

dirigenziale. Tale impostazione se da un canto consente una visione analitica degli obiettivi da realizzare nell'esercizio, dall'altro non contiene appropriate valutazioni di sintesi.

L'elaborazione della direttiva risulta, a parte l'impostazione per uffici di livello dirigenziale, non omogenea. In alcuni casi, ci si sofferma nel valutare come inadeguate le risorse umane e strumentali, oltre che finanziarie, assegnate agli uffici, senza che, diversamente, venga individuato in quale misura gli obiettivi prefissati possano ragionevolmente essere conseguiti con gli strumenti a disposizione; in altri casi viene puntualmente ricostruita la "mappa" dei "servizi" (che, ai sensi della circolare n. 65 del 1997 del Ministero del tesoro, individuano le diverse attività poste in essere da una struttura per la realizzazione dell'obiettivo), come avviene nel caso dell'Istituto superiore per le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione (allegato 6 alla direttiva); in tale caso, non viene però indicato il grado (in termini quantitativi e qualitativi) di conseguimento dell'obiettivo con le risorse finanziarie a disposizione per l'esercizio delle attività (o meglio dei servizi) da porre in essere per il conseguimento dei risultati.

Non sono comunque fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neppure a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

3.4 L'attività del Servizio di controllo interno.

In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 20, comma 7 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il Ministero ha, in un primo momento, istituito il Servizio di controllo interno in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 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.

Il regolamento di istituzione del Servizio di controllo interno è stato poi emanato in data 18 aprile 1997, n. 236.

Il Servizio di controllo del dicastero ha svolto un'intensa attività di misurazione dei processi e delle attività svolte dall'Amministrazione, concentrando altresì la propria attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie a disposizione, anche per contribuire, con l'autorità politica, alla predisposizione della nota preliminare per la formulazione del disegno di legge di bilancio 1999, e conseguentemente, mettere a punto la prossima direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo del Ministero.

Il Servizio ha puntualmente elaborato, come previsto dal regolamento istitutivo, quattro relazioni trimestrali sull'attività svolta durante l'esercizio 1997.

L'attività di ricognizione svolta dal Servizio di controllo interno è da ritenersi funzionale ad una migliore allocazione delle risorse di bilancio, anche in considerazione della ristrutturazione del Ministero prevista dalla legge n. 249 del 1997 e tuttora in atto.

Nel merito, secondo valutazioni del Servizio è ritenuto essenziale, per una corretta impostazione del controllo di gestione, la predisposizione di una banca dati da elaborare con apposito *software*.

Pur dando atto all'Amministrazione del rilevante sforzo di adeguamento alla normativa comunitaria, il Servizio ha rilevato numerose carenze sul piano del funzionamento della struttura ministeriale.

Il Ministero, secondo le approfondite e documentate analisi svolte dal Servizio, non è in grado di gestire direttamente alcuni essenziali servizi generali (controllo automatico delle

presenze, centralino telefonico, automezzi), che sono ancora curati dall'EPI. Tale circostanza è stata confermata dalla scarsissima utilizzazione dei fondi disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio sui quali risultano ingenti economie, tra l'altro, apparenti poiché il costo di tali servizi dovrà essere rimborsato all'ente erogatore da parte dell'Amministrazione. Permangono insoluti problemi di ripartizione di locali tra diversi uffici, specie quelli riguardanti la Direzione concessioni, di adeguamento alle norme degli impianti, di bonifica dei locali da materiali isolanti dannosi alla salute e di manutenzione degli stessi che presentano segni di degrado. Non si è ancora provveduto all'inventariazione dei beni mobili provenienti dalla ex Amministrazione P.T., con l'eccezione di quelli in uso all'Istituto che già disponeva di un inventario e di un subconsegnatario. L'informatizzazione degli uffici e delle procedure, che costituiva uno degli obiettivi fissati dal Ministro nella direttiva generale è ben lungi dall'essere completata.

In ordine alla gestione finanziaria delle risorse, è stato censurato il mancato utilizzo delle risorse destinate al lavoro straordinario (per le quali è stata accertata l'economia di lire 1,056 miliardi pari al 24,8%) dello stanziamento; il mancato utilizzo del 62,6% delle disponibilità finanziarie presenti sul fondo per la qualità della prestazione individuale e il mancato utilizzo di tutte le risorse finanziarie assegnate alla Direzione generale regolamentazione e qualità dei servizi per studi e consulenze da affidare all'esterno. Per le spese in conto capitale, viene segnalata l'economia di circa 3,4 miliardi (residui di stanziamento sul capitolo 7011) di pertinenza dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

Per quanto attiene alle entrate, gravi carenze sono state riscontrate nell'accertamento della regolarità del pagamento e nel recupero dei canoni per le concessioni ad uso privato per ponti radio, stazioni di radioamatori e CB. Le cause di tali carenze sono state imputate nell'incompletezza o mancato aggiornamento o inesistenza di elenchi di concessionari ad uso privato contenenti anche l'indicazione del canone aggiornato da pagare che consentirebbe di effettuare una previsione di entrata e la rapida puntuale verifica dell'assolvimento dell'obbligo di pagamento da parte dei concessionari. Tale fenomeno che ha sicuri riflessi sul gettito dei canoni dovuti, è altresì da imputare all'inefficienza del servizio di controllo periferico sulle emissioni radioelettriche.

Sul piano dell'attuazione del programma di controllo, il Servizio ha evidenziato:

- genericità degli obiettivi fissati, spesso condizionati, e non tradotti in singoli programmi operativi suscettibili di monitoraggio in fase di realizzazione;
- mancanza di una base di dati da assumere come punto di riferimento per il controllo di gestione;
- ritardo nell'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione (determinazione della posizione degli uffici di livello dirigenziale, contrattazione decentrata relativa ai criteri di utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1032 per la produttività individuale e il miglioramento dei servizi);
- ritardo con cui le informazioni richieste dal Servizio sono state fornite dagli uffici e, in qualche caso, dal mancato adempimento alle richieste formulate.

Il Servizio ha inoltre svolto specifiche indagini:

- sull'attività degli Ispettorati territoriali;
- sulle missioni all'estero del personale;
- sui processi di servizio nei quali si articolano le attività omogenee ministeriali.

In ordine poi all'affermazione contenuta nella relazione relativa al 4° trimestre del 1997, presentata al Ministro delle comunicazioni da parte del Servizio di controllo interno (p. 13) secondo la quale il Servizio, allo stato, "non ha potuto mettere a punto un sistema di valutazione dei dirigenti", essa, in coerenza con il vigente assetto normativo, deve essere intesa

come riferita all'analisi della capacità dei dirigenti circa il conseguimento degli obiettivi fissati nella direttiva ministeriale.

