

Le politiche dell'innovazione.

Sommario

L'Istituto per le politiche dell'Innovazione.....	2
La politica dell'innovazione. (versione 1.0).....	4
Introduzione.....	6
Le idee.....	8
Nota bibliografica.....	32

L'Istituto per le politiche dell'Innovazione.

L'innovazione è un bene comune.

E' questa la constatazione alla base della nascita di un Istituto per le politiche dell'Innovazione.

Tutti abbiamo il diritto e dovere di ambire a vivere in - ed ad un tempo di contribuire a formare - un contesto politico, sociale ed economico nell'ambito del quale l'innovazione sia protagonista positiva e non solo un fattore determinante del più ampio fenomeno consumistico.

L'innovazione è un processo culturale prima che tecnologico e, quindi, prima di innovare occorre individuare, tracciare e delineare le linee e le politiche dell'innovazione.

Solo per fare alcuni esempi: l'alfabetizzazione informatica della popolazione avrebbe dovuto essere prioritaria rispetto alla diffusione dei dispositivi di firma digitale ed al complesso sistema normativo che ne disciplina il funzionamento così come la diffusione di una solida cultura della proprietà intellettuale nell'Era digitale avrebbe dovuto precedere l'introduzione nell'Ordinamento di sanzioni contro la pirateria audiovisiva on-line.

L'Italia è un Paese nel quale, sin qui, troppo spesso, l'innovazione è stata considerata parte integrante - a volte regina e a volte cenerentola - di spot elettorali, oggetto di provvedimenti promozionali o piuttosto approvati in una logica di emergenza.

Se si vuole cogliere le enormi opportunità che l'innovazione offre al Sistema Paese non solo in una prospettiva di sviluppo economico ma anche in una prospettiva di crescita culturale e di incremento della partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica del Paese occorre iniziare a tracciare le linee di una politica dell'innovazione seria, matura e condivisa.

L'Istituto per le politiche dell'innovazione costituisce un progetto collaborativo, nato sul web tra professionisti, informatici, economisti che hanno a cuore le sorti dell'innovazione e che credono che l'innovazione rappresenti un'irrinunciabile opportunità per il Paese.

L'Istituto si propone di studiare le tematiche dell'innovazione da ogni possibile angolo di visuale - giuridico, informatico, economico e sociologico -, raccogliere stimoli dal mondo universitario come da quello imprenditoriale, fornire occasioni di confronto, dialogo e collaborazione tra aziende, istituzioni e società civile e, quindi, formulare al Governo ed al Parlamento

proposte, idee e suggerimenti per la gestione di una politica dell'innovazione che consenta al Paese di cogliere le opportunità che le nuove tecnologie offrono.

L'Istituto è apartitico e indipendente.

Ogni eventuale finanziamento da parte di istituzioni pubbliche o enti privati non varrà in alcun modo a condizionarne il pensiero, la filosofia o gli obiettivi e verrà gestito in totale trasparenza, utilizzando proprio i nuovi strumenti informatici e telematici.

L'Istituto nell'ambito della propria attività svolgerà studi e ricerche, organizzerà convegni e tavole rotonde off-line e on-line, promuoverà referendum attraverso i nuovi strumenti di democrazia elettronica, avvierà sperimentazioni innovative, sosterrà forme di imprenditoria giovanile che abbiano per oggetto le nuove tecnologie nonché lo sviluppo della creatività sul web.

La politica dell'innovazione. (versione 1.0)

Due mesi di riflessione, 127 ore di conference call tra Italia, Francia e Stati Uniti su Skype a costo zero, migliaia di pagine web e centinaia di provvedimenti legislativi e sentenze italiani, europei e statunitensi consultati senza stampare neppure un foglio di carta, esperienze diverse a confronto senza indire riunioni solenni o costituire gruppi, commissioni o tavoli di lavoro, un gruppo di amici, conoscenti e colleghi determinato a dare il proprio contributo alla politica italiana dell'innovazione e, soprattutto, tanta Rete non solo nel senso di infrastruttura ma, soprattutto, in quello di condivisione del sapere e delle idee.

Il risultato state per leggerlo.

Un documento che riassume a tratti in modo riflettuto e ponderato ed a tratti in chiave provocatoria e critica — idee per disegnare la politica dell'Innovazione.

Non è, ovviamente, tutta qui e non è - soprattutto - necessariamente così.

Si tratta di una versione 1.0 pubblicata per aprire un dibattito, invitare le istituzioni e le altre parti interessate al confronto, evitare che, ancora una volta - come troppo spesso accaduto nell'ultimo decennio - le conclusioni ed i provvedimenti di Governo e Parlamento precedano l'analisi, la discussione e l'esame delle diverse posizioni e convinzioni.

L'idea è quella di iniziare ad innovare proprio i processi di decisione sfruttando le nuove tecnologie.

Non si tratta di rivoluzionare le dinamiche costituzionali dell'esercizio del potere politico o, piuttosto, di quello esecutivo ma, più semplicemente, di scrivere la politica dell'innovazione in maniera aperta, condivisa e matura.

Questo documento verrà reso disponibile su piattaforma wiki all'indirizzo www.politicheinnovazione.it e, nei prossimi mesi ciascuno potrà modificarlo, integrarlo o, più semplicemente, commentarlo e/o criticarlo.

Si darà vita così ad una versione successiva del documento e poi ad un'altra ancora. Ogni versione sarà certamente diversa nel contenuto, nella forma e forse nel metodo dalla precedente ma, questo, lungi dal costituire un problema sarà il segno più evidente del successo dell'iniziativa perché significherà che le sorti dell'innovazione del Paese stanno a cuore a molti e che molti sono pronti a collaborare con il proprio tempo e le proprie competenze alla politica dell'innovazione.

I risultati cui si perverrà verranno poi presentati nell'ambito di una nuova conferenza nazionale sulla politica dell'innovazione che si terrà nel prossimo autunno.

Questo documento, frattanto, verrà trasmesso al Governo, ai Gruppi Parlamentari ed alle Commissioni senza alcuna pretesa che una o più delle idee in esso contenute vengano raccolte e recepite ma, più semplicemente, con l'ambizione di aprire un dialogo con le istituzioni e far sì che i protagonisti dell'Innovazione si parlino e confrontino prima di scrivere le linee guida della politica dell'innovazione.

Introduzione

Il trattamento digitale dell'informazione supera i vincoli dati dalla fisicità. Per questo motivo la crescita dei fenomeni diventa esponenziale. Questo significa che, per tutto ciò che è SOLAMENTE DIGITALE, nei prossimi 2 anni accadranno innovazioni almeno pari a quelle accadute negli ultimi 20. Per tutto ciò che dipende invece da qualche elemento di fisicità (infrastruttura, materie prime, ecc.), la parte fisica diventa fattore di inerzia o quasi sempre un drastico freno.

Se un Paese presenta delle inerzie fisiche o dei freni, lo sviluppo possibile con la “smaterializzazione” difficilmente si concretizzerà.

Se la fisicità e i suoi limiti vengono ridotti, si potrà avere altresì uno sviluppo estremamente accelerato attraverso lo sfruttamento del digitale, dell'informatica e delle telecomunicazioni (che gli addetti chiamano ICT, termine che esprime un concetto globale indivisibile in singoli settori) ivi comprese le nanotecnologie. (ovvero strumenti di dimensione infinitesima che consentono applicazioni nuove, dalla cura degli organi umani operando dall'interno, alla realizzazione di tessuti con caratteristiche termiche o strutturali eccezionali, ecc.)

L'importanza dell'ICT.

Oggi, secondo il Commissario UE Reding, più del 50% della crescita del PIL europeo è determinata dall'ICT. La strategia sull'ICT ed il suo utilizzo è la strategia di crescita più rapida possibile.

Come insegnano i fondi di venture capital, l'innovazione viene “prodotta” da piccole aziende con forti capitali intellettuali e fantasia. Una condizione ottimale per l'Italia ma che purtroppo non riesce ad essere sfruttata come dovrebbe perché il nostro paese viene considerato dagli investitori internazionali troppo complesso e troppo burocraticizzato. Resta comunque il fatto che l'infrastruttura primaria abilitante per l'innovazione è la rete di telecomunicazione.

Gli impatti della digitalizzazione travalicano anche i confini stessi dell'ICT.

