



Il Progetto “Going Digital” dell’OCSE. Sfide e prospettive per la politica internazionale nell’era digitale

📅 18/04/2019

📌 FISCALE, IT&TMT, CONNETTIVITÀ, SOCIETÀ

Tiziana Zona
Alessandro Foti

Premessa

La rapidità con cui la tecnologia sta trasformando la società impone delle riflessioni sulla tenuta dell'attuale sistema giuridico, politico e sociale - pensato e fondato, nei suoi elementi strutturali, in, e per, un'epoca “analogica” – all’impatto con il fenomeno digitale.

Sul fronte dello studio dei fenomeni digitali più dirimpenti e delle prospettive sul loro possibile utilizzo futuro a beneficio della collettività si sta muovendo concretamente e proattivamente l’OCSE (“Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico”)¹ della quale, tra i progetti messi in campo, merita di essere

¹ Storicamente, istituita nel 1948 come Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE), nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale, l’organizzazione si poneva l’obiettivo di utilizzare efficientemente gli aiuti statunitensi dell’European Recovery Program anche noti come Piano Marshall, e così valorizzare il processo di integrazione europea e di unione economica. Nel 1961, ad esito di una profonda riorganizzazione, l’OECE divenne l’OCSE, un’organizzazione internazionale di studi economici con ruolo essenzialmente di assemblea consultiva tra i paesi membri. Gli obiettivi istituzionali erano, e sono tutt’ora, rappresentati dall’integrazione e cooperazione economica e finanziaria tra i paesi membri (attualmente 36 inclusa l’Italia) promossi attraverso strategie politiche condivise e integrate per il benessere economico e sociale. Tali attività si evolvono naturalmente in accordi, convenzioni e raccomandazioni cui i paesi membri si impegnano ad aderire per conseguire gli obiettivi istituzionali. La struttura istituzionale dell’OCSE comprende: un consiglio composto da un rappresentante per ogni paese; un comitato esecutivo composto dai rappresentanti di delegazioni permanenti di 14 membri eletti annualmente; i comitati e i gruppi di lavoro specializzati; le delegazioni permanenti



menzionato “Going Digital” (di seguito in breve anche “Progetto”)². In estrema sintesi, il Progetto – sviluppato lungo due fasi nel quadriennio 2017/2020 – coinvolge la maggior parte delle Direzioni dell’OCSE e dei suoi comitati direttivi assumendo un approccio multidisciplinare nell’esame degli impatti su un ampio raggio di aree politiche dei governi (e.g., lavoro, istruzione, scienza e innovazione, salute, sicurezza e privacy, pubblica amministrazione, economia, commercio, fisco). L’ecosistema della tecnologia digitale interessata da questo Progetto comprende, tra l’altro, tematiche particolarmente sensibili di questi tempi, quali le reti wireless di prossima generazione “5G”, il *cloud computing*, l’analisi dei *big data*, l’Intelligenza Artificiale (IA)³, la *blockchain* o Distributed Ledger Technology (DLT), l’Internet of Things (IoT) e la potenza di calcolo.

Il recente congresso tenutosi a Parigi,⁴ in occasione della chiusura dei lavori della prima fase (2017-2018) del Progetto, offre una buona opportunità per illustrare sinteticamente le caratteristiche, lo stato dei lavori, i risultati e i percorsi futuri del Progetto.

Il presente lavoro⁵ si pone, inoltre, come propedeutico ad una serie di note nelle quali si affronteranno alcune tra le più salienti tematiche dell’era digitale oggetto del Progetto.

Lineamenti generali del Progetto “Going Digital”

Il Progetto, lanciato ufficialmente all’inizio del 2017, nasce dalla visione dei quattro presidenti dei Comitati per le politiche per le scienze, la tecnologia e l’innovazione (STI, Science, Technology and Innovation) nell’autunno del 2015, nell’ambito di riflessioni sul Programma di lavoro e budget (“PWB”, Programme of Work and Budget) del 2017-2018 e ha guadagnato ulteriore sostegno e slancio grazie a una serie di riunioni ministeriali settoriali, in particolare in materia di politica per le scienze e la tecnologia (ottobre 2015), per l’occupazione (gennaio 2016), per le competenze (giugno 2016) e per l’economia digitale (giugno 2016), nonché grazie alla riunione del Consiglio ministeriale (“MCM”, Ministerial Council Meeting) del 2016 e alla conseguente dichiarazione con cui “*si incoraggia l’OCSE a mettere a punto una politica orizzontale sulla strategia per la digitalizzazione, le sue opportunità e le sue sfide*”. Dopo l’MCM 2016, l’iniziativa è stata ulteriormente sviluppata e inclusa nel PWB 2017-2018 come progetto orizzontale, approvato dal Consiglio nella sua riunione del 16 novembre 2016.