3.5 Gestione del personale.

La situazione del personale di ruolo al 21 dicembre 1997 è esposta nella tabella che segue.

Con riferimento all'organico³, le carenze complessive sono pari al 15,3%. Per la dirigenza non di livello generale l'organico è coperto solo nella misura del 67%.

E' in corso di espletamento un concorso di 18 posti per dirigenti.

Quadro riassuntivo personale di ruolo - Situazione al 31 dicembre 1997											
Qualifica	organico	Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale presenti			
		amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	carenze
D.G.	8	7		7				7		7	-1
Dirig.	52	5	18	23				5	18	23	-29*
9	165	36	52	88	4	36	40	40	88	128	-37
8	186	40	31	71	7	28	35	47	59	106	-80
7	285	73	54	127	9	88	97	82	142	224	-61
6	750	119	131	250	58	418	476	177	549	726	-24
5	223	135	1	136	60	4	64	195	5	200	-23
4	276	129	44	173	28	64	92	157	108	265	-11
3	105	42		42	15		15	57		57	-48
2											
TOTALE	2.050	586	331	917	181	638	819	767	969	1.736	-314

* di cui 18 posti in fase di procedura concorsuale.

La tabella che segue mostra la situazione del personale comandato.

La situazione del personale comandato è concentrata specialmente sugli Ispettorati territoriali con l'87% delle presenze.

Quadro riassuntivo personale comandato									
Qualifica	Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale generale		
	amm.vi	tecnici	totale	amm.vi	tecnici	totale	amm.vi	tecnici	totale
D.G.									
Dirig.	1		1				1		1
9				1		1	1		1
8	1		1	2	1	3	3	1	4
7		2	2	6	6	12	6	8	14
6	7	9	16	50	46	96	57	55	112
5	4		4	27	4	31	31	4	35
4	3	8	11	63	51	114	66	59	125
3				1		1	1		1
2	4		4	3		3	7		7
TOTALE	20	19	39	153	108	261	173	127	300
Altre amm.	+11		+11				+11		+11

Il quadro di equiparazione del personale proveniente dall'ex Amministrazione P.T. nei ruoli organici del Ministero, previsto dalla legge n. 71 del 1994, è stato elaborato in base al

³ Sull'argomento vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, vol. II, paragrafo 3.1, p. 534.

decreto ministeriale del 10 luglio 1997, emanato di concerto con il Ministero della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Sul piano interpretativo, si pongono due principali questioni, oggetto di approfondimento da parte del Ministero:

- la decorrenza giuridica ed economica da attribuire al suddetto personale proveniente dall'ex Amministrazione P.T. nonché quello dell'EPI, inquadrato o di prossimo inquadramento nei ruoli del Ministero ai sensi della legge n. 71 del 1994 e ai sensi del decreto-legge n. 543 del 1995, convertito dalla legge 449 del 1997, articolo 53, comma 59;
- la data da considerare quale termine per il possesso dei requisiti di anzianità previsti dal decreto interministeriale di equiparazione delle qualifiche funzionali.

4. Le telecomunicazioni.

4.1 Il recepimento della normativa comunitaria.

Per accelerare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale⁴ a quello comunitario, con numerosi atti normativi emanati alla fine del 1996 e nel corso del 1997 e del 1998, è continuato il processo di recepimento della legislazione comunitaria (complessivamente nove direttive) volta alla liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni in funzione dell'integrazione dei mercati nel settore ed il superamento dell'impianto normativo in vigore (disciplinato dal d.P.R. n. 156 del 1973, t.u. in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

⁴ 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 - ASST - 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'ASST e la concentrazione in un unico soggetto della gestione degli impianti e dei servizi di telecomunicazione svolti dall'ASST 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 SIRM (soggetti, questi ultimi, confluiti, mediante processi di concentrazione, nella società Telecom).

In estrema sintesi la 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 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.

Oltre ai decreti legislativi 12 novembre 1996, n. 614⁵ e n. 615⁶ - 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 - e 9 febbraio 1997, n. 55 - che ha recepito la direttiva 94/46/CE, concernente i servizi di telecomunicazione via satellite -, dopo ben 18 reiterazioni, è stato convertito (da ultimo) il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 con la legge 23 dicembre 1996, n. 650.

Sulla base dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 650 del 1996, è stato poi emanato il d.P.R. 19 settembre 1997 n. 318.

Con tale regolamento, sono state recepite le direttive: 95/51/CE (concernente l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati); 95/62/CE (sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (Open Network Provision - ONP) alla telefonia vocale); 96/19/CE (che modifica la direttiva 90/388/CEE⁷, al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni).

Con il medesimo regolamento, per effetto dell'articolo 1 del decreto-legge 1 maggio 1997, n. 115, convertito dalla legge 1 luglio 1997, n. 189, è stata altresì recepita la direttiva 96/2/CE (cosiddetta *full competition*, che modifica la direttiva 90/388/CEE sui servizi di telecomunicazione) nonché le direttive 97/13/CE (relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione) e 97/33/CE (sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni).

Ad eccezione della direttiva 97/51/CE, di recente pubblicazione, il processo di riallineamento alla normativa comunitaria può dirsi concluso.

Si tratta di direttive volte a rendere omogenee, all'interno della Comunità, e, ove possibile, a livello mondiale⁸, 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.

Rimangono ora da porre in essere gli adempimenti previsti dalla legge n. 249 del 1997 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dai citati decreto-legge n. 115 del 1997, convertito dalla legge n. 189 del 1997 e d.P.R. n. 318 del 1997.

Tale processo, peraltro, è già in corso: risultano emanati i decreti ministeriali 25 novembre 1997, in materia di disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni (in attuazione del d.P.R. n. 318 del 1997) e 10 marzo 1998, concernente il finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni (in attuazione dell'art. 5, c. 1, legge n. 249 del 1997). E' stato altresì emanato il decreto ministeriale 23 aprile 1998, recante "Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni", in attuazione dell'articolo 4 del d.P.R. n. 318 del 1997.

In attuazione della legge n. 189 del 1997, sono stati emanati: il d.P.C.M. 7 agosto 1997 di costituzione e per la disciplina delle competenze del Comitato dei Ministri previsto dalla normativa di recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali per

⁵ Di recepimento delle direttive 91/263/CEE e 93/263/CEE.

⁶ Di recepimento delle direttive 89/336/CEE; 92/31/CEE.

⁷ Già recepita con d.lgs. 17 marzo 1995, n. 103.