Gli effetti economici e sociali, spesso dirompenti ed estremamente rapidi, avvengono in ogni settore. Normalmente i fenomeni avvengono linearmente, ciò ci porta erroneamente a sottovalutare il fatto che nel mondo digitale invece accadono esponenzialmente, crescono di 10 volte ogni 2-3 anni.

Ad esempio, il progetto di mappatura del genoma umano nel 1990 era controverso; dopo 10 anni di lavoro solo una piccola percentuale del genoma era sequenziato, negli ultimi due anni è stato fatto 4-5 volte quanto fatto in passato. Sequenziare l'HIV ha richiesto 15 anni; 10 anni dopo sequenziare la SARS ha richiesto 31 giorni.

5 anni fa analizzare il proprio DNA era impossibile. Oggi costa 999US\$ (600 Euro) e si fa via DHL. Tra 5 anni costerà 90 Euro e richiederà pochi minuti e così potremo decidere quale assicurazione stipulare o quale cliente non assicurare oppure, più cinicamente, quale dipendente non assumere.

L'impatto sul mercato del lavoro potrà essere parzialmente regolamentato ma sulle assicurazioni, ad esempio, non si potrà evitare che gli individui non facciano inizialmente polizze ad hoc in base all'analisi del proprio DNA e che le assicurazioni prontamente rispondano facendo altrettanto con i clienti. Ciò porterà in breve tempo che le assicurazioni assicureranno i sani a basso costo (che non si assicureranno più) e la sanità pubblica gestirà integralmente il costo delle eccezioni (quindi di fatto tutta la sanità!). Gli impatti economici sul ramo vita delle assicurazioni saranno pesanti e così anche i corsi azionari, l'occupazione relativa, ecc. ecc.

L'Urgenza di una Politica per il Digitale

Quello sopra, è solo un piccolo esempio di ciò che a brevissimo potrà accadere.

Ci saranno numerose opportunità in campo alimentare, medico, tecnico, che un forte orientamento alla digitalizzazione può aiutare a cogliere. Difendere il passato, come in Italia sta da tempo accadendo, diventerà ogni giorno più costoso per tutti e certamente meno efficace. Nel contempo l'assenza di barriere fisiche e economiche allarga la competizione e queste opportunità potranno essere colte sostanzialmente da qualunque paese.

La progressiva smaterializzazione dell'economia sposta sempre di più il valore da terra, capitale e lavoro a conoscenza e cultura. È necessario oggi (direi obbligatorio) promuovere il nuovo. Non è più ipotizzabile incrementare il carico del costo odierno del livello di vita sulle generazioni future. Questo spazio di manovra si sta rapidamente riducendo.

Una decisa ed incisiva "politica per il digitale" è necessaria per incentivare la presenza italiana. In India il governo ha deciso che un miliardo di persone, molto giovani se confrontate con l'Italia, avranno un collegamento ad Internet entro il 2010. Iniziative simili sono in atto in tutto il mondo; ad esempio, in un recente incontro con un esponente del MIT ho appreso che una zona rurale di 1300 famiglie in Tailandia, dove non c'è la

distribuzione di corrente elettrica, dispone di più di 1300 computer (più di uno per famiglia!) che vengono alimentati da generatori e collegati ad Internet via satellite.

L'Italia non può più permettersi di indugiare. Il mercato, ma prima di esso l'evoluzione tecnologica, ha già decretato che le Tecnologie della Comunicazione e dell'Informazione sono due facce della stessa medaglia, che è la chiave per il futuro dell'economia.

Le idee.

0. Garantire la copertura con connettività a banda larga dell'intero territorio e dell'intera popolazione.

E', ormai, a tutti evidente che la disponibilità dell'infrastruttura di Rete a banda larga costituisce un prerequisito essenziale per l'esercizio da parte del cittadino dei diritti fondamentali.

Il Codice dell'amministrazione digitale ha individuato negli strumenti informatici e telematici il canale di riferimento nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione nonché per la partecipazione attiva del cittadino alla vita democratica del Paese.

Il patrimonio culturale digitale disponibile in Rete ha, d'altro canto, assunto dimensioni non più paragonabili in termini quantitativi e qualitativi con quello accessibile a ciascun cittadino attraverso i supporti tradizionali.

Ad un tempo il sistema dell'informazione è stato radicalmente trasformato consentendo - sempre attraverso gli strumenti informatici e telematici - l'esercizio pieno del diritto all'informazione nella sua duplice accezione di diritto ad informare ed essere informati.

In tale contesto occorre provvedere senza indugio a rendere disponibile sull'intero territorio nazionale, a beneficio dell'intera popolazione ed a costi ragionevoli la connettività a banda larga.

Il mercato, negli ultimi anni, ha dimostrato un evidente fallimento in questo senso, giustificando così un intervento coraggioso dello Stato.

I costi modesti necessari alla realizzazione dell'operazione giustificano, peraltro, un intervento - ove necessario - anche diretto dello Stato in tal senso attraverso l'erogazione diretta di tale servizio o, piuttosto, attraverso l'imposizione di più stringenti obblighi di copertura da parte degli operatori di TLC presenti sul mercato.

Il modello di riferimento, in tale seconda prospettiva, potrebbe essere rappresentato dalla disciplina sul Servizio Universale che, tuttavia - come è noto - esclude dal novero dei servizi universali l'erogazione di connettività a banda larga.

1. Il nodo della Rete Fissa

Un effetto dello sviluppo tecnologico è che sempre di più la telefonia mobile collegherà persone con i loro dispositivi digitali portatili e sempre di più la rete fissa collegherà luoghi. Questi ultimi saranno sempre meno: centri di calcolo, imprese, antenne di operatori mobili, qualche casa. Dopo 8 anni di introduzione della larga banda via rete fissa, solo il 22% delle famiglie è collegato, secondo i più recenti rilevamenti OCSE.

Le campagne pubblicitarie per "staccare il fisso" le stiamo già vedendo.

Alla rete fissa vengono tolti ricavi ma i costi di una rete sono sostanzialmente invariati rispetto al numero di utenti. Per cui, si tolgono i ricavi ma non i costi e la rete fissa diventa progressivamente non remunerabile.

Ma le antenne cui si collegano i telefonini sono anch'esse collegate alla rete fissa.

Con l'attuale struttura del mercato un operatore (Telecom) ne ha tutti i costi e pochi operatori (sostanzialmente Vodafone) ne ha solo benefici (per ogni utente disconnesso dalla rete fissa che passa al telefonino, Vodafone acquisisce l'intera quota di ricavi ma contribuisce a Telecom solo una piccolissima porzione dei costi).

Ma la rete fissa è l'ossatura che, oltre a sostenere la telefonia cellulare, consente lo sviluppo economico delle imprese e quindi l'interesse nel suo mantenimento è strategico per il Paese e va oltre i semplici ricavi/costi di Telecom.

La difficoltà di remunerabilità del debito di Telecom, la politica per la concorrenza e la politica per lo sviluppo economico del Paese spingono la rete fissa verso la separazione delle infrastrutture dalla parte di servizi; dovrà essere gestita come una infrastruttura comune, ad esempio come nel modello Terna, imponendone l'ammodernamento secondo un piano stabilito e controllato dal Governo, con un meccanismo simile alle concessioni e mediante una Partnership Pubblico-Privata come sta iniziando ad avvenire in Svezia e in Australia.

L'innovazione della rete, come detto sopra, è funzionale allo sviluppo ICT ed il suo ammodernamento è essenziale. Per evitare di essere tacciati di aiuti di stato gli interventi devono essere

generali; il 55% dei costi di realizzazione di una rete riguarda opere civili e relative procedure.

Occorre uno snellimento burocratico (ad esempio sui permessi di installazione) e un coordinamento centrale, compatibile con la giurisprudenza, essendo questioni di interesse nazionale. Vanno definite delle servitù per l'installazione di apparati nei condomini e per lo sfruttamento di cavidotti, tubi e altre infrastrutture civili. Eventuali opere civili necessarie nei comuni possono essere realizzate da questi che poi affittano ad operatori. Le ricadute in rivalutazione degli immobili, come dimostrano i fatti in USA, Francia, Corea, ecc. potrebbero contribuire a incrementare il gettito ICI finalizzato a realizzare queste opere (le opere civili per una rete costano mediamente circa 20.000 euro a chilometro, come x metri di asfalto). Inoltre può essere imposto l'obbligo ai costruttori ed ai proprietari di nuovi immobili residenziali e commerciali il cablaggio interno in fibra ottica e nel contempo ne incrementa il valore commerciale. (nella realizzazione di una rete telematica moderna, ben il 40% dei costi di collegamento di una abitazione si sostengono per le ultime decine di metri all'interno del palazzo mentre solo il 60% dei costi si hanno per le decine di chilometri tra centrali e palazzo).

