

# Reti transeuropee di telecomunicazione a banda larga

Antonio Longo

**Un impegno straordinario per “connettere l’Europa”, fornendo i collegamenti mancanti delle reti infrastrutturali nell’energia, i trasporti, Internet. Parte “*Connecting europe facility*” (Cef), un programma comunitario con 50 miliardi di euro disponibili per strade, ferrovie, reti energetiche, reti a banda larga. Internet veloce sarà finalmente a disposizione di tutti i cittadini europei?**

In un mercato globale sempre più difficile, la Commissione europea ha presentato il 29 giugno 2011 il “*Connecting europe facility*” (Cef), un programma di grande importanza economica e forte impatto politico, che prevede un impegno di base di 50 miliardi di euro per migliorare le reti europee di trasporto, energia e banda larga.

A ottobre, la Commissione europea ha presentato un regolamento<sup>1</sup> con le linee guida per precisare le scelte dei progetti e degli interventi da finanziare nell’ambito del programma. A queste risorse comunitarie dovrebbero aggiungersi, almeno questo è l’intento della Commissione europea, ulteriori risorse del settore pubblico nazionale e privato, attivando i tanto attesi (e discussi) *project bond*, sotto la regia della Banca europea degli investimenti (Bei).

In occasione del lancio del Cef, il presidente José Manuel Barroso ha dichiarato: *«Il meccanismo per collegare l’Europa e l’iniziativa Project bond sono un esempio lampante del valore aggiunto fornito dall’Europa: consentiranno di costruire le strade, le ferrovie, le reti energetiche, le condutture e le reti a banda larga che sono così importanti per i nostri cittadini e per le imprese, fornendo i collegamenti mancanti delle reti infrastrutturali europee che altrimenti non sarebbero costruiti. Questi investimenti favoriranno la crescita e l’occupazione e, allo stesso tempo, faciliteranno il lavoro e gli spostamenti per milioni di cittadini e per le imprese in Europa».*

## Le priorità negli investimenti

All’interno del meccanismo per collegare l’Europa, sono previsti 9,2 miliardi di euro per sostenere gli investimenti in reti a banda larga veloci e ultraveloci e

<sup>1</sup> COM (2011) 657 def.

in servizi digitali paneuropei. La Commissione stabilisce nelle *guidelines* una serie di orientamenti sugli obiettivi e sulle priorità previste per le reti a banda larga e infrastrutture di servizio digitale nel campo delle telecomunicazioni, con la finalità di:

- migliorare la competitività dell'economia europea, favorendo le Piccole e medie imprese (Pmi);
- promuovere l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e l'accesso a tali reti;
- sviluppare un mercato unico digitale.

Si vogliono ridurre le strozzature che ostacolano il completamento del Mercato unico digitale, favorendo la connettività alla rete e l'accesso anche a una infrastruttura di servizi pubblici digitali. Il risultato da ottenere è quello di eliminare le criticità presenti sul lato dell'offerta, testimoniato dal gran numero di fallimenti di imprese e dalla riduzione degli investimenti sulla banda larga e servizi di pubblico interesse, ma di scarsa redditività (per esempio *eHealth*, carta d'identità elettronica, *eProcurement*, interoperabilità transfrontaliera). Anche la domanda di servizi può crescere solo se tutti i cittadini potranno connettersi a reti digitali.

Il pacchetto di proposte prevede strumenti finanziari innovativi che possano sostenere, con un "effetto-leva", gli investimenti pubblici e privati e un cofinanziamento attraverso sovvenzioni nei settori delle infrastrutture per raggiungere, entro il 2020, gli obiettivi dell'Agenda digitale per l'Europa con la copertura universale a 30 Mbps e almeno il 50% delle famiglie possa fruire di velocità superiori a 100 Mbps.

