

## **Allegati al capitolo 9**

### **L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE**

- 1. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE IN ITALIA SOMMARIO..... 218**
- 2. RISULTATI E RACCOMANDAZIONI..... 224**
- 3. OTTAVA RIUNIONE DEI MINISTRI EUROPEI DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
(STRASBURGO, 7 NOVEMBRE 2000) - RISOLUZIONE GENERALE - (TESTO  
ADOTTATO DAI MINISTRI) ..... 230**

## 1. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE IN ITALIA SOMMARIO

Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni '90 a "mettersi al passo" con i paesi dell'area OCSE più avanzati nel campo delle riforme economiche e istituzionali. La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte da vari governi sono stati davvero notevoli. Oggi l'Italia continua a muoversi più velocemente di molti paesi nel completamento del programma di riforma. La riforma del sistema di regolazione è stata solo una delle numerose riforme che si sono susseguite in Italia negli anni '90, ma è stata una delle riforme essenziali. Intervenendo a seguito del programma di stabilizzazione macroeconomica degli inizi degli anni '90, la riforma della regolazione ha contribuito ad aggredire molti dei latenti problemi strutturali dell'economia e della pubblica amministrazione.

Il decennio degli anni '90, in cui sono confluite molteplici sfide politiche ed economiche, sia a livello interno che internazionale, ha rappresentato, per molti aspetti, una terapia d'urto per l'Italia. Rigidità e consuetudini accumulate nei decenni sono state ripensate, e molte tra esse sono state eliminate. Una crescente consapevolezza della presenza eccessiva dello Stato nella vita economica ha condotto a conseguenti cambiamenti strategici e istituzionali. Mentre lo scenario politico veniva ridisegnato, settori dello Stato centralizzato erano smantellati e molte politiche economiche stataliste venivano sostituite con politiche più trasparenti e maggiormente favorevoli alla concorrenza.

*Capitolo 1. Il contesto macroeconomico per la riforma del sistema di regolazione.* All'inizio degli anni '90, la rimozione dei principali ostacoli macro e microeconomici, spesso interconnessi, era diventata una condizione indispensabile per migliorare la *performance* economica di lungo periodo dell'Italia. Nel contempo, i limiti dell'intervento pubblico erano stati evidenziati dalla posizione più rigorosa assunta in materia di aiuti di Stato, che determinò il fallimento di alcune imprese a partecipazione statale. Allorché il rischio di fallimento divenne una seria minaccia per le iniziative economiche dello Stato, l'impegno dell'Italia nel processo di privatizzazione si fece più risoluto e fu accompagnato dalle riforme dei mercati finanziari, della *corporate governance* e della pubblica amministrazione. Le privatizzazioni furono avviate nel 1993; già nel 1999, il processo di privatizzazione italiano è divenuto uno dei più vasti dell'area OCSE. La stabilizzazione macroeconomica in vista dell'ingresso nell'unione monetaria europea costituì un ulteriore stimolo per un ampio programma di riforme strutturali. Inoltre, poiché decenni di strategie centralizzate e stataliste non erano riusciti a ridurre le persistenti differenze di reddito tra il nord e il sud del paese, la rivitalizzazione del mercato sembrava offrire nuove speranze di sviluppo regionale.

Nonostante queste riforme e un programma di privatizzazione in espansione, alla fine del 1997 l'Italia era ancora uno dei paesi più regolamentati dell'OCSE. Alla fine del 2000, però, i notevoli progressi realizzati a seguito del decollo della riforma del sistema di regolazione avevano modificato l'approccio complessivo a questo tema. Tale riforma ha già contribuito a migliorare i livelli di produttività e il benessere dei consumatori. Ad esempio, i consumatori italiani possono oggi usufruire di una più ampia gamma di servizi e di tariffe più basse nel settore delle telecomunicazioni. La riforma del sistema di regolazione e il processo di privatizzazione hanno trasformato i mercati finanziari italiani, rimuovendo le barriere all'entrata e consentendo l'ingresso di nuove aziende nel mercato. Inoltre, la riduzione del peso del settore pubblico ha già determinato alcuni vantaggi in termini di benessere. D'altro canto, la riforma dei settori dell'energia, del trasporto e delle assicurazioni, anche se, sotto molti aspetti, più coraggiosa rispetto agli standard definiti dalle direttive comunitarie, è iniziata in ritardo. Il processo di liberalizzazione dei servizi postali è ancora agli inizi, mentre il rallentamento, da parte delle regioni, dell'attuazione della riforma del commercio al dettaglio, che introduce maggiore concorrenza, rischia di costituire un passo indietro che potrebbe costare caro. L'ulteriore accelerazione della riforma della regolazione

contribuirà allo sviluppo e alla creazione di nuovi posti di lavoro in Italia e la definizione di alcuni aspetti ancora irrisolti nella ristrutturazione e nel livello di apertura alla concorrenza delle *network industries*, porterà ulteriori benefici ai consumatori.