Un altro ostacolo e' costituito dall'obbligo normativo di telealimentazione dei telefoni fissi che trovava senso nella rete telefonica precedente ed e' largamente sorpassato dalla disponibilità di cellulari che hanno una penetrazione del 150%. (i vecchi telefoni prendono l'energia per funzionare dalla centrale telefonica). Questa previsione implica il collegamento delle abitazioni e degli uffici con cavi in rame, mentre tecnicamente e' ottimale e "a prova di futuro" la fibra ottica (che trasporta solo dati ma non elettricità). Per questo l'obbligo di telealimentazione andrebbe eliminato.

2. Alfabetizzazione informatica e diffusione tecnologie (riuso usato).

La progressiva diffusione delle nuove tecnologie ed il crescente affermarsi di nuovi diritti all'uso delle stesse (cfr. art. 3 del Codice dell'Amministrazione digitale) rischiano di risultare inutili se non controproducenti in relazione allo sviluppo del Paese se non si affronta con urgenza e determinazione il problema dell'alfabetizzazione informatica di tutte le fasce - anagrafiche, sociali ed economiche - della popolazione.

Sino a quando non si sarà pervenuti ad un adeguato ed omogeneo livello di alfabetizzazione informatica, la diffusione delle nuove tecnologie in ambito pubblico e privato sarà frenata da una naturale resistenza di tipo culturale: dipendenti, quadri, funzionari e dirigenti di pubbliche amministrazioni e aziende

private continueranno a preferire utilizzare gli strumenti tradizionali con i quali hanno maggior confidenza.

L'educazione all'informatica nelle scuole e nelle università rappresenta un fattore importante ma insufficiente perché tale processo educativo taglia fuori l'ampia componente della popolazione che ha già completato il proprio percorso di formazione.

La rapida diffusione dei dispositivi di telefonia mobile e l'acquisita abilità al loro utilizzo da parte di fasce crescenti della popolazione costituisce un'evidente conferma della circostanza che laddove una tecnologia viene ritenuta utile e entra a far parte del quotidiano, si è naturalmente portati ad acquisire le competenze necessarie al suo utilizzo.

Occorre innescare una dinamica analoga in relazione agli strumenti di office automation e, più in generale, all'utilizzo di PC ed Internet.

Per riuscire in tale intento è necessario che un numero sempre crescente di servizi pubblici sia erogato attraverso gli strumenti telematici e che detti strumenti siano caratterizzati da interfacce utente confidenziali e realmente accessibili.

Si tratta di principi già sanciti nel Codice dell'Amministrazione digitale ma ai quali occorre garantire effettiva attuazione.

Tale risultato appare perseguibile attraverso l'eliminazione ex lege di canali alternativi a quello informatico e telematico per l'erogazione di taluni servizi sul modello di quanto si è già fatto, ad esempio, in relazione al deposito dei bilanci presso la camera di commercio o all'inoltro della Notificazione dei trattamenti Al Garante per la privacy e la riservatezza.

Tenuto conto della rilevanza e non procrastinabilità dell'obiettivo, inoltre, appare possibile anche ipotizzare l'individuazione di sanzioni amministrative proporzionate per chiunque si sottragga all'adempimento a tali obblighi.

3. Accesso a informazioni prodotte dalla PA (pubbliche).

La pubblica amministrazione produce un elevato quantitativo di informazioni di elevata utilità sociale, scientifica, economica e giuridica.

Basti pensare ai dati statistici prodotti dall'Istituto nazionale, a quelli metrologici o cartografici nonché a quelli di tipo medico e scientifico senza, peraltro, dimenticare la vasta produzione

normativa e la giurisprudenziale dei tribunali di ogni ordine e grado.

Tale vasto patrimonio informativo è oggi reso accessibile al pubblico con modalità e costi che ne precludono un'effettiva ed ampia circolazione.

Al riguardo appare sufficiente riflettere sul caso emblematico della normativa e giurisprudenza che sono oggi rese accessibili solo parzialmente, su supporto spesso cartaceo e con modalità tali da precluderne la necessaria fruibilità.

Tale contesto nuoce gravemente all'affermarsi di dinamiche virtuose di utilizzo di tali informazioni, pregiudicando così, tra l'altro, la competitività delle aziende italiane rispetto a quelle europee ed extraeuropee e precludendo, di frequente, a cittadini ed imprenditori di assumere decisioni consapevoli e fondate sulla conoscenza di dati puntuali ed univoci di cui hanno, peraltro, contribuito a finanziare la produzione.

E' urgente, pertanto, intervenire sul quadro normativo esistente (D. Lgs. 36/2006 e Codice dell'Amministrazione digitale) affinché l'informazione prodotta dalla pubblica amministrazione - fatta eccezione per le ipotesi nelle quali ricorrano esigenze di sicurezza nazionale e/o di tutela della privacy dei cittadini - sia resa effettivamente accessibile a prezzo di costo, in forma digitale e con modalità tali da garantirne adeguata ed ampia fruibilità.

4. Cultura dei bit.

E' circostanza facilmente constatabile quella secondo cui la smaterializzazione dei contenuti culturali dovuta alla progressiva diffusione della tecnologia digitale ed alla crescente circolazione di tali contenuti in Reti aperte sta determinando un'autentica rivoluzione nelle dinamiche del mercato dei prodotti culturali.

In tale contesto le industrie dell'audiovisivo, quella software e quella libraria lamentano perdite crescenti ed insostenibili dovute al fenomeno della pirateria e su tale presupposto - sulla cui effettiva consistenza mancano, peraltro, stime e misurazioni attendibili - esercitano pressioni crescenti per ottenere da Governi e legislatori della più parte dei Paesi Europei misure di enforcement dei propri diritti d'autore sempre più stringenti e contenti misure sanzionatorie sempre più severe nei confronti dei c.d. "pirati".

Tali iniziative legislative, peraltro, in un numero crescente di occasioni si presentano prive del necessario equilibrio tra i diritti

di proprietà intellettuale e quelli alla privacy ed alla libertà di manifestazione del pensiero, prevedendo forme di monitoraggio di massa delle comunicazioni telematiche e/o sanzioni volte a privare gli utenti giudicati colpevoli - spesso all'esito di accertamenti sommari e condotti da Autorità non giurisdizionali - della disponibilità della connettività ad Internet a qualsivoglia fine.

Si tratta di soluzioni che appaiono inidonee a risolvere il problema e destinate ad acuire la già alta contrapposizione esistente tra utenti e titolari dei diritti d'autore.

Occorre, per contro, prendere atto che le origini della pirateria audiovisiva così come quella in danno dell'industria software e libraria sono di natura culturale e concernono - in una percentuale importante - la difficoltà, sia per le vecchie che per le nuove generazioni, di "apprezzare" il valore dei bit ovvero della cultura digitale.

Molti dei downloaders non autorizzati non uscirebbero - proprio in ragione di fattori culturali - da un negozio di materiale audiovisivo e/o da una libreria, con tali prodotti sotto il braccio senza aver pagato il relativo prezzo.

Al contrario gli stessi soggetti fanno, evidentemente, fatica ad "apprezzare" la gravità dell'analogo gesto compiuto scaricando il medesimo prodotto culturale on-line senza versare il relativo prezzo.

E' dunque, importante avviare iniziative formative volte a diffondere una cultura dei bit.

Solo quando il grande pubblico avrà raggiunto la consapevolezza che sottrarre contenuti culturali digitali ha il medesimo disvalore sociale ricollegabile alla sottrazione di contenuti culturali ospitati su supporto fisico sarà possibile contenere il fenomeno della pirateria.

5. La distribuzione dei contenuti culturali in digitale.

Le ragioni del crescente fenomeno del download non autorizzato di contenuti protetti da diritto d'autore vanno rintracciate oltre che nell'assenza di un'adeguata cultura dei bit (cfr. punto 4) anche nelle grandi difficoltà sin qui manifestate dall'industria audiovisiva nell'abbandonare le tradizionali dinamiche della distribuzione dei contenuti culturali e nel dar vita a nuovi modelli di business che rendano disponibili una più ampia offerta di opere dell'ingegno in modalità facilmente fruibili per gli utilizzatori finali.