Vengono stabilite priorità per i progetti di interesse comune:

- reti a banda larga ultraveloce che garantiscano la velocità di trasmissione dati di 100 Mbps e superiori;
- reti a banda larga per collegare le regioni insulari e periferiche con le regioni centrali dell'Unione e assicurare in quelle regioni che le velocità di connettività a banda larga permettano la trasmissione dei dati di almeno 30 Mbps;
- sostegno alle piattaforme delle infrastrutture di servizi digitali;
- azioni che permettono di realizzare sinergie e l'interoperabilità tra diversi progetti di interesse comune nel settore delle telecomunicazioni;
- progetti di interesse comune che potranno includere servizi elettronici già attuati nell'ambito di altri progetti comunitari, come il programma Isa "*Interoperability solutions for european public administrations*";
- è prevista la cooperazione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali per promuovere l'interoperabilità fra reti.

La Commissione chiede anche una delega per un periodo indeterminato per modificare la descrizione dei progetti di interesse comune, individuati nell'allegato.

C'è un particolare valore aggiunto nella proposta. Per la prima volta, allo scopo di creare sinergie e in una visione strategica di “sistema Europa”, la Commissione prevede un unico strumento di finanziamento per i tre settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Il nuovo approccio è di grande importanza e può servire da modello anche alle politiche infrastrutturali degli Stati membri.

Inoltre, perseguendo l'obiettivo di reti intelligenti, sostenibili e totalmente interconnesse, il Cef darà un contributo importante alla realizzazione del mercato unico europeo, favorendo la libera circolazione di persone, capitali, prodotti e servizi. Infine, dando credibilità ai progetti infrastrutturali e diminuendo i loro profili di rischio, si potranno attrarre ulteriori finanziamenti da parte del settore pubblico e privato.

Per finanziare l'infrastruttura, ma anche i servizi e le strutture di *governance*, si dovrebbe avviare un processo virtuoso di azioni concertate:

- la Commissione mette a disposizione importanti risorse finanziarie ed è responsabile della pianificazione generale e della selezione dei progetti (eventualmente con il supporto di un'agenzia esecutiva);
- i promotori dei progetti li realizzano sul campo;
- gli Stati membri elaborano piani nazionali per Internet ad alta velocità.

Una mappatura a livello europeo, nazionale e regionale individuerà le lacune della copertura e stimolerà investitori privati e pubblici.

## *Il valore economico e sociale dei servizi su banda larga*

Nell'attuale scenario economico e sociale, assume particolare rilevanza il ruolo delle reti e dei servizi di banda larga. Gli investimenti nelle Tlc, in particolare nelle reti a banda larga e nelle infrastrutture di servizi digitali, sono una condizione necessaria per una crescita economica intelligente, ma anche sostenibile e inclusiva, dell'Unione. Con questo impegno finanziario e con questo regolamento attuativo, l'obiettivo stabilito dall'agenda digitale (entro il 2020 tutti almeno 30 MB e almeno il 50% a 100 mb) è più vicino.

La decisione della Commissione “*Connecting Europe*” è una risposta positiva ai dubbi espressi già nel 2010 dal Comitato economico e sociale europeo<sup>2</sup> su una certa “confusione e vaghezza” del piano di azione contenuto nella comunicazione “Un'agenda digitale europea”<sup>3</sup> e sull'insufficienza degli investimenti nelle reti Tlc, dovuta alle scarse prospettive di profitto in molte situazioni di utilità pubblica e alle difficoltà obiettive delle regioni periferiche. Questo è un forte ostacolo alla creazione di uno spazio unico europeo accessibile, veloce e sostenibile per i governi locali, i cittadini, le imprese, il mondo del *non profit*.

<sup>2</sup> Cese 1628/2010.

<sup>3</sup> COM(2010) 245 def 2.

Non c'è dubbio che l'accesso generalizzato alla banda larga, oltre a rappresentare una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne, è anche elemento fondamentale per il benessere e la e-inclusione di soggetti e intere aree economicamente e culturalmente svantaggiate. Va ricordato che, già nella comunicazione "Colmare il divario nella banda larga" del 20 marzo 2006,<sup>4</sup> si affermava che «l'accesso generalizzato alla banda larga è una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne e costituisce un aspetto importante dell'agenda di Lisbona».

