

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

**LA TRASFORMAZIONE DIGITALE:  
SFIDE E OPPORTUNITÀ  
PER L'ECONOMIA ITALIANA**

Giovanni Battista Amendola

Alfonso Balsamo

Gloria Bartoli

Franco Bassanini

Emanuela Ciapanna

Fabrizio Colonna

Riccardo De Bonis

Tommaso Di Tanno

Giuseppe Ferrero

Alessandro Fontana

Alfonso Fuggetta

Giovanna Labartino

Francesca Mazzolari

Antonio Nicita

Luigi Paganetto

Antonio Perrucci

Lucia Tajoli

N. 1-2020

Rivista di  
**Politica Economica**

Direttore: Giampaolo Galli

Chair del Board: Stefano Manzocchi

**Advisory Board**

Barbara Annicchiarico

Mario Baldassarri

Riccardo Barbieri

Leonardo Becchetti

Andrea Boitani

Massimo Bordignon

Luigi Carbone

Elena Carletti

Alessandra Casarico

Stefano Caselli

Lorenzo Codogno

Luisa Corrado

Carlo Cottarelli

Francesco Daveri

Sergio Fabbrini

Eugenio Gaiotti

Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice

Paolo Guerrieri

Luigi Guiso

Elisabetta Iossa

Francesco Lippi

Marcello Messori

Salvatore Nisticò

Luigi Paganetto

Ugo Panizza

Marcella Panucci

Andrea Prencipe

Andrea Filippo Presbitero

Riccardo Puglisi

Pietro Reichlin

Francesco Saraceno

Fabiano Schivardi

Lucia Tajoli

Gilberto Turati

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE:  
SFIDE E OPPORTUNITÀ  
PER L'ECONOMIA ITALIANA

<b>Introduzione</b> .....	pag. 5
Giampaolo Galli	
<b>Le tecnologie digitali al tempo di Covid-19</b> .....	» 21
Alfonso Fuggetta	
<b>Innovazione digitale e stagnazione della produttività: un <i>puzzle</i> difficile da risolvere</b> .....	» 37
Gloria Bartoli, Luigi Paganetto	
<b>Rivoluzione digitale e futuro del lavoro. Quali le politiche necessarie in Italia?</b> .....	» 59
Alfonso Balsamo, Alessandro Fontana, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari	
<b>L'Europa e la sfida digitale</b> .....	» 77
Giovanni Battista Amendola	
<b>Connettere l'Italia</b> .....	» 93
Emanuela Ciapanna, Fabrizio Colonna	
<b>Trasformazioni digitali e competitività internazionale delle imprese italiane</b> .....	» 107
Lucia Tajoli	
<b>Le tasse e le attività digitali</b> .....	» 123
Tommaso Di Tanno	
<b>Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali</b> .....	» 137
Franco Bassanini, Antonio Perrucci	
<b>L'economia del dato tra mercato e privacy</b> .....	» 153
Antonio Nicita	
<b>Tecnologia, finanza, moneta e istituzioni</b> .....	» 165
Riccardo De Bonis, Giuseppe Ferrero	

# La trasformazione digitale: sfide e opportunità per l'economia italiana

## Introduzione di Giampaolo Galli

- *La pesantissima crisi che stiamo attraversando ha obbligato milioni di persone a lavorare, studiare, informarsi, tenere rapporti sociali online. Senza le connessioni digitali, i lockdown non sarebbero stati possibili o avrebbero portato al caos e al collasso dell'economia.*
- *Dobbiamo far leva su questa realtà per recuperare il forte gap dell'Italia rispetto al resto d'Europa in materia di digitalizzazione dell'economia e delle società. Il momento di agire è ora. Se tornassimo allo status quo ante pandemia avremmo perso, colpevolmente, un'occasione irripetibile.*
- *Dopo i necessari provvedimenti di ristoro delle perdite per imprese e famiglie, occorre pensare al rilancio. La creazione di un ecosistema favorevole alla digitalizzazione, come definito nei documenti della Commissione europea, è il principale strumento per favorire la crescita economica. È altresì il necessario complemento dell'altro pilastro per il futuro dell'Europa, il Green New Deal.*

Si stima che, a causa della pandemia, ad aprile oltre tre miliardi di persone siano state messe in *lockdown*; una gran parte di queste sono rimaste connesse, per motivi di lavoro, di studio, di relazioni sociali, grazie alla straordinaria diffusione dell'economia di bit. Quasi ovunque hanno continuato a funzionare, pur con molte difficoltà iniziali, le attività che possono essere svolte online; tra queste la scuola e l'Università, buona parte delle pubbliche amministrazioni, i servizi finanziari e assicurativi, l'informazione. Hanno continuato a funzionare i sistemi di pagamento e gli acquisti online; sono rimasti connessi coloro che non potevano non esserlo e cioè tutti i *decision maker* nel settore privato e nel settore pubblico, a cominciare da coloro - dai ministri, ai banchieri centrali, ai sindaci dei più sperduti paesini con i relativi staff - che dovevano prendere le decisioni su come sostenere l'economia durante le chiusure. Come argomenta nel suo saggio Alfonso Fuggetta, senza le connessioni online i *lockdown* non sarebbero stati possibili, oppure avrebbero comportato il caos e il collasso dell'economia.

Anche l'Italia, che pure prima dell'epidemia risultava uno dei paesi più arretrati in Europa per quanto riguarda la digitalizzazione, ha retto abbastanza bene. Anche grazie ai provvedimenti dell'autorità e agli sforzi dei gestori delle telecomunicazioni, le reti hanno retto ad una crescita del traffico che è più che raddoppiato rispetto all'anno

precedente. Rallentamenti e guasti, se si sono verificati, sono stati localizzati e di breve durata; non risulta che ci sia stato un aumento dei reclami all'autorità da parte degli utenti o delle associazioni delle imprese e dei consumatori. Dopo un'iniziale fase di incertezza, la maggior parte delle scuole, anche quelle elementari, hanno ricominciato a funzionare online in buona parte del Paese; i medici di base e molti specialisti hanno imparato a fare le ricette online, che in Italia stentavano a decollare, e anche a fare semplici diagnosi e prescrizioni a distanza. Stando a un'indagine condotta da Confindustria, nella prima metà di aprile oltre un quarto dei dipendenti (quasi tutti quelli non impegnati in lavori manuali) delle 4.500 aziende intervistate ha svolto la propria attività in *smart working*, un bel salto, se si pensa che il 95,2% dei lavoratori italiani non aveva mai lavorato da casa.

