò il 15 dicembre scorso a Montecitorio.

Ad esempio, sarebbe utile allargare le previsioni citate alle infrastrutture e agli impianti elettrici pertinenti. Inoltre, la semplificazione potrebbe anche investire reti di telecomunicazione differenti e parallele rispetto alla banda larga, come gli apparati con tecnologia UMTS, che rappresenta la tecnologia di telefonia mobile di ultima generazione; o gli impianti radio di trasmissione punto punto o punto multipunto, ovvero i sistemi a rete di tipo wireless. O ancora reti via via soppiantate dalla fibra ottica, ma che possono essere ancora indispensabili in taluni casi, come ad esempio i ponti radio, che sono rimasti validi nelle ipotesi in cui la rapidità di installazione e la moderata capacità richiesta hanno reso inadeguata la fibra ottica (telefonia mobile, segnali televisivi terrestri, etc.).

Sembrano dunque auspicabili ulteriori, puntuali interventi, con i quali completare una semplificazione che non solo non costa nulla, ma che anzi potrebbe risultare vantaggiosa nell'incentivare gli operatori a intervenire, riducendo appunto il rischio amministrativo. Talmente vantaggiosa che si potrebbe addossare loro, a compensazione di un simile sfoltimento burocratico, la responsabilità, verso la pubblica amministrazione e l'ente proprietario o gestore delle reti, di indennizzo delle spese necessarie per le opere di sistemazione e di ripristino delle aree pubbliche interessate.

In conclusione, una ragionata, razionale ma generale semplificazione delle procedure per il completamento della banda larga fissa e mobile e di quelle infrastrutture ad essa pertinenti o parallele avrebbe come primo, evidente effetto quello di agevolare il percorso – finora faticosissimo – per l'installazione degli impianti necessari allo scopo. Gli operatori di comunicazione elettronica sarebbero infatti posti in condizione di poter procedere ad attività di razionalizzazione e modernizzazione della rete, potendo operare in un quadro normativo più chiaro e meno suscettibile di ambigue o contrastanti

interpretazioni applicative, che rendono, incerto il sistema di regole esistenti, molto più dell'affollamento normativo.

Inoltre, avrebbe ulteriori effetti secondari positivi, come l'aumento dell'indotto lavorativo dei relativi fornitori e la riduzione dell'impatto ambientale, poiché gli operatori sarebbero spinti al riutilizzo delle infrastrutture esistenti.

Una tale estensione di procedure semplificate non appare irrealizzabile, se solo si pensi che le ipotesi di applicazione della denuncia di inizio attività e del silenzio assenso sono negli anni aumentate, fino a divenire la regola nel settore dell'edilizia.

Al contrario, non solo essa è realisticamente concretizzabile, ma rappresenterebbe un incentivo per gli investitori privati i quali, se rassicurati di poter operare in un contesto normativo e amministrativo certo e snello, sarebbero senz'altro più allettati ad intervenire. La previsione di un procedimento semplificato, dunque, eviterebbe che la diffusione della banda larga venga rallentata da lungaggini procedurali che avrebbero l'effetto di ostacolare la crescita di un settore fondamentale per l'economia italiana ed europea, settore già di per sé complesso per la presenza di un incumbent in grado di ostacolare l'ingresso nel mercato e per la necessità di alti investimenti: sarebbe già molto avere un quadro amministrativo snello e dalla parte dell'investitore, il quale, solo se appoggiato dall'amministrazione e non da essa ostacolato, avrà modo di garantire quell'universalità di accesso e quella qualità dei servizi di telecomunicazione che rappresenteranno sempre più un'infrastruttura chiave dei nuovi sistemi economici.



## IBL Focus

### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.