

# Un approccio economico al diritto di accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale\*

Stefano da Empoli

## Abstract

La pandemia ha rivelato ancora una volta come il diritto di accesso a Internet svolga un ruolo chiave nelle società moderne. L'articolo parte dalla constatazione che gli aspetti economici della questione siano stati spesso trascurati rispetto a quelli della copertura della rete, basati su una dimensione principalmente geografica del problema. Come mostrano i dati sull'Italia e su altri Paesi, non basta posare le reti perché il loro uso segua automaticamente. Ciò significa che, al miglioramento della disponibilità di connettività veloce, le famiglie a basso reddito potrebbero rimanere escluse dall'adozione digitale, perdendo le opportunità offerte da Internet e non essendo in grado di tenere il passo con il resto della società. D'altronde, gli attuali strumenti per colmare il divario digitale e combattere la povertà digitale appaiono inadeguati. Come una reliquia di un passato pre-liberalizzazione, nella sua attuale configurazione il servizio universale non include la banda larga e ultralarga (ma neppure tecnologie inferiori). Pertanto, il “Piano voucher”, varato dal governo e attualmente in corso di attuazione, colma un vuoto delle politiche pubbliche, anche se, in attesa di poter effettuare una valutazione sui suoi impatti effettivi, rimane una misura *una tantum*. Una revisione del servizio universale, richiesta dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche in via di recepimento, rappresenta un passaggio urgente. Che dovrebbe portare a un quadro organico e stabile, basato probabilmente su un mix di strumenti (tra le diverse opzioni disponibili, bonus sociali, voucher, dispositivi gratuiti) al fine di ottenere sia equità che efficacia. Solo allora, la digitalizzazione potrà diventare veramente accessibile a tutti.

The pandemic once again has revealed how the right to Internet access plays a key role in modern societies. The article starts from the observation that the economic aspects have often been overlooked compared to the physical network, with its geographic component. As data on Italy and other countries shows, once infrastructures are deployed, their use may not automatically follow. This means that low-income families could stay excluded from the digital uptake, missing out on the opportunities brought by the Internet and not being able to keep up with the Jones'. Current tools to bridge

\*Su determinazione della direzione, il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo in conformità all'art. 15 del regolamento della Rivista

the digital divide and fight digital poverty appear inadequate. As a pre-liberalization relic from the past, universal service does not include high-speed connectivity (let alone medium-speed). Therefore, the “Voucher Plan”, set up by the Italian government and currently underway, fills a policy void. However, if an assessment still needs to be carried out, it remains a one-off measure. A revision of the universal service, required by the European electronic communications code, must be an urgent next step. An all-encompassing and stable framework would probably rely on a mix of tools (e.g., social bonuses, vouchers, free devices) in order to achieve both equity and efficacy. Only then, can digitalization become truly accessible to all.

## **Sommario**

1. Introduzione. – 2. La multidimensionalità dell’accesso a Internet. – 3. Le misure di contrasto alla povertà digitale in Italia: dal servizio universale al piano voucher. – 4. Beni meritori ed esternalità positive: un razionale ulteriore per uno strumento permanente di contrasto alla povertà digitale. – 5. La dimensione economica dell’accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale?

## **Keywords**

accesso a Internet – *digital divide* - servizio universale – voucher - bonus digitale

---

## **1. Introduzione**

L’emergenza pandemica, durante la quale gli strumenti digitali hanno consentito di continuare a svolgere attività che altrimenti sarebbe stato impossibile o quantomeno molto difficile realizzare, ha rimesso al centro dell’attenzione politica e accademica la questione del diritto di accesso a Internet e soprattutto delle differenze nella possibilità di attuarlo.

Se è vero che, in seguito al *lockdown* imposto nel marzo 2020, si è registrata una crescita più che significativa della domanda di servizi digitali, con un elevato ingresso di *first user*, come testimoniano ad esempio i dati sull’e-commerce<sup>1</sup> e sul Sistema pubblico di identità digitale (SPID)<sup>2</sup>, colpisce il numero di italiani che continuano a rimanere esclusi dalla rivoluzione digitale o comunque non in grado di sfruttarne pienamente le opportunità, neppure in circostanze così estreme. Come sostenuto anche in altri Paesi, dove si è osservato lo stesso fenomeno, il *digital divide* potrebbe essere una fonte ulteriore di diseguaglianze sociali, già accresciute dal Covid-19.

Si tratta di un apparente paradosso, rispetto alle promesse di una rivoluzione digitale

---

<sup>1</sup> Nel 2020, secondo le stime di Istat (febbraio 2021), il commercio elettronico è aumentato del 34,6% rispetto all’anno precedente, a fronte di una riduzione complessiva delle vendite al dettaglio pari al 5,4%.

<sup>2</sup> L’ammontare di identità SPID erogate è quasi triplicato nel corso del 2020, passando da 5,7 milioni nel mese di gennaio a 15,5 milioni nel mese di dicembre (Fonte: Agenzia per l’Italia digitale). Per offrire un termine di paragone, l’incremento registrato nel corso del 2019 fu pari al 61%.

che avrebbe dovuto portare semmai a una maggiore eguaglianza, attraverso una rete aperta e decentralizzata in grado di democratizzare l'accesso all'informazione, alla conoscenza e in ultimo al potere<sup>3</sup>. Ma, come già ampiamente osservato<sup>4</sup>, ove a quella rete non si riesca ad accedere o non si abbiano gli strumenti per navigarvi, il divario sociale rischia di aumentare se al contempo gli strumenti digitali incrementano la produttività e il benessere di chi è in grado di usarli. Ad esempio, uno studio tedesco<sup>5</sup> ha rilevato che, rispetto al campione di riferimento, i giovani disoccupati che avevano usato Internet per cercare lavoro lo hanno trovato più rapidamente del 25% rispetto a chi lo aveva cercato con metodi tradizionali, a parità di altre condizioni. Diventa dunque sempre più urgente riflettere su come estendere le opportunità offerte da Internet al numero più ampio possibile di cittadini.