*Capitolo 2. Capacità del Governo di garantire una regolazione di elevata qualità.* Le riforme amministrative, istituzionali ed economiche realizzate in Italia rappresentano il primo tentativo organico di trasformare il ruolo e l'attività dello Stato dal dopoguerra. Tali riforme sono andate ben al di là di semplici aggiustamenti volti a migliorare la *performance* del sistema esistente. Esse hanno instaurato, piuttosto, un nuovo rapporto tra lo Stato, i cittadini e il mercato. La riforma dello Stato regolatore è, comunque, un compito arduo e di lungo periodo, se si considera l'eredità di decenni di complessità normativa, di corruzione e di inefficienza. Alcuni primi risultati si stanno già vedendo, come la riduzione degli oneri o carichi amministrativi, e la vigorosa politica di *e-government* intrapresa dall'Italia potrà semplificare ulteriormente il sistema di regolazione. Nel corso degli anni '90 è stata sviluppata un'ampia strategia per migliorare la qualità della regolazione; in particolare, a partire dal 1997, nell'ambito delle "riforme Bassanini". Sono state create nuove procedure e nuovi organismi, rafforzati dalla presenza di guardiani ("*watchdogs*") posti al centro dell'apparato governativo. Il trasferimento di poteri alle regioni e ai comuni rappresenta un tentativo nuovo per colmare le distanze tra le varie aree del Paese, ma sono necessarie ulteriori garanzie per evitare una frammentazione delle politiche e la diminuzione del livello di qualità della regolazione. Il governo centrale è stato ridisegnato, concentrandolo sul suo "*core business*", e le sue dimensioni sono state ridotte. Lo scarso livello di trasparenza ha costituito uno dei principali punti di debolezza del sistema normativo italiano, ma alcuni recenti interventi fanno ben sperare nell'apertura del processo di produzione normativa ad una più ampia cerchia di parti interessate. Una serie di riforme attuate nel periodo 1997-2000 ha reso i dipendenti pubblici più responsabili dell'attività svolta e ha contribuito a razionalizzare le attività di controllo e di attuazione, portando a compimento un processo avviato nel 1990 dalla legge sul procedimento amministrativo. Inoltre, nel 1998 è stato completato il processo di "privatizzazione" dello *status* dei dipendenti pubblici. Tra le riforme recenti, una di quelle dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione è l'introduzione dell'AIR (Analisi dell'Impatto della Regolamentazione). I suoi risultati dipenderanno da un'attenta e costante opera di attuazione.

*Capitolo 3. Il ruolo delle politiche della concorrenza nella riforma del sistema di regolazione.* Nel corso degli anni '90, la concorrenza è stata in Italia uno degli elementi portanti delle riforme della regolazione orientate al mercato. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, istituita con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha costituito un elemento catalizzatore per il passaggio dell'Italia a un'economia maggiormente orientata al mercato, sebbene una piena applicazione dei principi della concorrenza all'intera economia abbia incontrato e incontri ancora numerosi ostacoli nelle politiche italiane della regolazione. In un paese caratterizzato da un tradizione non risalente nell'applicazione dei principi concorrenziali, l'introduzione di una effettiva politica della concorrenza ha tratto alimento dalle riforme realizzate a livello comunitario. Grazie alla sua indipendenza e autorevolezza, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha acquisito rapidamente un ruolo rilevante nel dibattito istituzionale e la sua funzione principale è stata quella di promuovere gli obiettivi della concorrenza in tutti gli ambiti dell'attività governativa. Si rende necessaria un'efficace e coerente cooperazione tra i regolatori e le agenzie responsabili di interventi regolativi che producono effetti sulla concorrenza. Ciò vale, in particolare, durante la fase critica di transizione dal regime di monopolio al regime di concorrenza. Al fine di consentire una ancor più efficace applicazione delle norme sulla concorrenza, occorre attribuire all'Autorità la possibilità di ricorrere a un più ampio ventaglio di sanzioni. D'altro canto, la giurisprudenza amministrativa ha fornito all'inizio scarso sostegno alle decisioni dell'Autorità ma, più recentemente, si osservano significativi cambiamenti di tendenza. I poteri di regolazione degli enti locali pongono potenziali problemi alla concorrenza, mentre l'apertura dei servizi locali alla dinamica concorrenziale ne migliorerà la qualità e ne ridurrà i costi.

*Capitolo 4. Migliorare il grado di apertura ai mercati internazionali mediante la riforma del sistema di regolazione.* Molte delle riforme economiche attuate dall'Italia, che hanno contribuito rendere i mercati più aperti all'ingresso di nuovi concorrenti, a ridurre gli oneri amministrativi e a garantire maggiore trasparenza, dovrebbero ottenere rilevanti ricadute in termini di crescita dei flussi commerciali e di investimento internazionali. In una economia aperta, i benefici derivanti dalla riforma del sistema di regolazione sono amplificati. L'Italia ha efficacemente inserito nel proprio ordinamento giuridico la maggior parte dei principi OCSE per una regolazione efficiente, in particolare i principi di: non discriminazione, adozione degli standard internazionali, omologazione delle norme tecniche di altri paesi e concorrenza. Le regole di mercato sono state rese più trasparenti e con l'ulteriore sviluppo delle procedure di consultazione pubblica l'Italia sarà allineata agli standard internazionali. A seguito delle riforme, le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni sono state aperte ad una maggiore concorrenza anche a livello internazionale, mentre il miglioramento delle procedure doganali ha garantito una maggiore osservanza delle leggi e accelerato i tempi di spedizione. Il livello di investimenti diretti esteri resta, tuttavia, relativamente basso. Un sistema di regolazione meglio adattato alla concorrenza internazionale potrebbe contribuire come parte di una più ampia strategia procompetitiva. La complessità normativa e gli elevati costi costituiscono i principali problemi per la competitività internazionale. L'integrazione dell'impatto sul commercio e sugli investimenti nell'AIR rappresenta un passo significativo che consentirà agli organismi di regolazione di valutare l'impatto delle norme proposte sull'apertura ai mercati.