Il Progetto è sostanzialmente fondato su un “modello politico integrato” (“Integrated Policy Framework”)⁶ condiviso, flessibile, lungimirante e trasversale. In esso sono valorizzate sette dimensioni fondamentali per la politica - accesso, uso, innovazione, fiducia, occupazione, società e apertura al mercato - supportati da indicatori quantitativi e orientamenti politici pratici.

dei paesi membri sotto forma di missioni diplomatiche dirette quindi dagli ambasciatori; il segretariato internazionale, a disposizione dei comitati e degli altri organi. <http://www.oecd.org/about/>).

² Le informazioni del progetto OCSE contenute in questa nota sono state reperite dal sito istituzionale del progetto raggiungibile dal link: <http://www.oecd.org/going-digital/>.

³ Per un preliminare approccio a taluni rilevanti profili giuridici correlati alla IA ci sia consentito rinviare alle notazioni di R.A. JACCHIA, S.CAPRUZZI, “Le nuove sfide dell’intelligenza artificiale. Proprietà intellettuale, etica e soggettività giuridica” reperibile tramite il link https://www.dejalex.com/wp-content/uploads/2019/02/Articolo_Intelligenza-artificiale-25.02.2019-formato-pubblicazione.pdf.

⁴ Nei giorni 11 e 12 marzo si è svolto, presso il Centro Conferenze OCSE a Parigi, il “Going Digital” Summit, un evento organizzato per discutere i risultati dei primi due anni dell’omonimo progetto OCSE. Il Consigliere Giuridico del Ministro dello Sviluppo Economico Luigi Di Maio, Marco Bellezza, in qualità di capo della delegazione italiana, ha partecipato al panel “Policy Making in the Digital Age” e ha relazionato sulle misure introdotte dal Governo, su impulso del Ministro, per accompagnare e sostenere le imprese nel processo di digitalizzazione in corso, rappresentando le più recenti iniziative come il Fondo Nazionale Innovazione a supporto di startup, *scaleup* e PMI innovative (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2039412-il-mise-partecipa-al-going-digital-summit-dell-ocse>).

⁵ Le informazioni del progetto OCSE contenute in questa nota informativa sono reperite prevalentemente dal sito istituzionale del progetto raggiungibile dal link: <http://www.oecd.org/going-digital/>.

⁶ Si veda <http://www.oecd.org/going-digital/framework/>.

L'obiettivo generale del Progetto è di supportare enti governativi, politici, economici, monetari, a comprendere meglio la trasformazione digitale in corso e a sviluppare gli strumenti per creare un ambiente politico che consenta all'economia e alla società di prosperare in un mondo sempre più digitale e basato sui dati. Con il Progetto, dunque, l'OCSE vuole proporre una visione onnicomprensiva sullo stato, gli effetti, i benefici attesi e le questioni sollevate dalla digitalizzazione nei diversi settori e nelle diverse aree politiche dal che, secondo i promotori del Progetto, dovrebbe anche potersi ricavare un'analisi mirata delle questioni chiave di carattere trasversale, quali, ad esempio lavoro e competenze, produttività, struttura della concorrenza e del mercato, sfide sociali e benessere. Muovendo da tali presupposti, i gruppi di lavoro dedicati al Progetto elaborano una serie di studi e note politiche indipendenti, una relazione per l'MCM e un rapporto finale di sintesi da ultimo avutosi ad esito del menzionato "Going Digital" Summit. È previsto che detti studi empirici siano accompagnati da una serie di incontri con tavole rotonde e dibattiti su come sviluppare: i) strategie digitali di livello nazionale, ii) una o più Raccomandazioni del Consiglio OCSE sulla trasformazione digitale, iii) un Toolkit Going Digital⁷, con un quadro politico integrato che possa fornire esempi pratici e buone prassi a tutti i paesi.