## 2. La multidimensionalità dell'accesso a Internet

Tradizionalmente, il diritto di accesso a Internet è stato declinato soprattutto nella sua dimensione fisica, cioè la disponibilità di una connessione (tendenzialmente fissa) in un determinato luogo. Dunque, le policy per ridurre il *digital divide* si sono concentrate quasi esclusivamente sulla copertura del territorio con una capacità di connessione di qualità adeguata o quantomeno sufficiente. Uno sforzo peraltro reso difficile dal fatto che le tecnologie di telecomunicazione evolvono rapidamente nel tempo e dunque l'asticella della qualità da raggiungere continua ad alzarsi, costringendo le istituzioni pubbliche e gli operatori a un inseguimento dispendioso.

Tuttavia, proprio l'esperienza del Covid-19 ha reso evidente come un approccio basato solo sulla dimensione fisica dell'accesso a Internet rischi di essere limitante.

Secondo l'ultima Relazione Annuale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), soltanto il 37,2% delle famiglie italiane aveva sottoscritto un abbonamento Internet a banda ultralarga, con un divario medio tra disponibilità di connettività e abbonamenti attivati (in altre parole, tra offerta e domanda) pari a un esorbitante 51,7%.

L'emergenza Covid-19 ha sì fatto lievitare il traffico di dati, cresciuto del 44,4% nella rete fissa e del 56,4% in quella mobile nei primi nove mesi del 2020 (con picchi più elevati a marzo e aprile)<sup>6</sup>, ma ha determinato un aumento relativamente contenuto di linee connesse. Se si osserva l'andamento degli accessi con reti FTTC, FTTH e FWA<sup>7</sup>, le tecnologie che permettono una connettività con banda ultralarga, si nota che a settembre 2020 questi erano aumentati soltanto del 18,3% rispetto all'anno prima (un incremento percentuale decisamente minore rispetto a quello registrati nei tre anni precedenti, pari in media al 50,2%). La domanda di nuovi accessi in banda ultralarga

<sup>3</sup> Cfr. M. Castells, *Comunicazione e Potere*, Milano, 2009.

<sup>4</sup> Cfr. J. Van Dijk, *The Digital Divide*, Cambridge, 2020.

<sup>5</sup> P. Kuhn - H. Mansour, *Is Internet Job Search Still Ineffective?*, in *IZA Institute of Labor Economics Discussion paper n.5955*, 2011.

<sup>6</sup> AGCOM, *Osservatorio sulle Comunicazioni – Monitoraggio Covid-19*, n. 2/2020.

<sup>7</sup> Rispettivamente, Fiber-to the-Cabinet, Fiber-to-the-Home e Fixed Wireless Access.

nei due trimestri interessati dal *lockdown* ha subito una lieve accelerazione (+4,42% a marzo e +5,71% a giugno rispetto a tre mesi prima, un tasso di crescita più alto ma tutto sommato non così significativo, date le circostanze eccezionali, se paragonato al +3,89% rilevato prima della pandemia, a dicembre 2019 rispetto a settembre dello stesso anno)<sup>8</sup>.

Questi dati ci danno la misura dell'importanza che rivestono due altri fattori, cioè la possibilità economica di accedere a Internet e la capacità cognitiva e informativa di fruirne nel modo migliore, ai quali occorre aggiungere naturalmente l'interesse effettivo verso il mezzo. Non si può infatti di certo escludere che, anche qualora le altre tre condizioni siano rispettate, un soggetto continui a preferire un paniere di consumo totalmente analogico. Secondo i dati raccolti dall'Ufficio statistico statunitense, nel 2019 il 60% circa di chi non aveva Internet a casa dichiarava di non averne bisogno rispetto a poco meno del 20% di chi invece affermava che fosse troppo costoso<sup>9</sup>. Secondo alcuni studi<sup>10</sup>, peraltro contestati da altre parti<sup>11</sup>, questa presunta mancanza di interesse individuata dalle indagini statistiche potrebbe essere in realtà sovrastimata, nascondendo in molti casi una valutazione basata soprattutto su fattori economici.

Sul tema delle competenze, certamente centrale, si osserva come l'uso abituale degli strumenti digitali, ancorché non sia in grado certamente di livellare il *knowledge gap* esistente tra diversi individui, possa quantomeno consentire una riduzione del divario di competenze digitali<sup>12</sup>, peraltro molto basse in Italia, come si evince anche dall'ultimo *Digital Economy and Society Index (DESI)*<sup>13</sup> disponibile, pubblicato nel giugno del 2020 dalla Commissione europea, che vede l'Italia addirittura ultima nell'indicatore relativo al capitale umano con neppure un terzo dello score massimo raggiunto (laddove Finlandia, Svezia e Estonia, ai primi tre posti del ranking parziale, superano i due terzi, e Paesi come Malta e Bulgaria hanno visto migliorare il proprio punteggio in un anno rispettivamente di 7 e 5 punti).

Secondo quanto ci dicono le statistiche<sup>14</sup>, l'acquisizione di competenze digitali attraverso mezzi informali è molto più frequente che attraverso corsi formali. Il *learning by doing*, spesso accompagnato dal training informale di amici, parenti e colleghi di lavoro, è il mezzo più comune per impossessarsi quantomeno delle competenze digitali di

<sup>8</sup> Fonte: AGCOM, *Osservatorio sulle Comunicazioni*, n. 4/2020.

<sup>9</sup> Dati riportati in T.R. Beard - G.S. Ford - M. Stern, *Bridging the Digital Divide: What Has not Worked But What Just Might*, in *Phoenix Center Policy Paper*, 56, 2020.

<sup>10</sup> Cfr. J.B. Horrigan, *Measuring the Gap. What's the right approach to exploring why some Americans do not subscribe to broadband?*, in *digitalinclusion.org*, 2020.