Tempi di disponibilità on-line dei contenuti distribuiti nei circuiti tradizionali, costi dell'accesso a detti contenuti e interoperabilità dei medesimi da intendersi come possibilità di fruizione attraverso ogni dispositivo hardware, appaiono gli aspetti ai quali occorre prestare maggiore attenzione.

In tale prospettiva sembra necessario - a fronte degli strumenti di enforcement introdotti nell'Ordinamento a tutela dei diritti ed interessi dell'industria audiovisiva - un obbligo per i distributori di contenuti digitali di distribuire le proprie opere con modalità tali da garantire un'offerta ampia, a condizioni economicamente competitive, tempestiva rispetto a quella attuata attraverso i canali tradizionali e, soprattutto, in formati interoperabili e fruibili su tutti i player in commercio.

6. Abolire il monopolio SIAE sull'intermediazione dei diritti per la distribuzione dei contenuti digitali on-line e modificare le modalità di ripartizione dei compensi.

Nell'Era digitale le tecnologie rendono possibili forme di distribuzione di contenuti protetti da diritto d'autore su un mercato territorialmente privo di confini e senza l'ausilio di costose e farraginose procedure e strutture di intermediazione.

In tale contesto il perpetuarsi di un monopolio nazionale dell'intermediazione dei diritti d'autore anche in relazione ai contenuti distribuiti su Rete telematica aperta appare anacronistico ed in controtendenza rispetto alla progressiva liberalizzazione dei mercati.

I costi di gestione della SIAE - quali risultanti dagli ultimi bilanci di esercizio - d'altro canto hanno ormai raggiunto dimensioni sproporzionate rispetto alle attività effettivamente necessarie - con l'ausilio delle nuove tecnologie - per svolgere l'attività di intermediazione dei diritti on-line e finiscono, inesorabilmente, con il gravare sui prezzi di vendita ai clienti finali dei contenuti digitali.

A quanto precede occorre aggiungere che l'attuale sistema di ripartizione dei diritti d'autore è basato su logiche forfetarie non più coerenti con le attuali possibilità di puntuale misurazione della fruizione dei contenuti digitali che consentirebbero meccanismi di ripartizione matematici e fondati sul criterio meritocratico secondo il quale l'autore del contenuto più fruito percepisce utili maggiori.

Occorre, pertanto - almeno con riferimento al contesto telematico (analoghe considerazioni appaiono, in realtà, mutuabili anche in relazione - al mercato tradizionale) ridiscutere la posizione di

monopolio nell'intermediazione dei diritti che la vigente disciplina sul diritto d'autore riconosce alla SIAE e/o, in ogni caso, individuare nuovi meccanismi di ripartizione dei diritti che utilizzino efficacemente strumenti informatici di accertamento dell'effettiva fruizione delle opere dell'ingegno da parte dei consumatori finali.

7. IRM e DRM.

L'esperienza dell'ultimo decennio insegna che il mercato dei contenuti digitali protetti da diritto d'autore e la circolazione di tali contenuti non possono essere disciplinati in assenza di adeguati strumenti informatico-giuridici.

Tale conclusione trova spiegazione nell'enorme eterogeneità dei canali di accesso ai contenuti digitali in ambito telematico e nell'estrema facilità di circolazione di detti contenuti.

In tale contesto le continue modifiche al quadro normativo di riferimento nel tentativo di regolamentare fattispecie di esercizio dei diritti sempre nuove e diverse così come il progressivo irrigidimento degli strumenti di enforcement dei diritti di proprietà intellettuale si sono, sin qui, rivelati inadeguati.

Equalmente inadeguati - ed anzi controproducenti - si sono, d'altra parte, rivelate le misure tecniche di protezione e taluni DRM utilizzati negli ultimi anni dall'industria audiovisiva per proteggere i propri contenuti e - peraltro solo in numero marginale di casi - per regolamentare, in modalità informatico-giuridica - i rapporti con gli utenti finali.

Assai di frequente, infatti, tali misure tecniche di protezione (TPM) hanno ostacolato oltre il lecito la legittima fruizione del contenuto digitale da parte degli utenti, precludendo a questi ultimi l'esercizio di talune cc.dd. libere utilizzazioni.

In altri casi, inoltre, è mancata la necessaria trasparenza circa le modalità ed i limiti tecnici di utilizzo di taluni contenuti protetti da diritto d'autore con la conseguenza che i consumatori si sono ritrovati ad acquistare contenuto digitali su supporti informatici (CD o DVD) ed a dover poi constatare di non poter liberamente fruire del proprio prodotto sul proprio player.

Tali negative esperienze hanno creato un diffuso clima di resistenza e diffidenza culturale in relazione all'utilizzo di TPM e DRM - le profonde differenze esistenti tra le due tecnologie sfuggono, nella più parte dei casi, alla percezione comune - come strumenti di tutela e gestione dei diritti d'autore nell'Era digitale.

Occorre, tuttavia, riconoscere che solo il ricorso a strumenti automatizzati di gestione dei diritti d'autore consente di sfruttare integralmente i vantaggi e benefici che il mercato telematico può offrire all'industria audiovisiva e, ad un tempo, ai consumatori, scongiurando, tra l'altro, il rischio che l'esigenza di enforcement dei diritti di proprietà intellettuale inneschi dinamiche di monitoraggio di orwelliana memoria in relazione alle comunicazioni elettroniche tra utenti, incidendo, così, pesantemente sull'esercizio di diritti e libertà fondamentali quali quello alla privacy ed alla libera manifestazione del pensiero.

In tale contesto appare, dunque, opportuno incentivare e promuovere - attraverso adeguati interventi normativi e l'eventuale coinvolgimento diretto delle istituzioni - l'utilizzo e la diffusione di DRM rispettosi dei diritti degli utenti e, ad un tempo, capaci di tradurre in bit - in modo trasparente - il contenuto degli accordi di licenza relativi all'utilizzo dei contenuti digitali.

In questa prospettiva si segnala, in particolare, il progetto DMIN.it nell'ambito del quale un gruppo di lavoro multidisciplinare coordinato da Leonardo Chiariglione, ha elaborato le specifiche tecniche che tali sistemi DRM dovrebbero possedere per consentire il raggiungimento degli obiettivi appena delineati.

8. L'imputabilità delle condotte in Rete e l'anonimato protetto.

Internet è ormai divenuto un mezzo di comunicazione utilizzato da una percentuale importante della popolazione della più parte dei Paesi economicamente sviluppati (e non solo) per porre in essere attività assai diverse le une dalle altre che vanno dalla gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione alle relazioni d'affari passando per la compravendita di beni e/o servizi, la diffusione di informazioni in forma professionale e non o, piuttosto, l'intrattenimento di relazioni personali.

In tale contesto sussiste, evidentemente, l'esigenza di imputazione giuridica delle condotte consumate nel c.d. "spazio telematico" tanto che si tratti di individuare il soggetto titolare di taluni diritti all'esito di una transazione del commercio elettronico tanto che si tratti di contestare la violazione di norme di legge in materia civile, penale, amministrativa o tributaria.

Criminalità informatica, pedopornografia, reati di opinione, insider trading, violazione dei diritti di proprietà intellettuale o, piuttosto, indagini investigative informatiche e telematiche in relazione a reati verificatisi nello spazio c.d. fisico sono solo alcune delle circostanze nelle quali emerge la sempre crescente necessità di imputare condotte e/o responsabilità ad un certo soggetto.

L'attuale disciplina dell'accesso alle reti telematiche aperte, tuttavia, affida l'imputazione di una condotta, pressoché esclusivamente, ad una presunzione: il titolare del contratto di connettività è anche autore della condotta.

Si tratta di un assetto ampiamente insoddisfacente che frequentemente non consente di pervenire all'univoca e certa imputazione di una condotta ad un determinato soggetto.

In tale contesto è frequente - soprattutto in relazione alla responsabilità per reati di opinione, diffamazioni on-line, violazioni dell'altrui immagine o reputazione o, piuttosto, dei diritti di proprietà intellettuale - che l'impossibilità di individuare l'autore della condotta induca giudici ed inquirenti a configurare forme di responsabilità sussidiaria e/o alternativa in capo ad intermediari della comunicazione e ciò nonostante detta ipotesi debba ritenersi, sostanzialmente, preclusa dalla vigente disciplina sul commercio elettronico attuata in Italia con D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 70.

