

La situazione dei canoni relativi alle emittenti radiotelevisive locali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	23.496.072.066	19.640.264.340	14.699.700.674
Versato	7.726.072.258	8.766.677.588	4.657.478.890
Differenza	15.769.999.808	10.873.586.752	10.042.221.784

La situazione canoni emittenti televisive nazionali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	5.669.133.370	5.728.100.000	5.470.920.000
Versato	5.115.627.700	5.342.561.270	5.060.661.846
Differenza	553.505.670	385.538.730	410.258.154

La situazione canoni emittenti radiofoniche nazionali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	1.184.541.865	1.305.500.000	1.292.666.660
Versato	1.184.541.865	1.305.500.000	1.292.666.660

Si riportano di seguito, a titolo indicativo, le imprese esercenti attività televisiva in ambito locale (a carattere commerciale) con quota fatturato 1995 inferiore a 2 miliardi per evidenziare i minori introiti derivanti dalla disciplina introdotta con la legge n. 422 del 1993. Per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 6 bis della legge n. 422 del 1993 il canone delle emittenti televisive in ambito locale è stato fissato nella misura dell'1% del fatturato nel caso in cui detto fatturato, nell'anno precedente, sia risultato inferiore a due miliardi di lire. Tale disciplina differisce da quella prevista dall'art. 22 L. n. 223 del 1990 che fissa il canone in lire 20 milioni.

Dalle notizie fornite dall'Amministrazione risulta che delle 462 imprese concessionarie del servizio di radiodiffusione televisiva in ambito locale, 317 (-2,5% rispetto al 1995) emittenti hanno fatturato meno di 2 miliardi di lire; 34 (-10%) hanno fatturato più di due miliardi, e dunque sono tenute al pagamento del canone nella misura indicata dall'art. 22 L. n. 223/90; 26 (-10%) emittenti sono ancora assoggettate ad istruttoria da parte del Garante; 82 (+40%) non hanno dato alcun riscontro all'Ufficio del predetto Garante; talché il Ministero delle poste li ritiene assoggettati al regime di cui all'art. 22 citato; 3 (-80%) hanno dichiarato un fatturato pari a zero lire (cfr. paragrafo 4.2.1). Il rilevante minore introito previsto per le concessioni radiotelevisive previsto dall'art. 6 bis avrebbe dovuto cessare con l'entrata in vigore del regolamento previsto per la definizione dei nuovi criteri di determinazione dei canoni e che doveva essere emanato entro il 10 novembre 1994; a tutt'oggi non risulta essere stato emesso, anche in considerazione dell'iter del d.d.l. A.S. n. 1138.

In considerazione della non definitività dei dati non è possibile quantificare complessivamente il minor introito; tuttavia dal prospetto che segue (analogo a quello predisposto dalla Corte nell'analogo referto per il 1995), e che indica alcuni esercenti attività televisiva in ambito locale a carattere commerciale con quota fatturato inferiore ai due miliardi, è possibile avere significativa indicazione dell'effetto di minor gettito conseguente alla perdurante situazione di incertezza normativa. I dati che seguono sono definitivi e attendibili.

	Canone 1994 determinato ai sensi dell'art. 22 legge n. 223/90	Canone 1996 determinato ai sensi dell'art. 6 bis legge n. 422/93	Differenza
Telemacerata	20.000.000	451.001	19.548.999
Telefasano	60.000.000	63.211	59.936.789
Telepontina	20.000.000	1.583.264	18.416.736
Telemec	40.000.000	6.500.854	33.499.146
Teletombardia	100.000.000	15.330.168	84.669.832
TeleDehon	80.000.000	5.902.023	74.097.977
TLT Teletigno	80.000.000	2.464.965	77.535.035
TC Video Fondi	40.000.000	510.700	39.489.300
Tele Video Somma	20.000.000	1.154.702	18.845.298
Tele Heba	46.760.000	810.673	45.949.327
Teleradio Stella Golfo	23.380.000	226.000	23.154.000
Rete 8	100.000.000	16.065.934	83.934.066
Diretta TV	23.380.000	911.260	22.468.740
Canale 3 Toscana	60.000.000	9.169.303	50.830.697
Fintrading	80.000.000	8.096.633	71.903.367
TOTALE	793.520.000	69.240.691	724.279.309

3. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

3.1 L'assetto organizzativo del Ministero

Dopo circa un anno e mezzo dall'emanazione del d.P.R. 24 marzo 1995, n. 166, recante la riorganizzazione del Ministero, con decreto ministeriale del 4 settembre 1996, n. 537, ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge citata, è stato adottato il regolamento che prevede le "Norme per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e delle relative funzioni".

Il decreto all'esame, che individua gli uffici degli organi apicali del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la distribuzione delle competenze tra di essi, completa il disegno di riorganizzazione del Ministero avviato con il decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487 e convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71.

La vicenda normativa dell'assetto organizzativo del Ministero, la cui lentezza era già stata sottolineata dalla Corte nei referti 1994 e 1995, non è però ancora conclusa. Difatti, condizione idonea a rendere effettivamente operativa la riforma del Dicastero, in base al comma 2 del citato art. 6 della legge n. 71 del 1994, è l'adozione del non ancora licenziato "decreto di equiparazione", da emanarsi da parte del "Ministro delle poste e delle telecomunicazioni di concerto con il Ministro della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative". Tale decreto, per il quale è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, reso in data 16 marzo 1996, è destinato ad individuare "i criteri" (non meglio puntualizzati dal legislatore) in base ai quali procedere alla elaborazione del quadro di equiparazione tra i profili professionali dell'ordinamento postale e quelli dell'ordinamento ministeriale, al fine di consentire un corretto inquadramento nell'ordinamento ministeriale del personale proveniente dall'ex Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e transitato nel Ministero di nuova istituzione. Il decreto in questione risulta essere stato firmato dal Ministro in data 27 maggio 1997 ed inviato alla Funzione pubblica.

Il dilatarsi nel tempo del complesso processo di riforma incide non solo sull'efficienza del nuovo Ministero, ma anche sull'efficacia della riforma introdotta nel 1993 con provvedimento legislativo d'urgenza.

Ulteriore, concomitante complicazione per la definizione dell'assetto organizzativo del Ministero riguarda la questione dell'organico.

La legge 29 gennaio 1994, n. 71, di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, definiva i ruoli organici del personale dell'amministrazione, fissandone il numero in 1.580 unità.

Successivamente, a causa delle lacunose previsioni della legge medesima, diverse funzioni devolute al Ministero venivano di fatto svolte da personale dell'Ente Poste Italiane con commistione di compiti ed incertezza sull'incidenza degli oneri retributivi. A ciò, il Ministero pose temporaneo rimedio ricorrendo all'istituto del comando, che, ai fini dell'esecuzione dei compiti ministeriali, consentì l'utilizzo delle unità di personale dell'E.P.I. in numero che eccedeva le 1.580 unità fissate dalla legge.

Con decreto-legge 23 dicembre 1995, n. 543, più volte reiterato (fino al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 540), recante "Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI S.p.A.", fu, tra l'altro, stabilita, all'art. 12, la nuova dotazione organica del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, fissata in 2.050 unità, rispetto alle 2.225 stimate dall'Amministrazione indispensabili al funzionamento degli uffici.

Fu previsto, per le suddette 2.050 unità (ripartite in 1.007 al centro ed in 1.043 in periferia), l'inquadramento, nei ruoli organici del Ministero, di personale dell'Ente Poste Italiane che, alla data del 28 dicembre 1995, prestava "servizio in attività attribuite alla competenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni" e "quello che, alla data medesima, prestava servizio in posizione di comando presso lo stesso Ministero".