⁸ Cfr. gli accordi conclusi a livello internazionale nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o World Trade Organization (WTO). Tale organizzazione, 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.

porre in essere le misure atte a garantire condizioni di concorrenza, di coordinamento della procedura di gara e di selezione dei relativi valutatori.

Con d.m. 5 febbraio 1998 sono stati determinati i contributi a carico delle imprese che, ai sensi dell'art. 6 commi 3 e 6, del d.P.R. n. 318 del 1997 intendano richiedere autorizzazioni generali e licenze individuali concernenti l'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazioni.

4.1.1 Il servizio di comunicazione numerico DCS 1800.

Con decreto-legge 23 dicembre 1997, n. 455, convertito dalla legge 27 febbraio 1998, n. 29, sono state dettate ulteriori disposizioni nel settore delle comunicazioni radiomobili, segnatamente con riferimento all'esercizio del servizio DCS 1800 nonché in materia di emittenza radiotelevisiva.

In data 25 marzo 1998, n. 113, è stato emanato (ai sensi dell'art. 2, c. 3, legge n. 189 del 1997) il regolamento ministeriale, recante norme per la copertura degli oneri derivanti al Ministero della difesa a seguito di modifiche al piano nazionale di ripartizione delle radio frequenze. Tale regolamento è stato predisposto in conformità al procedimento previsto dal d.P.C.M. 7 agosto 1997⁹, in base al quale la Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze del Ministero delle comunicazioni trasmette al Comitato dei Ministri lo schema di decreto ministeriale concernente la revisione del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, da adottarsi in relazione all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 115 del 1997, convertito dalla legge n. 189 del 1997. In relazione a detto regolamento, è stato emanato il d.m. 26 marzo 1998, concernente modificazioni dell'utilizzazione di alcune bande di frequenza dello spettro radioelettrico (art. 2, c. 1, legge n. 189 del 1997). Successivamente, e tenuto conto delle osservazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁰, è stato emanato il d.m. 1 aprile 1998, con il quale è stato indicato il numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS (art. 2, c. 2, lett. b, legge n. 189 del 1997). In considerazione di limitate disponibilità di frequenze -che consentono l'accesso per un solo nuovo gestore- sentite la Direzione generale IV per la concorrenza e la Direzione XIII per le telecomunicazioni della Commissione della Unione europea (comunicazione del 25 marzo 1998), è stato emanato il d.P.C.M. del 4 aprile 1998 con il quale sono state indicate le misure per garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali (art. 2, c. 2, legge n. 189 del 1997).

⁹ Recante "Costituzione e disciplina delle competenze del Comitato di Ministri previsto dalla normativa di recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali".

¹⁰ Parere n. 16052 del 26 marzo 1998, inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai ministri della Funzione pubblica, delle Comunicazioni, della Difesa, del Tesoro, dell'Industria e al Comitato dei Ministri di cui al d.P.C.M. 7 agosto 1997, in Boll. 15/98, p. 25-29. Vedi anche Segnalazioni sui "Servizi di comunicazione mobile e personale a tecnologia DECT" del 24 gennaio 1997, inviata ai Presidenti di Camera e Senato, nonché al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni, in Boll. 3/97, p. 33 e Segnalazione sul "Recepimento di direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni" del 28 aprile 1997, inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato, in Boll. 16/97, p. 66-67. Nel parere citato, l'Autorità *antitrust* ha formulato riserve sulla decisione di rilasciare una sola licenza per l'esercizio del servizio DCS 1800, qualora non motivata - tenuto conto del disposto del d.P.R. n. 318 del 1997 e del successivo decreto ministeriale 27 novembre 1997, in materia di disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni - da oggettive insufficienti disponibilità dello spettro delle frequenze. E di ciò, il Ministero delle comunicazioni ha dato puntualmente conto nel preambolo del decreto 1 aprile 1998 recante "Numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS 1800". Deve aggiungersi, che il Ministro ha espressamente motivato la decisione di limitare il numero delle licenze immediatamente rilasciabili ad una sola unità, facendo rilevare che, in base al decreto ministeriale 25 marzo 1998, i necessari ulteriori 15 MHz utilizzabili per il servizio radiomobile pubblico DCS 1800, saranno disponibili dal 1 gennaio 2002, data già anticipata rispetto al termine del 1° gennaio 2005, fissato dall'articolo 2, c. 1, lett. c, del decreto-legge n. 115 del 1997.

Nel merito, per far fronte alla copertura degli oneri derivanti al Ministero della difesa (decreto-legge n. 115 del 1997 conv. dalla legge n. 189 del 1997; d.m. 25 marzo 1998, n. 113; d.P.C.M. 4 aprile 1998) - conseguenti alla necessità di modificare ovvero di sostituire gli impianti e i sistemi impiegati nelle bande di frequenze da liberare (poiché occupati appunto dal Ministero della difesa) per l'espletamento del servizio radiomobile in tecnica DCS 1800 - si è posta la questione delle modalità di contribuzioni individuate nell'articolo 9 del d.P.C.M. 4 aprile 1998¹¹, di cui il titolare della licenza individuale per il servizio radiomobile pubblico DCS 1800 è tenuto a farsi carico. La soluzione adottata - in fase provvisoria e fino alle determinazioni di cui all'articolo 6, comma 21 del d.P.R. n. 318 del 1997 e comunque per i primi tre anni dal rilascio della licenza - è stata quella di prevedere, un contributo non superiore al 3,5% annuo dei ricavi annui lordi conseguiti dal titolare della licenza nell'esercizio del servizio radio mobile, secondo i criteri e le finalità già previsti nelle attuali convenzioni GSM.

Con riferimento alla disciplina introdotta con il citato d.P.C.M. 4 aprile 1998, in ordine alla possibilità di introdurre un *entry fee*, in aggiunta al contributo annuo parametrato sui ricavi lordi, va segnalato che il pagamento di un *entry fee*, da parte del secondo gestore GSM, ha dato luogo ad una procedura di infrazione comunitaria, poi superata per effetto dell'introduzione di misure compensative. In base ai predetti principi, andrà poi definita la disciplina della contribuzione degli oneri per il terzo gestore. Da ultimo, sempre con riferimento al merito della disciplina introdotta, si registrano apprezzamenti tanto della Commissione UE, quanto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con riferimento all'individuazione di "misure asimmetriche" (specie quella contenuta nell'articolo 2, che prevede un differimento di sei mesi dell'avvio del servizio commerciale DCS per gli attuali gestori GSM) volte a regolare i rapporti tra gli attuali gestori GSM e i nuovi entranti nella prima fase di avvio del mercato dei servizi di comunicazione mobile DCS 1800, per garantire un rapido e competitivo ingresso di nuovi operatori sul mercato, misure peraltro coerenti con la legge n. 29 del 1998, che prevede il *roaming* nazionale sulle reti GSM (art. 6) e con il principio della condivisione dei siti previsto dalla legge n. 249 del 1997 (artt. 7 e 8), oltre che dalle stesse convenzioni stipulate con i gestori già operanti.