*Capitolo 5. Riforma del sistema di regolazione nei settori dell'elettricità, del gas e delle ferrovie.* L'Italia sta modificando profondamente il ruolo del settore pubblico nella "sfera produttiva". In alcuni importanti settori si stanno attuando varie strategie per separare le funzioni commerciali dalle funzioni pubbliche, un processo non ancora completato. La radicale riforma in via di attuazione nel settore dell'elettricità contribuirà ad introdurre la concorrenza nei mercati della produzione e fornitura, e ciò dovrebbe determinare una riduzione delle elevate tariffe presenti in Italia. Mediante un intervento coraggioso, l'Italia ha imposto all'impresa dominante (ENEL) la cessione di alcuni impianti di produzione e liberalizzato l'accesso alla capacità di trasmissione di importazione, anche se probabilmente sarà necessaria un'ulteriore ristrutturazione, accompagnata da una più rapida liberalizzazione dal lato della domanda. La creazione di una Autorità indipendente di regolazione è cruciale per il successo della liberalizzazione dell'energia, unitamente all'utilizzo di regolazione basata sugli incentivi, alla riforma tariffaria e all'utilizzo di strumenti di mercato per migliorare i livelli di efficienza. Si dovrebbe accelerare l'adozione di tariffe regolamentate che riflettano maggiormente i costi, mentre un migliore finanziamento degli *stranded costs* consentirebbe di eliminare le disparità tra operatori. Analogamente, l'Italia sta realizzando riforme audaci e innovative nel settore del gas, aventi l'obiettivo di ridurre i prezzi elevati. Al fine di attuare una riforma più ampia del settore, si dovrebbe ridurre la quota di mercato dell'impresa dominante (ENI) e procedere ad un'ulteriore separazione della struttura dell'ENI, integrata verticalmente. La riforma del settore ferroviario è iniziata in ritardo ma sta procedendo rapidamente. Nel 2000 l'Italia ha liberalizzato tutti i segmenti del trasporto ferroviario, ha realizzato la separazione societaria della rete e rilasciato licenze a diversi concorrenti potenziali dell'impresa dominante (Trenitalia). Tali riforme pongono l'Italia in posizione più avanzata rispetto alla maggior parte dei paesi europei, anche se gli obiettivi fissati dal governo non sono stati ancora pienamente conseguiti. Sarà necessario attuare ulteriori riforme che prevedano non solo la liberalizzazione del mercato, ma anche la creazione di nuovi incentivi e di nuovi organismi di governo del mercato.

*Capitolo 6. Riforma del sistema di regolazione nel settore delle telecomunicazioni.* In Italia la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è stata guidata dalle direttive dell'UE. Attualmente l'Italia ha un sistema di regolazione abbastanza esaustivo per quanto attiene alla promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. In numerosi provvedimenti emessi di recente, quali la copertura della pre-selezione dell'operatore e l'*unbundling* del *local loop*,

il sistema di regolazione italiano ha adottato uno degli approcci maggiormente pro-competitivi tra i paesi dell'area OCSE. A seguito di ciò, la concorrenza nel mercato italiano delle telecomunicazioni sta diventando più agguerrita, con benefici notevoli sia per i consumatori (nel campo della telefonia fissa e mobile), sia per i servizi a valore aggiunto rivolti al mercato delle imprese. Vi è, comunque, ancora un notevole margine di manovra per ridurre i prezzi e migliorare l'accesso, poiché i ritardi in aree chiave della regolazione sono stati costosi per i consumatori italiani. L'integrazione delle tecnologie di comunicazione sotto la supervisione di un'autorità unica dovrebbe accelerare l'innovazione in tutti i settori e lo sviluppo della società dell'informazione, mentre l'attiva vigilanza esercitata dall'Autorità Antitrust è stata di sostegno per quanto concerne la regolazione specifica del settore nella prevenzione di abusi di mercato. Tuttavia, è ancora necessario definire meglio il rapporto tra l'Autorità indipendente e il Ministero per le Telecomunicazioni, risolvendo anche alcuni problemi relativi all'insufficienza dello staff dell'Autorità. Considerata la quasi totale mancanza in Italia di infrastrutture alternative al *local loop*, l'Autorità dovrà vigilare in maniera molto attenta sulle tariffe di interconnessione. Dovrebbe inoltre essere eliminata la norma relativa al possesso da parte del governo della *golden share* dell'ex-monopolista, poiché, in un mercato liberalizzato, non vi è alcun motivo di imporre norme specifiche al riguardo.

*Capitolo 7. Conclusioni e opzioni di policy per la riforma della regolazione in Italia.* L'Italia del 2001 è molto diversa dall'Italia del 1990. Passo dopo passo, lo Stato interventista, autoreferenziale, rigido e centralista degli anni del dopoguerra, si è venuto trasformando in uno Stato orientato al mercato, *consumer-oriented* e decentralizzato. Questa trasformazione sta avvenendo grazie a un costante programma di privatizzazione, di liberalizzazione e apertura dei mercati, di de-regolazione seguita da migliore regolazione, di "ingegneria istituzionale" e di iniziative mirate alla qualità della regolazione. Sebbene la riforma della regolazione sia molto recente, l'Italia sta già cominciando a vederne i benefici, così come i costi di adeguamento. Considerando il punto di partenza, oltre che la difficoltà di attuare le riforme con governi di breve durata, il progresso realizzato è stupefacente.

Per incrementare il potenziale di crescita dell'economia italiana - dopo anni di crescita relativamente lenta rispetto agli standard europei, di inflazione relativamente elevata, di investimenti dall'estero ridotti e di diminuzione della quota di mercato nel commercio internazionale - occorre una riforma della regolazione ancora più rapida e intensa. Per accelerare i risultati è necessario un approccio ampio e co-ordinato che riguardi tanto la produzione quanto il mercato del lavoro e i mercati finanziari, insieme alla realizzazione di riforme istituzionali. I principali interventi raccomandati nel presente rapporto sono i seguenti:

- *Adottare una incisiva e ampia strategia volta a eliminare le regolazioni anticoncorrenziali dei prezzi, dell'accesso ai mercati e della qualità, non giustificate da esigenze di interesse generale.* L'economia italiana è caratterizzata da un basso livello di concorrenza in alcuni settori chiave. Ad esempio, concessioni, licenze e altre norme ostacolano la concorrenza nei servizi locali, nelle attività professionali e, in alcune regioni, nella distribuzione al dettaglio.
- *Migliorare il livello di trasparenza della riforma della regolazione e l'impegno per la sua attuazione rafforzando ulteriormente, ai più alti livelli istituzionali, la politica di qualità della regolazione già in atto, garantendone il carattere vincolante per tutti i ministeri e assicurando l'individuazione di obiettivi quantificabili per la riduzione degli oneri normativi e amministrativi.* L'adozione della politica attuale sulla riforma della regolazione ha rappresentato un passo in avanti fondamentale. Un ulteriore rafforzamento di questa politica, volto a garantire un costante impegno politico e a non perdere di vista i risultati e le priorità da parte di tutte le istituzioni coinvolte nella riforma, dovrebbe consentire il conseguimento di risultati duraturi. La

definizione di obiettivi misurabili, quali la riduzione del numero di autorizzazioni o la riduzione degli oneri in termini percentuali, aumenta il livello di responsabilizzazione dei ministeri.