L'inquadramento nei ruoli "nei limiti della dotazione organica fissata" era subordinato all'esplicito assenso degli interessati e ad "una domanda da presentare entro trenta giorni dalla data del 28 dicembre 1995".

Nei limiti, rigorosi e non superabili, delle dotazioni organiche previste dall'art. 12 del citato decreto-legge n. 543 del 1995 per ogni singola categoria, furono inquadrati nei ruoli:

a) i comandati presso gli organi centrali e periferici alla data del 28 dicembre 1995, secondo l'ordine cronologico rappresentato dalla data di assunzione in servizio presso il Ministero;

b) i ricorrenti avverso il d.m. 16 aprile 1995, in servizio presso gli uffici centrali e periferici del Ministero, indipendentemente dal provvedimento di sospensione accordato o meno dall'autorità giurisdizionale;

c) gli applicati presso il Museo P.T. alla data del 28 dicembre 1995;

d) gli applicati presso le sale stampa di Roma e Milano alla data del 28 dicembre 1995;

e) il personale E.P.I., addetto a tutto il 28 dicembre 1995, a funzioni di competenza ministeriale.

In posizione di comando sono stati mantenuti coloro i quali non sono stati inquadrati per effetto del summenzionato art. 12 e cioè: il personale già in posizione di comando in data successiva al 28 dicembre 1995; un congruo numero di uscieri, in quanto non inquadrabili a motivo della mancata presenza nelle tabelle organiche di personale di seconda categoria e per i quali l'Amministrazione è in attesa di equiparazione al terzo livello; nonché coloro che sono stati chiamati più di recente in sostituzione del personale cessato dal servizio per varie cause (pensionamento per raggiunti limiti di età, dimissioni, ecc.). Per gli stessi, l'Amministrazione ha dato corso a nuovi comandi, in particolare modo presso gli uffici periferici, in cui maggiormente si avvertiva l'esigenza di personale.

Per quanto concerne la dotazione organica del Ministero, il decreto-legge n. 543/95, più volte reiterato, prevedeva complessivamente 2.050 unità di personale. Il decreto non è però stato convertito in legge; talché, sul piano interpretativo, si pone il problema della reviviscenza dell'originaria dotazione organica del Ministero P.T. fissata dalla legge 71 del 1994 in 1.580 unità. Va peraltro osservato che in considerazione delle attuali attribuzioni del Ministero la dotazione organica delle 2.050 unità appare più calibrata alle esigenze del Dicastero medesimo.

Sempre sotto il profilo organizzativo, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentito il Ministero delle finanze, in attuazione dell'art. 7, comma 5 della legge n. 71 del 1994 ha approvato, con d.m. del 15 gennaio 1997, gli elenchi dei beni e dei diritti di uso individuati per sedi ed uffici centrali ed Ispettorati territoriali del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. In caso di eccedenza ovvero di inidoneità dei beni individuati, l'Amministrazione dovrà procedere alla retrocessione dei beni all'E.P.I. ovvero alla permuta degli stessi.

Allo stato non sono stati ancora adottati i regolamenti previsti dall'art. 12, comma 1 della legge n. 71 del 1993 relativi: a) al riordinamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni; b) al riordinamento del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione; c) alla definizione della posizione pensionistica e previdenziale del personale inquadrato nei ruoli del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; d) alla definizione dei criteri e delle modalità per il trasferimento gratuito dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni al Ministero delle finanze degli immobili da assegnare in uso al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; e) alla rideterminazione delle consistenze numeriche del personale indicate nella dotazione organica, anche per le ragioni già evidenziate connesse alla determinazione della stessa dotazione organica.

3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29: a) direttiva generale di programmazione

Con il decreto ministeriale del 10 maggio 1996, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata emanata la direttiva generale di indirizzo politico dell'attività del Dicastero con contestuale assegnazione ai direttori generali della correlativa provvista dei fondi. La direttiva in questione si limita nella sostanza ad una pedissequa riproduzione dello stato di previsione della spesa con assegnazione agli organi apicali del Ministero dei fondi da gestire.

Nell'attività di indirizzo della politica di gestione del Dicastero si segnala la direttiva del 9 luglio 1996 con la quale, in ottemperanza all'art. 7, comma 2 d.P.R. n. 338 del 1994, sono stati fissati i criteri generali per il conferimento di incarichi individuali ad esperti, segnatamente per la determinazione del compenso da corrispondere agli incaricati con riferimento alla tipologia dell'incarico, al valore, alla durata, alla difficoltà delle questioni da risolvere.

Su disposizione del Ministro, in data 5 giugno 1996 è stato sospeso il trattamento di franchigia telefonica domiciliare prevista dall'art. 40 della convenzione stipulata tra il Ministero e la SIP nei confronti dei dipendenti del Ministero.

Per l'esercizio 1997, ben più articolata si presenta la direttiva generale dell'attività del Ministero emanata dal Ministro il 20 febbraio 1997.

La direttiva si configura con vero e proprio atto di programmazione: essa individua in modo puntuale le priorità degli obiettivi da conseguire per ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, tenuto conto delle proposte formulate da ciascun dirigente generale titolare preposto, indicando altresì i tempi di realizzazione degli obiettivi medesimi. Essa altresì provvede in modo corretto alle assegnazioni delle risorse finanziarie agli organi apicali del Dicastero.

Il Segretariato generale ha tempestivamente presentato al Ministro la relazione circa il conseguimento nel primo trimestre dell'esercizio degli obiettivi prefissati.

3.3 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29: b) istituzione del Servizio di controllo interno

In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'art. 20, comma 7 del decreto legislativo n. 29 del 1993, inviato in data 5 dicembre 1996 al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere, il Ministero ha, nel frattempo, istituito il Servizio di controllo interno in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 3 *quater* del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163

convertito con modificazioni dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, disciplinandone altresì l'organizzazione interna.

In data 25 marzo 1997, il Servizio di controllo interno ha predisposto il piano programmatico ed operativo per l'anno 1997 ed avviato, sulla scorta delle direttive impartite dal Ministro, le funzioni di verifica in posizione di autonomia dall'apparato di gestione.

In data 19 maggio 1997, il Servizio di controllo ha reso il primo referto trimestrale.

3.4 Attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241

Con regolamento del 10 aprile 1996, in attuazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 sono state dettate le norme per l'accesso ai documenti amministrativi formati dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Il regolamento, che presenta un sufficiente grado di apertura agli utenti, dovrà necessariamente essere integrato in considerazione delle numerose direttive comunitarie (specie quelle concernenti il settore delle telecomunicazioni - cfr. paragrafo n. 4.1.1) in corso di recepimento.