Tenuto conto del citato decreto 26 marzo 1998, di modifica di alcune bande di frequenza, con decreti del 20 aprile 1998, sono state rilasciate, alle società Telecom Italia Mobile S.p.A. e Omnitel Pronto Italia S.p.A., le licenze all'esercizio sperimentale del servizio di comunicazione numerica DCS 1800.

Va in proposito ricordata la vicenda concernente la definizione delle procedure di gara¹² per lo svolgimento del servizio di telefonia mobile DCS 1800, che avrebbe dovuto concludersi entro il termine del 31 dicembre 1997 (art. 2, c. 1, lett. b, legge n. 189 del 1997), termine poi differito al 31 maggio 1998 (art. 1, c. 4, d.l. n. 455 del 1997, conv. dalla legge n. 29 del 1998) e poi successivamente al 9 giugno 1998 (d.l. n. 166 del 1998). Entro tale ultimo termine è stata aggiudicata la gara relativa al terzo gestore alla società Wind (società formata da Enel, Deutsche Telekom e France Telecom).

¹¹ Sul punto, l'Autorità *antitrust*, nel parere citato del 26 marzo 1998, ha indicato quale soluzione da preferire l'individuazione di un contributo commisurato al numero delle frequenze assegnate, poiché più efficiente per lo sfruttamento ottimale di tali risorse rispetto alla previsione di una contribuzione annuale in percentuale dei ricavi di esercizio.

¹² Con d.P.C.M. 7 agosto è stato costituito il Comitato dei Ministri, previsto dalla legge n. 189/1997, per l'espletamento della gara. Con d.P.C.M. 9 settembre è stata costituita, presso la Presidenza, la Segreteria del Comitato.

4.1.2 Ulteriore disciplina in materia di Tlc.

Ulteriore disciplina, oltre che in materia di concorrenza¹³ e di terminali, è stata dettata nei settori: dell'armonizzazione¹⁴, delle frequenze¹⁵ e della numerazione¹⁶. Con riferimento a tale ultimo settore, dopo l'emanazione del citato d.m. 25 novembre 1997, è stato emanato, in pari data, il d.m. concernente la "Suddivisione del territorio nazionale per il servizio telefonico" e, successivamente, tenuto conto del d.m. 24 aprile 1997, relativo all'"Istituzione della Commissione per la normativa tecnica sulla numerazione delle telecomunicazioni", il d.m. 27 febbraio 1998, recante "Disciplina della numerazione nel settore delle telecomunicazioni".

4.2 La politica delle telecomunicazioni.

E' noto che il vigente assetto costituzionale presenta due principi: da un canto le norme di garanzia delle libertà di iniziativa economica (41 Cost.), dall'altro la previsione di riserva originaria di attività a favore dello Stato (art. 43 Cost.). In materia di telecomunicazioni, per ragioni di sicurezza nazionale, oltre che di carattere economico e sociale quali il controllo pubblico delle tariffe, tale riserva originaria di attività è stata riconosciuta sin qui esistente^{17 18}.

Attraverso la progressiva integrazione dell'ordinamento nazionale con quello comunitario, specie a seguito del trattato di Maastricht, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia fondata sull'articolo 90.3¹⁹, e con la progressiva emanazione di direttive comunitarie a partire dal 1988²⁰, si assiste al prevalere delle esigenze di libertà di impresa (art. 41 Cost.), rispetto a riserve di attività e di intervento pubblico nell'economia (art. 43 Cost.)²¹.

¹³ Oltre ai provvedimenti già indicati nel testo, va ricordata la direttiva n. 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni, recepita con l. n. 109/91, d.m. 23 maggio 1992, n. 314, d.P.R. 27 marzo 1992, n. 313 e d.m. 27 febbraio 1996, n. 208.

¹⁴ Oltre alle direttive recepite con il d.lgs. n. 615/96, vanno citate 90/387/CCE recepita con d.lgs. n. 55/93 e delibera CIPE 2 aprile 1993; la direttiva 92/44/CEE, recepita con d.lgs. n. 289/94; la direttiva 95/62/CCE, recepita con d.P.R. n. 318/97 e regolamento di servizio d.m. 8 maggio 1997, n. 1997; direttive 97/13/CE e 97/33/CE, recepite con d.P.R. n. 318/97. Risulta in corso di recepimento la direttiva 95/47//CEE, relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi; con decisione del P.E. e del Consiglio del 24 marzo 1997, relativa ad una strategia di autorizzazione armonizzata nel settore dei servizi di comunicazioni personali via satellite nella Comunità (le decisioni CEPT sono in corso di trasposizione); con d.m. 3 giugno 1997, è stato modificato il piano di ripartizione delle radio frequenze.

¹⁵ Direttiva 87/372/CEE recepita con d.m. 4 maggio 1993 e d.m. 3 giugno 1997; direttiva 90/544/CEE, recepita con d.m. 25 marzo 1992; direttiva 91/287/CEE, recepita con d.m. 18 marzo 1994.

¹⁶ Direttive 91/396/CEE e 92/264/CEE, recepite con d.m. 6 aprile 1990 Piano nazionale di numerazione di cui al Piano regolatore nazionale delle telecomunicazioni; d.m. 1 luglio 1997, recante Normativa tecnica sulla numerazione delle telecomunicazioni.

¹⁷ L'art. 1 d.P.R. n. 156/1973 (approvazione del t.u. in materia di poste e telecomunicazioni, c.d. codice postale, che risale, nell'impostazione, alla normativa del 1936) dispone che i servizi di telecomunicazione appartengono allo Stato.

¹⁸ La riserva originaria veniva esercitata attraverso la concessione a privati (società a partecipazione statale, come la Sip) ovvero con la gestione diretta (come nel caso dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici).

¹⁹ Che attribuisce alla Commissione un potere di diretto intervento per la repressione di situazioni incompatibili con il libero mercato e per precisare il contenuto degli obblighi che derivano direttamente dal Trattato (cause 202/88 e 271/90).

²⁰ La direttiva 88/301/CEE, concernente la "Abolizione dei diritti speciali ed esclusivi conferiti all'interno dei singoli paesi per l'importazione, la distribuzione e l'installazione della maggior parte dei terminali di telecomunicazioni", fu emanata dopo che, a livello programmatico, la Commissione avviò il processo di liberalizzazione con il Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni, COM (87) 290.