- *Rafforzare l'attenzione ai risultati delle politiche attuate, attraverso la valutazione del grado di attuazione delle norme (compliance) e dei meccanismi di controllo della loro osservanza (enforcement), includendo nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) una valutazione del livello di attuazione delle norme, prendendo in considerazione, al momento in cui si pone mano alla revisione o modifica delle normative vigenti, le difficoltà incontrate dai cittadini e dalle imprese nella loro attuazione.* I cittadini e le imprese sostengono ancora oneri non necessari, causati dalla stratificazione di norme e dalla mancanza di coordinamento tra ministeri, enti pubblici e autorità di regolazione, nonché tra il governo centrale e le autonomie locali.
- *Promuovere la trasparenza nella regolazione all'interno della pubblica amministrazione nel suo complesso, mediante l'adozione di procedure di "notice and comment" e la creazione di un "registro centralizzato".* Dovranno essere istituiti parametri e criteri minimi, ma verificabili, per quanto attiene alla consultazione e questi ultimi dovranno essere armonizzati tra i vari organismi di regolazione. La creazione di un registro ufficiale delle procedure, come in Messico, o dei moduli, come in Francia, aumenterebbe notevolmente il livello di trasparenza per gli utenti per quanto concerne il contenuto e la forma delle attività soggette ad autorizzazione, e costringerebbe a razionalizzare le normative dei ministeri di settore.
- *Moltiplicare i benefici derivanti dal decentramento, incoraggiando l'adozione di migliori pratiche di regolazione a livello regionale e locale.* Per salvaguardare i vantaggi conseguiti a livello nazionale mediante la riforma del sistema di regolazione, sarà necessario lavorare intensamente per promuovere una maggiore qualità della regolazione a livello regionale e locale.
- *Assicurare un approccio responsabile, trasparente e coerente nella regolazione delle autorità indipendenti, estendendo alle stesse le procedure di controllo e i principi in materia di qualità della regolazione vigenti a livello governativo.* Un primo intervento dovrebbe consistere in una valutazione indipendente e di alto livello della *performance* e dei metodi di lavoro delle autorità di regolazione di settore.
- *Rafforzare le normative sulla qualità della regolazione a livello nazionale, regionale e locale, perfezionando gli strumenti per l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR), la consultazione pubblica e la ricerca di alternative alla regolazione e formando i dipendenti pubblici al loro utilizzo.* Il governo ha elaborato un programma AIR ben strutturato e ad ampio spettro; tuttavia, ulteriori interventi - come, ad esempio, prevedere per legge che l'analisi costi-benefici costituisca il principio guida nelle scelte di regolazione - potrebbero potenziare il contributo dell'AIR ad una migliore qualità della regolazione.
- *Accrescere l'importanza, la velocità e la portata dell'attività di revisione delle leggi e dei principali atti normativi secondari, accelerando il processo di redazione di testi unici e utilizzando l'AIR e i principi di concorrenza.* Tutte le istituzioni centrali devono ridurre drasticamente lo stock delle leggi e delle disposizioni comprese in normative ormai desuete, degli atti normativi secondari e delle procedure e formalità amministrative, rendendo così maggiormente effettivi quelli che restano in vigore. L'impegno a riordinare il quadro normativo mediante la redazione di testi unici entro tre anni rappresenta un passo importante per affrontare questo rilevante problema.

- *Rafforzare i poteri di vigilanza dell'Autorità Antitrust sia nel settore pubblico, sia nel settore privato.* L'AIR e una migliore procedura di consultazione offrono notevoli opportunità di incrementare l'introduzione della politica della concorrenza nel sistema normativo. Per quanto concerne il settore privato, sono stati potenziati gli interventi dell'Autorità nei confronti di comportamenti collusivi orizzontali, anche se resta ancora difficile intervenire nei casi di cartelli segreti. Qualora i termini del procedimento in materia di concentrazioni venissero uniformati a quelli definiti a livello comunitario, si verrebbe ad una semplificazione delle procedure grazie all'eliminazione di una potenziale fonte di confusione. L'Autorità dovrebbe essere libera dai vincoli che le impediscono di utilizzare le proprie risorse di budget per reclutare il personale necessario.
- *Adottare ulteriori interventi per incrementare l'efficienza delle procedure doganali.* L'Italia ha fatto notevoli progressi nella realizzazione di un moderno sistema di dogane. Alcune misure addizionali potrebbero ridurre ulteriormente tempi e costi.
- *Nel mercato dell'elettricità, realizzare interventi per aumentare il livello di concorrenza, migliorare il livello di efficienza degli acquirenti nel mercato e modificare la struttura tariffaria al fine di migliorare l'efficienza del settore.* Al fine di promuovere la concorrenza e, quindi, l'efficienza dell'offerta nel settore dell'elettricità, sono necessarie riforme strutturali e della regolazione.
- *Nel settore del gas naturale, fare passi ulteriori per ridurre le barriere all'entrata per le imprese che importano e vendono gas; promuovere, in modo diretto, una struttura più competitiva per le importazioni di gas.* Alcune modifiche strutturali ed una più chiara definizione del ruolo appropriato dello Stato sono necessarie anche nel settore del gas.
- *Nel settore del trasporto ferroviario, assicurare un severo controllo degli assetti regolativi per favorire la concorrenza, promuovere la concorrenza nel mercato del trasporto locale passeggeri, incrementare gli incentivi all'efficienza delle FS, aumentare le informazioni a disposizione degli organismi di regolazione e dei policy makers, e monitorare il settore al fine di perseguire ulteriori riforme.*
- *Realizzare una serie di interventi nel settore delle telecomunicazioni al fine di rafforzare il ruolo dell'autorità di regolazione; imporre, ove necessario, una regolazione asimmetrica e introdurre regole a tutela dei nuovi entranti. Una delle priorità è rappresentata dall'*unbundling del local loop*. Dovrebbe essere semplificata la procedura per il rilascio di licenze e dovrebbe essere eliminata la golden share dello Stato. Con lo svilupparsi del mercato, la regolazione del settore dovrebbe cedere il passo ad un sistema di vigilanza sulla concorrenza.*

