

Nota metodologica

Premessa

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 1999 si è basata sulla classificazione funzionale COFOG, determinata in sede europea e aggiornata ad ottobre 1998 che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del '97 (art. 6 comma 3 lett. b).

La COFOG è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è reso necessario individuare, partendo dalle classi COFOG, circa quattrocento "quarti livelli" che definiscono le funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1 della legge n. 94 del 1997 prevede "che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun ministero". L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) deve, a questi fini, essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, da una migliore integrazione con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni consentendo, così, un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione

Operativamente per ogni ministero sono stati definiti i quarti livelli funzionali ed a questi imputati percentualmente i capitoli di spesa, compresi quelli di funzionamento. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una stima delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 1999. Per il Ministero delle finanze è stato individuato un ulteriore quinto livello in collegamento con il "piano dei conti per destinazione", che consente un'analisi più dettagliata.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegno e pagamento.

I dati sono stati incrociati con la classificazione economica semplificata della Ragioneria Generale dello Stato che ripartisce le spese in quattro aggregati: funzionamento, intervento, investimento, altre spese.

Analisi speciali

La Corte ha elaborato degli aggregati per alcune politiche pubbliche tenendo conto della nuova struttura di governo disegnata dal d.lgs. n. 300 del 1999:

- attività produttive;
- politiche sociali;
- infrastrutture, trasporti, ambiente;
- istruzione e cultura;
- protezione civile.

Gli aggregati sono stati composti utilizzando i quarti livelli di tutte le amministrazioni centrali tenendo conto della finalizzazione delle risorse verso le politiche pubbliche prese in esame. Il problema si è posto in maniera più complessa per la Presidenza del Consiglio e per il Ministero del tesoro, amministrazioni che, in realtà, hanno competenze trasversali relative a tutte le politiche pubbliche.

Altre analisi

Sono state, inoltre, svolte analisi per settori ritenuti di particolare interesse:

- a) Aree depresse: sulla base della legge n. 94/97 è stata enucleata per funzioni di quarto livello la spesa destinata alle aree depresse, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
- b) Opere pubbliche: così come per gli esercizi 1997 e 1998 sono stati individuati i capitoli di spesa che interessano le opere pubbliche, di tutte le amministrazioni centrali, per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).
- c) Acque: dalle analisi sulle politiche pubbliche "infrastrutture, territorio e ambiente" e "attività produttive" è stata scorporata la spesa destinata al settore delle acque, al fine di esaminare le varie attività di risanamento ed approvvigionamento delle acque, nonché gli interventi per l'assetto idrogeologico.
- d) Trasferimenti: dallo stato di previsione del Ministero del tesoro sono stati selezionati tutti i capitoli di spesa per "trasferimenti", successivamente riaggregati settorialmente per finalità di spesa.

Capitolo XII

Ministero delle comunicazioni

1. Sintesi e conclusioni.

2. Missioni istituzionali, direttive e programmi: 2.1 *Missioni istituzionali conferite dalla vigente legislazione;* 2.2 *Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria;* 2.3 *Direttive generali per l'azione amministrativa.*

3. Analisi delle risultanze contabili - dati di consuntivo.

4. Analisi della gestione di specifiche "missioni istituzionali": 4.1 *Liberalizzazione delle telecomunicazioni:* 4.1.1 *Premessa;* 4.1.2 *Licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni per servizi al pubblico di telefonia vocale (fissa) e trasformazione da concessione a licenza individuale del rapporto vigente con Telecom Italia S.p.A.;* 4.1.3 *Concessione alla Telecom Italia Mobile S.p.A. per l'installazione e la fornitura della rete pubblica di telecomunicazioni per servizi al pubblico di comunicazioni mobili e personali in tecnologia analogica E-TACS (900 Mhz);* 4.1.4 *Licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni per servizi al pubblico di comunicazioni mobili e personali in tecnologia digitale GSM (900/1800) e trasformazione da concessione a licenza dei rapporti vigenti con Telecom Italia Mobile S.p.A. ed Omnitel Pronto Italia S.p.A.;* 4.1.5 *Licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni per servizi al pubblico di comunicazioni mobili e personali in tecnologia digitale IMT 2000 / UMTS (1900/2200);* 4.1.6 *Licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni per servizi al pubblico di comunicazioni mobili e personali via satellite (INMARSAT, ITALSAT/EMS, COSPAS/SARSAT, GLOBALSTAR, IRIDIUM, ecc.) e trasformazione da concessione a licenza del rapporto vigente con Telemar S.p.A. - autorizzazioni generali per servizi di telecomunicazioni diversi dalla fonia (Internet Service Providers, reti private per trasmissione dati, servizi su linea dedicata, gruppi chiusi di utenti, ecc.) - concessioni per esercizio di ponti-radio ad uso privato - concessioni per radioamatori - autorizzazioni (ex concessioni) per l'esercizio di apparati (CB) di debole potenza nella c.d. "banda cittadina";* 4.2 *Gestione delle concessioni per trasmissioni radio-televisive (piano nazionale di ripartizione delle frequenze e piani di assegnazione delle frequenze, concessioni/autorizzazioni/licenze assentite, contenzioso):* 4.2.1 *Premessa;* 4.2.2 *Radiodiffusione privata sonora, nazionale e locale;* 4.2.3 *Radiodiffusione privata televisiva locale;* 4.2.4 *Radiodiffusione privata televisiva nazionale;* 4.2.5 *Esiti del*