Non meno importante è l'uso delle piattaforme di comunicazione per mantenere le relazioni con amici e parenti: per bambini e adolescenti, questo è stato un fattore decisivo che ha consentito di sopportare la chiusura delle settimane scorse, come lo è stato per le persone anziane, specie se sole.

Nel momento in cui scriviamo (metà maggio), gli italiani sono in attesa di una app che, nel rispetto della normativa sulla privacy, dovrebbe garantire il tracciamento dei contatti, una delle condizioni per una ripartenza in sicurezza.

Dunque, facendo di necessità virtù, in questi mesi abbiamo adottato le tecnologie digitali, come era nelle intenzioni dei governi e dell'Unione europea, ma su una scala che nessuno dei tanti provvedimenti presi negli anni scorsi era mai riuscito a realizzare.

È questo il momento per far fare un salto di qualità all'Italia. La riapertura deve essere l'occasione per recuperare posizioni in Europa, sul piano delle infrastrutture di rete, della disponibilità della banda ultra larga e del 5G, dell'utilizzo delle potenzialità del digitale per rendere più efficienti i processi produttivi e le pubbliche amministrazioni. Il momento è adesso. Se lasciamo perdere questa occasione, avremo perso un treno importante per l'Italia, specie nel momento in cui occorre trovare i modi per rimettere in moto la crescita dopo la terribile crisi che stiamo attraversando.

L'Italia deve imboccare la via della trasformazione digitale come uno degli assi strategici per lo sviluppo dell'economia nei prossimi anni, come è negli auspici del Governo e, soprattutto con l'insediamento della nuova Commissione, dell'Unione europea: *green deal* e digitalizzazione sono stati individuati dalla Presidente Ursula von der Leyen come i due assi portanti della strategia per lo sviluppo del continente. I due obiettivi sono strettamente collegati, perché il *green deal* è realizzabile solo con un nuovo impulso alla crescita economica, quale può oggi venire dall'adozione delle nuove tecnologie.

Fra i tanti ostacoli che rallentano la digitalizzazione dell'Italia, oltre a fattori oggettivi - come lo scarso orientamento delle nostre amministrazioni all'efficienza dei servizi per gli utilizzatori finali e la prevalenza della piccolissima dimensione fra le nostre imprese - vi sono diffuse diffidenze nei confronti della tecnologia, alcune delle quali sono motivate - ad esempio, in materia di fisco o di privacy - e richiedono risposte adeguate, come si cerca di fare in alcuni contributi di questa monografia.

Il filo rosso che tiene insieme i saggi di questa monografia - il secondo numero della rinnovata Rivista di Politica Economica - è la convinzione che gli ostacoli vanno superati, in qualche caso rimuovendo paure, in altri risolvendo problemi reali, perché la digitalizzazione per l'Italia è ancor più strategica che per gli altri paesi europei. Un certo *technology pessimism* che sembrava prevalere in Italia, e forse in Europa, non è giustificato. Ogni sforzo va fatto per creare un ecosistema paese che favorisca gli investimenti e la trasformazione digitale dell'economia.

## 1. L'Italia e il ritardo di produttività

La prima ragione che induce a considerare particolarmente strategica la digitalizzazione in Italia è che, come dimostra con dovizia di argomenti il saggio di Gloria Bartoli e Luigi Paganetto, l'Italia è il paese europeo che da almeno due decenni ha avuto il più basso tasso di crescita della produttività. Anzi, con riferimento alla produttività totale dei fattori, l'Italia ha registrato addirittura degli arretramenti, cosa che è accaduta in pochissimi altri paesi al mondo. È quindi paradossale che in Italia ci sia chi ha paura della produttività. Paesi che sono molto più avanti di noi nella crescita della produttività e del reddito pro-capite, come gli Stati Uniti e la Germania avevano, prima della crisi da Covid-19, la piena occupazione. Ciò mostra che non è vero che la crescita della produttività si traduce in perdita di posti di lavoro. È cionondimeno vero, come si argomenta nel saggio di Alfonso Balsamo, Alessandro Fontana, Giovanna Labartino e Francesca Mazzolari, che gli aumenti di produttività indotti dall'introduzione di tecnologie particolarmente *disruptive* comportano transizioni a volte dolorose e, soprattutto, vanno governati, in particolare attraverso politiche attive del mercato del lavoro, per orientare e formare i lavoratori, anche in età adulta. Citando dal saggio di Fuggetta (cui si rinvia per una spiegazione approfondita di cosa siano davvero e cosa significhino per la società le nuove tecnologie): «Le tecnologie digitali incidono su relazioni sociali e politiche, ridefiniscono prodotti e servizi, li rivoluzionano, ne creano di nuovi e inaspettati. Sono strumenti da conoscere a fondo e da applicare con creatività e intelligenza, e non semplicemente da comprare, montare

e utilizzare in modo superficiale e inconsapevole». Insomma, non basta fare qualche corso di informatica nelle scuole o sui posti di lavoro; occorre formare dei cittadini capaci di operare e creare in un ecosistema in gran parte nuovo.