## **2. RISULTATI E RACCOMANDAZIONI.**

Su invito del governo italiano, i rappresentanti di 122 Paesi, tra cui molti ministri, agenzie internazionali, il mondo delle imprese e le organizzazioni non governative si sono riunite a Napoli per il Terzo Global Forum. Il Forum ha registrato il generale apprezzamento per l'opportunità, senza precedenti, di discutere ed esplorare le potenzialità delle ICT per le pubbliche amministrazioni, sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, e la loro capacità di promuovere democrazia e sviluppo.

Più di 900 esperti internazionali e operatori della materia hanno dato il loro contributo ad un dibattito ad ampio raggio che ha evidenziato le sfide primarie che i governi debbono affrontare nella progettazione e messa in opera delle strategie di e-government per venire incontro alle aspettative e ai bisogni dei cittadini per un'amministrazione più accessibile, trasparente e responsabile.

Il dibattito si è concentrato sui sei temi seguenti:

- a.. governance nell'era on line
- b.. impatto delle ICT sull'organizzazione di governo
- c.. attuazione dell'e-government
- d.. servizi ai cittadini
- e.. servizi alle imprese
- f.. digital divide e cooperazione internazionale

I risultati e le conclusioni raggiunte danno significative indicazioni per i lavori futuri.

### **Principali risultati**

Il Forum ha riconosciuto il potere delle ICT di trasformare i metodi di funzionamento dei governi. Ciò è ancor più evidente nel caso dei servizi ai cittadini e alle imprese e dell'accesso alle informazioni. Sono stati offerti molti esempi d'amministrazioni che hanno saputo rendere i servizi pubblici maggiormente accessibili e dare risposte più chiare ed in modo più semplice. L'e-government può migliorare la vita dei cittadini e ridurre costi e tempi di risposta delle amministrazioni. Questi risparmi possono essere "riconvertiti" in forme più attive e partecipative di cittadinanza.

In altre aree, quali il rafforzamento del processo decisionale e le politiche di formazione, è stato notato che le ICT hanno le potenzialità per integrare dati ed elementi in una forma più strutturata e completa, grazie ad un migliore knowledge management. Inoltre, è stato riconosciuto che la qualità stessa dei dati potrà migliorare grazie ad una razionalizzazione delle fasi di raccolta e analisi. Le ICT possono anche facilitare la condivisione d'informazioni, l'apporto degli esperti, l'allargamento della base su cui i governi identificano e riconciliano interessi ed obiettivi in conflitto. Uno dei maggiori vantaggi delle ICT riposa nella sua capacità di coinvolgere i cittadini e la società civile nel dibattito politico, attraverso una diretta interazione.

Le ICT portano un profondo cambiamento nel lavoro e nell'organizzazione amministrativa e impongono alle amministrazioni un reengineering attento ai bisogni dei cittadini. Una condivisione di informazioni ampia e a tutti i livelli rende spesso superflue le relazioni gerarchiche.

Molti speakers hanno sottolineato l'importanza di questi possibili sviluppi per il miglioramento della governance, che costituisce la cornice entro cui i governi si obbligano ad agire negli interessi dei cittadini e a promuoverne il benessere. Al centro di una good governance si collocano i principi della accountability e della trasparenza. E' stato convenuto che nulla è più efficace nel combattere la corruzione di transazioni condotte in modo trasparente, rendendo pubblici regole e criteri da applicare. Ciò è importante a livello non solo nazionale e regionale, ma anche locale, per le

relazioni tra il cittadino e lo Stato, nel rilascio di permessi, nel pagamento delle tasse o nell'erogazione di contributi. Grazie alla loro capacità di diffondere informazioni accurate e complete, di automatizzare i processi e di registrare ogni transazione, le ICT possono essere un potente strumento per una good governance.

E' stato diffusamente riconosciuto che questi benefici non sono fruibili nei soli Paesi sviluppati ma costituiscono anche elementi chiave del processo di sviluppo degli altri Paesi. Da varie esperienze concrete è emerso il valore delle ICT per il miglioramento dei servizi, anche nei paesi più svantaggiati. E la capacità di comunicare rapidamente può ridurre il senso di isolamento delle regioni più remote e contribuire al loro sviluppo economico. Affinchè questi benefici siano realizzati, i Paesi in via di sviluppo debbono poter accedere alla tecnologia, a costi minori e con programmi formativi che ne garantiscano un utilizzo effettivo. Senza tali premesse il digital divide si trasformerebbe in una spaccatura sempre più profonda. Non si può permettere che ciò accada. Per questo motivo iniziative quali la dot.force e altre parallele attività hanno tanta importanza.

Pertanto, è stato diffusamente riconosciuto il bisogno di riorientare le politiche di cooperazione internazionale e di sviluppo. Dopo gli interventi per i bisogni primari di sopravvivenza, l'educazione di base e lo sviluppo delle ICT risultano essere divenute la seconda e la terza "top priority". Una priorità la cui realizzazione è ragionevolmente economica, che non richiede grandi quantità di energia e che rispetta l'ambiente. Questa linea d'azione dovrebbe essere sostenuta, per porre i paesi in via di sviluppo nelle condizioni di utilizzare pienamente le risorse tecnologiche e per favorire un processo autonomo e auto-alimentato di sviluppo e crescita.