## *Gli effetti positivi nell'economia e nella società*

Tra i progetti di interesse comune che la Commissione individua come finanziabili con questi fondi ci sono:

- le connessioni transeuropee portanti ad alta velocità per le Pp.Aa;
- la fornitura transfrontaliera di PA elettronica basata sull'identificazione e sull'autenticazione pienamente interoperabile (procedure di avvio alle imprese, appalti transfrontalieri, giustizia elettronica, assistenza sanitaria online, in particolare servizi di radiodiagnostica a distanza);
- l'accesso a distanza al patrimonio culturale;
- la sicurezza di Internet per i minori e contro le truffe nell'e-commerce;
- i servizi di energia intelligente per le case e le imprese.

Questi progetti contribuiscono alla crescita economica e favoriscono lo sviluppo del mercato unico, rafforzando la competitività dell'economia europea, anche riguardo alle Pmi; migliorano la qualità della vita di cittadini, imprese e amministrazioni, promuovendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali di Tlc e l'accesso a queste ultime.

L'accesso ai servizi resi possibili dalla banda larga veloce e ultraveloce è fondamentale per aumentare la produttività e la competitività sui mercati mondiali e per creare posti di lavoro (2,6 posti di lavoro sono creati per ogni posto perso investendo in tecnologie dell'informazione e della comunicazione). McKinsey & Company stima un aumento di 10 punti percentuali nella penetrazione della banda larga delle famiglie, che fornisce una spinta al Prodotto interno lordo (Pil) di un Paese che varia dallo 0,9 all'1,5 per cento.

Per esempio, l'accesso veloce alla banda larga può liberare il potenziale di notevoli aumenti di produttività per 23 milioni di Pmi nell'Ue, dando loro accesso a *state-of-the-art software, storage* dei dati e altri potenziali benefici del *cloud computing*.

<sup>4</sup> COM(2006) 129 def.

Gli investimenti in infrastrutture a banda larga veloce e ultraveloce rete avrebbero effetti immediati sulla creazione di nuovi posti di lavoro. Nella sola Germania, la costruzione di reti a banda larga potrebbe creare quasi un milione di posti di lavoro entro il 2020. In Francia, la costruzione di una rete *Fiber-to-the-home* (Ftth) genererebbe 360mila posti di lavoro, con circa 20 miliardi di euro di valore aggiunto. Valutazioni analoghe si possono trovare per tutti i Paesi dell'Unione.

Secondo valutazioni caute della Commissione,<sup>5</sup> i finanziamenti previsti possono attivare investimenti per un totale compreso tra 50 e 100 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati, cioè una parte consistente dei circa 270 miliardi di euro di investimenti a banda larga necessaria per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda digitale.

## *L'assemblea dell'Agenda digitale*

La necessità di un forte impegno europeo in questo settore è stata ribadita unanimemente e con forza anche dalla prima assemblea dell'Agenda digitale, che si è svolta a Bruxelles il 16-17 giugno 2011 presieduta dalla vicepresidente della Commissione N. Kroes, con la partecipazione di oltre 1.000 parti interessate:<sup>6</sup> fornitori di contenuti, costruttori di hardware, investitori e operatori Tlc delle principali imprese a livello mondiale. Gli intervenuti hanno condiviso la valutazione della Commissione, secondo cui l'attuale modello di investimento nelle Tlc è insufficiente per concretizzare la diffusione di infrastrutture di banda larga economicamente accessibili e di alta qualità (velocità, stabilità, costo sostenibile, accessibilità per tutti).