Il secondo motivo per cui la rivoluzione digitale va considerata con particolare attenzione in Italia è la demografia. Un numero decrescente di persone in età di lavoro dovrà mantenere un numero crescente di pensionati. La soluzione di questo *puzzle* sta o in un aumento dell'immigrazione, cosa che si scontra con limiti politici evidenti, oppure in un forte aumento nella produttività di chi lavora. A chi teme, citando lavori dell'OCSE, che una buona parte dei lavori di oggi fra pochi anni non esisterà più, si risponde in due modi. In primo luogo, va detto che in qualche misura questo è quello di cui abbiamo bisogno: occorre che un numero decrescente di persone riesca a produrre tanto quanto è necessario per mantenere un numero crescente di pensionati. La seconda risposta a questa preoccupazione è che, come argomentano le stesse ricerche dell'OCSE, si svilupperanno nuovi lavori che sostituiranno quelli ormai divenuti obsoleti.

Queste risposte si scontrano con vari ordini di obiezioni che vengono affrontate nei saggi di questa monografia. La prima obiezione va al cuore del problema e muove dalla constatazione che negli ultimi due decenni la produttività, misurata dalla contabilità nazionale, è stata stagnante in quasi tutti i paesi avanzati.

## 2. Il *puzzle* della produttività stagnante

Guardando i dati della contabilità nazionale, sembra riproporsi oggi il problema che si pose il premio Nobel per l'economia Robert Solow, alla fine degli anni Ottanta: la produttività la si vede ovunque, salvo che nelle statistiche della contabilità nazionale. Va detto che i fatti si incaricarono di rispondere a quella domanda, perché negli anni Novanta l'aumento di produttività divenne ben visibile e, anzi, generò quell'eccesso di euforia nelle Borse di tutto il mondo che viene ricordato con il nome di *bolla delle dot.com*. Nel saggio di Bartoli e Paganetto si propongono varie spiegazioni del *puzzle*, osservando in particolare come sia cresciuta negli ultimi decenni la distanza fra un'élite di imprese con performance stellari e la grande massa di imprese che non ha saputo adattarsi alla sfida della digitalizzazione. Qui preme sottolineare due punti. Il primo è che non si può dire che la trasformazione digitale crea milioni di disoccupati e, al tempo stesso, che non genera aumenti di produttività. Ovviamente, una delle due narrazioni deve essere sbagliata. Il secondo è che, secondo la maggior parte degli economisti, gli aumenti di produttività non si vedono per ora, neanche negli Stati Uniti, per l'effetto combinato di due fattori.

Un primo fattore è l'esaurirsi degli effetti della prima ondata tecnologica, quella che ha visto la diffusione di internet negli anni Ottanta e Novanta. Il secondo è l'onda lunga della recessione del 2009 che, come tanta recente letteratura ha messo in evidenza, ha avuto conseguenze importanti sul potenziale di crescita dell'economia, ciò che gli economisti definiscono effetti di isteresi. Se questo è vero, probabilmente saranno ancora una volta i fatti a smentire i pessimisti. La visione ottimista della tecnologia si basa sulla natura di *general purpose technology* del digitale e il precedente storico dell'elettricità: la caduta del tasso di crescita della produttività sarebbe un fenomeno temporaneo, in attesa delle nuove applicazioni del digitale. E, in ogni caso, rimane il controfattuale: cosa sarebbe successo alla produttività se non ci fosse stata la digitalizzazione?

### 3. Produttività e misurazione del benessere

Uno dei tentativi di risolvere il *puzzle* della produttività fa leva sulla difficoltà di includere nella misura del PIL i benefici non monetari che i consumatori ricevono dall'uso di internet. Al di là degli specifici risultati a cui giunge questa letteratura, è utile aver presente che la misura convenzionale del PIL non coglie - come è stato spesso fatto notare - alcuni "mali" che pesano sul benessere delle persone; ad esempio, il PIL non incorpora il malessere individuale e sociale derivante da fattori quali l'inquinamento, il riscaldamento globale, la congestione urbana, le diseguaglianze, le pandemie. Alcuni paesi, tra cui il nostro, hanno iniziato a misurare questi fattori che sono riassunti in indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES). Guardando agli sviluppi del digitale, va visto anche il rovescio di questa medaglia: il PIL non coglie anche fattori che invece migliorano il benessere delle persone. Chi ha un cellulare oggi ha a disposizione, gratuitamente, quasi tutto lo scibile umano in tutte le lingue, un sogno che nessuna enciclopedia avrebbe mai potuto contemplare. Con un cellulare si possono facilmente ottenere informazioni che sono un multiplo di ciò che possono contenere l'enciclopedia britannica o la Library of Congress; si può leggere tutta la letteratura mondiale, si possono leggere i giornali di tutti i paesi, si può ascoltare la propria musica preferita, quale che sia, si possono guardare quadri, opere d'arte, paesaggi, foto di famiglia, si può rimanere in contatto con gli amici in qualunque angolo del globo, si possono studiare i sentieri di montagna, oppure le strade delle città, si possono esprimere le proprie opinioni sui social network, avere dei *follower* ecc. Il fatto, però, che tutte queste cose non siano acquistate separatamente dai consumatori, fa sì che esse non siano incluse nella misura del PIL; eppure, è evidente che hanno un valore per le persone e per la società nel suo complesso. Forse questi sviluppi stanno determinando un progresso umano e sociale,

sostanziale e non effimero, che è paragonabile a quello che si realizzò con l'invenzione della stampa o l'introduzione della scuola dell'obbligo. Inoltre, le nuove tecnologie sono dei moltiplicatori dei diritti, perché le persone sono più informate, si aggregano più facilmente e hanno maggiore facilità a promuovere le proprie cause. Questa realtà pone delle sfide alle *élite* tradizionali in tutti i campi - dal giornalismo, alla religione, alla politica, all'arte - e pone dei temi, importantissimi, che vengono affrontati nel saggio di Antonio Nicita, ma, in questo contesto, sottolineano lo spessore dei temi che vengono trattati sotto il titolo apparentemente tecnico di "problemi di misurazione".