Nonostante il largo consenso circa i benefici diffusi delle ICT nella pubblica amministrazione, il Forum ha sottolineato di dovere affrontare i rischi per la privacy e la sicurezza. Le nuove tecnologie debbono essere usate a beneficio dei cittadini e non contro di loro. I funzionari pubblici non solo debbono essere formati all'utilizzo efficiente delle ICT, ma debbono farlo in una cultura rispettosa dei diritti dei cittadini in un quadro di buon governo.

Ciononostante, le tecnologie avanzate e un'adeguata architettura dei sistemi sono in grado di offrire più forti garanzie in tema di sicurezza e privacy. Esse possono inoltre consentire un efficace controllo da parte dei cittadini sull'uso dei dati personali sensibili. Queste garanzie sono più sicure ed affidabili rispetto a quelle tradizionali.

Infine, è stato anche riconosciuto che il pieno potenziale delle ICT deve ancora essere sfruttato persino nelle economie più avanzate. E le implicazioni per le nuove forme di democrazia e di cittadinanza attiva sono vaste.

### **Punti chiave**

I dibattiti in sessione plenaria e nei workshops hanno portato alle seguenti conclusioni:

Fornitura di servizi migliori

- a.. La nuova modalità elettronica di accedere alle pubbliche informazioni e di fornire servizi pubblici facilita una relazione tra Stato e cittadini e tra Stato e imprese da peer-to-peer. In questo sistema su basi paritarie e client-server non è più l'amministrazione a controllare il cittadino ma piuttosto il contrario.
- b.. Pertanto, nel sistema dell'e-government, i cittadini non sono i soggetti passivi ma i co-decisor: i servizi pubblici devono essere orientati verso il cittadino e il cliente.
- c.. I progetti ICT per i cittadini e imprese possono funzionare solo se gli utilizzatori finali sono coinvolti nel loro sviluppo. Cooperazione e consultazione sono gli strumenti chiave della partecipazione a questo nuovo processo democratico.
- d.. Migliorare l'accessibilità richiede portali ben progettati, e una configurazione che permetta una

navigazione semplice e user-friendly.

e.. Le ICT offrono la possibilità di personalizzare i servizi verso i bisogni individuali e di dare risposte 24 ore al giorno per 7 giorni la settimana.

f.. I servizi debbono essere ripensati per raggiungere il pieno potenziale d'applicazione delle ICT e essere offerti attraverso il miglior provider.

g.. Le barriere geografiche e dell'esclusione sociale possono essere superate grazie alle nuove tecnologie e ad una migliore gestione dei servizi.

h.. La medaglia delle ICT ha due facce: da un lato esse rendono possibile una più avanzata globalizzazione e accesso al mondo esterno; dall'altro sono radicate a livello locale e possono contribuire a rafforzare i legami sociali e a costituire comunità d'interessi.

### **Trasformare la Pubblica Amministrazione**

a.. La promozione delle ICT richiede un investimento non solo sulla tecnologia, ma anche sul capitale umano. Una gestione efficace delle risorse umane per attrarre nuove competenze e ottenere un cambiamento culturale e' un componente essenziale della buona riuscita di progetti di ICT.

b.. Il governo elettronico potrà trasformare le procedure e le strutture governative per creare un'amministrazione meno gerarchica e per mettere in grado i pubblici ufficiali di servire meglio i cittadini e di essere più attenti ai loro bisogni.

c.. Per beneficiare appieno della disponibilità degli strumenti tecnologici, i governi hanno bisogno di un simultaneo cambiamento culturale nel loro servizio pubblico. Ciò dovrebbe includere anche lo sfruttamento del potenziale del telelavoro per raggiungere pari opportunità e migliore produttività.

d.. Il processo decisionale può essere migliorato attraverso una migliore condivisione delle informazioni e una maggiore consultazione, sia all'interno dell'amministrazione, che all'esterno con la società civile.

e.. Le ICT avranno un impatto sul modo in cui i Parlamenti opereranno aprendo la possibilità di un più intenso dibattito con i cittadini.

a.. La trasparenza dell'azione governativa deve essere resa massima sfruttando tutte le possibilità offerte dalle ICT per un monitoraggio delle attività pubbliche, per la riduzione della corruzione, per aumentare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e per aumentare la loro capacità di intervento.

.

a.. Nei PVS, l'e-government può ridurre il gap economico e sociale: occorre però, in tali contesti, un'azione pubblica particolarmente forte che "indirizzi" il processo, sottraendolo alle logiche di business;

b.. Problemi prioritari: infrastrutture per consentire l'accesso alle ICT e alfabetizzazione della popolazione;

c.. Le opportunità sono in particolare quelle dell'e-procurement, e-work, e-learning.

### **Salvaguardare la Privacy e la sicurezza delle informazioni**

Il Governo elettronico crea aspettative, ma anche preoccupazioni che devono essere attivamente affrontate dai governi. I cittadini respingeranno il governo elettronico a meno che la protezione dei dati personali e della sicurezza delle transazioni non sia garantita.

Proteggere i cittadini e' un dovere dei governi: per questo motivo, un quadro normativo deve rafforzare questa protezione, mentre le tecnologie più avanzate devono essere utilizzate per garantire nella maniera più assoluta privacy e sicurezza agli utenti.

### **Colmare il divario digitale**

a.. Il digital divide all'interno dei Paesi e tra di essi, e' il risultato di differenze economiche e sociali, che non soltanto si ampliano, ma divengono sempre piu' disperate. Pertanto le politiche per colmare il digital divide non possono sostituire degli interventi nell'ambito dell'educazione e della sanita', ma dovrebbero integrarli e rafforzarli in una nuova visione complessiva della varieta'di piani di aiuto allo sviluppo.

b.. Le ICT non sono uno scopo in se stesse, ma possono rivelarsi uno strumento molto potente ed utile per ridurre ed azzerare le differenze economiche e sociali di cui sopra. Se ben gestite, le ICT possono essere efficaci nella realizzazione dello sviluppo sostenibile, mettendo gli individui e le societa' in grado di agire e promuovendo la creazione di capacita' istituzionale. Pertanto, i progetti per lo sviluppo dovrebbero includere ICT nella misura piu'ampia possibile.