L'imputazione di tali responsabilità in capo a UGC - User generated content -, hosting provider, gestori di bacheche elettroniche e/o forum di discussione rischia di innescare un meccanismo involutivo per effetto del quale tali soggetti saranno sempre meno disponibili ad ospitare i contenuti degli utenti e, soprattutto, a pubblicare idee e pensieri di questi ultimi, esponendosi ai conseguenti rischi.

Ciò determinerebbe la perdita di una delle più grande opportunità offerte da internet: quella di trasformare da mera "ambizione" ad effettivo diritto la libertà di manifestazione del pensiero.

Attraverso i nuovi strumenti informatici e telematici, internet, infatti, consente a chiunque di esercitare la citata libertà fondamentale nella duplice accezione: diritto ad informare ed ad essere informati.

E' importante che tale grande opportunità non vada sprecata.

E', dunque, necessario individuare meccanismi di imputazione univoca delle condotte telematiche che escludano l'esigenza di far ricorso - come accade assai di frequente - a forme di responsabilità sussidiaria da parte degli intermediari della comunicazione.

Inoltre, in ogni ipotesi in cui, già l'attuale contesto tecnico e giuridico renda possibile individuare l'autore della condotta illecita, occorre sollevare gli intermediari della comunicazione - come peraltro previsto nella vigente disciplina europea e nazionale - da qualsivoglia responsabilità salvo che essi non traggano un'utile diretto dalla pubblicazione del contenuto oggetto

di contestazione o non abbiano espressamente autorizzato - all'esito di verifica - la pubblicazione di detto contenuto.

9. ICT ed Ambiente

Le tecnologie ICT possono avere delle ripercussioni sull'ambiente, sia positive che negative. Alcune scelte possono essere fatte per minimizzare gli impatti negativi e massimizzare gli impatti positivi.

- incentivare l'adozione di contratti che prevedano il telelavoro, come fatto nel Regno Unito, cosa che avrebbe impatti positivi sul reddito disponibile per i dipendenti e di riduzione del traffico
- Promuovere la "ristrutturazione telematica" di uffici ed abitazioni prevedendo la infrastrutturazione interna in fibra ottica (in vetro o in plastica), che oltre ad aumentare il valore degli immobili, consente di evitare di installare apparati nei palazzi che consumano ingenti quantità di energia elettrica ("green fiber")
- Incentivare la "virtualizzazione dei server" ovvero la sostituzione di server fisici con server "virtuali" come proposto in California dalla Pacific Gas & Electric Company per fare fronte agli enormi aumenti di consumi elettrici causati dagli stessi server, una delle principali concause della passata crisi elettrica californiana.
- Incentivare la riqualificazione dei personal computer usati piuttosto del loro "smaltimento", che smaltimento non è. Questa operazione consentirebbe di recuperare oltre il 75% dei personal computer delle aziende favorendo una prima informatizzazione a bassissimo costo delle scuole, come dimostra l'esperienza di Unicredit.

10. Imprese ed Innovazione tecnologica

La burocrazia viene spesso citata come uno dei problemi per la costituzione di nuove aziende ma a ben vedere e' un problema marginale che una azienda affronta poche volte nel corso della sua attivita; secondo l'associazione degli imprenditori di prima generazione, 1st Generation network, che raccoglie imprenditori innovativi orientati alla crescita, che hanno avuto successo sui mercati internazionali, i problemi maggiori risiedono

- nella scarsa disponibilita' di capitali di rischio a sua volta determinata

- dalla incertezza della giustizia civile e
- dalla incertezza dei quadri regolamentari; inoltre
- una scarsa propensione e mancanza di supporto alla internazionalizzazione, fattivo orientato ad obiettivi di mercato e infine
- incertezza nei tempi di pagamento con le piccole aziende che di fatto finanziano le grandi aziende e le banche

E' quindi opportuno

- Lanciare concorsi di innovazione tra le imprese con partnership con fondi di venture capital
- Aumentare l'accoglienza di studenti (che possono diventare canali commerciali) e insegnanti (che possono attivare collaborazioni internazionali aprendo opportunita' alle aziende) e rivedere coerentemente la politica dei visti.
- Spingere la ricerca pubblica a valorizzare le proprie attivita' legando incentivi alla brevettazione internazionale (quella italiana è scarsamente credibile) ed allo sfruttamento commerciale
- Attivare canali commerciali per tecnologie italiane mediante incentivi a privati che aprano nuovi mercati ad aziende precedentemente non esportatrici
- Imporre i pagamenti nei riguardi delle piccole aziende al massimo a 30 giorni da parte di sia di privati che di pubbliche amministrazioni
- Anche se attraverso le "compensazioni" molto è già stato fatto è necessario ridurre drasticamente i tempi di rimborso dell'IVA e dei crediti d'imposta.
- incentivare finanziamenti da fondi e banche verso le PMI nei settori innovativi ad esempio riducendo la fiscalità su chi investe il 10% dei propri fondi per finanziare PMI innovative (con obbligo di rendicontazione in bilancio)
- promuovere nei media dei "modelli di comportamento" positivi di imprenditori giovani, innovativi, orientati alla crescita con successo frutto di lungo lavoro, abnegazione e senso del dovere
- intervenendo sulla normativa fiscale in merito a regime delle stock options e dei carried interests, deduzione dall'imponibile

una quota degli investimenti in innovazione tecnologica, esentando dall'imposta sul Capital Gain il capitale reinvestito

11. Incentivazione della domanda

Gli addetti ai lavori sanno che le misure di sviluppo dell'offerta non sono sufficienti se non si incentiva anche la domanda, cosa che può essere ottenuta aumentando la consuetudine all'utilizzo delle reti informatiche e dei servizi online.

E' quindi opportuno attuare tale stimolo privilegiando lo svolgimento di attività online per tutte quelle pratiche con cui si confrontano aziende e privati (non solo i commercialisti come avviene oggi), ad esempio mediante

- incentivazione all'utilizzo online di servizi erogati da ACI, motorizzazione, scuole, sanità; assistendo le fasce più disagiate con terminali di accesso gratuito nelle biblioteche
- facilitazioni per l'adozione della firma digitale nei rapporti tra privati
- implementazione di un sistema di notariato elettronico a valore legale (i maggiori esperti mondiali sono italiani e operano con successo già oggi all'estero)
- definire un insieme di standard di comunicazione aperti che determinino lo sviluppo e la realizzazione dal basso di servizi per il settore turistico, lasciando ai privati la realizzazione degli stessi (ad esempio uno standard di prenotazione di servizi che può essere realizzato da ciascun albergo/museo, ecc. e implementato autonomamente e, grazie allo standard tecnologico condiviso, essere aggregato automaticamente senza realizzare faraonici portali; uno schema seguito con successo ad esempio in Austria)
- attuare come in Francia una politica di detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie per la formazione all'uso di computer e rete, entro un massimale annuo stabilito.
- prevedere un archivio centralizzato di software (possibilmente Open Source) per le pubbliche amministrazioni in modo tale da favorirne il riutilizzo, riducendo così le barriere economiche alla digitalizzazione della PA (si intende l'utilizzo non tanto di software Open Source, che sottende una visione ideologica, bensì il riutilizzo delle metodologie di sviluppo del software Open Source per massimizzarne l'adozione e ridurre i costi, come fatto ad esempio in molte amministrazioni USA: software fatto per una PA deve essere messo in un archivio accessibile e riutilizzabile direttamente da altre PA; va previsto per

questo software, al massimo possibile, che presenti delle interfacce di comunicazione con il pubblico)

La convergenza tecnologica non riguarda solo i media e le telecomunicazioni ma piu' in generale l'ICT e il sistema dei pagamenti; la "smaterializzazione" dei pagamenti, sia online che offline, vede in prima fila soggetti americani quali i circuiti di carte di credito e il sistema "paypal". Molto e' stato fatto da Poste con postepay ma e' opportuno spingere una soluzione che tuteli la sovranita' nazionale sui pagamenti aprendo agli operatori di rete fissa nazionali (radicati nel territorio per definizione, visto che i fili sono in Italia), la possibilita' di intermediare transazioni online e offline con pagamento in addebito sul conto telefonico, sottraendo cosi' peso agli operatori stranieri.