#### **4. Dualismo nel mercato del lavoro**

Come argomentano Balsamo *et al.*, la digitalizzazione ha creato nuovi dualismi sul mercato del lavoro; in effetti, un certo numero di nuovi lavori sono *low jobs*, cioè lavori poco pagati, precari e a bassa qualifica. Naturalmente, tutte le grandi rivoluzioni tecnologiche hanno avuto effetti di questo tipo, ma per i valori di fondo che le ispirano, le nostre società democratiche non tollererebbero transizioni dolorose quali quelle che segnarono tutte le tappe della rivoluzione industriale, con abbandono delle campagne, migrazioni di massa, formazione di quel ceto urbano di diseredati che solo con il tempo sarebbe stato capace di darsi rappresentanze politiche e sindacali e far valere i propri diritti. Ma è difficile immaginare che si sia oggi di fronte a fenomeni paragonabili a quelli. Le indagini statistiche ci dicono che i lavori dequalificati riconducibili alla digitalizzazione - del tipo dei *gig works* - sono una percentuale bassissima del totale dei lavoratori; molte analisi sul campo ci dicono che spesso questi sono secondi lavori e che le persone non desiderano essere inquadrate come lavoratori dipendenti; infine, sappiamo che basta poco - una legge o anche una sentenza - per obbligare i datori di lavoro a garantire maggiori diritti a queste persone. Queste considerazioni non sono fatte per negare che in alcuni casi il problema esista, ma solo per dire che esso non è enorme e - laddove esiste - può essere risolto adeguando alla nuova realtà gli strumenti, normativi e contrattuali, di cui le società democratiche dispongono ormai da decenni.

#### **5. Automazione e *well-being* dei lavoratori *blue collar***

Se poi la questione viene posta in termini di conseguenze sul benessere (nel senso letterale di *well-being*) dei lavoratori *blue collars*, i possibili effetti negativi vanno messi sul piatto della bilancia rispetto a un'altra conseguenza importante e spesso sottovalutata della digitalizzazione

del lavoro, che è la liberazione dalla fatica umana: la robotizzazione delle catene di montaggio (o meglio delle isole di produzione) rappresenta un formidabile salto nella qualità del lavoro in termini di riduzione della fatica. Come argomentano Fuggetta e Balsamo *et al.*, l'attuale ondata di automazione sta liberando l'uomo da mansioni per lo più routinarie, faticose, poco interessanti. Al tempo stesso molte delle innovazioni a cui assistiamo aprono la strada a nuove occupazioni, intense da un punto di vista cognitivo e quindi più gratificanti.

## 6. L'Europa nella sfida globale

Il saggio di Giovanni Amendola ci ricorda quanto siano state importanti le molte iniziative dell'Unione europea nello stimolare i paesi membri a favorire l'innovazione tecnologica (prima ICT, poi digitalizzazione) e fa il punto sulla situazione competitiva dell'Europa rispetto a Stati Uniti e Cina.

Guardando agli indicatori DESI della Commissione, che sintetizzano una miriade di informazioni dal lato dell'offerta e della domanda, risulta che la Danimarca, con un punteggio di 0,76, è il paese più avanzato al mondo in termini di digitalizzazione, seguita dalla Corea del Sud e da altri sei paesi europei, nell'ordine Paesi Bassi, Finlandia, Regno Unito, Norvegia, Svezia e Svizzera. Australia, Giappone, USA e Canada seguono leggermente distanziati dai paesi leader, ma sopravanzano Germania, Spagna e Francia e, a maggior ragione, l'Italia (0,51). La Cina ha un indicatore pari soltanto a 0,45 e si colloca dietro agli USA (0,67), alla UE (0,59), all'Italia e anche alla Russia (0,48).

A conclusioni diverse si giunge se si guarda al lato dell'offerta e si valuta la posizione competitiva dell'Europa sulla base di quanto i produttori europei partecipino alla creazione di valore nel cosiddetto ecosistema digitale.

Secondo uno studio recente, basato su un *panel* di circa 180 grandi imprese, questo vasto comparto era pari nel 2018, a livello mondiale, a quasi 4.300 miliardi di euro (il 5% del PIL mondiale), ed era composto per il 31,8% da terminali (ad esempio smartphone), per il 30,7% da servizi di telecomunicazione, per il 15,2% da servizi internet, per il 12,3% da *information technology*, per il 5,9% da contenuti audio-video, per il 4,2% da apparati utilizzati per realizzare le reti di telecomunicazione. Secondo lo studio, nel periodo 2009-18 l'insieme di queste imprese è cresciuto ad un tasso medio annuo dell'8%, mentre il sottoinsieme delle imprese europee è cresciuto ad un tasso medio pari solo all'1%. Il peso dell'ecosistema digitale europeo si è dunque ridotto significativamente rispetto all'intero comparto a livello mondiale: segnatamente, la quota dei produttori europei si è quasi dimezzata, passando

da 20,9% nel 2009 a 11,7% nel 2018. Dominano, invece, nel comparto digitale le imprese nord-americane con circa il 48% del mercato mondiale, seguite dalle imprese asiatiche con oltre il 38%.

In parte, questa modesta performance europea dipende dalla stagnazione dei ricavi degli operatori di telecomunicazione dovuta a politiche volte a creare concorrenza e a trasferire ai consumatori i vantaggi dell'innovazione tecnologica. Un risvolto di queste politiche è che il mercato europeo delle telecomunicazioni risulta molto frammentato, con ricavi stagnanti, ed una notevole difficoltà ad effettuare gli ingenti investimenti necessari per la transizione alla *Gigabit Society*.

Un altro settore in cui l'Europa appare in ritardo è quello dei servizi internet. Se si considerano le prime 30 *internet company* in termini di capitalizzazione, 18 sono USA e 7 sono cinesi, con l'Europa che può contare solo su una grande *internet company* (la svedese Spotify). Si tratta di un dato che induce a giustificata preoccupazione, considerando che nel periodo 2009-18 il mercato dei servizi internet è cresciuto su scala globale ad un tasso medio annuo pari al 27%. L'Europa rischia, dunque, di rimanere ai margini di un mercato globale in straordinaria espansione.