<sup>11</sup> Cfr. G.S. Ford, "Relevance" and "Price" as Determinants of Internet Non-Adoption: A Review of the Evidence, in *Phoenix Center Policy Bulletin*, 48, 2020.

<sup>12</sup> Secondo il modello di appropriazione tecnologica, sviluppato in S. Bentivegna - G. Boccia Artieri, *Le teorie delle comunicazioni di massa e la sfida digitale*, Bari-Roma, 2019.

<sup>13</sup> Il Digital Economy and Society Index (DESI) è un indice composito, pubblicato annualmente dalla Commissione europea, che compara il livello di digitalizzazione degli Stati membri, sulla base di una serie di indicatori raccolti in 5 cluster tematici (connettività, capitale umano, uso di Internet, integrazione delle tecnologie digitali nelle imprese, servizi pubblici digitali).

<sup>14</sup> Eurostat, *Internet Use in Households and by Individuals in 2011*, riportato in J. Van Dijk, *The Digital Divide*, cit., 69. Nonostante la rilevazione non sia recente, Van Dijk sostiene che in base alle sue osservazioni il trend di fondo è rimasto immutato e si applica non solo all'Europa.

base, utili a un uso non professionale di Internet.

Se tutto questo è vero, una parte significativa dell'eccesso di offerta di connettività in Italia è dunque spiegato dall'indisponibilità economica delle famiglie a sottoscrivere connessioni in banda ultra larga. Questa mancata disponibilità a pagare è certamente, almeno in parte, giustificata dalla possibilità di fruire di servizi succedanei.

Come prova il costante calo degli accessi alla rete fissa registrato negli ultimi anni (peraltro proseguito anche nell'ultimo, caratterizzato dal *lockdown*), nell'esperienza di molte persone una linea fissa residenziale è ad esempio potenzialmente sostituibile da un'utenza mobile<sup>15</sup>, potendo magari disporre di una connessione a Internet sul luogo di lavoro o di studio. È stato tuttavia il Covid-19 a dimostrarci in maniera evidente quanto questa sostituibilità rischi di risultare illusoria. Il lavoro da remoto e la didattica a distanza, tanto per evidenziare i due esempi più eclatanti, necessitano non solo di connessioni fisse ma di prestazioni elevate, specie per nuclei familiari con diversi componenti che hanno l'esigenza di collegamenti contestuali.

In ogni caso, quale che sia il motivo che spinge o meno a fruire di un servizio, è perfino tautologico ricordare che un individuo (o una famiglia) decide di sottoscriverlo solo se il valore atteso che ne ricava è almeno pari rispetto al suo costo. Dunque, la dimensione economica non può che rivestire una centralità primaria nella spiegazione dello scostamento tra offerta e domanda di connettività, anche se come vedremo questo non significa che il problema sia di facile risoluzione.

Come già ricordato, nonostante la dimensione socio-economica sembri avere un forte valore esplicativo rispetto alla mancata sottoscrizione di connessioni a Internet, fin qui il dibattito, non solo in Italia ma anche a livello internazionale, è stato molto più incentrato sull'accesso fisico alla rete e, in subordine, su quello delle competenze digitali, molto meno sull'accesso economico, quantomeno nei Paesi più avanzati (soprattutto nell'Europa continentale).

Sarebbe utile interrogarsi sui motivi che hanno fatto trascurare la variabile economica dell'accesso a Internet nel dibattito relativo alla digitalizzazione e alle cause del *digital divide*. Una prima spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che i prezzi delle tlc, sia fisse che mobili, contrariamente a quelli delle altre *utility*, siano diminuiti negli ultimi 15-20 anni<sup>16</sup>, di fatto mitigando progressivamente la salienza del problema. Eppure, nel bilancio familiare delle famiglie, la spesa relativa ai servizi di comunicazione non è affatto trascurabile, specie se rapportata agli altri servizi residenziali, per i quali sono state previste forme di agevolazione per le famiglie in stato di disagio economico<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Anche se per il futuro è prevedibile una crescente integrazione tra fisso e mobile, specie nel traffico dati, e dunque rispetto alla questione dell'accesso a Internet le due tipologie di comunicazione dovrebbero risultare sempre più come servizi complementari più che sostituti.

<sup>16</sup> Secondo i dati riportati nella Relazione 2020 dell'AGCOM, i prezzi nelle telecomunicazioni sono diminuiti in media del 23% tra il 2010 e il 2019, a fronte di un aumento dell'indice generale dei prezzi al consumo pari all'11%.

<sup>17</sup> Con la delibera 5 aprile 2018, 227/2018/R/idr, l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) ha definito le modalità applicative del bonus sociale idrico per gli utenti domestici residenti in condizioni di disagio economico sociale, consentendone l'erogazione a partire dal 1° luglio 2018 e affiancandolo ai bonus elettrico e gas, istituiti rispettivamente dalle leggi n. 266/05 e 185/08.

Secondo l'ultima indagine ISTAT sulla spesa per i consumi delle famiglie<sup>18</sup>, nel 2019 le famiglie italiane hanno speso mensilmente, in media, 59,3 euro per i servizi di comunicazione (fissa e mobile)<sup>19</sup>, 57,8 euro

per il gas, 51,2 euro per l'elettricità. Per il servizio idrico, secondo l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), le spese nel 2018 sono ammontate complessivamente a 306,3 euro (equivalenti a 25,5 euro al mese<sup>20</sup>).

Alla luce di questi dati, credo sia importante soffermarsi su due questioni.

In primo luogo, mentre per elettricità, gas e acqua sono previsti strumenti permanenti ad hoc rivolti ai consumatori in stato di disagio economico e sociale<sup>21</sup>, per quanto riguarda i servizi digitali non si è finora pensato a nulla di comparabile, nonostante si stia parlando di voci di costo non troppo dissimili tra loro. Naturalmente, solo una parte della spesa in servizi di comunicazione è finalizzata direttamente o indirettamente al consumo di dati<sup>22</sup> e dunque ad Internet, ma si tratta di una percentuale crescente e, secondo il parere dei più, da incoraggiare, grazie agli evidenti benefici sociali che comporta.