12. Settori di prossimo mercato ad alto ritorno dell'investimento in innovazione ICT

Sul fronte delle tecnologie e delle soluzioni tecnologiche innovative, oltre che nelle bioscienze, anche nell'ICT vi sono alcuni settori ove la ricerca e innovazione non necessita di grandi capitali di investimento ma le ricadute commerciali possono essere notevoli grazie alla densità di informazione e quindi di proprietà intellettuale delle stesse.

Ad esempio il settore delle cosiddette "radio cognitive" per trasmissione dati che consentono un uso ottimale dello spettro e la cui applicazione sara' notevole nei paesi di prima infrastrutturazione (africa, sudamerica, asia (ad eccezione di corea e giappone)).

Un impulso generale puo' essere dato

- assegnando temporaneamente le frequenze del dividendo digitale (liberate dal passaggio al digitale terrestre), su base non interferenziale, a centri di ricerca pubblici e privati finalizzate allo sviluppo di prodotti e brevetti
- prevedendo un ampio segmento di frequenze libere non licenziate (come ad esempio in parte fatto dal ministro Landolfi per il wifi) per incentivare lo sviluppo delle cosiddette "software defined radio" (radio per trasmissione dati dette "cognitive"), sull'esempio di quanto fatto in Gran Bretagna
- favorendo l'accordo tra gli operatori della filiera dei media digitali per garantire l'interoperabilita' delle reti di comunicazione, dei dispositivi di fruizione, dei sistemi di pagamento e dei contenuti, in modo simile a quanto avvenuto in Francia e piu' precisamente come previsto dal gruppo di esperti chiamato dmin.it, eventualmente rimuovendo alcune

limitazioni operative per i micropagamenti previsti dalla vecchia normativa bancaria

- incentivando lo sviluppo delle nanotecnologie e dell'rfid mediante la leva fiscale sui finanziamenti privati come descritto sopra, incentivandone l'adozione nella logistica finalizzata a ridurre il numero di camion che viaggiano sulle strade che, mediamente secondo assologistica, sono carichi per meno della metà (definendo uno standard di codifica delle informazioni su occupazioni, disponibilità, tratte, costi, tempi delle merci in modo tale che i privati realizzino dei sistemi di ottimizzazione del carico).

13. Promozione della cultura dell'innovazione.

I ritardi endemici del nostro sistema di innovazione necessitano di una serie di interventi strutturali volti a promuovere la cultura dell'innovazione.

Le ragioni per cui le nostre imprese sono restie ad innovare e le pubbliche amministrazioni sono arroccate su modelli ottocenteschi vanno indubbiamente ricercate dal basso tasso di uso delle nuove tecnologie. Recenti indagini hanno certificato come il nostro paese sia ben al di sotto della media europea per la percentuale delle famiglie con accesso ad internet, per quella di utenti che hanno effettuato acquisto di beni e servizi on line nonché per quella di imprese che hanno ricevuto ordini via Web.

Appare quindi necessario intervenire sul sistema dell'istruzione in modo da far sviluppare, pur senza appesantire eccessivamente il carico di lavoro scolastico, la padronanza dell'uso delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, la conoscenza della lingua inglese e lo sviluppo della creatività.

La propensione all'utilizzo delle nuove tecnologie da parte dei cittadini, delle amministrazioni e delle imprese dipende, infatti, direttamente dal livello di cultura dell'innovazione di un determinato consesso sociale.

A tal fine sarà necessario provvedere all'adeguamento delle dotazioni scolastiche e all'opportuno aggiornamento dei programmi e del personale docente; le nuove tecnologie, infatti, permettono di privilegiare metodi di insegnamento che incentivano creatività, analisi critica, sperimentazione e lavoro di gruppo.

Nell'ambito di tali insegnamenti dovrebbero essere previsti dei veri e propri bandi di concorso per l'innovazione.

Gli istituti scolastici, in contatto con Università, Enti di ricerca e mondo delle imprese, dovrebbero organizzare dei veri e propri

contest di innovazione in cui premiare i migliori progetti di prodotti e servizi innovativi.. Tali iniziative avrebbero il beneficio di promuovere l'innovazione, la cultura imprenditoriale e, contemporaneamente, il lavoro di team.

I concorsi dovranno prevedere come premio un finanziamento per la realizzazione del prodotto o del servizio e i relativi profitti dovrebbero essere ripartiti tra gli istituti scolastici e gli studenti che abbiano effettivamente lavorato al progetto.

14. Incentivare la concorrenza tra software *open source* e software proprietario.

Negli ultimi anni si è molto discusso della diffusione del c.d. *software open source* soprattutto nel settore pubblico: numerose sono state le indagini effettuate per valutare la consistenza del fenomeno oltre alle proposte di legge (nazionali e regionali) in materia.

Appare opportuno affrontare la questione al di fuori di dibattiti ideologici al fine di cogliere la reale importanza dell'*open source* e dei formati aperti sia per il settore pubblico sia per quello privato.

È stato calcolato che per le imprese utilizzatrici il software libero significa un risparmio medio del 36% in ricerca e sviluppo; non può non rilevarsi quindi come la diffusione dell'*open source* abbia la finalità di accrescere la competitività delle imprese e di dare impulso alla crescita dell'industria ICT nel nostro paese creando una proficua concorrenza con il software proprietario.

Per promuovere la concorrenza possono essere intraprese alcune azioni:

a) promuovere la concorrenza tra i software proprietari e quelli liberi soprattutto negli appalti pubblici. Sotto questo profilo si ritiene che debbano essere tradotte in norma le modifiche normative al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005) suggerite dalla c.d. Commissione Meo per l'*open source* nella pubblica amministrazione. Tra queste si segnalano: a) valorizzare e privilegiare il software di proprietà dell'amministrazione, b) previsione dell'obbligo per le PA di formati aperti per l'archiviazione, conservazione, circolazione e interscambio dei documenti; c) adozione delle regole tecniche che rendano effettivo il riuso del software all'interno della PA.

b) agevolare sul piano fiscale gli aiuti alle comunità di *software* libero, come già accade negli Stati Uniti;

c) a livello europeo nell'ambito della politica della concorrenza tra software appoggiare le iniziative a sostegno dell'interoperabilità tra software liberi e software proprietari.

15. Miglioramento dell'efficienza del settore statale.

La diffusione delle ICT nella Pubblica Amministrazione è aspetto rilevante sotto il profilo del traino dei processi di diffusione delle nuove tecnologie.

Negli ultimi anni gli sforzi per l'informatizzazione sono stati assai rilevanti: si pensi che l'impegno di spesa per l'acquisto di beni e servizi informatici soltanto nel 2006 ha raggiunto la cifra di 1.620 milioni di euro.

Tuttavia, a fronte di tali investimenti, non si è assistito ad una vera digitalizzazione dell'attività amministrativa.

Negli ultimi anni il nostro apparato burocratico è stato sottoposto a sollecitazioni sempre crescenti che hanno finito per comprometterne la funzionalità. A ciò si sono aggiunte le importanti innovazioni legislative degli anni '90 che hanno profondamente mutato l'attività dei pubblici uffici elaborando un nuovo modello amministrativo improntato ai canoni di trasparenza, efficacia ed efficienza.

In questo contesto l'uso delle tecnologie informatiche si è fatto strada con ritardo anche se da subito è stato visto come una delle soluzioni più valide ed efficaci ai problemi della P.A. . Tuttavia, in questa prima fase, informatizzare ha significato solo una mera automazione dei registri ed archivi cartacei. Si è quindi assistito alla riproduzione, sebbene in forma informatica, degli schemi e del modus operandi classico della nostra amministrazione . In tale fase si è mirato esclusivamente a dotare gli uffici di infrastrutture informatiche e ad alfabetizzare il personale all'uso delle tecnologie in questione. Dall'inizio degli anni '80 alcune amministrazioni avevano già provveduto a costituire grandi banche dati dei propri archivi e documenti riversandoli su supporto magnetico. Ben presto ci si rende conto dei grandi vantaggi che possono essere raggiunti mettendo in rete i diversi elaboratori al fine di condividere e scambiare informazioni internamente agli uffici. Tuttavia, in una realtà caratterizzata da gravi difetti di comunicazione se non proprio dall'incomunicabilità tra le amministrazioni e, in molti casi, tra uffici della stessa P.A., non c'è stato un approccio unitario e condiviso. Ciascuna amministrazione ha iniziato ad operare in modo disomogeneo e disorganico rispetto alle altre e seguendo propri standard. Gli archivi e i documenti informatizzati erano quindi fruibili unicamente da parte degli uffici che li avevano formati e non potevano essere consultati da altre

amministrazioni per un duplice ordine di ragioni: a) i formati usati dai vari Enti non erano omogenei, e quindi interoperabili; b) non erano ancora connessi a reti telematiche .