## 7. L'Italia: a che punto siamo?

Il saggio di Emanuela Ciapanna e Fabrizio Colonna fa il punto sulla situazione dell'Italia e documenta come essa soffra di un notevole ritardo nella diffusione delle tecnologie digitali. Il già citato indice DESI della Commissione europea colloca l'Italia al 24esimo posto in Europa, posizione praticamente invariata sin dal 2014, e dietro a Ungheria, Cipro e Slovacchia. Peggio dell'Italia fanno la Polonia, la Grecia, la Romania e la Bulgaria. L'Italia si colloca un po' meglio, alla ventesima posizione, per quanto riguarda la connettività, ossia la disponibilità di infrastrutture a banda larga; siamo un po' sopra la Francia, ma assai distanziati dalla Germania e dalla Spagna che occupano, rispettivamente, l'undicesimo e il nono posto. Dal lato dell'offerta, il divario è riconducibile alla minore copertura della rete fissa, in particolare di quella ultraveloce (oltre i 100 Mbit/s), solo in parte compensata da quella mobile. Emergono ampie eterogeneità a livello territoriale che penalizzano, con l'eccezione di alcune grandi città, le regioni del Mezzogiorno; per fare un solo esempio, in alcune aree meridionali molti ragazzi sono stati esclusi dalla prosecuzione delle lezioni scolastiche online a causa delle carenze nella disponibilità di computer e di connessioni in numero sufficiente. Dal lato della domanda, pesano la bassa efficienza delle pubbliche amministrazioni, la struttura frammentata del settore produttivo, le scarse competenze digitali della popolazione. Anche secondo questi autori, la scelta del regolatore

europeo di privilegiare la concorrenza ha determinato una eccessiva frammentazione dell'offerta e può aver ridotto la capacità dei grandi operatori di rete di effettuare gli investimenti nelle nuove tecnologie in fibra ottica.

In conclusione, appare evidente la necessità di proseguire gli sforzi di investimento, nelle aree più redditizie così come nelle zone bianche. Nel primo caso, particolare attenzione va rivolta al contesto economico e regolamentare, che possa incentivare gli investimenti privati e la domanda di servizi; nel secondo, bisogna rafforzare e rendere più efficiente l'intervento pubblico, anche snellendo le procedure burocratiche. Dal lato della domanda, si evidenzia l'opportunità di un'accelerazione del processo di digitalizzazione delle procedure pubbliche, nonché il rafforzamento e il coordinamento dei processi locali che, associati a un innalzamento delle competenze digitali della popolazione, potrebbero indurre guadagni di efficienza nella Pubblica amministrazione e accrescere la produttività delle imprese.

A queste considerazioni si può aggiungere che è essenziale dare stabilità alla *governance* della digitalizzazione, che ha subito un gran numero di cambiamenti in funzione delle scelte, sempre mutevoli, dei diversi governi e che ha generato confusione e sovrapposizioni di competenza. Il recente rapporto della Corte dei Conti dedica al tema un capitolo che fa una certa impressione, anche in chi ben conosce i bizantinismi della nostra amministrazione. Per lo sviluppo del 5G è poi assolutamente essenziale, come affermato nel saggio di Amendola, accelerare e semplificare le autorizzazioni amministrative e rivedere la regolazione delle emissioni elettromagnetiche, portando i limiti ai livelli raccomandati dall'Europa.

## 8. La competitività digitale delle imprese italiane

Un caso di studio che spiega bene cosa voglia dire l'affermazione di Fuggetta citata sopra è contenuto nel saggio di Lucia Tajoli, che analizza la collocazione competitiva delle imprese italiane nell'export digitale. Secondo le stime dell'UNCTAD, nel 2018 il valore dell'*e-commerce* ha raggiunto ben 25,6 trilioni di dollari a livello globale, equivalente a circa il 30% del PIL mondiale; nello stesso anno, un quarto della popolazione mondiale di età pari o superiore a 15 anni (1,45 miliardi di persone) ha effettuato acquisti online. La percentuale di acquirenti online transfrontalieri rispetto a tutti gli acquirenti online è aumentata dal 17% nel 2016 al 23% nel 2018. Malgrado la straordinaria espansione di questo mercato, solo il 14% delle imprese italiane dichiara di avere ricevuto ordini online, una percentuale al di sotto della media UE; da questi ordini si genera solo l'11% del fatturato.

La principale considerazione che emerge dalla ricerca di Tajoli è che l'export digitale, per avere successo, richiede molto di più rispetto all'attivazione di un canale di vendita online. Occorre, infatti, ridisegnare molti aspetti dell'intero processo di vendita e distribuzione - e in alcuni casi anche alcune fasi di produzione - per sostenere le vendite online con una logistica e una distribuzione adeguate e appropriati sistemi di pagamento e di assistenza post-vendita ai clienti, che su questo canale sono particolarmente esigenti. Si tratta, quindi, di una modalità di internazionalizzazione che non può essere vista come una banale estensione delle esportazioni di tipo tradizionale.

Complessivamente, le imprese intervistate sembrano consapevoli delle potenzialità delle diverse tecnologie digitali, in maniera anche trasversale sulle diverse fasi del processo di entrata in un mercato estero. Tuttavia, emergono anche una serie di problematicità e c'è una certa "diffidenza" nei confronti dell'appropriatezza e adattabilità di algoritmi e dati abilitati dalle tecnologie digitali, soprattutto in alcune fasi (ideazione, *pricing* e marketing) e nei settori del cosiddetto *made in Italy*, dove l'eccellenza e l'immagine del prodotto sono ancora imprescindibilmente legati alla creatività e alla qualità delle risorse umane.