contenzioso in via amministrativa e/o giurisdizionale; 4.3 *Adeguamento del servizio postale agli standard adottati dall'Unione Europea*: 4.3.1 Liberalizzazione del mercato (concessioni assentite, autorizzazioni generali conseguite, licenze rilasciate, contenzioso); 4.3.2 Il fenomeno del c.d. "re-mailing": accordi internazionali per il pagamento delle c.d. "spese terminali", rapporto costi/ricavi per il sistema postale italiano, ricorso all'applicazione dell'art. 25 della "Convenzione postale universale" alla luce della recente sentenza del 10 febbraio 2000 resa dal Plenum della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in cause riunite C-147/97 e C-148/97; 4.3.3 Attività di controllo – svolta dal Ministero quale Autorità di regolamentazione per il settore postale ex art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 261/1999 – della qualità dei servizi postali erogati dal gestore incaricato (Poste Italiane S.p.A.), ivi compresa l'adozione di adeguate misure a tutela del c.d. "servizio universale", sulla base di quanto previsto dalla "Carta della qualità del servizio pubblico postale" nonché dal d.lgs. n. 261/1999 di recepimento della Direttiva comunitaria n. 1997/67/CE; 4.4 *Controllo delle emissioni radioelettriche e contrasto dell'inquinamento elettromagnetico ai sensi del d.m. 381/1998 e dell'art. 11 del d.m. 24 ottobre 1997*; 4.5 *Gestione delle entrate relative ai canoni ed ai contributi da versare a fronte di concessioni, autorizzazioni o licenze assentite per la gestione dei servizi di radiodiffusione o di telecomunicazione.*

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1999 MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

Funzione obiettivo	Importi in milioni di lire							
	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.6.1.1 - Programmazione, indirizzo e normativa per il settore delle telecomunicazioni anche per conto terzi	44.763	47.573		40.311	38.758	38.002	8.375	4.005
4.6.1.2 - Regolamentazione e vigilanza delle concessioni e autorizzazioni	39.502	43.609	4.140	36.298	34.265	32.867	12.928	3.732
4.6.1.3 - Gestione, normativa tecnica e controllo delle emissioni radioelettriche	43.590	48.698	13.160	38.352	32.183	32.658	22.910	8.054
4.6.1.4 - Regolamentazione, vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecomunicazione	18.212	19.417		16.097	15.476	15.119	3.247	1.937
4.6.1.5 - Telecomunicazioni marittime	3.613	4.212		3.318	3.131	3.194	847	396
4.6.1.7 - Contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali nel settore delle comunicazioni	17.410	17.985		14.548	14.237	14.132	1.461	2.761
4.6.1.8 - Formazione per gli operatori nel settore delle telecomunicazioni	16.423	17.275		14.864	14.553	14.698	2.241	1.509
4.8.6.1 - Ricerca per le telecomunicazioni	19.362	19.932	10.090	18.188	14.517	15.221	21.373	3.883
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	6.957	7.497		6.343	6.033	5.885	1.489	517
8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	46.800	31.131		46.440	46.254	6.172	40.891	300
8.3.1.2 - Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali	14.605	14.842		14.329	14.205	14.146	6.368	237
TOTALE AMM.NE	271.239	272.172	27.390	249.088	233.613	192.093	122.130	27.331

1. Sintesi e conclusioni¹.

Anche nel 1999 è proseguita la complessa fase di transizione già illustrata nella precedente relazione: le difficoltà dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'assumere la piena ed effettiva gestione di tutte le competenze assegnate dalla legge n. 249/1997 hanno determinato ulteriori proroghe dell'Accordo di collaborazione stipulato con il Ministero fin dal 2 luglio 1998, mentre con l'art. 1, comma 3-bis della legge n. 78/1999 è stata disposta una proroga *sine die* del regime di "avvalimento" del personale ministeriale da parte dell'Authority. La Corte non può esimersi dall'esprimere una valutazione non positiva in ordine a tale situazione: l'art. 1, comma 25 della citata legge n. 249/1997 reca una norma di diritto intertemporale con finalità acceleratorie del processo in corso per il trasferimento delle funzioni², mentre si profila il rischio concreto che si perpetui lo stesso regime transitorio, con evidenti effetti negativi di ordine funzionale e finanziario.

La tempistica di riforma del settore delle comunicazioni, strettamente legata al processo di liberalizzazione dei relativi mercati, impone una decisa accelerazione nelle strategie realizzative, per rimuovere definitivamente le incertezze ancora sussistenti nella definizione dei rispettivi ruoli e per conseguire una più nitida distinzione tra le funzioni più propriamente gestionali, intestate al Ministero, e quelle tipicamente regolatorie del comparto, di pertinenza dell'Autorità.

La stessa circostanza che le disponibilità finanziarie complessivamente assegnate al Ministero continuino a crescere nel corso dell'ultimo triennio, delinea una compagine operativa non in sintonia con il quadro di riforma disegnato dal legislatore del 1997, chiaramente proteso verso un netto ridimensionamento strutturale. Sulla stessa linea si pone, d'altro canto, anche il nuovo piano di riordino della struttura di Governo: l'art. 27, comma 3 del d.lgs. n. 300/1999 ha disposto, infatti, il trasferimento al nuovo "Ministero delle attività produttive" delle funzioni (e delle correlate risorse) già spettanti al Ministero delle comunicazioni, in ciò confermando la tendenza ad una sostanziale riduzione degli attuali apparati burocratici.

L'attività del Ministero, dunque, appare incentrata essenzialmente sulla missione principale di programmazione, coordinamento e vigilanza dei servizi di telecomunicazioni, radiotelevisivi e postali, pur rilevandosi altre attività istituzionali di non secondario interesse (gestione delle entrate relative al comparto comunicazioni, controllo delle emissioni radioelettriche ed istruzione specialistica in materia di telecomunicazioni).

¹ I dati e le informazioni contenute nella presente relazione sono stati acquisiti dalle seguenti fonti:

- rappresentanti del Ministero (Segretariato Generale, Direz. Gen. A.A.GG. e Personale, Direz. Gen. Concessioni ed Autorizzazioni, Direz. Gen. Pianificaz. e Gestione Frequenze, Direz. Gen. Regolamentaz. e Qualità dei Servizi)
- "Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro" dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in data 30 giugno 1999,
- sito web del Ministero (www.comunicazioni.it),
- sito web della Telecom Italia S.p.A. (www.telecomitalia.it),
- sito web della T.I.M. S.p.A. (www.tim.it),
- sito web della O.P.I. S.p.A. (www.omnitel.it),
- sito web della Wind S.p.A. (www.wind.it),
- sito web dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (www.agcom.it),
- "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998" della Corte dei Conti - Sezioni Riunite in data 24 giugno 1999,
- Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - fascicolo n. 39 del 18 ottobre 1999,
- Relazioni trimestrali redatte dal servizio di controllo interno del Ministero per l'esercizio finanziario 1999,
- vari organi di stampa specializzati nel settore.

² L'Accordo di collaborazione ha trovato la propria (unica) motivazione nell'esigenza di garantire l'assolvimento urgente delle rilevanti funzioni attribuite dalla legge all'Autorità, soprattutto per evitare il rischio di una (pur temporanea) interruzione del processo di liberalizzazione in corso, nella constatata impossibilità - per la medesima Autorità - di essere pienamente operativa fin da subito, in ragione dei tempi necessari per la sua effettiva costituzione.

Oltre a quello della spesa assume specifica rilevanza nel settore il profilo dell'entrata (circa 2.680 mld in sede previsionale per l'esercizio finanziario 1999), che deriva dalle attività espletate per conto di terzi (per le quali, comunque, è previsto una quota non rilevante del totale, pari allo 0,3%), e dai canoni / contributi versati a fronte delle concessioni, autorizzazioni e licenze assentite dal Ministero. Ciò comporta un onere rilevante dal punto di vista gestionale, cui l'amministrazione non pare aver adempiuto pienamente. Per quanto concerne i canoni da concessioni radiotelevisive l'amministrazione ha dimostrato un adeguato livello di conoscenza delle partite creditorie di propria competenza ed un soddisfacente grado di attuazione della procedura di sanatoria di cui all'art. 3, comma 5-sexies del d.l. n. 15/1999^{3 4 5 6}. Nel settore delle telecomunicazioni, invece, appare insufficiente lo stesso livello di conoscenza delle partite creditorie di competenza dell'amministrazione: il Ministero - pur rilasciando (a mezzo delle strutture centrali ovvero di quelle territoriali) gli atti concessori, le autorizzazioni e le licenze - non è stato in grado di fornire a questa Corte un prospetto analitico e completo relativo a tutti i concessionari, i licenziatari e gli autorizzati, recante - per ciascun nominativo - tanto l'importo del canone/contributo annuo dovuto quanto la somma effettivamente versata. La Corte esprime forti perplessità su tale sistema gestorio: appare singolare che l'amministrazione, benché i canoni (per le concessioni ancora attive) e contributi (per le licenze individuali e le autorizzazioni generali) costituiscano una rilevante fonte di introiti per il bilancio statale, non disponga ancora di un efficiente sistema informativo - magari interconnesso con quello della Banca d'Italia per il servizio di Tesoreria dello Stato - atto a monitorare tempestivamente ed in via continuativa l'andamento dei versamenti da parte di tutti gli operatori. Le stesse verifiche di bilancio nei confronti dei soggetti concessionari appaiono intempestive⁷.