²¹ La giurisprudenza della Corte di giustizia, sostanzialmente condivisa dalla Corte costituzionale, il primato del diritto comunitario comporta la potenziale recessività anche di norme costituzionali (sent. 399/87), con il limite del rispetto dei principi fondamentali (sent. n. 232/89 e 1146/88) di cui la Corte si attribuisce l'accertamento caso per caso.

L'ordinamento muove alla ricerca di una nuova definizione di confini tra "esclusiva" e "concorrenza", attribuendo valore generale ai principi dell'economia di mercato.

Come illustrato nel paragrafo che precede, il settore delle telecomunicazioni - in funzione di una piena liberalizzazione - è oggetto di un processo di "ri-regolamentazione"; il numero delle norme introdotte risulta molto maggiore rispetto a quelle abrogate. Il caso delle telecomunicazioni mostra, quanto meno nella fase di avvio della liberalizzazione, l'insufficienza delle teorie che vedono un arretramento dello Stato affinché la *business community* sia regolata da norme proprie.

Ma tale fenomeno non costituisce una contraddizione rispetto all'obiettivo di liberare da vincoli l'attività dei privati nel settore, con riferimento alle quattro libertà fondamentali riconosciute dal diritto comunitario (libera circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi) con riferimento alle quali lo Stato dovrebbe mantenere solo un ruolo ordinale e di garanzia. In realtà, il processo in atto necessita di essere accompagnato, attraverso interventi di regolamentazione quantitativa e qualitativa, da un forte incremento della trasparenza dei procedimenti e delle regole, non soltanto a tutela di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (artt. 3A; 102A; 105 del Trattato), ma anche di altri valori quale quello di garantire il corretto esercizio dei pubblici poteri.

Il nuovo diritto delle telecomunicazioni prodotto dal recepimento della normativa comunitaria²², (segnatamente della direttiva 90/388/CEE come modificata e integrata dalle successive direttive) e connotato - come detto - da una decisa spinta alla liberalizzazione del settore²³, si incentra sui seguenti principi.

²² Con un proprio documento (*Draft-Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector, Framework, relevant markets and principles*, del 10 dicembre 1996, COM(96)649), la Commissione ha chiarito i rapporti tra disposizioni di liberalizzazione e armonizzazione - che devono creare le condizioni normative per consentire l'ingresso e la permanenza di nuovi operatori in nuovi mercati - e norme di concorrenza - che hanno il compito di garantire che tali opportunità non vengano di fatto vanificate da comportamenti abusivi o restrittivi della concorrenza tenuti dalle imprese specie, nel periodo iniziale, da quelle già beneficiarie di diritti speciali ed esclusivi.

²³ 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.

- A) Abolizione dei diritti speciali ed esclusivi e di restrizioni per i gestori di servizi mobili e personali ad installare proprie infrastrutture o ad impiegare infrastrutture fornite da terzi e ad utilizzare in comune le infrastrutture, con la sola eccezione posta a garanzia delle fondamentali esigenze del servizio universale²⁴ (art. 1, c. 2, legge n. 650 del 1996 e art. 1, c. 1, legge n. 189 del 1997);
- B) attribuzione di ciascuna impresa del diritto di svolgere servizi di telecomunicazioni e di installare reti di telecomunicazioni (art. 1, c. 2, legge n. 650 del 1996, art. 1, c. 1, legge n. 189 del 1997 e artt. 4 e 5 legge n. 249 del 1997).

La normativa, a garanzia dell'effettività dei predetti principi, impone agli Stati di introdurre l'obbligo di separazione contabile per le attività di telecomunicazioni alle imprese che, già titolari di diritti speciali ed esclusivi in altri settori, inizino ad operare nei mercati liberalizzati della telefonia vocale ovvero delle reti pubbliche di telecomunicazioni. Tale obbligo ha la finalità di evitare sussidi incrociati tra attività ancora sottratte alla concorrenza e attività liberalizzate. L'interconnessione, poi, si presenta quale condizione imprescindibile per l'ingresso nel mercato di nuovi operatori di telefonia vocale e di reti pubbliche, e quindi per l'effettivo superamento dei diritti speciali ed esclusivi su di essi, poiché consente a tali operatori di far comunicare i propri clienti con clienti di altri operatori ovvero di farli accedere ai servizi offerti anche da altri.

Nel rispetto di tali principi, è stato emanato il regolamento di cui al d.P.R. n. 318 del 1997, che, secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, stabilisce condizioni, requisiti e procedure per il rilascio di autorizzazioni e concessioni (nei casi previsti dalla legge), la loro durata, obblighi di interconnessione, di accesso e di fornitura del servizio universale²⁵.

Non mancano, peraltro, nel processo di liberalizzazione in atto del settore aspetti particolarmente critici, quali la limitata disponibilità dello spettro delle frequenze

²⁴ Trattasi di nozione, sul piano dei contenuti, in continua evoluzione, in considerazione dello sviluppo tecnologico e delle esigenze dell'utenza e può definirsi 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 ragionevole.

²⁵ 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 dei comuni - di diritti di passaggio per l'installazione di reti pubbliche di telecomunicazioni sul suolo pubblico. 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 in materia di interconnessione delle reti (art. 5 l. n. 249/97). 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. In ordine alle modalità di svolgimento del servizio universale sono previsti appositi sistemi di contabilizzazione per rendere trasparente il calcolo dei costi e la conseguente eventuale compensazione di perdite di esercizio. 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).

radioelettriche (art. 1, c. 6, lett. a, nn 1 e 2 e art. 2, c. 1, legge n. 189 del 1997) nonché la previsione dell'assoggettamento a regime concessorio, da parte dei comuni, dell'attività di installazione di nuove reti che transitino su beni pubblici per l'uso del suolo pubblico, nonché a non definiti "obblighi di natura civica".

Va, comunque, chiarito che lo sforzo di riallineamento della normativa nazionale a quella comunitaria, che peraltro necessita di una pronta attuazione in via amministrativa, non costituisce di per sé garanzia di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Essa costituisce bensì presupposto affinché gli operatori del settore (pubblici amministratori, imprenditori e consumatori), nel tempo²⁶, maturino e pongano in essere comportamenti per l'effettiva e oramai ineludibile apertura del mercato. Ma il fattore tempo oramai trascorso, da un canto chiude spazi ai nuovi entranti; dall'altro, la debolezza del processo di privatizzazione e l'obiettivo ritardo nella liberalizzazione del settore penalizzano le imprese nazionali che non soltanto ancora non dispongono di chiari e definitivi punti di riferimento per un effettivo esercizio del proprio diritto di iniziativa economica, ma neppure sono adeguatamente attrezzate - per competenze tecnologiche e risorse economiche ed aziendali - per il confronto concorrenziale nel mercato delle telecomunicazioni, connotato da una sempre più spinta globalizzazione, e in cui la disciplina di settore è sempre più di pertinenza di ordinamenti sovranazionali.