In secondo luogo, a fronte del fatto che non tutti ritengano essenziali i servizi digitali e questa percentuale salga in generale tra le fasce più disagiate della popolazione, che sono anche quelle che con minore probabilità usano Internet per esigenze di lavoro (alle quali naturalmente aggiungere le fasce di popolazione più anziana), ma al contempo anche quelle che hanno minori competenze digitali, occorre chiedersi se l'accesso a Internet non debba essere visto come un bene di merito, cioè un bene che la società ritiene giusto venga prodotto (e consumato) a prescindere dalle preferenze individuali.

---

<sup>18</sup> Istat, *Le spese per i consumi delle famiglie*, giugno 2020.

<sup>19</sup> Oltre alla telefonia fissa e mobile e ai relativi apparecchi telefonici, la voce ricomprende anche le spese postali, pari a una spesa media mensile di 1,05 euro.

<sup>20</sup> L'indagine Istat riporta una spesa media mensile delle famiglie per la fornitura di acqua pari a 14,6 euro nel 2019, dato tuttavia sottostimato perché per molte utenze il servizio idrico è compreso nelle spese condominiali. Un problema simile potrebbe verificarsi anche per il gas naturale, rispetto agli impianti di riscaldamento centralizzato.

<sup>21</sup> In particolare i decreti hanno individuato quale strumento per circoscrivere la platea dei cittadini a cui consentire l'accesso al bonus l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (di seguito: ISEE), prevedendo due soglie differenziate per numerosità della famiglia anagrafica (inizialmente ISEE non superiore a 7.500 euro, poi innalzato a 8.107,5 euro dal 1° gennaio 2017 e successivamente a 8.265 euro dal 1° gennaio 2020 ed esteso fino a 20.000 euro per i nuclei famigliari con almeno quattro figli a carico); è stato inoltre stabilito che il bonus deve essere adeguato al numero di componenti della famiglia anagrafica e attualmente deve essere tale da garantire indicativamente una riduzione pari al 30% della spesa lorda per l'elettrico (fino al 31 dicembre 2016 era il 20% della spesa netta) e per il gas al 15% della spesa media al netto delle imposte sostenuta dall'utente tipo. Come riporta la Relazione annuale 2019 di ARERA, nel 2018 sono stati erogati rispettivamente 771.566 e 519.375 bonus elettrici e gas per situazioni di disagio economico. Da sottolineare come la percentuale sia significativamente inferiore alla metà degli aventi diritto, circostanza che ha portato molti osservatori ad auspicare un'erogazione automatica del bonus, a prescindere dalla compilazione dell'effettiva richiesta.

<sup>22</sup> L'indagine Istat riporta una sottovoce "servizi di fornitura accesso a Internet", pari a una spesa mensile di 4,29 euro, che tuttavia va certamente sommata ad altri servizi in bundle che comprendono la fornitura di Internet, relativi sia alla telefonia fissa che mobile e a pacchetti integrati tra le due.



### **3. Le misure di contrasto alla povertà digitale in Italia: dal servizio universale al piano voucher**

Lo strumento storicamente usato nell’ambito delle telecomunicazioni per garantire a tutti, anche agli utenti più svantaggiati per condizioni geografiche o sociali, servizi di qualità a prezzi accessibili è come noto il servizio universale, disciplinato in Italia dal Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003. Nonostante si prevedesse un aggiornamento con cadenza biennale dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale da parte del Ministero dello Sviluppo economico, sentita l’AGCOM, l’elenco attuale appare un monumento al passato che fu. Si contemplano infatti il servizio di fornitura di un accesso alla rete di comunicazione pubblica da postazione fissa, per voce, fax e dati (ad una velocità pari a 56 kbps), il servizio di telefonia pubblica, che permetta anche chiamate gratuite d’emergenza e infine i servizi per i quali siano previste agevolazioni economiche riservate a categorie disagiate, quali famiglie a basso reddito (sconto 50% canone voce) e persone sorde (esenzione totale canone voce). Di fatto Internet viene menzionato per tipologie di connessione del tutto desuete (non certo da oggi) e senza la previsione di benefici economici definiti (come nel caso invece del canone voce). Complice una mancata disciplina europea, intervenuta come diremo solo di recente con il nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche in via di recepimento nell’ordinamento italiano, qualche timido tentativo di riforma per estendere la copertura del servizio universale, quantomeno alla banda larga, è fin qui fallito. Da ultimo, nella delibera n. 258/18/CONS, recante “Condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale”, l’AGCOM prendeva atto dei rilievi espressi dagli operatori in merito a una possibile misura che rendesse disponibile agli utenti che versino in condizioni di disagio economico un’offerta per il servizio Internet a banda larga, ove tecnicamente disponibile e a condizioni di mercato, limitandosi a invitare l’operatore incaricato del servizio universale (TIM) a consentire alle suddette categorie di poter accedere «almeno a un’offerta *flat* per la connessione ad Internet a banda larga a condizioni di mercato». Inoltre, la stessa AGCOM auspicava che anche altri operatori potessero formulare, «ai titolari di condizioni economiche agevolate per i servizi inclusi nel servizio universale, offerte ad hoc per il servizio di accesso a Internet a banda larga». Al momento non sussiste dunque alcun obbligo da parte degli operatori telefonici, incluso l’esercente del servizio universale.