La Commissione aveva già individuato le principali criticità da contrastare per un effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti dall'Agenda digitale europea<sup>7</sup> (una delle sette iniziative Faro della strategia Europa 2020). Il rapido invecchiamento europeo confermato nel Libro verde della Commissione sui cambiamenti demografici rende ancora più urgente intervenire sul fronte della innovazione tecnologica per attenuarne le conseguenze economiche sul lato economico e della qualità delle vite, aiutando anche gli anziani a restare più a lungo soggetti attivi nel lavoro e nella comunità.

<sup>5</sup> Memo 11/709.

<sup>6</sup> Sull'assemblea digitale, vd. [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/daa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/daa/index_en.htm)

<sup>7</sup> COM(2010) 245 def/2.

## Aspetti positivi e criticità

Per avere un quadro sintetico degli aspetti positivi e delle criticità della proposta della Commissione, è utile riportare le conclusioni del Cese nel Parere approvato nella Sessione plenaria del 25 febbraio 2012.<sup>8</sup>

Il Cese è convinto che l'accesso generalizzato alla banda larga rappresenti una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne e condivide il lancio del piano "Connecting Europe". In particolare, ritiene che gli orientamenti proposti dalla Commissione per le reti transeuropee di telecomunicazioni costituiscano una risposta concreta al problema dell'insufficienza di investimenti nelle reti a banda larga.<sup>9</sup> Il Cese osserva tuttavia che:

- le risorse finanziarie devono essere utilizzate in modo ottimale, raggiungendo scopi precisi ed evitando la dispersione di finanziamenti. Il Comitato invita, pertanto, la Commissione a coordinare in modo efficiente l'assegnazione dei fondi previsti dal regolamento con quelli di altre iniziative. Sarebbe opportuno che la Commissione redigesse un rapporto periodico sull'utilizzo di questi fondi;
- i progetti da finanziare devono essere selezionati con grande vigilanza e rigore, per garantire la connettività transeuropea, per favorire le aree periferiche, per aiutare le Pmi ad accedere all'economia digitale e per migliorare la coesione sociale. I progetti finanziati devono, inoltre, promuovere l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, senza le quali il mercato unico digitale resterebbe incompiuto;
- il Cese manifesta perplessità per una certa vaghezza dell'art. 5, laddove prevede un'ampia delega alla Commissione "per modificare la descrizione dei progetti di interesse comune di cui all'allegato", e insiste sull'opportunità che gli atti delegati abbiano precisi limiti di tempo e di merito;
- i progetti da finanziare devono rispettare il principio della neutralità tecnologica, che è fondamentale per un'Internet davvero aperta.<sup>10</sup> I fondi devono essere utilizzati per soluzioni di rete aperte e accessibili su basi non discriminatorie, che permettano quindi l'ingresso sul mercato a nuovi operatori, con tecnologie più efficienti e a costi più sostenibili;
- è necessario realizzare al più presto la mappatura a livello europeo, nazionale e regionale per individuare le lacune della copertura e stimolare nuove iniziative di investitori pubblici e privati. Occorre, inoltre, incoraggiare la cooperazione con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, in modo da rafforzare l'interoperabilità fra le rispettive reti di telecomunicazione.

Infine il Cese ribadisce la sua convinzione sulla necessità di inserire la connessione a Internet nell'obbligo di servizio universale.<sup>11</sup> In attesa di raggiun-

<sup>8</sup> Cese 490/2012.  
<sup>9</sup> Cese 1742/2011.

<sup>10</sup> Cese 362/2011.  
<sup>11</sup> Cese 1915/2008; 1628/2010 e 362/2011.

gere questo obiettivo, che renderebbe l'Ue più competitiva e inclusiva, a ogni cittadino va garantito un accesso pubblico o privato alla banda larga a costi sostenibili.