Non possono perciò non preoccupare i ritardi nell'avvio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; la non soddisfacente operazione di dismissione della partecipazione azionaria del Tesoro in Telecom Italia S.p.A.²⁷, realizzata in modo solo parzialmente funzionale all'individuazione di una struttura efficiente dei mercati²⁸; le difficoltà nella definizione delle procedure di gara per lo svolgimento del servizio di telefonia mobile DCS 1800, conclusasi il 9 giugno 1998, gara che avrebbero dovuto concludersi entro il termine del 31 dicembre 1997 (art. 2, c. 1, lett. b, legge n. 189 del 1997) poi prorogato al 31 maggio 1998 (art. 1, c. 4, d.l. n. 455 del 1997, convertito dalla legge n. 29 del 1998) e poi successivamente al 9 giugno 1998 (d.l. n. 166 del 1998), pur nella consapevolezza del legislatore dell'urgenza di definire la gara medesima ("per realizzare al più presto l'introduzione sul mercato del nuovo servizio in tecnica DCS 1800 e per favorire nuove iniziative imprenditoriali e positive ricadute sugli utenti").

4.2.1 La privatizzazione del settore telecomunicazioni. Cenni.

La fase finale del processo di privatizzazione, per quanto attiene al settore delle telecomunicazioni, può individuarsi nel d.l. 21 novembre 1996, n. 598 che, al fine di agevolare la dismissione delle partecipazioni azionarie indirettamente possedute dal Tesoro, ha disposto il trasferimento dall'IRI direttamente al Tesoro del pacchetto azionario detenuto dall'IRI stesso nella STET (poiché il d.l. n. 598 citato non è stato convertito il Governo in data 17/2/1997 ha presentato un d.d.l. n. 2132 A.S.²⁹ che prevede, tra l'altro, la sanatoria degli effetti del d.l.).

Con deliberazione del 6 agosto 1996 del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni e con d.P.C.M. del 6.12.96 è stato stabilito, tra l'altro, che prima della privatizzazione della STET quest'ultima avrebbe dovuto preliminarmente incorporare (fusione) la TELECOM Italia S.p.A..

²⁶ Va ricordato che in Gran Bretagna la liberalizzazione del settore è iniziata nel 1984.

²⁷ D.P.C.M. 8 agosto 1997, recante "Modalità di dismissione della partecipazione azionaria determinata dal Tesoro in Telecom Italia S.p.A."

²⁸ Autorità garante della concorrenza e del mercato *Relazione annuale sull'attività svolta* 30 aprile 1998, pag. 14.

²⁹ Già approvato dal Senato; ora A.C. n. 3967.

Con dd.mm. 6 dicembre 1996 e 4 marzo 1997, il Ministero del tesoro ha stabilito il criterio di calcolo del corrispettivo relativo all'acquisizione da parte del Tesoro della partecipazione nella STET posseduta dall'IRI, anche alla luce delle modifiche apportate dall'articolo 2, comma 182, della legge 23 dicembre 1996, n.662 e dall'articolo 4, comma 7, della legge 27 ottobre 1993, n.432.

Con d.P.C.M. del 21 marzo 1997 e con d.m. in pari data del Ministro del tesoro è stato precisato che, prima della fusione suddetta, venisse introdotta negli statuti della STET e della TELECOM la clausola della "golden share" (art. 2 legge 474 del 1994) attribuita al Ministero del tesoro da durare per un periodo di tre anni e comunque fino a quando il processo di liberalizzazione del settore non avesse raggiunto un sufficiente stadio di avanzamento e non si fosse consolidato il ruolo dell'autorità di regolamentazione del settore.

Con d.m. del 24 marzo 1997, il Ministro del tesoro ha portato dal 5% al 3% del capitale sociale rappresentato da azioni con diritto di voto il limite massimo di possesso azionario che richiede il gradimento ai sensi dell'articolo 2 legge n. 474 del 1994.

Con d.P.C.M. del 23 aprile 1997, è stato autorizzato il trasferimento delle concessioni dei servizi di telecomunicazione dalla TELECOM Italia S.p.A. alla STET.

L'atto di fusione tra TELECOM Italia S.p.A. e STET è stato stipulato in data 15 luglio 1997.

TELECOM Italia S.p.A. nata dalla fusione anzidetta è stata quotata in borsa il 21 luglio 1997.

Con d.P.C.M. dell'8 agosto 1997, è stato disposto che l'alienazione delle partecipazioni detenute dal Ministero del tesoro nella TELECOM Italia S.p.A. "sarà effettuata sia mediante offerta pubblica di vendita, sia mediante trattativa diretta anche al fine di costituire un azionariato stabile".

La dismissione delle azioni TELECOM Italia S.p.A. da parte del Ministro del tesoro non è soggetta alle norme di OPA obbligatoria di cui all'art. 10 della legge n.149 del 1992³⁰.

La procedura di dismissione delle azioni TELECOM Italia S.p.A. prevede una vendita diretta ad azionisti destinati a costituire il cosiddetto azionariato stabile della TELECOM ed un'offerta destinata al pubblico e ad investitori professionali.

A seguito dell'operazione di dismissione della TELECOM, risultano affluite in bilancio (cap. 4055), nelle date 4 e 6 novembre 1997 e 7 gennaio 1998, lire 22.324,7 miliardi.

5. Profili della gestione.

5.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi.

Va premesso che la Direzione è stata in larga misura impegnata nei procedimenti connessi al recepimento della normativa comunitaria (cfr. paragrafo 4.) e anche in quella relativa alla vigilanza governativa sull'EPI.