3.5 Gestione del personale

In considerazione dei motivi già rappresentati al paragrafo n. 3.1, per il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni la determinazione delle piante organiche non è stata ancora predisposta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Il quadro riassuntivo del personale in ruolo in servizio è il seguente:

a) il totale delle presenze è pari a 1.762 unità di personale ripartite in 932 unità presso gli organi centrali e in 830 unità presso i sedici Ispettorati territoriali. Rispetto all'organico, delle 1.580 unità (cfr. paragrafo 3.1) l'eccedenza del personale di ruolo sembrerebbe sanata dalla legge n. 650/96 che ha comunque fatto salvi gli effetti nel frattempo prodotti in attuazione, da ultimo, del decreto-legge n. 540 poi decaduto (che appunto fissava la pianta organica in 2.050 unità).

b) Presso gli organi centrali, la maggiore concentrazione di personale, pari al 28%, si registra presso la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni e presso l'Istituto superiore P.T., 23%. Il personale risulta prevalentemente concentrato nei livelli sesto, quarto e terzo, pari al 62% del totale.

c) Il riparto del personale per funzioni-obiettivo evidenzia la concentrazione maggiore per la realizzazione delle funzioni obiettivo n. 6 "Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto Superiore P.P.T.T." con il 21% del totale e, n. 4 "Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni", con il 20%.

d) Presso gli Ispettorati territoriali, il personale è prevalentemente concentrato presso il centro-sud, circa il 62%, con punte di oltre il 13% per gli Ispettorati con sede a Roma e Palermo e del 9,5% per l'Ispettorato di Napoli. L'Ispettorato con sede a Milano fa invece registrare una concentrazione pari al 6,3%, inferiore a quella che si rileva per la sede di Bologna e analoga a quella delle sedi di Firenze e Genova. Anche per gli Ispettorati territoriali, il personale è concentrato nel sesto livello, 57% del totale.

Al personale di ruolo si affiancano complessivamente 291 unità di personale comandato dislocati in prevalenza presso gli Ispettorati territoriali, 85% del totale. Tra i comandati il personale si colloca in prevalenza nel quarto e sesto livello, rispettivamente 38% e 31%. Nell'ambito degli Ispettorati territoriali, il personale comandato, avuto riguardo al personale in ruolo, è particolarmente concentrato nelle sedi di Roma (n. 45), di Milano (n. 31), di Sulmona (n. 20) e di Bolzano (n. 18 pari al 120% rispetto al personale di ruolo).

Nel corso dell'esercizio, con sette decreti emessi in data 2 ottobre e pubblicati nel Bollettino ufficiale del Ministero, risultano essere stati inquadrati, ai sensi del decreto-legge n. 543 del 1995 e successive reiterazioni, negli istituendi ruoli del Ministero, complessivamente 355 unità di

personale dell'E.P.I. (di cui il 61,6% concentrato nei livelli quarto e quinto), già appartenenti alle medesime categorie della cessata Amministrazione P.P.T.T.

In sede di controllo successivo la Sezione del controllo ha deliberato in ordine alla gestione del capitolo di bilancio 1019 (con denominazione "Premio industriale e premio di produzione al personale") dello stato di previsione della spesa del Ministero P.P.T.T. per l'esercizio 1995.

Detta gestione è stata dichiarata regolare con deliberazione n. 22/97 del 29 novembre 1996. Si è, in sostanza, sottolineato che, per l'anno considerato (1995), non era divenuto ancora operante il nuovo sistema di incentivazione (artt. 36 e 37 C.C.N.L. del 16 maggio 1995), caratterizzato dalla variabilità del trattamento retributivo, sia collettivo sia individuale, in connessione con l'effettivo miglioramento della produttività e della qualità del servizio, dal momento che, grazie alla normativa transitoria contenuta negli artt. 25 e 72 d.lgs. n. 29/93, la corresponsione degli emolumenti in questione per l'anno 1995, così come per il passato, è avvenuta, prevalentemente, in connessione alla "presenza" e al "livello retributivo", indipendentemente da ogni considerazione del merito e dei risultati conseguiti.

La Sezione del controllo si è altresì occupata della gestione del Cassiere centrale relativa all'anno 1995 dei capitoli 1002, 1006, 1025 e 1041 - tutti attinenti a rimborsi di spese di viaggio e indennità di missione - nonché dei capitoli 1108 ("spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie inerenti ai contratti stipulati dall'Amministrazione"), 1110 (spese per manifestazioni sociali e di natura protocollare) e 1170 (spese per liti, arbitraggi e risarcimenti).

La dichiarazione di non regolarità della gestione stessa, cui è pervenuta, con deliberazione n. 8/97 in data 29 novembre 1996, la Sezione del controllo, consegue alla rilevata illegittimità e non rispondenza a canoni di efficienza ed economicità di prassi amministrative consistenti: nella sistematica corresponsione delle "anticipazioni" di missione ad avvenuto espletamento dell'incarico e nella tardiva liquidazione al personale delle competenze economiche a titolo di saldo; nel sistema di pagamento delle spese contrattuali, relative all'imposta di bollo e alla copiatura degli atti, con modalità traslatizie, *extra ordinem*, privi di riscontro nelle procedure di legge (n. 790/75) nonché, in anomalie gestionali per mancato utilizzo delle provviste dei fondi accreditati, situazione, questa, correlata ad una errata e non oculata pianificazione e programmazione delle risorse disponibili.

3.6 La dirigenza

In attesa della definitiva risoluzione della problematica connessa alla determinazione delle piante organiche (cfr. paragrafo n. 3.1), i dirigenti in ruolo risultano complessivamente 52 (60 avuto riguardo alle 2.050 unità di cui al decreto-legge 540 del 1995 poi decaduto) di cui 8 di livello dirigenziale generale.

Nell'ambito della qualifica dirigenziale, le competenze amministrative e tecniche sono ripartite nella misura del 50%.

Le carenze di organico sono pari a 17 unità (27 unità se si consideri l'organico delle 2.050 unità). Alla fine del 1996 risultano essere stati banditi concorsi per dirigente, di cui 12 amministrativi e 6 tecnici.

Non risultano assegnati dirigenti presso gli Ispettorati territoriali che sono retti da personale di nono livello.

Con decreto del 16 gennaio 1997, il Ministero ha provveduto all'assegnazione di funzioni ai dirigenti presso gli uffici di livello dirigenziale. Il provvedimento ha formato oggetto di rilievo da parte del competente Ufficio di controllo della Corte dei conti.

3.7 Il costo del personale

Il totale della spesa per il personale risulta pari a lire 58.396.712.000, di cui 56.074.594.000 per il personale dei livelli. Per i dirigenti la spesa risulta pari al 4% del totale.

L'incremento della spesa globale rispetto all'esercizio precedente risulta pari a circa il 23%.

Per i dirigenti l'incremento della spesa, risulta invece dell'8%.

Le componenti della spesa per il personale che maggiormente incidono su tale incremento sono la voce "stipendio" e la voce "indennità" rispettivamente +24% e +250% rispetto all'esercizio precedente.

4. Profili della gestione per centri di responsabilità

4.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi

4.1.1 Le telecomunicazioni. Il legislatore nazionale all'art. 1 del decreto-legge 28 agosto 1996, n. 444 - reiterato con decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 e convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650 - per accelerare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale¹ a quello comunitario in funzione dell'integrazione dei mercati nel settore delle telecomunicazioni ed il superamento dell'impianto normativo in vigore (disciplinato dal d.P.R. n. 156/73, T.U. in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), ha previsto un apposito procedimento per l'adozione dei regolamenti di recepimento di tre direttive comunitarie destinati a disciplinare parte delle materie cui si riferisce il citato d.d.l. n. 1138: a) la direttiva 95/51/CE, riguardante l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati (a decorrere dal 1° gennaio 1996); b) la direttiva 95/62/CE sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (Open Network Provision - ONP) alla telefonia vocale (la direttiva fissava i termini del 31 dicembre 1996 per il calcolo dei costi di interconnessione e del 13 dicembre 1996 per la notifica alla Commissione della propria Autorità nazionale di regolamentazione); c) la direttiva 96/19/CE (c.d. *full competition*), che modifica la direttiva 90/388/CEE (già recepita con d.lgs. 17 marzo 1995, n. 103) per la completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni (che fissa una serie di termini agli Stati tra cui il 1° luglio 1996, per eliminare le restrizioni relative