La principale novità degli ultimi anni è stata dunque rappresentata dal “Piano voucher per la connettività in banda ultra larga”, approvato nel maggio 2020 dal Comitato per la Banda Ultralarga (COBUL). Si tratta di misure in larga misura già annunciate e dibattute da diversi anni ma ancora in attesa di attuazione, complici le potenziali criticità rispetto alla disciplina comunitaria degli aiuti di stato. L’emergenza determinata dal Covid-19 ne ha evidentemente reso urgente l’approvazione, allentando anche le maglie della regolazione europea.

Il Piano<sup>23</sup> ha messo a disposizione più di un miliardo di euro per l’erogazione di voucher per la connessione a banda ultralarga, destinati fino a 2,2 milioni di famiglie e a

<sup>23</sup> Per una trattazione più dettagliata del Piano Voucher, cfr. S. da Empoli - G. Massaro, *Il Piano Voucher tra sostegno alla domanda e competitività*, in *i-Com.it*, gennaio 2021.

450.000 imprese in tutta Italia. L'operazione interesserà, dunque, fino all'8,5% delle famiglie italiane e al 9,8% delle imprese. Si tratta di un piano di incentivazione della domanda di connettività a banda ultralarga in favore di famiglie e imprese – cui si affianca un secondo piano indirizzato alle scuole – che prevede l'erogazione di un voucher per l'acquisto di un dispositivo (PC o tablet) e servizi di connettività ad almeno 30 Mbps.

Il Piano è articolato in due fasi: una prima fase, lanciata a novembre 2020 e dedicata esclusivamente alle famiglie in condizioni economiche più disagiate (con reddito ISEE<sup>24</sup> fino a 20.000 euro), per le quali è previsto l'acquisto contestuale di un servizio di connettività e di un dispositivo (pc/tablet); una seconda fase, che dovrebbe partire nella prima metà del 2021, aperta anche a famiglie più abbienti (con reddito ISEE fino a 50.000 euro) e alle imprese, per le quali il bonus offerto riguarda solo la sottoscrizione di un abbonamento Internet.

Se per tutte le famiglie vengono previsti 200 euro per la connettività ad almeno 30 Mbps, per le famiglie con ISEE inferiore a 20.000 Euro il voucher sale a 500 euro, collegandosi anche all'acquisto di un dispositivo (tablet o pc)<sup>25</sup>. Per i voucher riguardanti la connettività, la pre-condizione è che si tratti di nuove attivazioni o di connessioni che implicino un salto di velocità significativo (da meno di 30 a 30-100 Mbps o da 30-100 a 100-1000 Mbps).

Il Piano è certamente un passo in avanti significativo in un Paese dove, a fronte di un importante recupero del gap di offerta di connessioni Internet a banda larga e ultralarga, il divario della domanda con il resto d'Europa non accenna a diminuire, come dimostrano gli indicatori contenuti nell'indice DESI 2020. Tuttavia, se paragonato agli strumenti in campo in altri settori e in un'ottica di medio-lungo periodo, non può che risultare insufficiente.

La sua natura incrementale e, almeno per ora, *una tantum* non consente infatti di definirlo come uno strumento efficace contro la povertà digitale, che, secondo una delle rare definizioni presenti in letteratura<sup>26</sup>, caratterizza gli utenti esclusi da un effettivo consumo digitale per tre ordini di cause: restrizioni all'offerta, mancanza di competenze ICT e/o reddito insufficiente.

In realtà, misure come bonus o voucher, purché continue nel tempo ed efficaci, potrebbero aggredire contemporaneamente tutti e tre i profili che possono caratterizzare una condizione di povertà digitale. Un supporto economico ai consumi consente infatti di aumentare la domanda di digitale, dunque incentivando gli operatori a proporre offerte anche in aree o a categorie di utenti alle quali non lo avrebbero fatto in normali condizioni di mercato e contemporaneamente aumentando le competenze ICT degli interessati, secondo il modello cumulativo e ricorsivo di appropriazione tecnologica

---

<sup>24</sup> L'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) è l'indicatore adottato per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari (sulla base sia del reddito che del patrimonio), ai fini dell'erogazione di particolari agevolazioni per specifici servizi.

<sup>25</sup> Il bonus di 500 euro dovrà essere così ripartito: 200-400 euro per lo sconto sui servizi di connettività per una durata non inferiore a 12 mesi; 100-300 euro sulla fornitura di un personal computer o tablet che è vincolato al contratto di connessione ma diventa di proprietà dopo i 12 mesi.

<sup>26</sup> R. Barrantes Cáceres, *Digital poverty: concept and measurement, with an application to Peru*, Kellogg Institute, WP no. 337, 2007.



descritto in letteratura<sup>27</sup>. In base al quale, la disponibilità di un accesso di qualità elevata ad Internet influisce sull’acquisizione di competenze digitali e, unitamente a queste ultime, a processi di appropriazione tecnologica positiva che genereranno nuovi bisogni di innovazione, in un circolo virtuoso che si autoalimenta.

#### **4. Beni meritori ed esternalità positive: un razionale ulteriore per uno strumento permanente di contrasto alla povertà digitale**

Il dibattito sui beni di merito o meritori ha diviso la letteratura economica e in particolare la scienza delle finanze fin dall’introduzione del termine, coniato nel 1959 dall’economista statunitense di origine tedesca, Richard Musgrave<sup>28</sup>.

Immaginare infatti che ci siano beni o servizi cui la collettività attribuisca valore tale per lo sviluppo morale e sociale della collettività stessa da finanziarli, bypassando le preferenze effettivamente espresse dai soggetti beneficiari, contraddice o comunque rappresenta un’importante eccezione alla tesi della sovranità del consumatore, alla base dell’intera teoria microeconomica. Peraltro non giustificata da evidenti fallimenti del mercato, come nel caso del monopolio o dei beni pubblici. Anche perché, a seconda dell’ampiezza con la quale viene applicata, potrebbe portare a una serie di distorsioni di mercato e a un approccio paternalistico non compatibile con un modello politico pienamente liberaldemocratico<sup>29</sup>.