5.1.1 Attività di regolazione in materia tariffaria.

Nell'attività di regolazione svolta nell'esercizio 1997 da parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, si segnalano i seguenti decreti concernenti tariffe per comunicazioni: d.m. 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; d.m. 16 maggio 1997 (Sospensione dell'applicazione del

³⁰ Alla data del 29 settembre 1997, secondo la CONSOB "non si delinea... una situazione di controllo dell'assemblea facente capo ad un singolo azionista stabile o realizzato in forme di coalizione e, pertanto, non ricorrono le condizioni di applicabilità della legge n. 149/1992" (Boll. 29 9. 97).

d.m. sulle tariffe promozionali per comunicazioni verso fornitori di servizi delle rete Internet); d.m. 7 maggio 1997 (Aggiornamento dei canoni per la radiodiffusione privata); d.m. 8 maggio 1997 (Condizioni di abbonamento del servizio telefonico); d.m. 8 agosto 1997 (Canone per l'effettuazione del servizio di televideo); d.m. 3 ottobre 1997 (Rettifica al decreto sulle tariffe telefoniche internazionali); d.m. 12 novembre 1997 (Estensione della tariffa per le comunicazioni urbane a tempo); d.m. 1 dicembre 1997 (Modificazioni al decreto sulla estensione della tariffa urbana a tempo); dd.mm. 5 dicembre 1997 (Abrogazione degli impulsi di sconto relativi agli abbonati di categoria B e Tariffe telefoniche ridotte per elevati volumi di traffico); d.m. 8 gennaio 1998 (Determinazione della misura dei canoni di abbonamento radiotelevisivi); d.m. 22 gennaio 1998 (Contributi e canoni per servizi via satellite); d.m. 27 gennaio 1998 (Tariffe promozionali di accesso e trasporto di segnali di tipo diffusivo); d.m. 10 febbraio 1998 (Determinazione dei canoni per la concessione di collegamenti in ponti radio per finalità di protezione civile e di soccorso).

In materia tariffaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pronunciandosi sulla bozza di un decreto ministeriale che regolava riduzioni tariffarie per i grandi utenti del servizio telefonico, ha ritenuto che i nuovi schemi di riduzione tariffarie non risultavano idonei, come avveniva in precedenza, a favorire fenomeni di fidelizzazione e ha perciò suggerito l'introduzione di una maggiore flessibilità degli abbonamenti nonché la possibilità di recesso senza oneri aggiuntivi. Successivamente alla segnalazione dell'Autorità, un nuovo decreto ministeriale (5 dicembre 1997), relativo alle utenze d'affari ad alto traffico ha disposto l'abrogazione, a partire dal 1° dicembre 1998, della preesistente disciplina, contenuta nel decreto ministeriale 16 maggio 1996, concernente le tariffe ridotte per i grandi utenti del servizio telefonico. Per i contratti in essere è prevista, per un periodo transitorio, l'applicazione delle migliori condizioni tariffarie praticate nel trimestre precedente l'entrata in vigore del decreto³¹.

5.1.2 La manovra di revisione tariffaria per i servizi di telecomunicazione 1997.

Da elementi acquisiti presso il Ministero delle comunicazioni, risulta che la revisione tariffaria per i servizi di telecomunicazione 1997 è stata concordata con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

I criteri cui l'operazione di revisione tariffaria si è ispirata sono:

- riduzione dell'impatto della manovra sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo, in termini inflazionistici;
- riduzione della mutualità tra servizi in linea con quanto previsto dal Piano di ristrutturazione tariffaria del 1992 redatto con la legge n. 58 del 1992 e approvato dal CIP con delibera 30 dicembre 1992;
- portare a compimento la realizzazione del Piano di ristrutturazione tariffaria CIP 1992, di cui sono state date le prime attuazioni con i provvedimenti dell'aprile 1994 e dell'ottobre 1996;
- rispetto delle normative UE;
- rispetto degli obiettivi di ribilanciamento tariffario contenuto nella delibera CIPE 16 dicembre 1994;
- preparare il gestore nazionale Telecom Italia al confronto concorrenziale, in vista della liberalizzazione del 1 gennaio 1998;
- indurre, attraverso il meccanismo tariffario del *price cap*, il gestore all'obiettivo del recupero di efficienza.

³¹ Autorità garante per la concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 30 aprile 1998, pag.99.

La manovra tariffaria è stata elaborata sulla base dei dati di traffico e di utenza rilevati al 31 dicembre 1995 e forniti da Telecom Italia, sotto la propria responsabilità, nel corso dell'istruttoria svolta a supporto della revisione entrata in vigore il 1° ottobre 1996.

I calcoli relativi alle variazioni della spesa nominale annua d'utente³² sono stati effettuati in ipotesi di assenza di elasticità della domanda alle variazioni del prezzo.

Manovra di ribilanciamento tariffario 1997 servizi TLC					
Categoria di spesa	Spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria rispetto a dati 31 dicembre 1995	Peso%	Spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria a fine manovra di ribilanciamento 31.12.97	Peso%	Variazione spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria rispetto a dati 1995
canone abitazioni	2.824	12,9	3.588	20,1	764
canone affari	948	4,3	1.400	6,9	452
canoni vari	187	0,8	239	1,1	52
traffico urbano tut	3.151	15,1	2.957	13,7	-194
traffico urbano tp	365	1,6	340	1,6	-25
traffico urbano non tut	328	1,5	328	1,6	
traffico extra urbe	9.098	41,8	7.022	32,6	-2.076
traffico extra u tp	1.294	5,9	1.332	6,5	38
traffico intern.le	2.311	10,6	2.082	10,2	-229
analogici urbani	280	1,2	274	1,3	-6
analogici interrurbe	257	1,1	205	1,0	-52
numerici urbani	214	0,9	204	1,0	-10
numerici interrurbe	627	2,8	388	1,9	-239
sconti abb cat. B	-116	-0,5	-118	0,5	-2
Var spesa nominale globale d'utente	21.768	100,0	20.241	100,0	-1.527

In materia tariffaria, anche in considerazione della verifica non aggiornata dei bilanci della società Telecom, sicuri effetti positivi per l'utenza potranno derivare dalla progressiva liberalizzazione del settore.

5.1.3 Confronto della manovra di ribilanciamento tariffario con le medie dei Paesi OCSE.

Per l'Italia, l'analisi svolta mostra - rispetto alla dinamica del paniere OCSE³³ nel periodo 1990/1994 (1990 a base 100) - i seguenti dati:

- variazione costo totale³⁴ abitazioni: Italia +111,8%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +105%;

³² La c.d. spesa nominale viene ottenuta ipotizzando l'invarianza del numero degli utenti, della quantità e della distribuzione di consumo dei servizi oggetto di revisione. Nella definizione della manovra tariffaria, le quantità consumate, il numero degli abbonati e la distribuzione dei profili di consumo da parte degli utenti (distinta per fascia oraria, per durata delle comunicazioni, per scaglione di distanza, per altre caratteristiche tecniche relative allo specifico servizio erogato) sono - come detto nel testo - relativi ai consuntivi alla data del 31 dicembre 1995, tutti rilevati e forniti, sotto la responsabilità Telecom Italia tenuto conto dei dati oggettivamente rilevati e registrati dalle centrali Telecom.