La governance del Progetto

Il Progetto è guidato da un apposito organo, il Comitato per la politica per l'economia digitale ("*Committee on Digital Economy Policy*")⁸, che si avvale del lavoro di altri tredici comitati:

- il Comitato per la concorrenza,
- il Comitato per la politica sui consumatori,
- il Comitato per l'industria, l'innovazione e l'imprenditorialità,
- il Comitato per le assicurazioni e le pensioni private,
- il Comitato per i mercati finanziari,

- il Comitato per gli affari fiscali,
- il Comitato per la politica scientifica e tecnologica,
- il Comitato per la statistica e la politica statistica,
- il Comitato per la politica economica,
- il Comitato per la politica in materia di istruzione,
- il Comitato per l'occupazione, il lavoro e gli affari sociali,
- il Comitato per la *governance* pubblica,
- il Comitato per il commercio.

Altri organi ed enti potranno essere di volta in volta coinvolti a vario titolo nel Progetto (e.g. Forum sui trasporti internazionali, Comitato per la salute, Comitato per la politica ambientale, Comitato per l'agricoltura, Comitato per gli investimenti e Agenzia internazionale per l'energia).

I pilastri del Progetto

Il Progetto è fondato su tre pilastri, con ognuno dei quali si promuove un nuovo approccio alla trasformazione digitale e ai suoi effetti su economie e società. Il *Pilastro 1* ("Horizontal activities") integra il menzionato "modello politico integrato" ai fini della crescita, del benessere e delle attività che richiedono la collaborazione tra tutte le aree politiche, inclusi eventuali approfondimenti su alcune nuove tecnologie, altri fattori chiave e loro effetti sul piano politico. In tal modo, secondo l'OCSE, si genererà la consapevolezza di una nuova visione "globale" e si consentirà di comprendere come le politiche dei vari paesi potrebbero o dovrebbero adattarsi. Questo Pilastro comprende, inoltre, altre attività con rilevanza interdisciplinare inclusive di ulteriori progetti da svilupparsi in tema di: lungimiranza, utilizzo delle tecnologie digitali per migliorare la progettazione e l'attuazione delle politiche, sicurezza digitale e resilienza nei settori essenziali, coerenza delle politiche. Il *Pilastro 2* ("Domain-specific insights") prevede lo sviluppo di un'analisi in

⁷ Si veda al riguardo <http://goingdigital.oecd.org/en/> vedasi *infra* per maggiori dettagli.

⁸ Per maggiori informazioni sulla governance si veda, tra gli altri, il primo 2017 Horizontal Project Update to Council [C(2017)27/REV1].

specifiche aree politiche (per esempio fisco, commercio, concorrenza, ecc.) e nell'economia più in generale, come indicato nei programmi di lavoro di ciascun comitato OCSE per il 2017-2018. Uno dei principali obiettivi di questo Pilastro è di ottenere un mix di analisi qualitative e indicatori quantitativi da parte di esperti che consenta di mostrare, anzitutto empiricamente, la misura, la natura, i vantaggi e le sfide della trasformazione digitale in ogni area politica e nell'economia nel senso più ampio.

Il *Pilastro 3* ("Cross-cutting analysis") prevede la istituzione di una serie di moduli incentrati su importanti questioni trasversali. Esso comporterà una profonda analisi di specifiche grandi sfide dell'era digitale che abbiano punti d'intersezione con più aree politiche. I moduli chiave riguardano i posti di lavoro e le competenze nell'economia digitale, le implicazioni della trasformazione

digitale per la produttività, la concorrenza e la struttura del mercato, la misurazione della trasformazione digitale e l'efficacia della trasformazione digitale per la società e per il benessere.

Le fasi del Progetto

È previsto che il Progetto si sviluppi lungo due fasi nel corso di quattro anni (2017-2020).

La prima fase (annualità 2017-2018) si è appunto conclusa con il congresso "Going Digital Summit" tenutosi a Parigi nei giorni 11-12 marzo 2019. In tale occasione sono stati divulgati due report ("*Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*"⁹, "*Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*"¹⁰), ed è stato rilasciato uno strumento interattivo di dati online ("*Going Digital Toolkit*")¹¹. I capisaldi di queste pubblicazioni risiedono nel già menzionato "modello politico integrato" posto a fondamento di tutto il Progetto.

⁹ Il report sviluppa le 7 aree di interesse (o dimensioni) individuate nel "modello politico integrato" che dovrebbero consentire ai soggetti interessati dalla digitalizzazione di ripensare la trasformazione digitale di guisa che le sue caratteristiche possano essere sfruttate al meglio per generare benessere. Più in dettaglio nel report sono esaminati i seguenti profili: (1) Accesso a infrastrutture di comunicazione, servizi e dati, (2) Uso effettivo delle tecnologie digitali e dati, (3) Data-driven e innovazione digitale, (4) Una buona occupazione per tutti, (5) Prosperità sociale e inclusione, (6) Fiducia nell'era digitale, (7) Apertura al mercato negli ambienti di business digitali. Il report inoltre evidenzia le opportunità, le sfide e le politiche chiave relative a ciascuna dimensione, offrendo nuovi approfondimenti, prove e analisi e fornendo raccomandazioni per migliorare le politiche di governo nell'era digitale (OECD (2019), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>).

¹⁰ Il report fornisce informazioni aggiornate sullo stato della trasformazione digitale mappando degli indicatori su una vasta gamma di aree tematiche - dall'educazione e innovazione, agli scambi e ai risultati economici e sociali - e confrontandoli anche con le attuali tematiche di politica digitale evidenziate con il report coevo. In tal modo vengono identificate le lacune dell'attuale sistema di monitoraggio delle tecnologie digitali, valutati i progressi e definita una tabella di marcia lungimirante. L'obiettivo dichiarato è quello di espandere la base di conoscenze, come mezzo per gettare le basi per politiche più solide per la crescita e il benessere nell'era digitale. In questa prospettiva il report propone nove azioni per costruire la prossima generazione di dati e indicatori in grado di affrontare le sfide della trasformazione digitale: (1) Rendere visibile la trasformazione digitale nelle statistiche economiche, (2) Comprendere gli impatti economici della trasformazione digitale, (3) Misurare il benessere nell'era digitale, (4) Progettare nuovi approcci alla raccolta dei dati, (5) Monitorare le tecnologie di trasformazione (in particolare IoT, IA e blockchain), (6) Dare senso ai dati e ai flussi di dati, (7) Definire e misurare le competenze necessarie nell'era digitale, (8) Misurare la fiducia negli ambienti online, (9) Valutare i punti di forza digitali dei governi (OECD (2019), *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311992-en>).

¹¹ Il "Going Digital Toolkit" è strutturato sulla base delle 7 dimensioni politiche individuate nel "modello politico integrato" per consentire ai paesi di verificare il loro livello di sviluppo digitale. Questo strumento, inoltre, mostra in che modo i paesi si confrontano sulle 7 dimensioni proponendo linee guida e analisi per aiutare i paesi a realizzare quelle che sono considerate le "promesse" della trasformazione digitale. Nell'ambito di questa attività è stato di recente realizzato e pubblicato l'esito di uno studio comparatistico su opportunità e rischi dell'era digitale per il benessere degli individui (OECD (2019), *How's Life in the Digital Age?: Opportunities and Risks of the Digital Transformation for People's Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311800-en>). È interessante osservare che, secondo questo studio, l'Italia risulta essere più esposta ai rischi della trasformazione digitale piuttosto che poter ritrarre benefici da essa, se paragonata ad altri paesi OCSE. A titolo di esempio, viene rilevato che tra i principali fattori incidenti sul (poco entusiasmante) score del nostro paese vi sono: la disparità d'uso di internet - ossia a fronte di un numero limitato di persone che usa internet per svariate attività la maggioranza delle persone ne fa un uso molto limitato -, e le profonde lacune in materia Information and Communications Technology tra i docenti - per il 36% di costoro vi sarebbe una concreta necessità di sviluppare abilità ICT.

La seconda fase del Progetto (annualità 2019-2020), mirerà invece a supportare i paesi membri nell'implementazione di un approccio politico integrato, in particolare attraverso l'ulteriore sviluppo del Going Digital Toolkit (inclusi indicatori, note politiche ed esempi di politiche innovative) e la revisione su base nazionale del Progetto. Durante questa fase si studieranno, inoltre, nuove opportunità e sfide attraverso l'analisi delle c.d. "tecnologie di frontiera", in particolare l'IA e la *blockchain*, con un'attenzione costante a occupazione, competenze e inclusione sociale, nonché a produttività, concorrenza e strutture di mercato. Durante il prossimo evento, previsto per i giorni 22-23 maggio 2019, si terrà l'assemblea del MCM presieduta dalla Repubblica slovacca e in tale sede verrà posta particolare attenzione all'analisi dello sfruttamento della transizione digitale per avviare uno sviluppo sostenibile.

L'attualità e i percorsi futuri del Progetto

L'ambizioso Progetto dell'OCSE è da accogliere con favore.

Va condivisa l'esigenza paventata dal Progetto di un approccio "globale" alle tematiche digitali, che sia anche condiviso, integrato e interdisciplinare. È dunque opportuno, come anche osserva l'OCSE, che venga colmato il divario tra la "Tecnologia 4.0" e la "Politica 1.0". Peraltro, nei paesi membri, come anche in altri paesi, la risposta politica alla trasformazione digitale non è uniforme.

Alcuni paesi stanno sviluppando un approccio strategico e proattivo per meglio far leva sui benefici di tale trasformazione operando sulle politiche di governo, mentre altri paesi promuovono provvedimenti frammentari a fronte di specifiche necessità per area d'intervento (es. *cyber-security*) e l'impatto di nuove tecnologie, di nuove applicazioni e nuovi business model. A tutti i livelli si è consci che nell'"era digitale", globale e interconnessa, la mancanza di un approccio internazionale condiviso potrebbe, per esempio, incrementare il rischio che le politiche di un'area abbiano impatti involontari e probabilmente avversi su altre aree, come anche il rischio che vadano perdute opportunità di creare sinergie capaci invece di potenziarne gli effetti positivi.^{12 13}

In questo contesto è poi cruciale che il costante sviluppo delle tecnologie moderne – si pensi a *big data*, *deep learning*, *cloud computing*, IA, DLT – sia accompagnato dalla consapevolezza che la trasformazione digitale può generare (o migliorare il) benessere delle persone, in quanto individui di una società vocata alla digitalizzazione, prima ancora che quello di governi e di imprese. Naturalmente, è bene che ciò avvenga in un'ottica di temperamento dei benefici della globalizzazione e della digitalizzazione con quelli di uno sviluppo economico-sociale sostenibile che possa preservare i valori fondamentali dell'uomo nell'era digitale.

¹² Si pensi ad esempio, alle restrizioni sui programmi di *car sharing* i quali possono imporre barriere a discapito di chi non ha un'automobile, portare a un uso inefficiente degli spazi urbani e così, tra l'altro, vanificare le politiche a supporto degli anziani. Le nuove opportunità di digitalizzazione dell'ambiente domestico, come le "*smart home*", andrebbero coordinate con le politiche delle diverse aree, dai trasporti all'energia, dagli alloggi alla comunicazione, dall'istruzione all'assistenza sanitaria. Nel campo finanziario possono rendersi necessari nuovi approcci normativi (e.g. "*sandbox*") per bilanciare i benefici dell'innovazione con i rischi per la stabilità finanziaria e la tutela dei consumatori.

¹³ Va detto che nel contesto dell'OCSE, anche prima del Progetto qui in discorso, si sono già avuti progressi importanti negli aspetti chiave delle politiche per affrontare scientemente l'"era digitale". Tra i tanti si ricordano, la Raccomandazione del Consiglio sui principi per le politiche in materia di internet [C(2011)154], la Raccomandazione del Consiglio sulle strategie del governo digitale [C(2014)88] e la Dichiarazione sull'economia digitale: innovazione, crescita e prosperità sociale [C(2016)116]. Si deve tuttavia anche osservare come ciò non abbia sinora sortito, quantomeno nella maggioranza dei paesi OCSE, gli effetti evolutivi attesi.



Tiziana Zona

PARTNER

 t.zona@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Alessandro Foti

ASSOCIATE

 a.foti@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com