Fatta questa breve premessa, molti sussidi ai più poveri sono motivati dall’assunzione che trasferimenti monetari universali (es. reddito di inclusione o di cittadinanza) non siano sufficienti a garantire livelli minimi o comunque adeguati di consumo per far fronte ai bisogni fondamentali dell’individuo. Tanto più se a fare le spese di eventuali scelte subottimali di consumo potrebbero essere anche minori o altri congiunti che non ne sono responsabili. Così si spiegano strumenti pubblici di sostegno all’abitazione, al cibo, all’istruzione, alla sanità, alla cultura e ai servizi energetici e ambientali, anche qualora siano previsti meccanismi di sostegno al reddito per le fasce più povere. Gli strumenti possono essere i più disparati, da trasferimenti in natura (es. case popolari) a bonus fiscali o parafiscali fino ai voucher, che nel limitare la libertà di scelta individuale lasciano tuttavia ai cittadini-consumatori il massimo delle opzioni possibili nelle modalità di consumo di un determinato bene o servizio, sulla base delle proprie preferenze. Con l’ulteriore vantaggio di favorire, lato offerta, una fornitura concorrenziale del bene o servizio stesso, con un guadagno atteso in termini di efficienza.

Naturalmente, tutti i sistemi pubblici di sostegno alla domanda di determinati beni o

---

<sup>27</sup> S. Bentivegna - G. Boccia Artieri, *Le teorie delle comunicazioni di massa e la sfida digitale*, cit.

<sup>28</sup> R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York-London, 1959. Il termine in inglese è *merit goods*.

<sup>29</sup> Negli ultimi decenni, l’ascesa dell’economia comportamentale ha messo in evidenza un’ampia casistica di bias rispetto ai principi della razionalità individuale, alla base della teoria microeconomica. In anni più recenti, alcuni studiosi hanno messo in relazione l’economia comportamentale e i beni di merito, confrontando il paternalismo morbido predicato dalla prima con quello medio implicato dai secondi (G. Kirchgassner, *Soft Paternalism, Merit Goods, and Normative Individualism*, University of St. Gallen Law School, Working Paper no. 5, 2015).

servizi hanno dei pro e dei contro. Nel caso di meccanismi come i voucher, i pericoli principali sono essenzialmente quattro: un effetto sostitutivo anziché addizionale sui consumi; una monetizzazione dei voucher con la creazione di un mercato secondario illegale; l'effetto stigma per chi ne fa richiesta e li spende nel proprio contesto sociale; un'offerta non sufficientemente concorrenziale sulla quale la maggiore domanda potrebbe produrre un aumento dei prezzi, vanificando in parte l'impatto della misura<sup>30</sup>. Nel caso delle connessioni a Internet e dei consumi digitali, alcuni di questi rischi non ci sono o non appaiono significativi<sup>31</sup>, altri potrebbero essere mitigati con la dovuta attenzione<sup>32</sup>.

Rimane naturalmente argomento importante di discussione anche il tema del finanziamento di misure strutturali. Nel caso dei bonus elettrico, gas e idrico, la questione viene risolta facendo gravare la relativa componente tariffaria sugli altri consumatori, senza alcun onere per la finanza pubblica. Pur nella diversità dei mercati e dei modelli di regolazione, si potrebbe immaginare una soluzione simile per il sostegno economico all'accesso a Internet oppure, in alternativa, il ricorso alla fiscalità generale. Quest'ultima possibilità sarebbe con ogni probabilità auspicabile se accanto ai servizi per la connettività il sostegno pubblico rivolto ai meno abbienti si estendesse all'acquisto di uno o più dispositivi.

A quest'ultimo riguardo, c'è un altro dato che spicca, specie nel confronto con gli altri Paesi europei. Attualmente, quasi un italiano su due non fa uso o utilizza solo qualche volta all'anno un pc, con valori regionali che oscillano tra il 37,4% del Trentino A.A. e il 55,7% della Campania<sup>33</sup>. Non solo, in tutte le regioni italiane questa percentuale risulta aumentata nell'ultimo quinquennio. Fa eccezione solo l'Emilia Romagna, l'unica regione che registra nel periodo in esame un aumento (pari a 2,6 punti percentuali) nel grado di utilizzo dei pc.

Questi dati sono confermati dai trend di mercato. Rispetto al 2014, nel 2019 le vendite di pc notebook sono diminuite del 28,6%, dei pc desktop del 22,1% e perfino quelle dei tablet hanno segnato il passo (-15,1%)<sup>34</sup>.

Un quadro del genere dà l'idea dell'inadeguatezza del processo di alfabetizzazione digitale del nostro Paese. Ad esempio, a livello europeo, nel 2017, ben il 77% dei cittadini europei aveva utilizzato un pc nel corso degli ultimi 3 mesi, a fronte di solo il

---

<sup>30</sup> Per un approfondimento del tema, cfr. L. Beltrametti, *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Bologna, 2004.

<sup>31</sup> Un mercato secondario è impossibile per i servizi di connettività fissa. L'effetto stigma è decisamente più scarso rispetto ad altri sussidi più visibilmente riconducibili a uno stato di povertà (es. abitazione o cibo). I mercati interessati, sia pure talvolta presentando una concentrazione elevata, sono caratterizzati da un grado sufficiente di concorrenza.

<sup>32</sup> Il punto più problematico, rispetto ai servizi di comunicazione, sembra essere il possibile effetto sostitutivo, che potrebbe ridurre l'efficacia della misura (anche se è utile ricordare che, sotto il profilo dell'equità, questo risultato potrebbe essere apprezzabile, evitando ad esempio di discriminare le vecchie utenze rispetto alle nuove, a parità di condizioni socio-economiche). Qualora si ritenesse di privilegiare i profili di efficacia rispetto a quelli di equità, anche per minimizzare gli impatti in termini di finanza pubblica (o sugli altri consumatori, a seconda del modello di finanziamento impiegato), si potrebbero prevedere vincoli relativi all'accensione di nuove connessioni o all'aumento di velocità delle stesse, come accaduto con il Piano voucher attualmente in via di attuazione.

<sup>33</sup> Fonte: Istat.

<sup>34</sup> Fonte: Anitec-Assinform.

58% degli italiani, ultimi in Europa. Se è vero che il personal computer non è l'unico strumento per svolgere attività online e che la via italiana alla digitalizzazione sembra passare sempre di più da *device* mobili e in particolare da smartphone, è pur vero che si tratta di uno strumento che consente di condurre più agevolmente attività più complesse e in media più qualificate (ad esempio, un'attività professionale ma anche semplicemente di scrittura).

## **5. La dimensione economica dell'accesso a Internet: verso una revisione del servizio universale?**

L'emergenza pandemica ha dimostrato anche ai più reticenti osservatori l'utilità degli strumenti digitali, basati sulla possibilità di accedere a una connessione adeguata a Internet. Naturalmente, passata la fase critica, possono cambiare i bisogni e ciò che era prima considerato accessorio tornare ad essere percepito come tale dopo. Tuttavia, questa possibile direzione, indirizzata verso un ritorno al passato piuttosto che a una conferma e anzi a un consolidamento di ciò che il Covid-19 ha innescato, rischierebbe di allontanare l'Italia dagli evidenti benefici della trasformazione digitale sulla produttività ma anche sugli stili di vita.

Già prima della pandemia, lo *smart working* incominciava a diffondersi<sup>35</sup> ed è probabile che, dopo aver dimostrato i benefici per le organizzazioni e i lavoratori, potrà essere confermato ed anzi esteso in una logica più sistematica e meno emergenziale (con un impatto positivo non solo sulla produttività ma anche sull'ambiente e sulle congestioni da traffico). Per quanto riguarda l'istruzione, certamente la vita scolastica e universitaria, salvo casi particolari (es. studenti lavoratori o distanti geograficamente), non può non concepirsi senza una sede fisica. Tuttavia, è del tutto auspicabile che la necessaria relazione fisica sia sempre più arricchita dalla possibilità di accedere alle opportunità che Internet offre (non solo per l'assegnazione dei compiti, come già avviene attualmente, ma per scopi che integrano il modello didattico tradizionale, es. video educativi o progetti collaborativi a distanza).

Riferendoci dunque a misure di sostegno ai consumi, che possano accelerare la trasformazione digitale della società e dell'economia italiana, è indispensabile chiarire una differenza fondamentale tra i bonus elettrico, gas e idrico, da un lato, e un meccanismo strutturale che incentivi la domanda digitale dei percettori di redditi più bassi.

Se ridurre il costo dell'energia o dell'acqua, attraverso forme di sostegno alla domanda (o anche di efficienza energetica), può generare quello che nell'economia dell'energia è noto come “effetto rimbalzo”, che risulta in un incremento del livello dei consumi e dunque nella produzione di un'esternalità ambientale negativa<sup>36</sup>, il sostegno alla do-

---

<sup>35</sup> Secondo l'edizione 2019 dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, nel 2019 i cosiddetti “*smart worker*” – definiti come lavoratori dipendenti che godono di flessibilità e autonomia nella scelta dell'orario e del luogo di lavoro, disponendo di strumenti digitali per lavorare in mobilità – erano circa 570mila, in crescita del 20% rispetto al 2018.

<sup>36</sup> La diminuzione della spesa per usi energetici dà luogo sia a un effetto sostituzione (aumentando la convenienza dei servizi energetici nel paniere di consumo) che a un effetto reddito (derivante dal maggiore potere d'acquisto complessivo) che producono un aumento del consumo di energia.

manda per alleviare forme di povertà digitale crea un'esternalità ampiamente positiva, sia per gli effetti di rete che produce ma soprattutto per l'acquisizione e il consolidamento di quelle competenze digitali fondamentali per traghettare l'economia e più in generale la società verso il futuro. Un ottimo motivo per perseguire finalmente questi concomitanti obiettivi positivi in strumenti di policy strutturali, efficienti e calibrati su una visione multidimensionale dell'accesso a Internet.

Purtroppo, come già detto a più riprese, l'attuale dibattito in materia è stato finora dominato dalla dimensione dell'accesso fisico. Lo dimostrano, da ultimo, le discutibili restrizioni al Piano voucher che alcune Regioni<sup>37</sup> hanno posto, basate ancora una volta su una chiave di lettura esclusivamente geografica della questione del *digital divide*. In base ai dati preliminari a disposizione<sup>38</sup>, questi vincoli, che hanno escluso i principali centri abitati, privilegiando le aree più svantaggiate geograficamente, rischiano di limitare significativamente l'impatto della misura, peraltro non consentendo il raggiungimento del plafond di spesa previsto.

In una prospettiva di scenario, il pericolo di questo *decoupling* intellettuale tra la dimensione economica e quella fisica dell'accesso a Internet è che nel prossimo futuro *digital divide* e disegualianze sociali possano aggravarsi anziché ridursi. Con il progressivo miglioramento della copertura infrastrutturale e in assenza di strumenti strutturali ad hoc, con ogni probabilità i benefici andranno prevalentemente a chi è meglio posizionato dal punto di vista socio-economico per fruirne appieno mentre i ritardi di chi non può permettersi di accedere a Internet aumenteranno<sup>39</sup>.

Per risolvere o quantomeno mitigare questi effetti, è probabilmente necessario pensare a un mix di strumenti. Prima di tutto occorre tuttavia mettere mano a una seria riforma del servizio universale, guidata dall'atteso recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>40</sup>, che prevede un'evoluzione dello stesso «al fine di rispecchiare il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e della domanda degli utenti». Il Codice fa un riferimento esplicito a «un accesso adeguato e a prezzi accessibili a Internet a banda larga» e afferma perentoriamente che «una delle esigenze fondamentali del servizio universale consiste nel garantire che tutti i consumatori possano accedere, a un prezzo abbordabile, a un servizio di accesso adeguato a Internet a banda larga». Successivamente prevede che gli Stati membri «dovrebbero adottare misure appropriate» qualora i prezzi al dettaglio per servizi adeguati di accesso a Internet non fossero economicamente accessibili ad alcune categorie di utenti, tra i quali i «consumatori a basso reddito». Per tali consumatori gli Stati membri «potrebbero offrire un sostegno

---

<sup>37</sup> Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria e Toscana.

<sup>38</sup> Cfr. la dashboard in continuo aggiornamento resa disponibile da Infratel S.p.A., il soggetto gestore del Piano.

<sup>39</sup> Secondo l'analisi econometrica condotta in A. Sen - C. Tucker, *Social Distancing and School Closures: Documenting Disparity in Internet Access among School Children*, in *ssrn.com*, 26 aprile 2020, i bambini provenienti da famiglie a basso reddito (e appartenenti ad alcune minoranze razziali, con particolare riferimento a quella afro-americana) che vivono in aree con maggiore diffusione di Internet conseguivano già prima della pandemia risultati scolastici relativamente peggiori della media della relativa area rispetto a quelli che vivono in aree dove Internet è meno diffuso.

<sup>40</sup> Direttiva (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

diretto a fini di comunicazione, che potrebbe rientrare nelle indennità sociali o buoni o pagamenti diretti destinati a tali consumatori». Inoltre, ed è un’ulteriore novità rispetto alla configurazione tradizionale del servizio universale, almeno in principio, «tali opzioni o formule tariffarie dovrebbero essere offerte da tutti i fornitori di servizi di accesso a Internet», dunque senza affidare il servizio universale a un unico soggetto, evitando, laddove possibile, distorsioni di mercato.

Il Codice non esprime dunque una chiara preferenza per uno strumento rispetto a un altro, lasciando al singolo Stato membro di decidere quello più adatto, a seconda del contesto e del caso sul quale si interviene. Tuttavia, nel caso degli utenti a basso reddito, la scelta sembra restringersi principalmente a uno strumento simile a quello adottato nei servizi di pubblica utilità, un bonus digitale (che darebbe luogo di fatto a una tariffa sociale), che andrebbe a ridurre proporzionalmente il costo della connessione a Internet, senza distinguere tra diverse tipologie, o a un voucher, versato al consumatore che possiede determinate caratteristiche sotto forma di sussidio monetario<sup>41</sup>, che, diversamente da quanto accaduto con il Piano in via di attuazione, potrebbe essere versato sotto forma di sussidio diretto al consumatore.

Nelle loro caratteristiche di base, senza contemplare modelli ibridi che sono in realtà sempre possibili, i due strumenti presentano sia pregi che difetti. Nel caso dei bonus, si potrebbe rispettare maggiormente un criterio di equità, garantendolo a tutti i consumatori sotto una determinata soglia di reddito ISEE, perdendo però in efficacia (laddove uno dei principali obiettivi dichiarati è proprio quello di aumentare la penetrazione della domanda digitale). Con il voucher potrebbe invece prendere forma un intervento più mirato verso chi non ha ancora una connessione a Internet o dispone di una tecnologia non adeguata. D’altronde, proprio per le sue caratteristiche di uniformità, il bonus potrebbe essere facilmente versato in automatico, a prescindere da una richiesta del consumatore che ne ha diritto, mentre il voucher richiederebbe un’attivazione da parte dell’utente, limitandone dunque l’utilizzo effettivo. Difficilmente però, a differenza del voucher, il bonus potrebbe essere lo strumento adatto per coprire anche le spese per eventuali *device*, oltre a quelle di connessione, che rappresentano la spesa diretta per l’accesso a Internet, ma non certo quella totale.

Anche se, proprio per i *device*, potrebbero essere usati strumenti diversi, specie nei casi più critici nei quali è difficile ipotizzare che basti un contributo, sia pure significativo, all’acquisto. In questi casi, sono ipotizzabili altri meccanismi, come la fornitura in natura. È il caso, ad esempio, di famiglie a basso reddito con diversi figli in età scolare, per i quali si possono prevedere soluzioni ad hoc. Va in questa direzione il cosiddetto “kit digitalizzazione”, approvato con la legge di bilancio 2021<sup>42</sup>. La misura prevede che ai nuclei familiari con un reddito ISEE non superiore a 20.000 euro annui, con almeno uno dei componenti iscritti a un ciclo di istruzione scolastico o universitario non titolari di un contratto di connessione Internet o di un contratto di telefonia mobile, che si dotino del sistema pubblico di identità digitale (SPID), sia concesso in comodato gra-

<sup>41</sup> In realtà, nel Piano voucher il sussidio è versato direttamente ai fornitori presso i quali i consumatori decidono di spenderlo. La ragione principale è quella di prevenire truffe o comunque usi impropri del voucher.

<sup>42</sup> L. 178/2020, approvata il 30 dicembre 2020.

tuito un dispositivo elettronico dotato di connettività per un anno o un bonus di valore equivalente. L'obiettivo della disposizione è presto detto, come recita testualmente il testo della legge di bilancio. Ovvero «ridurre il fenomeno del divario digitale e favorire la fruizione della didattica a distanza». Naturalmente si può disquisire se andassero precisate meglio le caratteristiche dei dispositivi ammessi alla misura, anche per evitare usi impropri, e se questo tipo di interventi andasse modulato in base al numero dei componenti in età scolare.

Quel che è certo è che occorrerebbe ragionare su queste questioni in maniera organica, individuando soluzioni stabili che consentano di contemperare principi di efficienza ed equità, contribuendo a ridurre i divari digitali del nostro Paese. In questo senso, una revisione del servizio universale, che recepisca la lettera ma soprattutto lo spirito del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, sarebbe un primo importante passo per affrontare la questione.