³³ I trend rilevati risentono dell'arbitrarietà di scelta dell'anno base (1990), in cui le differenti nazioni avevano livelli tariffari non equivalenti.

³⁴ Per costo totale si intende il costo derivante dalla somma del canone, del traffico urbano, extra urbano ed internazionale sostenuto rispettivamente dall'utenza residenziale (abitazioni) e dall'utenza affari.

- variazione costo totale affari: Italia +102,5%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +95,2%;
- variazione canone abitazioni: Italia +109%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +124,2%;
- variazione traffico abitazioni: Italia +113%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +94,6%;
- variazione canone affari: Italia +107,5%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +119,8%;
- variazione traffico affari : Italia +101,6%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +90,6%.

5.1.4 Impatto sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

In materia di manovra tariffaria configurata dal Ministero, l'ISTAT³⁵, in relazione all'indice dei prezzi al consumo relativo alle famiglie di operai ed impiegati, ha osservato che al termine della manovra non dovrebbe verificarsi nessuna variazione sull'indice generale. Nel complesso le riduzioni sono più sensibili per le utenze con un volume di traffico superiore, che ammortizzano maggiormente l'aumento dei costi fissi. Su tale risultato influisce il meccanismo di arrotondamento degli scatti compresi nella bolletta tipo, che costituisce la base per il calcolo dell'indice dei prezzi con riferimento ai servizi di telefonia fissa.

5.1.5 Altre attività di regolazione.

Risulta poi essere stata emanata la circolare 4 luglio 1997 (Marcatura delle apparecchiature telefoniche *cordless* a tecnologia DECT).

Va inoltre segnalato che con d.P.R. 3 luglio 1997, n. 269 sono state apportate modificazioni e integrazioni al d.P.R. 16 settembre 1996, n. 680, emanato ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 422 del 1993, che disciplina 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.

5.2 Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni.

L'attività svolta nel 1997 ha riguardato in primo luogo la verifica della riscossione dei canoni di concessione, attività che a causa del noto contenzioso sviluppatosi si è dimostrata di difficile attuazione.

5.2.1 Verifica dei canoni.

La verifica di tutti i canoni concessori si è resa necessaria anche in relazione alla intervenuta rivalutazione dei canoni per effetto del decreto ministeriale 7 maggio 1997³⁶, che ha aggiornato i canoni per la radiodiffusione sonora, con effetto 1° ottobre 1995, e i canoni televisivi, con effetto 1° agosto 1997. Sono esclusi da tale rivalutazione i canoni determinati sulla base del fatturato ai sensi dell'articolo 6-bis della legge 422 del 1993.

Sulla base del citato d.m., l'Amministrazione ha proceduto alla richiesta delle somme rivalutate ai concessionari radiofonici e televisivi, approfittando dell'occasione per inviare un

³⁵ Nota ISTAT del 27 febbraio 1997.

³⁶ Pubblicato sulla G.U. del 23.9.97.

riepilogo contabile, elaborato in maniera automatizzata, delle somme ancora dovute per gli anni pregressi, comprensive degli interessi legali maturati.

A seguito di tali richieste è stato constatato che le emittenti stanno provvedendo, al pagamento dei canoni pregressi, degli interessi di mora e delle somme dovute a titolo di rivalutazione dei canoni; l'atteggiamento positivo che si riscontra, ad inversione della tendenza sin qui manifestata, è probabilmente dovuto al prossimo rinnovo delle concessioni che non potranno essere rilasciate o confermate a coloro che non sono in regola con il versamento dei canoni pregressi.

Limitatamente ai canoni televisivi si evidenzia che il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla richiesta di parere formulata dall'Amministrazione sul contenzioso in atto, rilevando la correttezza della richiesta di canone per l'anno 1994 con decorrenza dalla data di firma del decreto concessorio; mentre non ha ravvisato la legittimità della richiesta di canone per più bacini di utenza, per quanto riguarda l'ambito locale. A tale ultimo proposito, sull'opportunità o meno di adeguare l'azione amministrativa al parere reso dal Consiglio di Stato, che comporterebbe la rettifica di 249 provvedimenti di concessione nella parte concernente il canone, l'Amministrazione non ha ancora assunto una posizione definitiva.

L'Amministrazione, infine non ha ancora proceduto alla determinazione del canone anno 1997 per le emittenti televisive commerciali, in attesa di ricevere i dati del fatturato dall'Ufficio del Garante. Per il calcolo dei canoni i dati di fatturato devono essere comunicati dal Garante ai sensi dell'articolo 6-bis della legge n. 422 del 1993. Il termine ultimo per trasmettere i dati predetti era il 30 ottobre 1997. I ritardi nella definizione dei presupposti per fare luogo alla determinazione del canone fanno slittare nel tempo gli introiti dovuti a favore dell'erario. Una razionalizzazione del procedimento nella determinazione dei canoni è contenuta nel disegno di legge AS n. 1138.

SITUAZIONE CANONI EMITTENTI TELEVISIVE PRIVATE IN AMBITO LOCALE*					
		1994	1995	1996	1997**
NORD	Dovuto	4.899.991.860	3.444.304.918	3.196.120.219	298.533.375
	Versato	2.433.215.986	1.337.615.606	1.235.469.666	212.015.967
	Differenza	2.466.775.874	2.106.689.312	1.960.650.553	86.517.408
	Importi riscossi	49,6%	38,8%	38,6%	71%
CENTRO	Dovuto	5.502.255.315	2.399.130.997	2.262.249.371	699.342.073
	Versato	1.622.971.256	853.887.772	625.426.521	115.436.681
	Differenza	3.879.284.059	1.545.243.255	1.636.822.850	583.905.392
	Importi riscossi	29,5%	35,5%	27,6%	16,5%
SUD	Dovuto	4.465.741.855	2.298.854.376	1.841.135.016	683.309.725
	Versato	928.706.389	651.889.482	55.463.423	112.014.486
	Differenza	3.537.035.466	1.646.964.894	1.286.671.593	571.295.239
	Importi riscossi	20,8%	28,3%	30,1%	16,3%
TOTALE	Dovuto	14.867.989.030	8.142.290.291	7.299.504.606	1.681.185.173
	Versato	4.984.893.631	2.843.392.860	2.415.359.610	439.467.134
	Differenza	9.883.095.399	5.298.897.431	4.884.144.996	1.241.718.039
	Importi riscossi	33,5%	34,9%	33%	26,1%

* Situazione al 22 gennaio 1998.

** Solo comunitarie.