c.. L'alto potenziale per lo sviluppo che risiede nelle ICT non e'ancora adeguatamente riflesso nelle politiche di aiuto allo sviluppo dei Paesi donatori e delle organizzazioni internazionali. E' necessaria una piu'ampia consapevolezza in questo campo e questa puo' essere raggiunta anche tramite iniziative di alto profilo quali il Global Forum.

d.. La creazione delle infrastrutture e' solo una parte del digital divide; la formazione del capitale umano a diversi livelli non e' meno importante per estrarre l'enorme potenziale delle ICT per lo sviluppo e per gestire le informazioni. Le ICT dovrebbero essere integrate nell'educazione generale e nei corsi professionali, ma anche in iniziative specifiche per accrescere la consapevolezza dei pubblici ufficiali, degli insegnanti, dei dottori e dei manager dei PVS.

a.. I bisogni dei PVS per quanto riguarda il digital divide sono diversi in ogni regione e Paese. Tali bisogni dovrebbero essere affrontati innanzitutto avendone un quadro preciso, quindi con iniziative sostenute da un forte impegno politico, con un'agenda sostenibile e con un approccio sinergico, beneficiando inoltre di alleanze sia con ONG nazionali ed internazionali che con il settore privato. Pertanto, la valutazione dell'apertura dei Paesi alle ICT e i piani d'azione sono fortemente incoraggiati. Allo stesso modo bisognerebbe promuovere la creazione di Consigli Nazionali per le ICT nei quali la leadership politica sia fortemente impegnata in cooperazione con le ONG locali ed internazionali, con il settore privato, le istituzioni internazionali, e I Paesi donatori.

b.. Il governo elettronico, come dimostrato dai diversi esempi significativi durante il Forum Globale di Napoli, deve essere preso in seria considerazione anche nei PVS non solo per il suo potenziale per la creazione di capacita' istituzionale, ma anche per offrire migliori servizi ai cittadini e alle imprese (favorendo in tal modo lo sviluppo sociale ed economico), per ridurre la corruzione aumentando la trasparenza e il controllo sociale, ed infine per "mostrare la strada" alla societa' civile ed imprenditoriale. Durante il Forum Globale di Napoli si e' avuto lo scambio delle "best practices" ed esperienze anche nell'ambito della cooperazione Sud-Sud.

c.. Nei PVS la creazione di un quadro normativo leggero, ma effettivo e' essenziale per attrarre gli investimenti e per la protezione degli utilizzatori delle ICT. I Paesi industrializzati e le organizzazioni internazionali dovrebbero fornire supporto e know-how ai PVS nell'ambito di una migliore regolamentazione.

d.. La cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato e'considerata un ottimo mezzo, sia a livello nazionale che internazionale, per incanalare i potenziali delle ICT per lo sviluppo. Pertanto si incoraggiano fortemente le iniziative basate su questo nuovo approccio, quali ad esempio la dot force del G8 e la dot force delle Nazioni Unite per le ICT.

### **Come centrare gli obiettivi**

a.. E' fondamentale adottare una strategia con una visione complessiva e tempi definiti.

b.. Le strategie devono tener conto, oltre che delle esigenze dei governi, anche dei bisogni e degli

interessi dei cittadini, dei parlamenti e della società civile.  
c.. Per gestire al meglio gli investimenti su larga scala in IT è essenziale una piena e esaustiva analisi dei rischi.  
d.. Condividere le esperienze, ispirarsi alle best practice e imparare dagli errori aumenta, da un lato, le possibilità di successo e, dall'altro, riduce il rischio di fallimento.  
E' necessario che i cittadini conoscano le potenzialità delle nuove tecnologie. I Governi hanno un ruolo fondamentale per determinare un cambiamento culturale che migliori l'uso delle nuove tecnologie da parte della società attraverso un adeguato quadro normativo e la tutela del consumatore.

## **Raccomandazioni**

I partecipanti al III Global Forum di Napoli incoraggiano le seguenti azioni e scelte politiche:

- a.. Una pluralità di occasioni a livello internazionale per l'apprendimento comune e la condivisione delle best practices sui temi dell'e-government;
- b.. Piani di azione sull'e-government elaborati in collaborazione con il settore privato, le organizzazioni dei consumatori e quelle non profit con particolare riguardo al tema delle pari opportunità e al principio di sussidiarietà;
- c.. Nel mettere a punto le iniziative di e-government deve essere posta una particolare attenzione ai temi delle pari opportunità e della disuguaglianza tra uomo e donna;
- d.. Nella costruzione dei siti web e nella progettazione dei servizi telematici per i cittadini devono essere considerate le esigenze dei disabili e delle persone anziane;
- e.. La privacy dei cittadini deve essere tenuta in massima considerazione: fare un uso esteso delle tecnologie esistenti per la protezione dei dati personali ed evitarne usi impropri;
- f.. Quando un servizio pubblico è fornito elettronicamente si deve stabilire un rapporto paritetico sul piano telematico tra Stato e cittadini e tra Stato e imprese al fine di migliorare la trasparenza, la fiducia e la possibilità di verifica;
- g.. Quando si introducono le ICT nella pubblica amministrazione non si possono semplicemente adattare le procedure ma si deve procedere ad una loro reingegnerizzazione;
- h.. Nell'aumentare il numero dei servizi pubblici erogabili on line a tutti i cittadini è necessario raggiungere anche gli "analfabeti dell'informatica" attraverso smart cards, chioschi telematici.ecc.;
- i.. Promuovere la creazione di siti web per confrontare i migliori esempi di e-government e di portali per dare informazioni e formazione ai paesi industrializzati e a quelli in via di sviluppo su come sviluppare l'e-government;
- j.. Promuovere l'adozione di standard internazionali per i requisiti tecnici dei documenti digitali e delle smart cards;
- k.. L'OCSE, alla luce dei risultati del Global Forum di Napoli, contribuirà con il suo futuro programma di lavoro all'approfondimento della conoscenza delle potenzialità e delle implicazioni dell'e-government diffondendone i risultati il più rapidamente possibile. L'OCSE, inoltre, potrebbe studiare strumenti per un quadro normativo di alta qualità relativo alle questioni dell'e-government;
- l.. La dot.force del G8 dovrebbe, nel suo rapporto, sottolineare: l'importanza dell'ICT per lo sviluppo e la lotta alla povertà ; la necessità di uno specifico piano di azione sull'ICT per ogni paese o gruppo di paesi; il bisogno per le politiche ICT di un forte impegno politico e di collaborazione con il settore privato e le ONG; la necessità di un quadro normativo leggero ma efficace che favorisca gli investimenti e protegga la privacy degli utenti; l'importanza di promuovere il capitale umano, la condivisione del sapere e la collaborazione Sud-Sud;
- m.. Sostenere l'azione del Segretario Generale dell'ONU per sviluppare iniziative per l'ICT (UN ICT task force) e sottolineare la necessità di un coordinamento con le iniziative delle altre organizzazioni internazionali;
- n.. Favorire iniziative di formazione comune per i funzionari pubblici sull'ICT nella pubblica amministrazione;

- o.. I seminari di Napoli sull'e-government destinati ai paesi in via di sviluppo, basati sulla condivisione paritetica e l'educazione pratica agli strumenti dell'ICT, sono considerati un buon esempio da imitare; è stato espresso apprezzamento all'annuncio che questi seminari internazionali verranno ripetuti annualmente in Italia;
- p.. Promuovere poli regionali per la formazione all'e-government basata su una forte collaborazione tra i settori pubblico, privato e le ONG;
- q.. Promuovere la conservazione dei saperi, delle lingue e delle culture locali per mezzo delle ICT

### **3. OTTAVA RIUNIONE DEI MINISTRI EUROPEI DELLA FUNZIONE PUBBLICA (STRASBURGO, 7 NOVEMBRE 2000) - RISOLUZIONE GENERALE - (TESTO ADOTTATO DAI MINISTRI)**

- Considerando l'importante lavoro compiuto a partire dalla prima riunione dei Ministri europei della funzione pubblica e dell'amministrazione tenuta nel 1988 a Maastricht, che ha favorito una migliore conoscenza reciproca delle amministrazioni nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea, sviluppato gli scambi di *best practices* e la mobilità tra dipendenti pubblici a livello europeo;
- considerando l'aspirazione fortemente espressa in ciascuno Stato membro e a livello comunitario, per una modernizzazione profonda delle modalità di gestione pubblica, per giungere a delle procedure e regolamentazioni più semplici, più efficaci e più trasparenti, che rispondano nella maniera migliore alle attese dei cittadini;
- considerando l'interesse e l'importanza per l'avvenire di compiere progressi nell'insieme dei temi iscritti all'ordine del giorno della riunione di Strasburgo, che definiscono le grandi priorità per un'azione di modernizzazione concertata in seno all'Unione europea;
- considerando l'importanza in questo contesto del nuovo metodo aperto di coordinamento raccomandato dal Consiglio Europeo di Lisbona che permette di costruire insieme uno spazio europeo di qualità delle amministrazioni pubbliche;
- considerando l'importanza di un dialogo sociale attivo al servizio del cambiamento e della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- considerando l'interesse e l'importanza di un dialogo permanente con i rappresentanti degli utenti dei servizi pubblici;

i Ministri della funzione pubblica e dell'amministrazione dell'Unione Europea riuniti a Strasburgo il 7 novembre 2000:

**1** – chiedono ai direttori generali incaricati della funzione pubblica e ai direttori generali incaricati della regolamentazione di prendere le misure di attuazione pratica necessarie per assicurare un seguito e una messa in opera efficace delle risoluzioni adottate, favorendo in particolare la costituzione di gruppi di lavoro ad hoc e realizzando un sistema di seguiti che permetta un effettivo monitoraggio dei progressi ottenuti;

**2** – ritengono che l'importanza dei lavori avviati e la messa in opera soddisfacente delle risoluzioni adottate necessitano anche della tenuta regolare, sotto forma da definirsi per ciascuna presidenza, di riunioni dei Ministri che permetteranno di fare il punto sui progressi realizzati, di affrontare le eventuali difficoltà e di mantenere un forte orientamento politico. A questo riguardo i Ministri prendono nota con soddisfazione dell'annuncio da parte di Svezia, Belgio e Spagna della loro intenzione di giocare, in occasione del loro turno di presidenza, un ruolo attivo nella messa in opera di questa strategia europea di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche;

**3** – costatano il legame spesso stretto tra il processo di riforma a livello nazionale e a livello comunitario, e la necessità di assicurare, ogni volta che giustificato, la coerenza degli orientamenti e delle decisioni adottate su temi simili ma in diverse istituzioni.

Desiderosi di avere un ruolo di stimolo a tutti i livelli, i Ministri esprimono la loro intenzione di seguire attivamente i lavori e le deliberazioni del Consiglio mercato interno quando i temi affrontati li riguardino direttamente.

In particolare, i seguenti punti devono essere presi in considerazione:

a) questioni di interesse generale per la funzione pubblica (igiene e sicurezza, formazione professionale, impiego dei disabili) e la modernizzazione delle amministrazioni (valutazione delle *performances*, utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione...).

- b) questioni legate all'integrazione europea che concernono direttamente (apertura dell'Europa, libera circolazione, formazione sui temi europei) o indirettamente la funzione pubblica (impatto sulla funzione pubblica delle politiche trasversali dell'Unione Europea),
- c) temi principali iscritti all'ordine del giorno delle riunioni dei direttori generali,
- d) temi di attualità al livello dell'Unione Europea che abbiano un impatto sulla funzione pubblica.

I Ministri incaricano i direttori generali della funzione pubblica di approfondire il contenuto del dialogo sociale e di tenerli regolarmente informati sui progressi fatti, in particolare in occasione della prossima conferenza ministeriale.