In sintesi, digitalizzare le vendite all'export è un buon affare, ma non è facile perché richiede di ridisegnare in modo piuttosto radicale i processi che stanno a monte e a valle della vendita.

## 9. Le politiche pubbliche e la regolazione

Date queste premesse, è evidente che il compito principale delle politiche pubbliche è quello di dar seguito alle indicazioni della Commissione europea, volte a creare un ecosistema favorevole agli investimenti e alla digitalizzazione. Ciò è particolarmente vero in Italia, dove le principali azioni da fare per recuperare il ritardo nella digitalizzazione sono le stesse che si auspicano da anni per rilanciare la produttività della nostra economia. In cima alla lista delle priorità, come sottolineano Bartoli e Paganetto, ci sono azioni volte a rendere efficienti le pubbliche amministrazioni e il sistema giudiziario. Usando le loro parole: «Fra le principali difficoltà per il rilancio sia dell'economia italiana sia dell'innovazione digitale vi sono l'incertezza delle regole, l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche, la mancanza di capacità tecniche e amministrative per progettare e realizzare gli interventi pubblici necessari alla crescita della produttività». E poi ancora: «La riforma della giustizia civile è la principale misura di politica industriale in Italia».

Se queste sono le priorità assolute del sistema Italia, è però evidente che ci sono criticità specifiche del settore che devono essere affrontate e che riguardano fondamentalmente quattro aree: la tassazione, la concorrenza, la privacy e i sistemi di pagamento.

**a. La tassazione** Il saggio di Tommaso Di Tanno muove dalla constatazione che l'economia digitale, e più in generale l'economia basata sugli *intangible*, rende obsoleto il mantenimento di un sistema di tassazione delle attività *cross border* basato sull'esistenza di una stabile organizzazione e la riconducibilità della stessa a requisiti di carattere fisico; sistema che comporta la non tassazione dei redditi prodotti nei mercati in cui si opera ma solo, eventualmente, in quelli di origine. Questa constatazione è generalmente riconosciuta in sede OCSE, ma fino ad ora non è stato possibile trovare un accordo su un modello alternativo. In questo contesto l'Unione europea, pur fra mille contraddizioni, ha dovuto prendere atto di quanto dannosa questa situazione risulti per la creazione di un *Digital Single Market* che pure costituisce una delle sue priorità, nonché della volontà, manifestata da alcuni suoi importanti stati membri, di dare luogo all'introduzione di una tassazione, temporanea e sostitutiva, avente lo scopo di riequilibrare lo squilibrio prodottosi. Ma anche in sede europea il necessario consenso unanime non è stato trovato, anche per il timore di ritorsioni da parte degli Stati Uniti. L'Italia, seguita dalla Francia, ha così introdotto una sua *Digital Service Tax* (in versione europea), che Di Tanno esamina nei più reconditi dettagli (visto che non tutti i servizi digitali sono tassabili, ma solo alcuni di essi), facendo capire al lettore che, a meno di ulteriori chiarimenti che però sono assai improbabili, questa tassa che è già in vigore e dovrebbe essere pagata entro il prossimo febbraio, contiene notevoli contraddizioni ed è sostanzialmente inapplicabile.

Appare, dunque, assai forte l'esigenza di tornare ad affrontare la materia a livello internazionale e comunque almeno europeo.

**b. La concorrenza** L'espansione progressiva del ruolo delle grandi piattaforme digitali ha provocato una consistente erosione dei margini di molte imprese (inizialmente, soprattutto operatori TLC e dell'audiovisivo, editori ed agenzie di pubblicità), che hanno reagito denunciandone il ruolo dominante assunto nei mercanti digitali che, secondo gli operatori tradizionali, sarebbe imputabile anche all'assenza di regolamentazione delle loro attività. Da questa considerazione muove il contributo di Franco Bassanini e Antonio Perrucci, che sottolinea come, almeno fino allo scandalo di Cambridge Analytica - scandalo essenzialmente politico che ha riguardato una particolare azienda - l'opinione prevalente, presso il mondo scientifico ed ancor più presso gli

utenti: «tendeva a riconoscere a questi soggetti significativi meriti in termini di gamma, innovazione, prezzi dei servizi offerti, meriti tali da sopravanzare o almeno controbilanciare i loro limiti sotto il profilo della privacy e della concorrenza, ed anche i rischi che ne discendevano sotto il profilo della manipolazione delle informazioni e della libera e corretta informazione delle opinioni e perfino delle scelte democratiche dei cittadini».

Si è qui di fronte a un classico dilemma della politica della concorrenza: da un lato, le imprese acquisiscono posizioni dominanti perché i loro prodotti sono apprezzati dai consumatori, dall'altro, le posizioni dominanti attirano l'attenzione delle autorità, ma anche della pubblica opinione, in quanto sono esposte al rischio di abusi e possono rallentare il ritmo dell'innovazione. Questo dilemma è stato fino ad oggi presente nell'azione della Commissione europea, che pure è stata certamente più incisiva di quella dell'autorità americana.

Al momento, le opinioni di autorità e studiosi sembrano divise. Da un lato, vi è chi ritiene che gli strumenti classici dell'antitrust, basata su analisi caso per caso, siano sufficienti, anche se richiedono di essere adeguati alla nuova realtà, riguardo a temi non marginali quali la definizione del benessere del consumatore e del mercato rilevante, nonché la misurazione del potere di mercato. Questa è in sostanza la posizione assunta dal Rapporto Crémer, prodotto non più di un anno fa, dalla Commissione europea.

Dall'altro, vi è una diffusa opinione secondo cui è necessario un nuovo approccio, basato su una regolazione più incisiva. Questo secondo approccio è quello adottato dalla nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen. Il rapporto *Shaping Europe's Digital Future*, pubblicato dalla Commissione il 19 febbraio scorso, segna, secondo Bassanini e Perrucci: «il passaggio definitivo da un approccio minimalista ad una strategia coordinata per contrastare il potere delle grandi piattaforme digitali e restituire all'Europa una sovranità digitale». Le novità che si intravedono leggendo questo ambizioso documento sono davvero molte e non possono essere riassunte in poche righe.