L'errore di fondo di questo approccio consisteva nell'equivoco che l'uso delle tecnologie potesse tout court risolvere i gravi ed atavici problemi del nostro apparato burocratico, senza sfruttare le potenzialità e senza cogliere i benefici che l'informativa avrebbe potuto apportare.

A tale situazione si è cercato di porre rimedio con l'adozione del c.d. Codice della Pubblica Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005) che, nonostante sia entrato in vigore il 1° gennaio 2006 è rimasto pressoché totalmente sulla carta per un molteplice ordine di ragioni: a) mancata adozione delle regole tecniche; b) timida formulazione delle norme maggiormente innovativa (come ad es. l'art. 3 in materia di diritto all'uso delle nuove tecnologie); c) forte resistenze degli uffici pubblici a reingegnerizzare i propri processi e modelli organizzativi.

Al fine di vincolare ulteriormente le pubbliche amministrazioni ad accrescere l'efficacia e la qualità dei servizi al cittadino si ritiene opportuno procedere alla stipula di un vero e proprio contratto di efficacia che preveda l'erogazione da parte dello Stato di trasferimenti e finanziamenti solo previa verifica del raggiungimento di obiettivi prestabiliti sull'attuazione delle normative in materia di amministrazione digitale.

16. La nuova missione dell'e-administration: migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Appare poi prioritario riannodare i fili dell'informatizzazione del settore pubblico partendo da una rivitalizzazione del CAD; tale azione appare necessaria dal momento che il significato ultimo del Codice è quello di superare il paradigma "PAcentrico" che fin qui ha dominato il modello di innovazione pubblico.

L'impatto dell'uso delle tecnologie nella attività amministrativa, infatti, non può esaurirsi nell'obiettivo di migliorare le prestazioni sotto il profilo dell'efficienza e di ridurre i costi del funzionamento della macchina burocratica.

La diffusione dell'*e-administration* deve essere incoraggiata per il suo positivo impatto sui costi amministrativi sopportati dalle imprese e sui singoli, oltre che sul miglioramento della qualità della vita e sul maggiore valore aggiunto dei servizi.

I processi di *e-government* devono essere quindi riorganizzati e governati in funzione del raggiungimento dei summenzionati obiettivi.

Le soluzioni da adottare in concreto sono:

- smaterializzazione del maggior numero di procedure amministrative;
- assicurazione della diffusione di formati aperti e compatibilità dei sistemi informatici;
- il canale telematico deve divenire lo strumento privilegiato per le transazioni tra pubblica amministrazione e cittadini (con rarissime eccezioni per i soli servizi in cui sono indispensabili l'interlocuzione ed il contatto diretti). Questo passa per la modifica del CAD nel senso di conferire diritti informatici forti ai cittadini con la previsione di sanzioni pecuniarie nel caso i pubblici uffici non ottemperino a tanto;
- naturalmente, al fine di includere in tale cambiamento anche i cittadini che non dispongono di connessione internet personale, andranno organizzati una serie di punti di accesso alle amministrazioni e ai servizi pubblici.

17. Le nuove missioni dell'e-administration: deburocratizzare il rapporto con le imprese e favorire la R&S

Uno dei maggiori freni alla nascita di nuove iniziative imprenditoriali e all'attrazione di capitali per gli investimenti esteri è rappresentato dai costi eccessivi (in termini di tempi e di risorse) che gli adempimenti burocratici richiedono alle imprese e dall'insufficienza delle politiche pubbliche di sostegno allo sviluppo tecnologico del settore privato.

Bisogna pertanto agire su due fronti. Da un lato è necessario ridurre e semplificare tutti gli adempimenti amministrativi nel solco di quanto già operato con l'istituzione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive. A tal fine tutti i procedimenti dovranno essere gestiti per il tramite delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Ciò non significa soltanto semplificare il processo di creazione di imprese con la previsione di uno sportello unico *on line* per consentire la creazione di società. Tutti le successive comunicazioni e richieste dovranno essere gestite in modalità digitale ed essere improntate al principio della certificazione; non dovranno essere quindi imposti obblighi di documentare o autocertificare dati e circostanze che siano già stati acclarati da altre amministrazioni.

Lo sviluppo tecnologico del sistema Paese passa necessariamente dalle politiche che il settore pubblico pone in essere anche per

supportare e favorire l'innovazione e la ricerca in ambito privato.

Su questo aspetto non può ravvisarsi l'insufficienza delle politiche pubbliche in grado di fungere da impulso alla ricerca e all'innovazione. Il settore pubblico, lungi dal porsi in concorrenza con quello privato, deve essere integrato e promotore della crescita del sistema Italia su un duplice livello:

- da un lato deve agevolare il trasferimento di conoscenze acquisite nei centri universitari e di ricerca che presentano dei punti di indiscussa eccellenza;
- dall'altro bisogna supportare in modo diretto e indiretto soltanto le reali iniziative di innovazione delle imprese.

18. Neutralità della rete.

In Italia è ancora poco avvertito il problema relativo alla neutralità della rete di cui da tempo si discute negli Stati Uniti della possibilità per i fornitori di connettività di far viaggiare alcune informazioni con maggiore velocità (o priorità) rispetto ad altre.

A prescindere dalle petizioni di principio sulla necessità di mantenimento della net-neutrality, si ritiene opportuno predisporre degli strumenti normativi che:

- da un lato impongano ai provider trasparenza sulle policy adottate in materia di gestione del traffico sul proprio network. Tale trasparenza è necessaria al fine di consentire ai consumatori la scelta di un operatore avendo la piena consapevolezza su eventuali approcci discriminatori utilizzati;
- dall'altro incentivino il comportamento dei fornitori di connettività che non effettuino discriminazioni nel traffico e nell'accesso ai servizi.

La ratio di un siffatto intervento normativo è sia di tutelare i consumatori da pratiche commerciali scorrette sia quello di salvaguardare uno dei fattori di successo di internet: il diritto di tutti di accedere ad ogni tipo di contenuti.

Tale diritto presidia, infatti, la natura libera, aperta e democratica della rete.

19. Libertà di espressione in rete e nuova disciplina dell'editoria.

Nel corso degli ultimi anni non sono mancate le iniziative normative che avevano come obiettivo, o comunque come effetto, quello di “*burocratizzare*” l’Internet italiana.

Si pensi, ad esempio, alle previsioni di deposito obbligatorio dei siti web oppure a quella di iscrizione dei blog al ROC (Registro degli Operatori della Comunicazione).

Ebbene, in prospettiva della legge di riforma del settore dell’editoria appare utile privilegiare un approccio sostanziale a quello meramente formale che è stato fin qui predominante.

E’ indubbio, infatti, che la normativa vigente deve essere necessariamente aggiornata al fine di estendere i benefici e gli obblighi previsti per le attività editoriali cartacee anche a quelle *on line*.

Tuttavia tale regolamentazione non deve comportare un appesantimento del web; la nuova definizione di prodotto editoriale - che giocoforza dovrà essere il più possibile ed aperta - dovrà necessariamente essere limitata alle sole iniziative aventi scopo di lucro.

L’effetto di previsioni di segno diverso sarebbe, verosimilmente, una grave ed ingiustificata limitazione della libertà di espressione costituzionalmente garantita dall’art. 21 Cost.

Tale circostanza, oltre ad essere pericolosa per l’esercizio delle libertà fondamentali, potrebbe determinare conseguenze negative per l’intero web italiano.

20. Valorizzazione delle competenze informatiche nel pubblico impiego

La digitalizzazione delle amministrazioni italiane, effettiva o ancora soltanto agognata, sta gradualmente imponendo la necessità di un maggiore grado di conoscenza informatica all’interno dell’organigramma di ogni pubblica amministrazione.

In altri termini, nelle PA è sempre più forte il bisogno di capire meglio e prima le proprie esigenze informatiche, di saperle tradurre in procedure di acquisto e/o in provvedimenti amministrativi, di poter correggere il tiro, presto e bene, quando è necessario.

Tuttavia, a questa tendenza se ne contrappone un’altra, uguale e contraria, a nostro avviso contraria ai fondamentali canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa: la tendenza che vede non sfruttate al meglio le competenze informatiche già strutturate all’interno delle PA, determinando uno svilimento ed una deresponsabilizzazione di tutti quei dipendenti

pubblici, informatici e ingegneri, che tanto potrebbero fare dall'interno per una efficiente e adeguata informatizzazione della propria PA.