¹ Fino alla legge 29 gennaio 1992 n. 58 (Riforma del settore delle telecomunicazioni), la gestione della rete e dei servizi di telecomunicazioni era divisa tra lo Stato (Azienda di Stato per i servizi telefonici - A.S.S.T. - e Amministrazione delle Poste e delle telecomunicazioni - APT) e vari altri soggetti operanti in regime di concessione (SIP, Italcable, Telespazio e SIRM). La legge n. 58, al fine di realizzare il governo unitario del settore, ha disposto la soppressione dell'A.S.S.T. e la concentrazione in un unico soggetto della gestione degli impianti e dei servizi di telecomunicazione svolti dall'A.S.S.T. e dall'Amministrazione delle Poste; la legge n. 58, inoltre, ha demandato ad una delibera del CIPE la determinazione dei criteri generali di riassetto del settore. In attuazione della legge e della delibera del CIPE (adottata il 2 aprile 1993) nel maggio del 1994, è stata costituita la società Telecom Italia che ha assunto la gestione della rete pubblica e dei servizi di telecomunicazioni prima esercitati dallo Stato, dalla SIP, dall'Italcable, da Telespazio e dalla S.I.R.M. (soggetti, questi ultimi, confluiti, mediante processi di concentrazione, nella società Telecom).

In estrema sintesi l'attuale situazione è la seguente:

- a) la rete pubblica di telecomunicazioni è gestita in regime di concessione esclusiva dalla società Telecom. A tale riguardo, occorre aggiungere che la normativa del codice postale, d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, subordina l'installazione di impianti di telecomunicazioni previo rilascio di apposita concessione (art. 183): sono previste concessioni ad uso pubblico (artt. 196 e segg.) e concessioni ad uso privato (artt. 213 e segg.); in particolare oltre alla rete del gestore pubblico (installata in base ad una concessione "ad uso pubblico"), nel nostro Paese esistono quattro reti (c.d. "reti alternative") costruite sulla base di concessioni "ad uso privato" rilasciate alla Snam, alla società Autostrade, all'Enel e alle Ferrovie dello Stato S.p.A.: di queste, la rete delle Ferrovie è estremamente ampia (circa 20.000 Km.) e raggiunge il centro di numerose città italiane;
- b) il servizio di telefonia vocale è gestito in regime di concessione esclusiva dalla società Telecom;
- c) i servizi di telecomunicazioni diversi dal servizio di telefonia vocale, dal servizio telex, dalla radiotelefonica mobile, dal radioavviso e dalle comunicazioni via satellite sono stati liberalizzati: gli atti di attuazione della normativa comunitaria sono il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 55 che ha dato attuazione alla direttiva ONP e il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103 che ha dato attuazione alla direttiva servizi;
- d) per quanto riguarda la diffusione via cavo, il decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73 (con cui è stata data attuazione a una delega legislativa contenuta nell'art. 29 della legge 6 agosto 1990, n. 223) riserva l'installazione della rete e degli impianti allo Stato disponendo che questo possa provvedere a tali attività direttamente o a mezzo di concessionari di reti e di servizi di telecomunicazioni;
- e) in attuazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994) è stato emanato il decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55 con il quale è stata recepita la direttiva 94/46/CE concernente i servizi di telecomunicazioni via satellite.

alla prestazione di servizi di telecomunicazioni diversi dalla telefonia vocale, e il 1° gennaio 1998 per l'abolizione di diritti speciali ed esclusivi).

Il tenore delle disposizioni di legge in questione, relative alla modalità di recepimento delle direttive medesime, non appare del tutto chiara, specie in ordine al richiamo dell'art. 4 della legge n. 86/89. Peraltro analoga disposizione è contenuta nell'art. 15, commi 3-6 del d.d.l. n. 1138 per il recepimento delle direttive 96/2/CE (sulla liberalizzazione delle comunicazioni mobili e che fissa, come già detto, al 1° gennaio 1998 il termine per la liberalizzazione dei sistemi mobili operanti in DCS 1800) e 96/19/CE (oggetto di recepimento per effetto della citata legge n. 650/96).

Si tratta di direttive di armonizzazione volte a rendere omogenee, all'interno della Comunità, e, ove possibile, a livello mondiale le condizioni giuridiche e tecniche di fornitura dei servizi e di accesso alle reti, in modo da consentire agli operatori dei diversi Stati membri di entrare direttamente in competizione tra di loro.

Il procedimento di recepimento disciplinato nell'art. 1 del citato decreto-legge prevede che gli schemi di regolamento siano trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso, entro venti giorni dalla data di assegnazione, il parere delle Commissioni competenti per materia. Decorso tale termine, i regolamenti sono emanati, anche in mancanza del parere, con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato (art. 17, comma 2, legge n. 400/88).

Il testo coordinato delle direttive comunitarie, di particolare complessità, anche in considerazione della risoluzione di problemi applicativi di natura tecnica di rilevanza sostanziale, è stato tempestivamente elaborato in bozza dal Ministero, previa opportuna informale consultazione con la Commissione UE nonché con l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato. Esso è ora in corso di invio per l'acquisizione del parere consultivo delle competenti Commissioni delle due Camere.

In funzione di un'organica disciplina della materia, lo schema di regolamento ha altresì tenuto conto della direttiva 96/2/CE (cui fa esplicito riferimento, per il suo recepimento il d.d.l. n. 1138), riguardante le comunicazioni mobili e personali e per il quale il recente decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115 prevede ora in modo espresso il recepimento confermando l'opportunità di un unico testo coordinato con le disposizioni da emanarsi ai sensi del citato art. 1 della legge n. 650 del 1996.

Tale rilevante sforzo di ricomposizione del quadro comunitario che afferisce al medesimo disegno di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni consentirà al nostro Paese di recuperare, in parte, il grave ritardo accumulato (alcuni dei termini fissati nelle direttive comunitarie citate sono infatti oramai infruttuosamente scaduti) tenuto conto del fatto che dal 1° febbraio 1998 è previsto il completamento del processo di apertura alla concorrenza per tutti i servizi di telecomunicazione, ivi inclusa la telefonia al pubblico². All'emanando regolamento va aggiunto il decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55 che ha dato attuazione alla direttiva 94/46/CE in materia di comunicazioni via satellite.

Il quadro normativo in corso di recepimento si incentra su due fondamentali capisaldi: 1) il riconoscimento agli operatori della più ampia libertà di accesso al mercato, sia per quanto concerne la fornitura di servizi, sia per l'installazione e gestione di reti di telecomunicazione; 2) il riconoscimento di condizioni di accesso e di interconnessione - non discriminatorie e con tariffe orientate ai costi - all'infrastruttura dell'operatore nazionale di telecomunicazioni, atteso che nella prima fase la rete pubblica dell'ex monopolista costituirà uno strumento essenziale per disporre delle necessarie infrastrutture per l'esercizio in concorrenza dei servizi di telecomunicazione.

² A Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna è stato riconosciuto, quali Paesi con reti meno sviluppate, un periodo transitorio supplementare pari a cinque anni.

A garanzia di tale disegno di liberalizzazione del settore³, lo schema di regolamento ricompone, in modo sistematico, le norme contenute nelle direttive comunitarie citate per assicurare: a) la più ampia libertà di accesso al mercato; b) un'efficiente e non discriminatoria allocazione delle frequenze; c) il diritto ad eque condizioni di interconnessione; d) una ponderata disciplina del servizio universale in considerazione degli interessi pubblici sottostanti.