In questa sede, si possono formulare due auspici. Il primo è che le nuove regole siano formulate a livello dell'Unione europea e non dei singoli stati membri, perché altrimenti si frammenterebbe il mercato interno e si allontanerebbe l'obiettivo, che è davvero essenziale, del Mercato unico digitale. Il secondo è che la "sovranità europea" in materia digitale venga effettivamente perseguita, come è scritto nel Rapporto della Commissione, "non contro qualcuno", bensì definendo regole uguali per tutte le imprese "indipendentemente dalla loro nazionalità". Vanno evitati nuovi conflitti commerciali con l'amministrazione americana o anche chiusure rispetto alle imprese americane che non farebbero che ritardare l'innovazione tecnologica.

Occorre invece creare un effettivo *level playing field* per tutte le tipologie di imprese e, soprattutto, bisogna far leva sulle energie e le competenze che certamente non mancano per superare i ritardi dell'Europa, ormai chiaramente individuati, nei molti settori che alimentano quell'insieme di cambiamenti che sintetizziamo con l'espressione di "trasformazione digitale".

**c. Big Data fra mercato e privacy** Nel suo saggio, Antonio Nicita scava in profondità in quella nuova disciplina che è l'economia dei *Big Data*. Una celebre copertina dell'*Economist* di qualche tempo fa equiparava i dati al petrolio. Questo confronto, se volto a mostrare la rilevanza del capitalismo digitale *data driven* come produttore di valore rispetto al settore petrolifero, ci offre un'analogia corretta. Ma - argomenta Nicita - le analogie terminano qui. I dati personali, utilizzati come input per costruire transazioni digitali ad alto valore aggiunto, non hanno un prezzo di mercato, non sono misurabili, non hanno proprietà privata. I dati, al contrario del petrolio, possono essere riprodotti, riutilizzati e riorganizzati. In Italia, il Garante della Privacy, l'Autorità Antitrust e l'Autorità di regolazione delle comunicazioni hanno condotto una indagine conoscitiva comune, volta ad analizzare diversi aspetti connessi ai *Big Data*. La questione di fondo è, da un lato, come preservare le enormi efficienze del *platform capitalism* senza doverne sopportare gli aspetti più negativi sotto il profilo della tutela dei dati personali, della riduzione del pluralismo online, della concentrazione di mercato; dall'altro, come governare i molti *trade-off* che si possono presentare tra tutela della privacy, tutela della concorrenza e anche tutela del pluralismo e della libertà d'informazione. Uno degli aspetti più innovativi del regolamento europeo GDPR riguarda la previsione del diritto alla portabilità dei dati. Una concreta portabilità dei nostri dati può, in effetti, costituire un meccanismo di disciplina concorrenziale sul mercato. Resta, tuttavia, un tema, nuovo e rilevante, nella definizione del dato come bene economico: quando subordiniamo la "cessione" del dato al rilascio di un "consenso", ciò significa che stiamo assistendo a un passaggio di proprietà del dato?

È in ogni caso evidente che i dati siano un bene economico assai complesso che richiede un nuovo approccio economico al tema della privacy. E così si potrebbe immaginare che alcuni tipi di dati (ad esempio quelli di tipo sanitario) possano essere diffusi solo in forma anonima e mai - nemmeno con il consenso del titolare - associati ad una specifica identità. Al tempo stesso, altri dati potrebbero essere ceduti solo con il consenso del titolare (ad esempio dati storici sui propri profili di consumo), oppure ancora senza consenso ma riconoscendo al titolare un valore economico di scambio (ad esempio i dati sulla navigazione di determinati siti web o motori di ricerca), oppure, infine, senza consenso e senza compenso (per esempio per dati

frammentati non strutturati, come la raccolta di dati di traffico stradale attraverso sensori capaci di assorbire dati elaborabili e virtualmente associabili a una determinata identità).

Il punto centrale è che riconoscere a chi generi un dato la proprietà dello stesso significherebbe rendere esplicita, su un vero e proprio mercato dei dati, la transazione tra chi genera il dato e chi lo acquisisce pagando un prezzo, oppure offrendo un servizio o corrispondendo un'utilità. Ad oggi, questo tipo di transazioni esplicite, almeno tra l'originario produttore del dato e chi lo acquisisce per fini industriali, non avviene sul mercato. Diventa allora importante comprendere che la questione della cessione del dato, e della sua valorizzazione economica, non rileva solo per la tutela della privacy, ma anche al fine della costruzione giuridica, oltre che economica, di un vero e proprio mercato dei dati.

**d. La finanza digitale** Tra i tanti temi che richiedono l'attenzione delle autorità di regolazione vi è quello, specifico ma nondimeno di grande importanza, dell'impatto delle nuove tecnologie sulla finanza e sui sistemi di pagamento. Come ci ricordano nel loro saggio Riccardo De Bonis e Giuseppe Ferrero, due ricercatori della Banca d'Italia, già oggi, e da molto tempo, la gran parte delle transazioni avvengono per via elettronica. Ciò non toglie che siano in corso innovazioni radicali, rappresentate innanzitutto dal *Fintech*, espressione che comprende: «tutte quelle innovazioni, legate alla tecnologia, che possono dare luogo a imprese, applicazioni, processi e prodotti in grado di determinare effetti sull'offerta di servizi finanziari». In pratica, si tratta di imprese che, a differenza delle banche, si specializzano in un solo segmento dell'attività finanziaria, come ad esempio: gestione di strumenti di pagamento, offerta di prestiti, *crowdfunding*, gestione del risparmio. Il *Fintech* è poco sviluppato in Europa, ma lo è di più negli Stati Uniti e, soprattutto, in Cina.