Le amministrazioni, infatti, continuano a sottovalutare tali capacità e competenze già acquisite al proprio interno, conseguentemente ricorrendo ai più noti meccanismi di esternalizzazione (affidamenti in *house*, ALI, CST, ecc.), affatto snelli, mai personalizzati, e spesso antieconomici.

La direzione giusta, pertanto, non può che essere quella che porti all'inquadramento ai massimi livelli del personale informatico già inquadrato all'interno delle singole PA, attribuendo funzioni apicali alla figura del responsabile informatico, funzioni a cui siano logicamente connessi non solo nuovi poteri, ma soprattutto nuove responsabilità, in cui, come è noto, il legislatore (si veda, ad esempio, il Codice dell'Amministrazione Digitale, all'art. 12, comma 1-*ter*), ha individuato il vero motore della digitalizzazione della PA italiana.

21. Appalti pubblici per l'acquisto di beni e servizi informatici: concorrenza, standard ed interoperabilità

Le procedure di gara ad oggetto informatico crescono esponenzialmente, per via dell'esigenza delle PA di stare al passo con i tempi; a volte per necessità pratica, a volte in ottemperanza a (rare) novità normative.

Tuttavia, si assiste ad una evidente e progressiva divaricazione tra la durata apparente e la durata reale dei contratti stipulati a seguito dell'aggiudicazione di tali appalti, e ciò a causa della particolare natura "invasiva" degli appalti ad oggetto informatico.

Spesso, infatti, si tratta di appalti misti di forniture e servizi, finalizzati all'informatizzazione di uno o più uffici interni della stazione appaltante. I contratti dunque prevedono la fornitura di software cd. proprietario, ed i relativi servizi di assistenza e manutenzione.

Alla scadenza del contratto, dunque, l'amministrazione si trova spesso costretta a riassegnare nuovamente il servizio - o la fornitura - alla medesima impresa, sia per evidenti esigenze di risparmio, sia perché altrimenti si finirebbe per sprecare l'esperienza precedentemente maturata.

Questo fenomeno va stigmatizzato e contrastato con forza.

In tal modo, infatti, si assiste ad una grave contrazione della concorrenza - di cui la PA dovrebbe essere motore e garante - in quanto si innesca un meccanismo senza ritorno per cui

nessuna impresa (né quelle contraenti, né quelle rimaste fuori) è stimolata a crescere e migliorarsi.

Di conseguenza, pare necessaria una forte presa di posizione contro tali meccanismi, soprattutto a livello normativo.

Risulta, in particolare, quanto mai opportuno, anche alla luce del divieto generale di proroga e rinnovo dei contratti pubblici, sancire a chiare lettere l'illegittimità delle gare ad oggetto informatico che creano dubbi "ritorni al passato" e non garantiscono una reale rotazione, sintomo di sana concorrenza.

Inoltre, risulta necessario un giro di vite sul piano delle responsabilità erariali in capo ai responsabili del procedimento di acquisto.

Ma questo processo di adeguamento alla concorrenza dei contratti pubblici ad oggetto informatico dovrà essere necessariamente affiancato da una politica celere di individuazione di standard precisi: solo così sarà possibile per le PA alimentare il mercato, senza la paura di dover "ricominciare da zero" ad ogni nuova gara d'appalto.

22. Un processo amministrativo telematico non sperimentale ma effettivo.

Il processo amministrativo vive una stagione di sperimentazioni che può dirsi ormai anacronistica. La sperimentazione del nuovo Sistema Informativo centralizzato per la Giustizia Amministrativa, infatti, è ormai a regime in più della metà delle sedi TAR, e consente all'amministrazione della Giustizia, nonché ai magistrati amministrativi, di gestire gran parte del proprio lavoro su PC protetti, a volte anche in remoto.

Tuttavia, vi sono alcune attività, da tempo e con successo sperimentate in molti tribunali amministrativi regionali, che alleggeriscono segreterie, magistrati e difese, che sono di fatto già a regime, ma che formalmente, senza che vi sia una specifica ragione, non vengono rese obbligatorie e cogenti. Si pensi, ad esempio, alla prassi di chiedere agli avvocati, non più il deposito di tre copie cartacee di atti e documenti, ma, in sostituzione, a fianco degli originali - che rimangono comunque cartacei - di una copia digitale di essi, memorizzata su CDROM o DVD.

Inoltre, vi sono alcuni incomprensibili nodi procedurali che ostacolano inspiegabilmente la digitalizzazione effettiva del cd. *front office* del processo, e cioè di tutte le attività proprie di cittadini e imprese, da svolgere per il tramite del patrocinio forense: si pensi, in particolare, a notifiche e depositi. E ciò

malgrado la disponibilità dei necessari strumenti informatici (firma digitale, protocolli web protetti, posta elettronica), e malgrado il nostro ordinamento giuridico preveda già altre complesse procedure amministrative già interamente digitalizzate (si pensi, ad es., ai procedimenti dell'Agenzia delle Entrate, che fra l'altro coinvolgono soggetti privati ed i loro consulenti).

In definitiva, in un'ottica di semplificazione, malgrado l'alto livello di informatizzazione della Giustizia Amministrativa, la situazione normativa e regolamentare attuale porterebbe paradossalmente un amministratore attento ed avveduto ad eliminare proprio le poche sperimentazioni informatiche già svolte con successo: sono proprio questi i segmenti procedurali che di fatto oggi costituiscono un aggravio, visto che le segreterie sono allo stato costrette alla vecchia gestione cartacea, in quanto ancora unica procedura prevista dalle legge come obbligatoria.

In conclusione, l'amministrazione della Giustizia Amministrativa è oggi pronta per il salto di qualità, e cioè per una gestione telematica che sia realmente sostitutiva di quella cartacea, quanto meno per quei segmenti per cui ciò è già possibile. Inoltre, ripartendo dal Dpr n. 123/2001 i tempi sono maturi per una regolamentazione normativa unica, specifica per il processo amministrativo, che possa, con chiarezza, passare in rassegna tutte le fasi procedurali del processo, contemperando, da un lato l'uso dei più diffusi strumenti informatici già adottati altrove nella PA italiana, dall'altro il coinvolgimento di tutte le forze in gioco, tra cui Uffici Notifiche, CNF e Avvocatura dello Stato.

Si tratta di un passo doveroso per un'amministrazione che ad oggi può vantare un elevato grado di alfabetizzazione informatica, e che per potrebbe poi costituire un volano anche per il Processo Civile Telematico, imbavagliato da norme tecniche troppo stringenti e per nulla semplificanti.

Nota bibliografica

Come molti progetti collaborativi nati sul Web questo documento non ha un autore né degli autori che possano ritenersi integralmente titolari delle idee e dei pensieri che vi sono rappresentanti.

Il documento, tuttavia, non avrebbe certamente visto la luce senza il confronto vivo e costante, il tempo, la determinazione e la passione di (in rigoroso ordine alfabetico) Ernesto Belisario, Carmelo Giurdanella, Elio Guarnaccia, Guido Scorza e Stefano Quintarelli.

Molti altri, tuttavia - in modo più o meno consapevole - hanno contribuito in maniera altrettanto rilevante all'elaborazione ed alla genesi delle riflessioni, considerazioni e suggerimenti che vi sono contenuti e supportando l'iniziativa.

Tra i tanti ai quali si deve uno speciale ringraziamento i Prof.ri Andrea Rossetti e Giovanni Maria Riccio e l'Avv. Giuseppe Vaciago.

Ciò che più conta è, comunque, il ruolo di chi vorrà contribuire allo sviluppo del documento con le proprie critiche e commenti nonché apportandovi direttamente integrazioni e modifiche.

A differenza di molti altri documenti prodotti da enti pubblici e privati, infatti, questo non nasce per rimanere eguale a sé stesso negli anni ma per essere continuamente modificato ed aggiornato come richiedono le dinamiche dell'innovazione.

E' un *work in progress* che ciascuno potrà contribuire a condurre verso una versione più matura e condivisa che possa nei prossimi mesi rappresentare uno strumento in grado di fornire al legislatore ed al Governo utili - ci auguriamo - spunti di riflessione sulle politiche dell'innovazione di cui questo Paese ha, effettivamente, bisogno.