In particolare, la disciplina in questione introduce la previsione di autorizzazioni generali e di licenze individuali (in esito a procedure aperte, non discriminatorie e trasparenti) per l'esercizio di servizi di telecomunicazione, in armonia con le prescrizioni della direttiva 96/19/CE in base alle quali il numero delle autorizzazioni può essere limitato soltanto in relazione ad "insufficiente disponibilità dello spettro delle frequenze, e purché la limitazione rispetti il principio di proporzionalità". Ciò anche in coerenza con il principio secondo il quale la prestazione di servizi di telecomunicazione costituisce un diritto di iniziativa economica subordinato al solo rispetto delle c.d. "esigenze fondamentali" quali la sicurezza, l'integrità della rete, la tutela dell'ambiente, l'effettivo impiego delle frequenze. Saranno pertanto oggetto di progressiva soppressione gli esistenti diritti esclusivi e speciali. Per l'installazione delle infrastrutture, è inoltre previsto il rilascio di concessioni - da parte delle competenti autorità - di diritti di passaggio per l'installazione di reti pubbliche di telecomunicazioni sul suolo pubblico, salvo interventi dell'istituenda Autorità nazionale di regolamentazione d.d.l. n. 1021) per disporre, nei confronti dei richiedenti, l'accesso alle infrastrutture esistenti. In armonia, dunque, con l'esigenza di consentire la più ampia libertà di accesso al mercato delle telecomunicazioni, le attività economiche saranno soggette al regime autorizzatorio, salvo il ricorso allo strumento concessorio per l'uso del suolo pubblico qualora necessario per la predisposizione di infrastrutture. Con recente direttiva del Consiglio U.E. del 6 marzo 1997 è stata stabilita una disciplina armonizzata per il rilascio delle autorizzazioni ispirata ai principi generali di proporzionalità e non discriminazione.

Particolare rilevanza assume l'intervento regolatore della competente Autorità (A.S. n. 1021) in materia di interconnessione delle reti. Si fa in particolare riferimento alla determinazione di tariffe orientate ai costi e alla necessaria separazione contabile qualora i fornitori di rete siano al contempo anche fornitori di servizi.

³ L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni ha attraversato due fasi.

In un primo tempo, essendosi ritenuto compatibile con l'ordinamento comunitario il mantenimento del regime di monopolio per l'installazione e l'esercizio delle reti di telecomunicazioni la principale preoccupazione della comunità è stata quella di garantire a tutti gli operatori del settore dei servizi la possibilità di equo accesso alla rete pubblica di telecomunicazioni. Nella prima fase sono state emanate la direttiva 90/387/CEE sulla fornitura di "una rete aperta di telecomunicazioni" (Open Network Provision), attuata in Italia con il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 95, e la direttiva 90/388/CEE (c.d. direttiva servizi), attuata in Italia con notevole ritardo, con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103.

Tale primo approccio regolamentare del settore era influenzato dalle tecnologie esistenti fino agli anni settanta ed imperniato su tecnologie di trasmissione analogica del segnale; i mezzi di trasmissione per le condizioni di produzione e di costo che esse implicavano erano tali da giustificare le situazioni di monopolio del mercato delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione.

La seconda fase è iniziata successivamente al 1990, a seguito di ulteriori approfondimenti sull'assetto del servizio di telefonia vocale, con la risoluzione del Consiglio del 22 luglio 1993 con cui è stata prevista, entro il 1° gennaio 1998, la liberalizzazione anche di tale servizio; sul versante dell'assetto delle infrastrutture, è stato pubblicato il 25 ottobre 1994, ad opera della Commissione, il Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo, che ha previsto, entro la medesima data del 1° gennaio 1998, la liberalizzazione dell'installazione e dell'esercizio delle infrastrutture di telecomunicazione.

L'obiettivo delle istituzioni comunitarie di raggiungere rapidamente un assetto di ampia liberalizzazione nel settore delle infrastrutture, oltre che dei servizi, ha, da ultimo, portato all'adozione di una direttiva della Commissione 96/19/CE di modifica della direttiva 90/388/CEE in relazione alla realizzazione della piena concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni che ha ridefinito, anticipandole in parte, le tappe della liberalizzazione.

Oltre alla liberalizzazione del servizio telex l'elemento maggiormente innovativo è l'anticipazione al 1° luglio 1996 della liberalizzazione delle c.d. reti alternative. Viene invece prevista la scadenza del 1° gennaio 1998 per quanto concerne la liberalizzazione dell'installazione di (nuove) reti di telecomunicazioni e del servizio di telefonia vocale.

In ordine alle modalità di svolgimento del servizio universale (inteso come “un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile”) sono previsti appositi sistemi di contabilizzazione per rendere trasparente il calcolo dei costi e la conseguente eventuale compensazione di perdite di esercizio⁴. In ossequio dei principi di non discriminazione e di trasparenza, sono altresì dettate apposite disposizioni per consentire ai nuovi concorrenti l'interconnessione, a condizioni eque, delle proprie infrastrutture con la rete pubblica fissa (previa apposita separazione contabile che consenta di identificare i costi affrontati dal gestore pubblico in ordine all'offerta di interconnessione)⁵.

Inoltre, va evidenziato come la rapida definizione della complessa operazione di recepimento della normativa comunitaria appare essenziale per consentire agli operatori chiari e definitivi punti di riferimento per un effettivo esercizio del proprio diritto di iniziativa economica nel mercato delle telecomunicazioni, tenuto anche conto dell'accordo raggiunto in sede OMC⁶ il 15 febbraio scorso per l'eliminazione, su base mondiale delle barriere al commercio dei prodotti dell'*information technology* e cioè degli esistenti monopoli pubblici. Per effetto di tale accordo, dopo la sospensione del negoziato avvenuta il 28 aprile 1996, anche a livello mondiale la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni coinciderà con il 1° gennaio 1998.

Ma deve rilevarsi che l'assetto normativo citato trova il suo effettivo completamento nell'approvazione del d.d.l. n. 1021 recante “Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sul sistema radiotelevisivo”⁷. Lo stesso citato schema di regolamento in corso di emanazione attribuisce all'Autorità fondamentali competenze concernenti, tra l'altro: a) le condizioni per l'accesso alle reti pubbliche di telecomunicazioni e per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze; b) le materie della numerazione, della ripartizione delle frequenze e le condizioni economiche per la gestione dei servizi. Nel frattempo, tali competenze verrebbero esercitate dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Nel contesto del recepimento delle direttive comunitarie concernente il settore delle telecomunicazioni, vanno inoltre segnalati i decreti legislativi 12 novembre 1996, n. 614 e n. 615 concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative, rispettivamente, alle apparecchiature terminali di telecomunicazioni, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità e alla compatibilità elettromagnetica.

⁴ Con la Comunicazione del 26 novembre 1996, la Commissione U.E. ha stabilito i criteri sulla base dei quali saranno valutati i meccanismi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale e che dovranno essere comunicati alla Commissione da parte degli Stati membri prima della loro entrata in vigore.

⁵ Cfr., anche, Segnalazioni dell'Autorità al Garante per la Concorrenza ed il Mercato: *Riforma del settore delle comunicazioni*, 3 settembre 1996, in Suppl. Boll. n. 42/1996 e *Servizi di comunicazione mobile e personale a tecnologia DECT*, in Boll. n. 41 del 28 ottobre 1996.