A queste valutazioni del Cese, possiamo aggiungere che la proposta della Commissione è condivisibile laddove sollecita l'avvio di iniziative finalizzate da parte degli Stati membri per rendere disponibili ai cittadini dell'Ue una rete integrata di contenuti e servizi utili, anche se in essa non viene ancora contemplata la possibilità di prevedere un'identità elettronica europea (eID) per ogni cittadino, in modo da facilitare la prestazione dei servizi elettronici e il commercio online già oggetto di una specifica raccomandazione trasmessa dal Cese.<sup>12</sup>

Lo strumento finanziario deciso dalla Commissione può risolvere un problema che finora ha limitato le possibilità di una forte infrastruttura. L'utilizzo soltanto dei fondi strutturali e del programma "Competitività e innovazione" per infrastrutture di servizi digitali e solo per progetti pilota non costituirebbe una sufficiente massa critica per una diffusione significativa dei servizi digitali. Attualmente gli investimenti in banda larga sono insufficienti in molte regioni per mancanza di concorrenza ed elevato rischio di mercato, ci sono servizi pubblici poco sviluppati e non interoperabili per frammentarietà di soluzioni tecniche. Se si continuasse su questa strada non si raggiungerebbe un vero mercato unico digitale e molti cittadini europei verrebbero esclusi.

Di fondamentale importanza, come sottolinea il Cese, per la prospettazione dei futuri servizi offerti a livello comunitario in Internet resta il principio della neutralità della rete, su cui da più parti sono state manifestate preoccupazioni chiedendo modifiche del quadro regolamentare per rafforzare l'*enforcement* delle autorità nazionali.<sup>13</sup>

## *La questione di Internet nel servizio universale*

Un altro punto essenziale, discusso da anni ma che ormai sembra ineludibile, è rappresentato dalla necessità di inserire la connessione a Internet nel servizio universale. Proprio negli ultimi mesi del 2011, la commissaria per l'Agenda digitale, Neelie Kroes, in sede di riesame della portata del servizio universale ha escluso di poter comprendere i servizi di telecomunicazione mobile e la connessioni ad alta velocità.<sup>14</sup>

La Commissione ha fondato questa conclusione sulla consultazione pubblica lanciata a marzo 2010, al fine di identificare l'approccio migliore per garantire a tutti i cittadini della Ue la disponibilità dei servizi di telecomunicazione di base. Le norme Ue attualmente in vigore in materia di obblighi di servizio universale nel campo delle telecomunicazioni risalgono al 2002<sup>15</sup> e garantiscono a

<sup>12</sup> Cese n. 1628/2010.

<sup>13</sup> Cese 362/11.

<sup>14</sup> IP/11/1400.

<sup>15</sup> Direttiva servizio universale 2002/22/Ce del 7 marzo 2002.

tutti gli europei l'accesso alle reti telefoniche pubbliche e a servizi quali l'accesso di base a Internet. La consultazione aveva l'obiettivo di verificare se le norme e le definizioni relative al servizio universale andassero adeguate per tenere conto dell'avvento del digitale e, in particolare, se fosse necessario estenderle all'accesso a banda larga.

Secondo la Commissaria Kroes «*la consultazione doveva facilitare l'aggiornamento della normativa per garantire che a tutti i cittadini della Ue i servizi di comunicazione ormai essenziali, come l'Internet veloce. Data la rapida evoluzione dei mercati e della tecnologia, nessuno può essere escluso dalla società digitale*».

La Commissione voleva acquisire pareri sui alcuni aspetti fondamentali: quali sono i servizi di base del servizio universale; come garantire a tutti i cittadini europei l'accesso alla banda larga, essenziale per rafforzare la crescita e l'occupazione in Europa; qual è il giusto equilibrio tra un intervento coordinato a livello Ue e la necessità di garantire la flessibilità a livello nazionale, tenendo conto delle forti differenze in termini di *digital divide* tra Paesi e tra aree dello stesso Paese. E infine: come potrà essere finanziato il servizio universale che preveda la banda larga?