Dovrebbe essere ovvio che, laddove le attività di queste imprese sono uguali a quella delle banche, deve essere uguale anche la regolazione. Questa affermazione è tuttavia tutt'altro che banale, dal momento che ancora non si è consolidata una posizione della autorità nei confronti delle iniziative già messe in campo da alcuni *tech giant* come Amazon, che ha costituito un istituto di moneta elettronica di diritto europeo ed è attivo con molte attività (Amazon Pay, Amazon Go, Amazon Coins, Amazon Cash). Ciò vale, a maggior ragione, per Facebook che ha creato Calibra per la gestione della moneta Libra.

Un'altra sfida per i regolatori è rappresentata dalle cosiddette *cryptocurrency*, su cui il saggio di De Bonis e Ferrero offre una carrellata affascinante e molto istruttiva (ad esempio a chi va il signoraggio di Bitcoin?). Su questo tema, vi è consenso fra i regolatori nel considerarle come asset e non come moneta. Il loro valore è troppo instabile perché esse possano svolgere le tre classiche funzioni della moneta: unità di conto, di riserva di valore e di mezzo di pagamento. Ciò significa, in sostanza, che del tema si dovrebbero occupare più le autorità di mercato che le banche centrali. Le cose potrebbero cambiare nel momento in cui le maggiori imprese tecnologiche del mondo riuscissero a creare davvero un *Global Stable Coin* (GSC), come vorrebbe essere ad esempio Libra. Si tratta di un'ipotesi che ha generato un ampio dibattito tra banche centrali, regolatori e governi sui possibili effetti che avrebbero per l'attuale sistema finanziario e dei pagamenti e per l'efficacia della politica monetaria; altri aspetti delicati includono la tutela dei consumatori e la lotta contro il riciclaggio di denaro e la criminalità finanziaria.

Va infine menzionato il fatto che oramai la tecnologia consentirebbe alle banche centrali di creare una propria moneta digitale accessibile a tutti. L'ipotesi è stata lanciata alcuni anni fa, ma la discussione è stata rafforzata dagli eventi connessi alla crisi pandemica. La nuova moneta potrebbe essere simile alle riserve bancarie, ma sarebbe utilizzabile anche da famiglie e imprese. Una volta emessa in maniera accentrata, la moneta potrebbe sfruttare un sistema dei pagamenti decentrato, basandosi sulla *blockchain* per i trasferimenti di proprietà. Le questioni che questa ipotesi solleva sono molte: ad esempio, quale sarebbe il ruolo delle banche e chi potrebbe svolgere la loro funzione di trasformazione delle scadenze, molto importante per trasformare il risparmio in investimenti. Va anche considerato che la sostituzione del circolante con una valuta digitale di banca centrale implicherebbe la possibilità per una pubblica autorità di tracciare i passaggi di proprietà di ogni unità di moneta. Se da un lato questa è una caratteristica auspicabile per contrastare traffici illeciti e riciclaggio, è altresì vero che la non tracciabilità e anonimità del possessore del circolante sono legati ad aspetti sociali importanti; la completa tracciabilità della nuova moneta permetterebbe, infatti, di controllare i gusti, le scelte di consumo, gli spostamenti e potenzialmente anche elementi riguardanti la sfera intima delle persone.

## 10. Conclusioni

L'Italia deve abbracciare la sfida della trasformazione digitale, dandosi regole moderne e una *governance* stabile del settore. La crisi da Covid-19 ha insegnato a milioni di persone a connettersi e ha dimostrato quanto la connessione attraverso i bit sia cruciale per la resilienza dell'economia e della società. Questo è un'occasione straordinaria e irripetibile; non possiamo aspettare che passi la crisi e che tutto torni come prima. Che fare? In questa introduzione, come nel corpo della monografia, abbiamo trattato dei grandi temi della digitalizzazione e delle sfide che si impongono alle imprese, ai cittadini e alle politiche pubbliche.

Ma, accanto ai grandi temi, c'è la realtà di tutti i giorni, quella realtà, fatta di norme poco chiare e amministrazioni inefficienti, che gli italiani stanno sperimentando in questa crisi: persino nell'emergenza assoluta, dopo che i provvedimenti sono varati dal Governo, il nostro sistema tarda a far arrivare i necessari sostegni alle famiglie e alle imprese. E a volte le norme sono tali (ad esempio la responsabilità del datore di lavoro o le distanze da rispettare nei pubblici esercizi) da rendere impossibile, o comunque scoraggiare, le riaperture. Dunque, non sorprende che in Italia la trasformazione digitale sia rallentata da norme confuse - quali quelle sulla *governance* del sistema pubblico - o eccessivamente garantiste - quale quella che fissa limiti di esposizione ai campi elettromagnetici più stringenti di quelli raccomandati dall'Unione europea e quindi blocca lo sviluppo delle reti per il 5G. E non sorprende che la realizzazione delle infrastrutture di rete sia frenata dalla frammentazione sul territorio nazionale di regole, permessi e procedure per ottenere le autorizzazioni da parte degli enti locali; regole a cui si aggiungono le norme relative ad altri settori, come quello viario, ferroviario o delle *utility*, che non sono state adeguate all'obiettivo della realizzazione delle reti di telecomunicazione di ultima generazione. Per non dire poi dei nullaosta che vanno richiesti alle autorità preposte alla tutela dei beni paesaggistici, ambientali, architettonici e culturali; nullaosta che spesso richiedono tempi molto lunghi. Semplificare e armonizzare queste regole e procedure appare come un'esigenza improcrastinabile per assicurare all'infrastruttura digitale del territorio italiano una tabella di marcia compatibile con gli obiettivi europei, da tutti condivisi.

Il futuro è a portata di click, ma dobbiamo volerlo.

## Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come "Rivista delle società commerciali" ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un *paper* accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

### Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: [rpe@confindustria.it](mailto:rpe@confindustria.it)

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

### Direttore responsabile

Silvia Tartamella

### Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.  
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma