

Il successivo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il periodo 2002/2006 non ha abbandonato la linea di coerenza con gli impegni assunti in sede comunitaria. Per il quinquennio di legislatura il Governo, tenendo conto anche delle raccomandazioni unanimemente formulate in sede europea⁷, si è posto l'obiettivo di favorire l'avvento della società digitale e l'ingresso del sistema-Paese nella società dell'informazione, provvedendo a:

- a) adottare un piano nazionale di sviluppo per dotare l'Italia di infrastrutture di telecomunicazioni a banda larga;
- b) realizzare un sistema di informatizzazione della Pubblica Amministrazione per aumentarne l'efficienza, nell'ambito di una semplificazione ed un riesame delle procedure seguite;
- c) favorire la completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, ottimizzando l'uso dello spettro radioelettrico così da estendere al maggior numero di operatori possibile l'utilizzo di nuove tecnologie di trasmissione.

3. L'attività gestoria posta in essere dai Centri di responsabilità amministrativa e le osservazioni formulate al riguardo dal Servizio di controllo interno. La gestione del personale e le risultanze finanziario-contabili.

Le linee programmatiche sopra evidenziate pongono in luce il ruolo fondamentale che i settori delle comunicazioni (servizi di telecomunicazioni, servizi radio-televisivi e servizi postali) hanno ormai assunto nel quadro di crescita e sviluppo dell'intero sistema-Paese. In attuazione delle stesse i vari centri di responsabilità amministrativa in cui si articola il Ministero hanno provveduto – sulla base della direttiva generale per la gestione amministrativa emanata il 21 marzo 2001, non rivisitata all'atto dell'insediamento del nuovo Governo – a porre in essere l'attività gestoria di rispettiva competenza, in base alla ripartizione di compiti e funzioni di cui al d.P.R. n. 166 del 1995 ed al d.m. n. 537 del 1996, tutt'ora vigenti. A tale ultimo riguardo, la Corte ritiene condivisibili talune considerazioni espresse dal Servizio di controllo interno del Ministero nella sua relazione sul primo semestre 2001, laddove, trattando degli aspetti organizzativi generali della compagine ministeriale, ha evidenziato che “... *si rende quanto mai necessaria l'adozione di un regolamento che ripartisca e riordini puntualmente tutti i compiti del Ministero come riformulati, per aree funzionali, dall'art. 32 ter del decreto legge 217 del 12 giugno 2001, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001 n. 317 ...*”.

⁷ In occasione del più recente Consiglio europeo delle Telecomunicazioni il suo Presidente ha richiamato l'attenzione dei partecipanti su una dichiarazione ministeriale pubblicata a seguito della conferenza ministeriale sull' *e-Government* svoltasi a Bruxelles il 29 e 30 novembre 2001. In tale dichiarazione i Ministri degli Stati membri, degli Stati EFTA e dei Paesi candidati, in particolare, hanno sottolineato l'importanza del Piano d'Azione *e-Europe* e del rapido sviluppo dell' *e-Government*, nel quadro della strategia fissata dal Consiglio europeo di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Il Segretariato Generale ha dedicato la maggior parte delle proprie risorse umane, strumentali e finanziarie al coordinamento generale delle attività delle Direzioni Generali centrali e degli Ispettorati territoriali, in esecuzione delle direttive impartite dal Ministro per l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Ha proseguito altresì, in costante opera di collaborazione con la Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi, l'attività di verifica e di monitoraggio della qualità dei servizi postali, nonché quella in materia di controllo del settore postale, anche sul territorio, in relazione agli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 261 del 1999.

Per quanto concerne le attribuzioni attinenti al “Forum permanente delle comunicazioni”, tali attività sono proseguite nel corso dell'anno: è stata organizzata la prima Conferenza del Forum sul tema dell'accesso universale (14 dicembre 2001) e nel corso della giornata sono stati presentati i risultati degli studi condotti dai quattro gruppi di lavoro multidisciplinari.

In merito, invece, alle attività relative al “Forum internazionale per lo sviluppo delle comunicazioni del Mediterraneo” il Segretariato ha provveduto a stipulare una convenzione con l'EURISPES, formalizzata con decreto ministeriale in data 27 dicembre 2001.

Il Segretariato ha, inoltre, fornito attività di supporto alla “Consulta Filatelica”, che ha approvato le integrazioni al programma di emissioni per il 2002 ed elaborato il nuovo programma per il 2003, ed ha proseguito la consueta attività di collaborazione in materia filatelica con “Poste Italiane” S.p.a., con la Giunta d'Arte del Ministero del tesoro e con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

L'attività di coordinamento dei lavori presso gli organismi internazionali è stata incrementata, nel corso del 2001, in relazione alla partecipazione del Ministero a numerosi gruppi di lavoro in ambito U.I.T. ed O.C.S.E., in occasione dei quali sono state presentate diverse proposte sulla questione del divario digitale per lo sviluppo economico-sociale dell'intero Paese (c.d. “*digital divide*”). Tali proposte hanno riscosso adesione a livello internazionale ed in conseguenza di tali attività sono stati istituiti specifici gruppi di lavoro coordinati dalla delegazione italiana. In ambito comunitario, inoltre, rappresentando le posizioni del Governo italiano, è stato fornito un contributo all'avviamento del processo di revisione della direttiva c.d. “TV senza frontiere”.

Nell'ambito delle attività di informatizzazione degli uffici ministeriali il Segretariato Generale ha espletato le procedure di gara “comunitaria” per la realizzazione delle reti locali nelle sedi centrali e periferiche del Ministero ed ha varato il progetto esecutivo, consentendo così l'effettivo avvio dei lavori nel corso dell'anno. Contestualmente, ed in un'ottica di progressivo avvicinamento al rapporto ottimale uomo/macchina (1 apparato per ciascun

addetto), è stato potenziato il patrimonio informativo del Ministero con l'assegnazione di 425 nuovi personal computers a vari uffici centrali e periferici.

Nel corso del 2001, ancora, è stato reso operativo l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, ivi allestendo una postazione-operatore collegata alla base dati informativa relativa alle varie funzioni ed attività espletate dal Ministero. La nuova struttura, che costituisce l'interfaccia unica dell'intera compagine istituzionale verso i cittadini, è stata istituita all'interno della Biblioteca del Ministero, al fine di poter attingere dati ed informazioni anche dal patrimonio tecnologico e conoscitivo ivi custodito.

Infine, il Museo storico delle Poste e Telecomunicazioni, gestito dal C.R.A. in argomento, ha curato la partecipazione a numerose mostre filateliche – come l'esposizione mondiale "Bellica 2001", la 53^a fiera internazionale del francobollo, la Mostra del Risorgimento al Vittoriano e la rassegna internazionale "ViterboFil" – promuovendo l'immagine dell'intero sistema-Paese in generale e dell'Amministrazione in particolare.

In merito all'attività gestoria posta in essere dal Segretariato Generale il Servizio di controllo interno del Ministero ha osservato che *"... il Segretariato Generale, pur essendo suddiviso in quattro uffici dirigenziali più un ufficio dipendente funzionalmente dall'Istat, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322, non sembra rispettare un'appropriata politica di organizzazione, il che ha provocato duplicazioni o segmentazioni superflue di funzioni in alcuni settori (es. acquisti, attività internazionale, controlli postali). Si è notato, inoltre, uno scompenso nella distribuzione del personale tra i vari uffici operativi: in taluni si registra un limitatissimo assegno, mentre in altri (V. Segreteria e Biblioteca) vi è un'elevata quantità di risorse umane ... Tale situazione non sempre è collegata alla preoccupazione di assicurare l'efficienza dell'ufficio e la qualità del servizio reso. In particolare, infatti, la Biblioteca, pur disponendo di un congruo numero di risorse umane, riesce ad assicurare soltanto un limitatissimo spazio temporale (un'ora al giorno!) per la consultazione di tutti i testi custoditi. Ciò ribadisce la necessità di procedere rapidamente alla redistribuzione delle competenze all'interno degli Organi centrali del Ministero e ad una conseguente più razionale assegnazione di risorse umane ..."*. Tali notazioni meritano specifico approfondimento, anche in sede di controllo successivo sulla gestione svolto dalle competenti articolazioni di questa Corte.

La Direzione Generale per gli Affari Generali e per il Personale è stata coinvolta soprattutto nel processo di riorganizzazione del personale.

In relazione al rapporto di lavoro privatistico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 ed al C.C.N.L. – comparto Ministeri, l'attività negoziale con le Organizzazioni Sindacali ha assunto particolare rilievo nell'ambito della contrattazione decentrata, traducendosi nella stipula del Contratto Collettivo Integrativo del Ministero in data 17 maggio 2001: per la prima volta sono stati fissati i criteri relativi ai passaggi interni del personale appartenente alle Aree funzionali "B" e "C" e quelli inerenti gli sviluppi economici "super".

Inoltre, con il d.P.C.M. 4 giugno 2001, che ha rimodulato la dotazione organica del personale appartenente alle Aree funzionali ed alle posizioni economiche ex art. 15, lett. B), punto a), del richiamato C.C.N.L., sono stati individuati i "nuovi profili professionali", anche sulla base delle specifiche funzioni tecniche assegnate al Ministero.

E' stata stipulata apposita convenzione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, utilizzando le risorse stanziare sul capitolo 1841 del bilancio del Ministero (art. 14 del citato C.C.I.) e sono stati avviati i corsi di qualificazione per i suddetti passaggi interni, che riguardano oltre 1000 dipendenti, costituenti circa il 50% della dotazione organica.

Nel rispetto di quanto stabilito dagli articoli 53, comma 10, della legge n. 449 del 1997 e 45, comma 10, della legge n. 448 del 1998, si è proceduto all'inquadramento di n. 145 unità di personale provenienti dall'ex Ente Poste Italiane, già in posizione di comando presso il Ministero.

Per ciò che concerne la sicurezza e la salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro, ai sensi del d.lgs. n. 626 del 1994, è stato redatto il "documento della valutazione dei rischi" delle sedi ministeriali centrali.

Nell'ambito del settore degli affari generali è da sottolineare, infine, la complessa attività svolta per la definitiva separazione del patrimonio immobiliare fra il Ministero e le Poste Italiane S.p.A.

Per quanto concerne la Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni, è stato elaborato, nel corso del 2001, lo studio di fattibilità del progetto di razionalizzazione del sistema informatico di supporto alle decisioni strategiche (sistema di *datawarehouse*) e sono state completate le operazioni di catalogazione e descrizione particolareggiata degli archivi elettronici della Direzione Generale, sia riguardo ai processi istituzionali che ai processi di supporto.

In seguito alla trasformazione dei provvedimenti concessori per i ponti radio ad uso privato in licenze ed autorizzazioni è stata informatizzata la procedura amministrativa di rilascio

dei titoli abilitativi, nel mentre si è condotta a termine la gara per l'acquisizione di un sistema informatico di supporto alla procedura di rilascio delle autorizzazioni per radio-collegamenti ad uso pubblico. E' stato, inoltre, costituito il Registro nazionale delle frequenze assegnate ai gestori di apparati pubblici e privati di telecomunicazioni.

In vista dell'informatizzazione dei processi di gestione delle concessioni rilasciate all'emittenza radio-televisiva, è stato avviato l'aggiornamento degli archivi elettronici delle concessionarie televisive e radiofoniche locali. Nello settore dell'emittenza radio-TV sono state rilasciate n. 449 concessioni e n. 155 autorizzazioni, esauendo tutte le domande presentate; sono state, inoltre, concluse, con l'emanazione del relativo provvedimento, tutte le pratiche che risultavano ancora sospese. Sono stati erogati i contributi del 1999, del 2000 e del 2001 previsti a favore dei concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito locale, e per superare le problematiche legate alla mancata adozione del provvedimento formale di ammissione alle provvidenze da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria ovvero ai ritardi con cui alcuni Co.Re.Ra.T. predispongono le graduatorie, sono stati proposti opportuni interventi legislativi, recepiti dalla legge finanziaria per il 2002, che hanno consentito lo sblocco delle somme residue per gli anni 1999 e 2000, erogate sotto forma di acconto pari al 90% del totale da percepire.

La Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni ha provveduto anche a disporre la liberazione delle bande di frequenza assegnate al servizio UMTS (telefonia mobile di terza generazione) ed ha promosso la delocalizzazione degli impianti radiotelevisivi che superano i limiti di esposizione al campo elettromagnetico fissati per legge.

Nel settore dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, con la deliberazione n. 131/01/Cons dell'A.G.Com. è stata modificata la disciplina dei servizi satellitari al di fuori della c.d. "banda protetta" e di conseguenza il C.R.A. in esame ha provveduto ad adeguare le autorizzazioni che erano state rilasciate precedentemente. Inoltre, nel corso del 2001 si è conclusa la trasformazione delle concessioni (già assentite nel settore della telefonia mobile per i servizi GSM) in licenze, con conseguente necessità di adeguare il sistema di gestione dei relativi titoli abilitativi.

Per quanto attiene al settore postale, oltre ad evadere le richieste di autorizzazioni e licenze avanzate ai sensi del d.lgs. n. 261 del 1999, è stato creato uno sportello operativo per l'utenza presso l'U.R.P. (curato dal Segretariato Generale) per far fronte alle richieste di informazioni da parte degli utenti in attesa di rilascio delle autorizzazioni e delle licenze.

In merito all'attività gestoria posta in essere dalla Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni il Servizio di controllo interno del Ministero ha osservato che "... Vi è la

consapevolezza che il processo amministrativo debba migliorare e per questo sono stati inseriti obiettivi tendenti alla innovazione mediante la razionalizzazione e l'informatizzazione dei processi di gestione e la semplificazione dei procedimenti di rilascio delle concessioni ed autorizzazioni ... Si evidenziano le seguenti particolarità : a) l'erogazione dei contributi in favore dei concessionari procede con ritardo, a causa di problemi non imputabili a questa Amministrazione e soprattutto inerenti la fase di registrazione dei relativi provvedimenti di ammissione, nonché a causa della lentezza con cui alcuni CORERAT/CORECOM procedono nell'attività di propria competenza ; b) le iniziative d'informatizzazione delle procedure, talvolta, sono rallentate da progetti di informatizzazione generale. Al contrario, ove occorre una strategia comune alle varie Direzioni Generali, manca un coordinamento ; c) il progetto per l'informatizzazione del processo di rilascio delle agevolazioni tariffarie è stato sospeso in quanto si è in attesa della pubblicazione del nuovo regolamento di semplificazione per la concessione e riscossione delle agevolazioni previste dalla legge 5 agosto 1981, n. 416 ... ”.

La Direzione Generale per la Pianificazione e la Gestione delle Frequenze nel corso del 2001 ha proseguito l'attività di preparazione della Conferenza Mondiale delle Radiocomunicazioni del 2003 (attività iniziata già alla fine del 2000), sia in campo nazionale sia in campo internazionale, al fine di pervenire alla Conferenza con una serie di proposte, previamente armonizzate in ambito europeo, che tengano conto delle esigenze nazionali.

Nel quadro dell'attività internazionale è stata assicurata la partecipazione ai Comitati e Gruppi di lavoro della C.E.P.T. e si è provveduto al recepimento dei provvedimenti adottati in quella sede, in particolare di quelli relativi all'armonizzazione delle attribuzioni di bande di frequenze ai nuovi sistemi di radiocomunicazione.

Il C.R.A. in esame, inoltre, ha continuato ad assicurare, seppure in misura inferiore rispetto ai precedenti esercizi, la collaborazione tecnica all'A.G.Com. nella predisposizione dei piani di assegnazione delle frequenze ed ha definito una proposta di convenzione con la stessa Autorità per la condivisione, a fronte di specifico corrispettivo, delle risorse informatiche destinate alla pianificazione.

Nel settore del controllo delle emissioni radioelettriche si è proceduto al potenziamento delle strutture periferiche, con l'approvvigionamento di vari strumenti di misura per un importo complessivo di £. 2.932.060.440 nonché con la fornitura di una stazione radio-goniometrica all'Ispettorato Liguria, in occasione del G/8, per un importo di £. 631.602.000; si è provveduto, inoltre, ad espletare una nuova gara “comunitaria” per l'acquisto di n. 41 analizzatori di spettro, per un importo complessivo di £. 2.877.894.468, e ad estendere fino a 3 GHz la gamma di frequenza delle n. 9 stazioni mobili di radio-goniometria, già consegnate agli Ispettorati

territoriali nel precedente esercizio finanziario, con un intervento di potenziamento tecnico del costo complessivo di £. 2.485.431.000.

È proseguita l'attività di notifica all'U.I.T. delle frequenze assegnate alle stazioni di radiocomunicazione ed è stata completata la definizione della nuova proposta di P.N.R.F., per la quale il Ministero è ora in attesa dei pareri dell'A.G.Com. e del Ministero della difesa.

Sono stati eseguiti ulteriori studi di compatibilità per la delocalizzazione degli impianti radioelettrici dell'emittenza radiofonica e televisiva, assicurando costantemente la collaborazione con le Autorità regionali e locali nella definizione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici ai sensi della legge n. 36 del 2001.

Sono state prestate collaborazioni tecniche nella tutela delle telecomunicazioni in occasione di eventi internazionali, con un impegno particolare - sia in termini di partecipazione diretta⁸ sia tramite il coordinamento di alcuni Ispettorati territoriali - per quanto riguarda il vertice G/8 di Genova.

Su richiesta del Ministero degli affari esteri, infine, è stata posta in atto una intensa attività di monitoraggio dell'inquinamento elettromagnetico provocato dalle radio-emissioni di Radio Vaticana.

La Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi ha operato sostanzialmente su due diversi fronti: il settore postale, svolgendo le funzioni di Autorità Nazionale di Regolazione che il d.lgs. n. 261 del 1999 attribuisce al Ministero, ed il settore delle telecomunicazioni.

Nel primo contesto è stata seguita costantemente, partecipando a tutte le riunioni del gruppo tecnico e del Consiglio delle telecomunicazioni, la fase ascendente della proposta di direttiva comunitaria intesa a modificare la direttiva n. 97/67/CE, recepita con il citato d.lgs. n. 261. Sono state, inoltre, affrontate problematiche connesse al servizio universale ed in particolare quelle attinenti alla soppressione di uffici, agli orari di apertura pomeridiana, ai tempi di attesa agli sportelli nonché alla elaborazione di una procedura di conciliazione dei reclami nel caso di contrasto tra il fornitore del servizio universale e gli utenti insoddisfatti delle prestazioni fornite.

Per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni, invece, il gruppo di lavoro sulla sicurezza delle reti e la tutela delle telecomunicazioni ha provveduto a predisporre il listino delle prestazioni di controllo e di intercettazione delle comunicazioni, approvato con decreto interministeriale del 26 aprile 2001, ed è stato redatto lo schema del "repertorio delle prestazioni richieste agli operatori di telecomunicazioni". Il gruppo di lavoro ha avviato, inoltre, lo studio

per la predisposizione del repertorio delle prestazioni obbligatorie rese dagli “*Internet Service Providers*” ed il corrispondente listino. Sono state svolte, infine, le funzioni di vigilanza, controllo ed irrogazione di sanzioni amministrative sui servizi audiotex, in coordinamento con gli organi di polizia postale, ai fini della repressione delle illegittimità riscontrate su tali servizi.

L’analisi e la valutazione delle risultanze contabili, meglio sviluppate nell’apposito capitolo relativo all’auditing finanziario, viene condotta unitariamente per l’intera compagine ministeriale sulla base del conto consuntivo presentato dall’Amministrazione.

Si osserva, al riguardo, che i fondi gestiti dal Ministero costituiscono solo una piccola parte di quelli complessivamente provenienti dal bilancio dello Stato e destinati, a vario titolo, allo sviluppo del settore. Più in particolare, a fronte dei circa 300 miliardi di lire amministrati dal Ministero, nel conto consuntivo del Ministero dell’economia e delle finanze risultano stanziati ulteriori 5.400 miliardi circa complessivamente destinati al settore delle comunicazioni.

Si tratta di una contribuzione pubblica non irrilevante, che suscita nella Corte qualche perplessità anche in relazione alla effettività dell’intervento del Ministero delle comunicazioni nella programmazione e nella gestione delle politiche pubbliche di settore. La piena compatibilità di tale contribuzione pubblica con i principi generali posti a base del processo di privatizzazione e liberalizzazione del mercato delle comunicazioni suggeriscono, pur tenendo in debito conto gli obblighi derivanti dall’espletamento del c.d. “servizio universale”, un adeguato approfondimento istruttorio ed una specifica analisi in separata sede, che la Corte potrà svolgere per il tramite delle sue articolazioni competenti.

La capacità di impegno dell’Amministrazione appare costantemente più bassa della media relativa all’intero bilancio statale, con una drastica riduzione nel 2001. Per giunta, a fronte di un progressivo miglioramento che si registra nella media statale, il Ministero palesa un andamento sempre peggiore. Anche per quanto concerne la capacità di spesa il Ministero risulta meno capace, rispetto la media statale, di erogare le somme già contabilmente impegnate, per giunta con una forbice che tende ad ampliarsi progressivamente.

Il confronto fra gli stanziamenti iniziali (cioè definiti con la legge di bilancio all’avvio dell’esercizio finanziario) e quelli finali (evidenziati nel consuntivo, che recepisce le eventuali variazioni apportate in sede di legge di assestamento) costituisce un indicatore della capacità programmatica dell’Amministrazione, legata all’effettuazione di una corretta programmazione iniziale del fabbisogno finanziario per il conseguimento degli obiettivi posti, senza dover ricorrere – in corso di esercizio – al reperimento di ulteriori stanziamenti. Da tale confronto si denota un andamento “virtuoso” dal 1998 al 2000 (16,8% nel 1998, 16,33% nel 1999 e 11,60%

⁸ Tramite il Centro Nazionale di Controllo delle Emissioni Radioelettriche di Roma.

nel 2000), mentre si registra una brusca inversione di tendenza nel 2001 (142,78%). Tale fenomeno risulta sostanzialmente legato a taluni accadimenti che si sono verificati nel secondo semestre 2001.

Per quanto riguarda, in ultima analisi, la gestione complessiva del personale ministeriale (cfr. all. 1) si osserva che:

- l'andamento del personale in servizio nel periodo 1998/2001 denota una riduzione dell'1% nel 1999, di oltre il 4% nel 2000 ed un incremento di oltre il 6% nel 2001: tale ultimo dato, non in linea con le norme disciplinanti la riduzione dei quadri organici⁹, appare collegato alle norme che hanno disposto l'inquadramento nei ruoli ministeriali del personale delle Poste Italiane S.p.A. in regime di comando presso l'Amministrazione¹⁰;
- le spese per il trattamento economico del personale assorbono la gran parte degli stanziamenti per spese di funzionamento, mentre la quota-parte dedicata alla formazione appare ancora limitata (meno dell'1%);
- il peso del trattamento economico fisso cresce progressivamente nell'ambito del trattamento complessivo (dal 92% del 1998 al 97% del 2001): ciò in contrasto con le più recenti scelte di politica retributiva intervenute nell'area della contrattualistica pubblica (stagione contrattuale 1998/2001), dove l'esigenza di concedere più spazio possibile ai criteri meritocratici ha imposto una tendenziale riduzione dei trattamenti economici fissi (e garantiti) rispetto alle componenti retributive accessorie, legate al livello di impegno lavorativo ed al grado di qualità della prestazione erogata. Per giunta, la media nazionale del comparto Ministeri indica che dal 1998 al 2000 il dato in esame è sceso dal 91% all'87%, evidenziando così una distonia del Ministero;
- il trattamento economico complessivo pro-capite, infine, denota un andamento ondivago in relazione alla presenza di consistenti arretrati liquidati in esercizi successivi, circostanza legata al ritardo con cui vengono stipulati i contratti collettivi nazionali di lavoro ovvero vengono liquidate alcune *tranches* contrattuali. Ciò premesso, nel periodo 1998/2001 la retribuzione unitaria risulta essere cresciuta complessivamente del 9,5%, a fronte di una coeva crescita del tasso di inflazione programmata pari al 6,5%¹¹ e del tasso di inflazione reale pari al 7,2%¹². Tale dato, sostanzialmente corrispondente alla media dell'intero bilancio

⁹ In particolare l'art. 39, comma 2, della legge n. 449 del 1997, che costituisce la norma base, e tutte le successive disposizioni programmatiche in materia di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni: art. 22 della legge n. 448 del 1998, art. 20 della legge n. 488 del 1999, art. 51 della legge n. 388 del 2000 e, da ultimo, art. 19 della legge n. 448 del 2001.

¹⁰ Cfr. art. 53, commi 10 e 11, della legge n. 449 del 1997 ed art. 45, comma 10, della legge n. 448 del 1998.

¹¹ 1,3 per il 1999, 2,3 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

¹² 1,7 per il 1999, 2,5 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

statale, non appare in linea con le politiche salariali inaugurate dal Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (c.d. "Accordo interconfederale sul costo del lavoro"), stipulato fra il Governo e le Parti sociali in data 23 luglio 1993¹³, pienamente recepite e confermate tanto dal Protocollo (aggiuntivo) sul lavoro pubblico, stipulato fra il Governo e le Organizzazioni/Confederazioni sindacali del pubblico impiego in data 12 marzo 1997¹⁴, quanto dal "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 1998/2001", emanato in data 10 giugno 1998 dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore¹⁵. Anche i vari Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998/2000, 1999/2001, 2000/2003 e 2001/2004, in materia di rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, stabiliscono, rispettivamente, che :

1998/2000 – "... Per il triennio 1998-2000, la crescita delle retribuzioni per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni dovrà corrispondere al tasso programmato di inflazione, in linea con l'Accordo del 23 luglio 1993 sulle politiche dei redditi ...";

1999/2001 – "... la spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata stimata ipotizzando una crescita delle retribuzioni medie annue per occupato sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione programmato ...";

2000/2003 – "... le retribuzioni medie unitarie crescono, nel 2000, solo per il trascinarsi dell'effetto dei rinnovi contrattuali conclusi lo scorso anno e negli anni successivi solo per la indennità di vacanza contrattuale ...";

2001/2004 – "... le retribuzioni pubbliche ... per il 2001 ... scontano i soli importi autorizzati con la legge n. 488 del 1999 che si basano su un tasso di inflazione programmato per il 2001 dell' 1,1% per cento. Per gli anni dal 2002 al 2004 sono considerati solo gli effetti di trascinarsi statistico degli aumenti nel 2001 e la indennità di vacanza contrattuale ...".

¹³ Il quale prevede che "... La dinamica degli effetti economici del contratto (collettivo nazionale di lavoro, n.d.r.) sarà coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune ..." e che "... In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce dell'eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni ...".

¹⁴ Tale atto costituisce parte integrante del precedente e più ampio Protocollo del 23 luglio 1993 recependone incondizionatamente buona parte dei contenuti, ivi compreso il meccanismo di crescita delle retribuzioni in linea con il tasso di inflazione programmato.

¹⁵ Secondo il quale "... L'intero ciclo contrattuale assumerà pertanto alcuni obiettivi qualitativi prioritari ... (fra cui) ... politiche retributive che, garantendo la tutela del potere d'acquisto in coerenza con il Protocollo 23 luglio 1993, siano incentrate sulla produttività, sul merito professionale e sul conseguimento di obiettivi di efficienza ...".

4. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi di telecomunicazioni.

In un'ottica di pianificazione delle grandi infrastrutture per i servizi di telecomunicazioni, quali la rete UMTS (per supportare la telefonia mobile di terza generazione) ed i collegamenti a larga banda (per consentire lo sfruttamento ottimale delle potenzialità telematiche offerte dalla rete Internet, soprattutto in favore dell'utenza professionale), sono state inserite, fra le grandi opere previste dalla c.d. "Legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), alcuni progetti innovativi per il mondo delle comunicazioni. In attuazione della stessa "Legge obiettivo" il C.I.P.E., con una deliberazione del 21 dicembre 2001, ha adottato il "Primo programma delle infrastrutture strategiche", nel quale è contemplato un "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni" che individua notevoli risorse finanziarie (circa 60.000 mld di lire, interamente a carico delle imprese interessate) dedicate alle tre realizzazioni infrastrutturali ritenute strategiche per lo sviluppo del sistema-Paese: la rete a larga banda (in fibra ottica), la rete per terminali mobili (UMTS e completamento del sistema GSM/GPRS) e la rete per i segnali radio-televisivi digitali. Al fine di agevolare, in particolare, lo sviluppo della nuova telefonia mobile di terza generazione il Ministero ha promosso l'adozione di un regolamento governativo finalizzato all'estensione della durata delle licenze rilasciate (da 15 a 20 anni). Si osserva, al riguardo, che nel panorama comunitario, in particolare presso gli Stati membri con cui l'Italia più agevolmente si confronta, risultano assentite licenze UMTS di maggior durata: in Gran Bretagna per 25 anni, in Spagna per 30 anni, in Germania per 20 anni ed in Francia per 15 anni, ma con una proposta (già in discussione) di estensione a 20.

Contestualmente, per esaminare le problematiche connesse alla liberalizzazione del c.d. "ultimo miglio" ed allo sviluppo della larga banda, è stata costituita una *task-force* tra Ministero delle comunicazioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, con l'obiettivo di individuare lo stato dell'arte delle infrastrutture e le possibili azioni di governo volte al loro rapido ed equilibrato sviluppo. E' stato altresì istituito, sempre con decreto interministeriale del Ministro delle comunicazioni e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, un Comitato tecnico-esecutivo con compiti di coordinamento, guida e verifica a livello tecnico, per realizzare un piano nazionale di sviluppo della larga banda.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'accesso alla rete Internet e la tutela della sicurezza telematica, il Ministero ha promosso l'approvazione di un provvedimento legislativo ad hoc, approvato di recente dal Parlamento (legge 8 aprile 2002, n. 59), volto a promuovere l'uso della rete attraverso un maggior grado di libertà nel mercato dell'interconnessione. La legge consente agli operatori autorizzati ai servizi di trasmissione dati ed accesso a Internet – i cc.dd. "*Internet Service Providers*" – di erogare servizi di trasmissione dati in competizione con gli operatori

licenziatari, attraverso l'equiparazione delle condizioni di accesso all'interconnessione. Si configura una vera e propria libertà di accesso al mercato della connettività Internet, soprattutto laddove i grandi operatori non raggiungono determinate aree del territorio nazionale con servizi evoluti e di qualità. Un provvedimento di tale natura, oltre a rafforzare il grado di competitività del mercato, rappresenta un incentivo per la copertura delle aree disagiate del territorio e per il superamento del c.d. *"digital divide"*.

Il problema della sicurezza delle reti è attualmente, anche per impulso del Ministero, all'attenzione degli organismi europei, in ottemperanza a quanto deciso dal Consiglio europeo di Stoccolma del 23/24 marzo 2001 secondo cui *"il Consiglio svilupperà insieme alla Commissione una strategia globale per la sicurezza delle reti elettroniche, comprensiva di azioni concrete di attuazione"*. L'Unione Europea risulta impegnata in uno sforzo unitario e coordinato per combattere gli attacchi alle reti ed ai sistemi informatici, nonché le attività criminali perpetrate con i sofisticati mezzi di comunicazione oggi disponibili.

Sullo stesso tema va anche ricordato che un gruppo di lavoro, denominato "Osservatorio" ed operante in seno al Ministero con la presenza di rappresentanti dei Ministeri della giustizia e dell'interno, oltre a regolamentare gli obblighi imposti agli operatori di telecomunicazioni a fini di giustizia, ha individuato le azioni di prevenzione che devono essere poste in essere per raggiungere limiti minimi di sicurezza.

Inoltre, con l'art. 22 della legge n. 57 del 2001, sono stati disposti specifici incentivi al mercato degli apparati di utente per la trasmissione e la ricezione a larga banda dei dati via Internet (essenzialmente in tecnologia xDSL), così da agevolare lo sviluppo delle potenzialità telematiche ancora inesprese nel sistema economico nazionale.

Per quanto riguarda in particolare, il settore della telefonia, alcuni provvedimenti adottati nel corso del 2001 hanno riguardato l'effettiva implementazione dell'accesso disaggregato alla rete locale dell'operatore dominante (il c.d. *unbundling of local loop* – U.L.L.), essenziale per garantire la "liberalizzazione dell'ultimo miglio". Ciò consentirà agli utenti finali di poter scegliere un operatore diverso da Telecom Italia per la fornitura dell'intera gamma di servizi di telecomunicazioni. Già nella prima parte dell'anno, è stato consentito agli operatori concorrenti di Telecom Italia di accedere ad un bacino potenziale di 9 milioni di utenze telefoniche e quindi di poter competere con Telecom Italia su un mercato pari a circa 1/3 del totale degli abbonati. A giugno 2001 erano già operativi circa 1000 contratti, a fine maggio 2002 circa 3000 : si prevede un'ulteriore crescita non appena sarà completata la fase di allestimento dei siti di centrale della Telecom Italia S.p.A. nei quali i concorrenti potranno posizionare le apparecchiature che consentono di servire direttamente gli utenti. Oggi, dopo una fase sperimentale, l'attuazione

delle procedure di accesso è in pieno svolgimento sotto il controllo di una apposita unità di monitoraggio. Al riguardo, però, la Commissione U.E.¹⁶ ha evidenziato che “... *Il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto, alla luce delle conclusioni della relazione precedente, che uno dei fattori chiave per un accesso a banda larga competitivo è l'apertura di una rete di accesso locale. Un elemento importante al riguardo è la disaggregazione della rete locale (local loop unbundling – LLU), ivi compreso l'accesso condiviso, come parte di una serie di altre modalità di accesso quali il cavo televisivo, la rete locale senza filo (wireless local loop) e l'accesso al bitstream dell'operatore storico. La disaggregazione della rete locale, obbligatoria da gennaio 2001 a norma del regolamento 2887 del 2000, ha prodotto risultati estremamente deludenti. Le offerte di riferimento per disaggregazione della rete locale e co-ubicazione¹² sono state pubblicate in tutti gli Stati membri ma in Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Portogallo l'offerta non comprende l'accesso condiviso ...*”.

Nel corso dell'anno è stata anche approntata la disciplina che consente l'accesso alla rete a mezzo di frequenze radio, in alternativa all'accesso fisico (il c.d. *wireless local loop* – W.L.L.), con la predisposizione della normativa relativa alle gare regionali per l'assegnazione delle frequenze. In particolare, sempre in vista della tutela della concorrenza nel mercato e per favorire un equilibrato sviluppo della concorrenza nella fornitura di reti fisse di telecomunicazioni, l'A.G.Com. ha approvato alcune misure “asimmetriche” che accompagnano le disposizioni riguardanti l'assegnazione delle frequenze radio punto-multipunto nelle bande 26 e 28 GHz, cioè quelle utilizzate per il sistema W.L.L. Più nel dettaglio, al fine di tutelare l'entrata sul mercato di quelle società aggiudicatrici delle licenze che non possiedano già notevole forza di mercato nella fornitura di reti pubbliche fisse di telecomunicazioni, l'A.G.Com. ha deliberato i seguenti obblighi a carico degli operatori con notevole forza di mercato : 1) un ritardo pari a 48 mesi nell'avvio della commercializzazione del servizio di *wireless local loop* agli utenti finali ; 2) una separazione contabile sufficientemente disaggregata, corredata da una formale evidenza della contrattazione di tutte le transazioni tra le principali divisioni aziendali o le unità organizzative interessate. Anche del W.L.L. si è occupata la Commissione U.E. nella sua già citata “Settima relazione”, osservando che: “... *Le posizioni degli Stati membri in merito al ruolo potenziale della rete locale senza filo (Wireless Local Loop - WLL) ai fini dell'apertura alla concorrenza dei mercati dell'accesso locale sono molto divergenti. In alcuni, l'adozione di questa modalità di accesso avviene lentamente, mentre in altri, e in particolare in Italia, la rete locale senza filo è vista come una possibile alternativa*

¹⁶ Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni – documento COM (2001) 706, del 26 novembre 2001.

alla disaggregazione della rete locale e a talune applicazioni di linee affittate, anche se i nuovi operatori deplorano la scarsa chiarezza delle condizioni di licenza e i ritardi. Sono già state rilasciate numerose licenze regionali in Germania, Francia, Finlandia e Regno Unito mentre in Belgio, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Regno Unito sono già state concesse licenze nazionali. L'approccio normativo alla rete locale senza filo è stato molto diverso in funzione degli Stati membri; alcune ANR hanno addirittura escluso l'operatore storico dal processo di rilascio delle licenze (Paesi Bassi e Italia, per un periodo di quattro anni) a causa della sua posizione dominante sul mercato dell'accesso locale. Considerato il suo costo, la rete locale senza filo sembra tuttavia essere una soluzione più adatta alle esigenze delle imprese piuttosto che della clientela residenziale ...".

Uno degli strumenti più importanti per il completamento della liberalizzazione del mercato della telefonia fissa è la "preselezione dell'operatore" (*carrier preselection*), attraverso la quale si consente la scelta di un operatore preselezionato dall'utente. La disciplina della *carrier preselection* da parte dell'A.G.Com. ha permesso di raggiungere circa 2 milioni di linee preselezionate, corrispondenti ad altrettanti abbonati che utilizzano un operatore diverso da Telecom Italia S.p.a.

Nel corso del 2001 è stata anche avviata la fase sperimentale per la portabilità del numero mobile, che costituisce un ulteriore passo verso la realizzazione di un mercato della telefonia pienamente competitivo. Il servizio di portabilità comprende sia la possibilità per l'utente di mantenere il proprio numero passando ad un differente operatore mobile, sia il mantenimento del numero passando ad un diverso servizio GSM ovvero UMTS. Lo scopo della sperimentazione è quello di rendere operativo tale servizio entro il primo quadrimestre del 2002. A tal fine è stata istituita una apposita unità di monitoraggio che segue l'avanzamento della messa in opera della portabilità del numero nonché delle condizioni di offerta della fase iniziale.

E' stata, infine, emanata una nuova regolamentazione per il rilascio delle licenze di telecomunicazione ad uso privato (d.P.R. n. 447 del 2001): per poter attuare tale novella il Ministero ha provveduto, con decreto del 30 gennaio 2002, a determinare in via transitoria l'importo dei contributi relativi all'esercizio delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali in materia di telecomunicazioni ad uso privato, poiché la complessità della fissazione dei nuovi importi, da definire utilizzando criteri completamente distinti da quelli che presiedevano alla individuazione dei canoni di concessione, non consente ancora la loro determinazione in via definitiva.

Il processo di liberalizzazione avviato fin dal 1998 palesa già alcuni effetti positivi consolidati: secondo i dati elaborati dall'ISTAT, le tariffe medie nel settore delle comunicazioni

del 1995 (fatte pari a 100) hanno subito un incremento dello 0,5% nel 1997, un incremento dell'1,1% nel 1998 ed una serie progressiva di decrementi dal 1999 in poi (-0,7% nel 1999, -4,3% nel 2000, -6,8% nel 2001 e -7,6% nel 2002). La Commissione U.E., peraltro, nella sua "Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni", in tema di tariffe di interconnessione e costi per la terminazione di chiamate sulle reti mobili, ha osservato che "... Per quanto riguarda la variazione dei prezzi tra gli Stati membri, il costo in ora di punta in tre Stati membri (Grecia, Italia e Portogallo) è circa due volte superiore a quello del Regno Unito, lo Stato membro che applica le tariffe più convenienti...".

5. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi radio-televisivi.

5.1 Sviluppo del sistema digitale terrestre.

Nel corso del 2001 sono stati emanati due decreti ministeriali, uno per varare il "Programma per lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie di trasmissione radiotelevisiva digitale su frequenze terrestri e satellitari" (24 luglio), un altro per agevolare l'introduzione dei sistemi audiovisivi a banda larga mediante il "Programma per lo sviluppo della radiodiffusione sonora in tecnica digitale" (14 novembre), integrativo del primo. Si tratta di norme che favoriscono le nuove tecnologie del digitale e della banda larga. E' stata, inoltre, costituita un'apposita Commissione che ha completato, nel primo bimestre del 2002, tutte le audizioni con i protagonisti del settore (emittenti radio-televisive private nazionali e locali, concessionaria pubblica RAI, editori, produttori cinematografici, costruttori degli apparati, operatori di telecomunicazione, ecc.). Sulla base delle risultanze delle audizioni svolte e delle comparazioni tecniche e normative già effettuate presso altri Paesi europei, è in corso di elaborazione un rapporto che contiene una prima valutazione tecnica, giuridica ed economica sullo sviluppo della radiodiffusione digitale, con l'individuazione degli interventi necessari per la fase di avvio del relativo mercato.

Inoltre, è in corso di avanzata elaborazione uno schema di regolamento che stabilisce le modalità di erogazione del contributo spettante per l'acquisto di un apparato ricevitore-decodificatore per la ricezione di programmi radiotelevisivi digitali con accesso condizionato e in chiaro, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 57 del 2001. Il contributo, secondo quanto prevede la stessa legge, è erogato per una volta sola nella misura massima di 75 euro ad acquirente, fino a concorrenza della somma globale di euro 105.870.000.

Nel percorso avviato dal legislatore comunitario e nazionale per lo sviluppo del sistema radiotelevisivo digitale riveste un ruolo fondamentale il Regolamento che il comma 7 dell'art. 2-bis del d.l. n. 5 del 2001 (come risulta conv. nella legge n. 66 del 2001) richiede all'A.G.Com.

per definire le condizioni relative al rilascio delle licenze e delle autorizzazioni. Tale testo è stato adottato con deliberazione del 15 novembre 2001. Considerata la novità della materia e la mancanza di esempi internazionali comparabili al percorso scelto dall'Italia, è parso opportuno, nella fase iniziale, definire solo linee normative di fondo in modo da disciplinare gli aspetti essenziali del passaggio dal regime analogico al regime digitale: a successivi provvedimenti, di cui il Regolamento peraltro già prevede modalità e scadenze, è lasciato il compito di determinare più specifiche architetture normative adeguate all'evoluzione dei mercati.

L'impianto normativo della legge n. 66, e quindi anche del Regolamento, si basa sulla distinzione fra operatore di rete e fornitore di contenuti. Mentre nella televisione analogica gli operatori sono integrati in linea verticale e svolgono un ampio arco di attività (dalla gestione della capacità trasmissiva alla vendita pubblicitaria fino alla creazione dei contenuti) che li obbliga a costi elevati, nella televisione digitale agiscono operatori specializzati che si concentrano sui propri specifici punti di forza e possono così ridurre i costi. La formale differenziazione fra i soggetti operanti sul mercato prefigura un settore caratterizzato da barriere all'ingresso più basse di quelle attuali e da una serie di tratti distintivi a ciò correlati:

- un ampio numero di operatori è posto in grado di entrare sul mercato televisivo con attività non marginali;
- ai consumatori può essere fornita non solo una gamma più vasta di programmi ma anche una crescente varietà di servizi: ciò modifica e arricchisce il consumo televisivo, introducendo in molte famiglie operazioni inedite (Internet per esempio);
- con l'incrocio di programmi e servizi interattivi risulta agevolata l'integrazione con altri settori della comunicazione, in primo luogo l'editoria e segmenti delle attività Internet: la gestione della pubblicità (per esempio annunci classificati) nonché la fornitura di informazioni su misura, notizie e dati di prossimità sono i segmenti dove più facilmente l'integrazione può essere sperimentata.

Lo stesso comma 7 dell'art. 2-bis, nell'affidare all'A.G.Com. l'adozione del Regolamento, individua quali principi guida per tale strumento normativo otto "criteri direttivi", ispirati alle finalità in precedenza indicate, che risultano rispettati in sede applicativa:

1. distinzione tra i soggetti che forniscono i contenuti e i soggetti che provvedono alla diffusione, con individuazione delle rispettive responsabilità, anche in relazione alla diffusione di dati, e previsione del regime della licenza individuale per i soggetti che provvedono alla diffusione;
2. previsione di norme atte a favorire la messa in comune delle strutture di trasmissione;