I risultati dell'audizione hanno portato la Commissione a rimandare la revisione del servizio universale, perché inserirvi la banda larga comporterebbe un carico pesante per l'industria e ripercussioni sui prezzi per i consumatori in alcuni Stati membri in cui questi servizi sono ancora deboli. Sorprende che, mentre la Commissione mostra una forte sensibilità rispetto alla necessità di far fare all'Unione un salto di qualità decisivo nelle infrastrutture, invece sia ancora molto cauta sull'opportunità di adeguare la normativa sul servizio universale nelle Tlc, che risale ormai al 2002.

Come nei due secoli che abbiamo alle spalle sono state fondamentali per lo sviluppo economico e sociale le infrastrutture dei trasporti veloci e le reti di trasmissione dell'energia, così oggi le telecomunicazioni e, in particolare, la banda larga sono il "sistema nervoso" dello sviluppo di oggi e del futuro. Internet può diventare la spina dorsale di una nuova economia, inclusiva, ecocompatibile, portatrice di più democrazia.

Un'economia che già esiste e vale centinaia di milioni di euro e che nel 2016 potrebbe raggiungere il 5,7% del nostro Pil, aprendo la strada a una nuova occupazione fondata sulle conoscenze informatiche. È stato, inoltre, dimostrato che Internet crea cinque posti di lavoro ogni due che ne fa perdere (pensiamo per esempio all'industria musicale) e aiuta le piccole aziende a crescere e ad aumentare le esportazioni. Senza contare il sostegno alla competitività: dove c'è disponibilità di banda larga si può ottenere una crescita dell'1,5% del Pil. Il settore emergente del *cloud computing* ha già creato in Europa 1 milione di posti di lavoro, mentre se le pubbliche amministrazioni trasferissero i loro servizi sul web potrebbero ottenere notevoli risparmi da destinare alla riduzione delle tasse o al rafforzamento dei servizi sociali.



## *Qualcosa si muove anche in Italia?*

La Commissaria Kroes nella visita in Italia dell'11 aprile di quest'anno, ha richiamato l'Italia a superare il ritardo nelle nuove tecnologie, ricordando che abbiamo un utilizzo della banda larga del 10% inferiore ai livelli di Francia e Germania. Risultato: l'Italia rinuncia a un 1-1,5% extra del Pil. *«Investire nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione conviene»* ha affermato la Commissaria *«le Tlc offrono rendimenti più elevati della maggior parte degli altri investimenti di capitale»*.

Negli ultimi anni si è discusso molto nel nostro Paese sugli investimenti necessari per garantire a tutti i cittadini la banda larga e Internet a una velocità accettabile. Nessuno però era disponibile ad aprire il portafoglio: non la Telecom, che voleva certezze sul futuro della rete; non i *competitors* di Telecom, anch'essi in attesa di scelte definitive sulla rete attuale e comunque non in grado di finanziare la rete di nuova generazione; non il Governo, che aveva promesso 800 milioni di euro di cui poi si sono perse le tracce. Sono significative le vicende della commissione Italia digitale, istituita nel 2006 per monitorare il passaggio del Paese alle nuove tecnologie e limitatasi, invece, a gestire soltanto il passaggio al digitale terrestre!

A marzo 2012 il ministro Passera ha compiuto un passo importante, aprendo la definizione delle politiche di sviluppo sull'economia digitale al contributo di tutte le parti interessate, con la costituzione di una *task force* che avrà il compito di *«analizzare e individuare in tempi brevi le misure da attuare per creare in Italia un ambiente favorevole alle start up innovative»*, ma anche lanciando una consultazione pubblica che coinvolge tutti gli *stakeholders*, cittadini, organizzazioni private o istituzioni pubbliche, in vista della definizione delle politiche di sviluppo del Paese basate sull'economia digitale. È prevista anche la messa a punto di Digitalia, "un pacchetto di spinta" alla digitalizzazione delle imprese e del sistema Paese.

*«Internet non deve fare paura, né si deve credere che sia un problema di qualcun altro, è parte del futuro di noi tutti»* ha detto la Kroes *«Internet è un potente stimolante per un'economia stanca e una reale opportunità per capovolgere in positivo la situazione economica europea»*.