⁶ L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o World Trade Organization (WTO), costituita il 1° gennaio 1995, incorpora i risultati dell'Uruguay Round (fine 1993) ed è il successore del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Gli obiettivi dell'OMC sono: ridurre le tariffe doganali; promuovere la concorrenza; incoraggiare lo sviluppo e le riforme economiche nei Paesi in via di sviluppo.

⁷ La collocazione istituzionale pone peraltro problemi di interferenza con le attribuzioni dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Sul punto, la legge n. 481 del 1995 è sufficientemente chiara (art. 1, comma 33: “Le Autorità, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo, segnalano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287”); essa distingue tra compiti di vigilanza di comportamenti posti in essere dagli operatori nel settore vigilato e di garanzia del principio di pluralismo informativo previsto dall'art. 21 Cost. di pertinenza dell'istituenda *Authority*, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato spettano invece compiti di garanzia del rispetto della concorrenza, art. 41 Cost., attraverso la sanzione di violazione delle regole. Cfr. anche “*Indagine conoscitiva sul settore delle telecomunicazioni*” seduta 22 ottobre 1996, Commissione IX, Atto Camera, XIII legislatura.

4.1.2 Altre attività di regolazione. Nell'attività di regolazione svolta nell'esercizio 1996 da parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (oltre a quanto indicato nel paragrafo 4.1.1), si segnalano i seguenti decreti concernenti tariffe per comunicazioni:

d.m. 16 maggio 1996; d.m. 19 settembre 1996 (Tariffe servizio radiomobile pubblico di comunicazione analogico a 900 Mhz (TACS); dd.mm. 20 settembre 1996 (Tariffe telefoniche nazionali); d.m. 18 dicembre 1996 (Adeguamento dei canoni e delle quote supplementari delle concessioni in ponte radio); dd.mm. 28 febbraio 1997 (Tariffe telefoniche nazionali; Tariffe telefoniche internazionali; Contributi e canoni per l'affitto di circuiti numerici ed analogici; Tariffe promozionali per comunicazioni verso fornitori di servizi della rete Internet) cui è stata apportata una correzione materiale con d.m. 20 giugno 1997.

Tali manovre tariffarie, che hanno comportato un aumento dei canoni e una riduzione delle tariffe telefoniche urbane, sono state positivamente valutate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i riflessi nei mercati delle telecomunicazioni⁸. Va inoltre rilevato che è in corso di definizione, con la concessionaria Telecom Italia S.p.A., il regolamento di servizio per l'abbonamento telefonico per conformare i rapporti tra gestore e abbonati alla normativa comunitaria.

A tale attività va aggiunta l'intensa produzione di testi normativi, da parte dei competenti uffici del Dicastero, durante il semestre di presidenza italiana in sede comunitaria (giugno-dicembre 1996).

Va inoltre segnalato che con d.P.R. 16 settembre 1996, n. 680, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 422 del 1993, è stato emanato il regolamento recante la disciplina per l'erogazione delle provvidenze alle emittenti televisive locali.

In data 17 aprile 1997 sono stati emanati tre regolamenti: n. 160, per la procedura di approvazione nazionale delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni; n. 161, riguardante la regola tecnica per l'omologazione degli apparecchi telefonici con collegamento analogico alla rete telefonica nazionale; n. 162, concernente la modificazione al decreto ministeriale 21 febbraio 1986 recante la normativa relativa ai collegamenti radiomobili privati.

4.1.3 Le poste. Con deliberazione n. 6/97 depositata in data 4 marzo 1997, la Corte dei conti ha riferito al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 1995 nonché sui principali fatti gestori verificatosi nel corso del 1996 dell'Ente Poste Italiane (E.P.I.).

L'esercizio del 1995 si è chiuso con una perdita di lire 819.166 milioni in aggiunta al disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 1994 nella misura di lire 1.404 miliardi per un debito consolidato di lire 2.223 miliardi, destinato ad incrementarsi al termine del 1996 di altri 700/800 miliardi; la tendenza sembra confermarsi anche per il 1997.

In tale contesto, la Corte ha esaminato l'attività di vigilanza svolta dal parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni nei confronti dell'Ente.

4.1.3.1 La vigilanza governativa. L'attività di vigilanza governativa svolta dal Ministero delle poste e telecomunicazioni è regolamentata dall'art. 11 della legge n.71/1994 istitutiva dell'Ente Poste Italiane (E.P.I.), dagli artt. 8-9 del Titolo IV dello Statuto e dall'art. 15 del Contratto di Programma.

Negli anni 1995-1996, il Ministro delle poste ha notevolmente intensificato la propria azione di controllo di vigilanza governativa; infatti, anche attraverso l'apparato ministeriale (Direzione Generale Regolamentazione e Qualità dei Servizi con n. 52 richieste di informazioni e direttive) ha seguito puntualmente l'attività dell'Ente nel suo modo di operare.

Le materie, che più di altre, hanno formato oggetto di ripetuti interventi del suddetto Dicastero, attraverso apposite richieste indicate tra parentesi, sono state: le tariffe (10); il

⁸ Autorità garante per la concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 30 aprile 1997, pag. 114.

contratto di programma (10); la creazione di S.p.A.; i contratti per forniture beni e servizi (8); il personale (7).

In ordine cronologico, il primo intervento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione 1995 ha riguardato la variazione delle tariffe per i servizi postali, finanziari e di telecomunicazione approvata dal C.d.A. con delibera n. 11 del 20 febbraio 1995.

In proposito, considerata la rilevanza attribuita a livello governativo all'obiettivo di contenimento del tasso di inflazione, il Ministro delle Poste, nell'invitare l'Ente a fornire i dati di supporto all'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe di cui all'art. 9 del Contratto di Programma, ha chiesto (in data 21 dicembre 1995) di sospendere l'applicazione della manovra tariffaria deliberata nel corso della seduta del 16 novembre 1995 del Consiglio d'Amministrazione dell'Ente.

Un'altra rilevante questione sulla quale l'Autorità vigilante ha soffermato la propria attenzione concerne gli adempimenti prescritti dall'art. 5, comma 2 del Contratto di Programma, relativi alla trasmissione agli organi di vigilanza governativa di periodiche relazioni.

In materia di personale, l'Autorità di vigilanza governativa ha formulato osservazioni in ordine alla necessità:

a) che le operazioni di riassetto dell'organico del personale dipendente e della propria organizzazione, anche attraverso l'attivazione della mobilità del personale, così come previsto dal Contratto di Programma, debbono essere rivolte alla riduzione dei relativi costi, che rappresentano la voce di bilancio di maggior rilievo, migliorando nel contempo la qualità dei servizi;

b) che i premi di produttività, conformemente al disposto di cui all'articolo 67 del C.C.N.L. vengano corrisposti in dipendenza di un rilevato aumento di produttività aziendale quantitativa - misurabile nel rapporto fra costi e ricavi e fra servizi prodotti e risorse umane impiegate - e qualitativa;

c) di una corretta applicazione degli artt. 45, 48, 49 e 51 del C.C.N.L. che non sembrano lasciare spazio ad inquadramenti di personale nell'area quadri di I° livello in assenza del diploma di laurea, diploma che non può essere sostituito dalla posizione apicale rivestita da appartenenti alla ex carriera di concetto;

d) del puntuale rispetto dell'art. 51, comma 2, del C.C.N.L. che prevede "percentuali di accesso dall'interno alle diverse Aree" ai fini della copertura dei posti che risultano vacanti, pur nella ricorrenza dei requisiti normativamente richiesti, evitando di fare ricorso esclusivamente a risorse umane esterne.

Il Ministro, inoltre, ha richiamato l'Ente all'osservanza della disposizione di cui all'art. 53, comma 3, del C.C.N.L. in base alla quale "nessun onere economico potrà discendere dall'attuazione degli inquadramenti", norma che non lascia spazio a margini di valutazione discrezionale sull'entità di maggiori oneri che verrebbero sostenuti in conseguenza dell'inquadramento nell'Area Quadri di I° livello del personale di VII livello ex carriera direttiva".

In relazione al "Piano di sviluppo delle infrastrutture informatiche e di telecomunicazione e di prima informatizzazione dei servizi finanziari" approvato, in via di massima, dal Consiglio d'Amministrazione dell'E.P.I. nella seduta del 27 aprile 1995, il Ministro delle poste si è espresso con parere favorevole, ritenendolo "coerente con quanto previsto dall'art. 3, commi 7 e 8 del Contratto di Programma, con riferimento sia agli obiettivi tattici e strategici relativi alle innovazioni organizzative e gestionali, sia in ordine ai sistemi di controllo previsti per il monitoraggio delle iniziative che si intendono assumere".

Lo stesso Ministro ha sostenuto, tuttavia, la necessità di una costante azione di verifica dei tempi e dei risultati di avanzamento del Piano in vista del risanamento organizzativo, economico e finanziario presupposto alla trasformazione in S.p.A. dell'Ente.

Con riguardo alla "Carta della Qualità dei Servizi Postali" il Ministro, esaminando il testo in via preliminare e ritenendolo coerente con gli obiettivi previsti dal Contratto di Programma, ha

invitato l'Ente ad accelerare l'iter per la sua approvazione in modo tale da consentire la sua adozione anche da parte dell'Autorità di Governo (nota del 18 ottobre 1995).

La "Carta della Qualità dei Servizi Postali" è stata approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 gennaio 1996.

4.1.3.2 Valutazione dei risultati della gestione. In ordine ai risultati della gestione dell'E.P.I., la Corte ha rilevato difficoltà riscontrate nell'acquisizione degli elementi contabili, contrattuali e gestionali, il che non ha consentito una piena trasparenza e affidabilità delle risultanze contabili e gestionali.

Con riferimento all'obiettivo di trasformazione dell'Ente in S.p.A. previsto dall'art. 1, comma 2 della citata legge 71/94 entro il termine prorogato con la recente legge collegata alla finanziaria del 1997 (23 dicembre 1996 n. 662, art. 2, comma 27) al 31 dicembre 1997, ovvero alla data stabilita dal CIPE, la Corte ha riscontrato che l'analisi sulla gestione del triennio 1994/1996 depone per il mancato conseguimento dell'obiettivo legislativo, in quanto la gestione dell'Ente non si è appalesata equilibrata tra costi e ricavi e come tale non idonea ad assicurare l'atteso risanamento economico-finanziario previsto dalla legge istitutiva dell'Ente.

Tra le principali cause ostative al processo di trasformazione, spicca l'elemento costo del personale, malgrado il consistente "esodo" di 36.819 unità (dirigenti e non) nel triennio considerato (1° gennaio 1994 - 31 dicembre 1996) che dovrebbe comportare, a partire dal 1° gennaio 1997 un abbattimento dei costi nella misura di circa 1.554,7 miliardi in rapporto al costo del personale rilevato dal consuntivo al 31 dicembre 1993, quantificato in 9.841,7 miliardi, inclusi gli oneri per il personale dell'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici, retribuito ancora dall'ex Amministrazione P.T.

La Corte ha rilevato che la sostanziale prosecuzione del precedente sistema di gestione delle risorse umane - oltre ad apparire in netto contrasto con i criteri di sana gestione finanziaria - compromette il conseguimento dell'obiettivo di risanamento economico dell'Ente e, di conseguenza, la sua trasformazione in S.p.A., anche con riferimento alla proroga del termine fissato al 31 dicembre 1997; ciò in divergenza con le direttive governative e parlamentari e con la liberalizzazione del mercato enunciata dall'Unione Europea. Difatti, nel triennio 1994-96, l'Ente ha maturato nuove perdite pari a lire 2.283 mld (con susseguenti riduzioni del patrimonio dell'Ente), malgrado la contribuzione statale di lire 1.287 mld, cui si aggiungono 2.200 mld di residui attivi nonché gli incrementi dei ricavi derivanti dalle manovre tariffarie e dalla "rinegoziazione" dei corrispettivi versati dalla Cassa DD.PP. e dall'INPS.

Risulta altresì che, da un preliminare calcolo, eseguito dal Collegio dei revisori dei conti dell'Ente sulla scorta del preconsuntivo 1996, nel 1997 l'onere complessivo del personale ammonterebbe a circa 11.000 miliardi: cifra questa - se confermata - non compatibile con gli obiettivi di risanamento economico-finanziario della gestione, in presenza di un volume costante dei ricavi accertato durante l'esercizio 1996.

Le indicazioni fornite dalla Corte, per una tempestiva inversione di tendenza dei risultati di gestione in coerenza con i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficacia ed efficienza), si incentrano:

a) sulla razionalizzazione della gestione del personale attraverso il ricorso a procedimenti di pianificazione, caratterizzati da proficui carichi di lavoro, di agevole monitoraggio; b) sul contenimento del costo del personale; c) sulla razionalizzazione della "rete postale" con riferimento ai "bacini di utenza"; d) sull'ottimizzazione del rapporto costi risultati, anche attraverso la predisposizione di manovre tariffarie sulla base di adeguate analisi di mercato e del *cost accounting* dei singoli prodotti per sfruttare le possibilità concorrenziali offerte dal mercato; e) sullo sviluppo di un sistema contabile affidabile in funzione di efficace monitoraggio per lo svolgimento del controllo di gestione; f) sul rigoroso rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici e di forniture di beni e servizi, evitando il ricorso alla

trattativa privata se non nei casi assolutamente necessari; g) sul potenziamento della rete informatica; h) sul rinvio della creazione di nuove società operative.

4.1.3.3 Il collegato alla finanziaria n. 662 del 1996. La legge 23 dicembre 1996, n. 662 prevede ai commi 17 fino al 27 dell'art. 2 una serie di interventi per accelerare il processo di risanamento dell'Ente poste italiane in vista della trasformazione dell'ente medesimo in S.p.A., trasformazione già programmata, dall'art. 1, comma 2 del decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, per il 31 dicembre 1996 e ora posticipata al 31 dicembre 1997, salvo ulteriori modifiche del termine da parte del CIPE (comma 27). A tal fine è stato, tra l'altro, prevista la cessazione dei trasferimenti diretti e indiretti dello Stato a favore dell'Ente ed il conferimento all'Ente medesimo di una più completa libertà commerciale, anche a livello di tariffe, nella gestione in concorrenza dei servizi postali non coperti dal regime del monopolio legale (comma 19) nonché dei servizi finanziari quali l'offerta al collocamento di azioni o obbligazioni di società pubbliche a pagamento, servizi non compresi nel regime di monopolio legale (comma 26). Ma i tempi fissati nella citata legge n. 662 (art. 2 commi 22 e 23) per la realizzazione di tale obiettivo di risanamento dell'E.P.I.: 31 gennaio 1997 - per la determinazione della nuova struttura tariffaria per i servizi postali riservati e del metodo di adeguamento delle tariffe che consenta la convergenza verso livelli efficienti dei costi di produzione dei servizi postali sulla base del previsto accordo Ministero-E.P.I., previa proposta (non ancora formulata) del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) - e 31 marzo 1997 - per la presentazione da parte del consiglio di amministrazione dell'Ente poste italiane al Ministero del piano d'impresa triennale per il riassetto dell'azienda - non sono stati rispettati. Neppure risulta essere stato ancora stipulato il contratto di programma previsto dall'art. 8 della citata legge n. 71 del 1994 che, ai sensi del comma 23 della legge n. 662, doveva stabilire per il 1997 gli obblighi di servizio, quali il servizio universale, a carico dell'Ente, con le corrispondenti forme di compensazione, tenuto conto della determinazione (su proposta, come sopra detto, del NAKS) delle correlative apposite tariffe. Ciò anche in considerazione della problematica definizione - anche a livello comunitario - degli obblighi connessi all'espletamento del "servizio universale". Tale compensazione potrebbe trovare capienza nell'ambito dei maggiori introiti derivanti all'Ente dalla gestione dei servizi in esclusiva, sia pure in via di riduzione (trasporto di pacchi e colli, comma 18). Peraltro, l'eventuale perdita economica derivante da parte dell'Ente poste italiane dovrebbe comportare, in base alla citata disposizione contenuta nel comma 23, oneri di ripiano a carico del bilancio dello Stato che la predetta disposizione non ha quantificato. In tale contesto normativo, è comunque da ritenere che il contratto di programma dovrà necessariamente prevedere l'adozione di un sistema contabile che consenta di distinguere i servizi riservati da quelli svolti in regime di concorrenza (sistema già previsto all'art. 11 nel vecchio accordo di programma).

4.2 Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni

Le competenze della Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni sono fissate dall'art. 5 d.P.R. 24 marzo 1995, n. 166.

La Direzione generale, nel rilascio di concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva privata via etere in ambito nazionale e locale, ai sensi della legge 6 agosto 1990 n. 223 e successive modificazioni ed integrazioni (d.l. 407/92 convertito dalla legge n. 482/92; d.l. n. 323/93 convertito dalla legge n. 422/93; legge 23 dicembre 1996, n. 650), gestisce:

- n. 484 concessioni per radiodiffusione televisiva privata locale a carattere commerciale;
- n. 232 concessioni per radiodiffusione televisiva privata locale a carattere comunitario;
- n. 1.698 concessioni per la radiodiffusione sonora privata locale a carattere commerciale;
- n. 413 concessioni per la radiodiffusione sonora privata locale a carattere comunitario;
- n. 12 emittenti televisive in ambito nazionale (6 concessionarie e 6 autorizzata ex lege);

- n. 14 concessioni radiofoniche in ambito nazionale.

La Direzione ha altresì adottato n. 2.379 provvedimenti di diniego di concessioni radiotelevisive private che hanno dato luogo a n. 756 ricorsi giurisdizionali.

CANONI TELEVISIVI

Per l'anno 1994, il canone è stato determinato in relazione ai bacini di utenza serviti (coincidenti con le regioni servite), in base alle norme di cui all'art. 22 della legge 223/90, che prevedono un canone di lire 20 milioni per ambito locale, aggiornato del 16,9%, a norma del decreto interministeriale Poste-Tesoro del 18 febbraio 1994.

Per gli anni successivi al 1994, è invece stata introdotta, dall'art. 6-bis della legge n. 422/93, una diversa disciplina in base alla quale le emittenti che hanno conseguito nell'anno precedente un fatturato inferiore a due miliardi di lire sono tenute al pagamento di un canone pari all'1% del fatturato stesso, indipendentemente dalle regioni servite.

Per le emittenti televisive a carattere comunitario (e cioè quelle che si sono impegnate a non trasmettere pubblicità oltre il 5% orario), il canone è determinato, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 6, della legge 422/93, nella misura del 25% del canone fissato dall'art. 22 della legge n. 223/90 (5.845.000 per ciascun bacino di utenza, corrispondente alla regione servita).

CANONI RADIOFONICI

I canoni radiofonici sono stati determinati in base alle norme introdotte dal decreto-legge n. 407/92 convertito dalla legge n. 482/92 che, in deroga all'art. 22 della legge n. 223/90, hanno fissato il canone nella misura di L. 5.000.000 per la prima provincia servita e 1.000.000 di lire per ciascuna altra provincia comunque servita, fino ad un massimo di 15.000.000 di lire.

Per le emittenti radiofoniche a carattere comunitario, il canone è fissato nella misura del 25% delle somme sopracitate.

Il prospetto che segue evidenzia, sul piano nazionale, l'ammontare complessivo dei canoni dovuti dalle emittenti televisive per gli anni 1994 - 1995 - 1996 distinto tra somma accertata e somma introitata, suddiviso per tipologia di concessione e ambito geografico.

	1994	1995	1996	(Solo comunitarie)
ACCERTATO	15.736.086.216	8.197.110.528	1.538.696.250	+ 2.585.233.580
PAGATO	4.372.460.228	2.480.740.136	346.413.370	
DIFFERENZA	11.363.625.988	5.716.370.392	1.192.282.880	

1) In ordine all'autorizzazione di impianti telefonici interni, ai sensi del d.l. n. 314 del 1992, per ciascuno dei seguenti anni (circa 350 autorizzazioni annue), si riscontrano entrate pari a lire:

143.100.000	1994
105.100.000	1995
80.000.000	1996
85.000.000 (stimate)	1997

2) In ordine ad autorizzazioni per l'espletamento di servizi di telecomunicazione liberalizzati (ai sensi del d.lgs. n. 103/95, che ha recepito la direttiva 90/388/CE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni), a fronte di circa 200 autorizzazioni annue, si riscontrano entrate pari a lire:

630.000.000	1996
200.000.000 (stimate)	1997

3) In ordine alle autorizzazioni relative al servizio radiomarittimo (a fronte di circa 2.300 autorizzazioni annue) nessun corrispettivo è stato introitato per il rilascio di dette licenze.

4) Per il rilascio delle licenze di esercizio per stazioni di aeromobili (a fronte di circa 1.000 autorizzazioni annue), si riscontrano entrate pari a lire:

1.909.900	1994
1.883.000	1995
1.952.000	1996
1.900.000 (stimate)	1997

5) Con riferimento alle società concessionarie risultano introitati i seguenti importi:

<u>Soc. Telecom Italia S.p.A.</u>		
855.296.632.339	1994	
886.000.000.000	1995	
930.300.000.000	1996	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente
976.815.000.000	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

<u>Soc. TIM</u>		
56.500.000.000	1995	
59.325.000.000	1996	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente
62.291.250.000	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

<u>Soc. OMNITEL P.I.</u>		
1.750.000.000	1995	
8.200.000.000	1996	
25.400.000.000	1997	

<u>Soc. TELEMAR</u>		
330.905.186	1994	
295.137.675	1995	
291.870.420	1996	
306.463.941	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

<u>Soc. RAI TV</u>		
40.000.000.000	1995	
40.000.000.000	1996	
40.000.000.000	1997	

Non è stato necessario procedere a stime per le società Omnitel e Rai in quanto i canoni sono previsti da specifici provvedimenti normativi.

6) In ordine ai collegamenti in ponte radio ad uso privato (circa 20.000) risultano introitate lire:

70.978.666.891	1994
95.587.859.550	1995
122.106.063.810	1996

7) Per i collegamenti via filo ad uso privato (circa 400), risultano entrate lire:

11.524.860.450	1994
11.696.690.000	1995
11.813.082.216	1996