³ Non risulta chiaro, comunque, il motivo per il quale sistematicamente la voce dell'entrata relativa al canone concessorio dovuto dalla RAI S.p.A. (cap. 2355) viene inserita nello stato di previsione dell'entrata per un valore ben più alto rispetto a quello prefissato determinando problemi di ulteriore fabbisogno in sede consuntiva. Soltanto a partire dall'esercizio finanziario 2000 tale canone concessorio è stato allineato a quello delle emittenti televisive nazionali private, parametrandolo al fatturato lordo: ma fino a tutto il 1999 l'importo era prefissato in £. 40 mld annui, almeno da quando con la serie dei cc.dd. "decreti salva RAI" il vecchio canone (di £. 160 mld annui) era stato così rimodulato. Risulta, comunque, che il Ministero delle Comunicazioni abbia già più volte segnalato tale anomalia al Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica competente per tali "appostamenti" in bilancio. Un fenomeno analogo, per giunta in dimensioni maggiori, si registra nel comparto delle entrate da concessioni per servizi di telecomunicazioni: nel cap. 3392/04 dello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 1999, concernente gli acconti che la Telecom Italia S.p.A. deve versare all'Erario per la concessione del servizio di telefonia su rete fissa ex d.P.R. n. 523/1984, è stato indicato un importo pari a £. 1.000 mld circa, per poi verificare - in sede consuntiva - un introito effettivo di soli 16 milioni, con conseguenti rilevanti oneri in termini di ulteriore fabbisogno. Deve ritenersi che tale errata previsione in acconto sia da ricollegare alla modifica del sistema di pagamento del canone (da consuntivo a preventivo) da parte della Telecom Italia S.p.A., modifica che l'amministrazione prevedeva di rendere operativa fin dal 1999 e che, invece, ha avuto ingresso solo in seguito all'emanazione del d.l. 21 marzo 2000, di cui al successivo paragrafo 4.5.

⁴ Dopo l'avvenuta liberalizzazione del settore vengono rilasciate soltanto licenze individuali ovvero autorizzazioni generali: le concessioni tuttora vigenti - rilasciate sulla base del d.P.R. n. 156/1973 alle società SIRM, Telemar, Telecom Italia, TIM ed OPI - dovevano essere trasformate in licenze individuali entro il 1° gennaio 1999, ai sensi del d.P.R. n. 318/1997.

⁵ I conguagli per ciascun esercizio finanziario vengono liquidati a seguito delle verifiche di bilancio che lo stesso Ministero effettua su tutte le società concessionarie. Il Servizio di Controllo Interno, nella sua quarta relazione trimestrale, ha osservato che tale attività di verifica contabile viene svolta dall'amministrazione con notevole ritardo rispetto ai termini di deposito dei bilanci.

⁶ L'operato dell'amministrazione in sede previsionale desta perplessità, tenuto conto che per lo stesso esercizio finanziario la previsione sul cap. 3392/01, concernente gli importi versati a conguaglio per la stessa tipologia di concessioni, è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli *ee. ff.* precedenti, nei quali la previsione in acconto non appariva affatto nello stato di previsione dell'entrata: poiché non risultano emanate norme che autorizzino un tale (oltre il doppio) incremento del canone concessorio *de quo*, deve ritenersi che tale previsione in acconto sia da ricollegare alla modifica del sistema di pagamento del canone (da consuntivo a preventivo) da parte della Telecom Italia S.p.A.

⁷ Come rilevato anche dal servizio di controllo interno nella sua quarta relazione trimestrale, laddove si evidenzia un sistema di gestione dell'entrata sostanzialmente inefficiente ed inefficace.

Nel settore delle **telecomunicazioni**, che negli ultimi tre anni è cresciuto di un terzo nell'Unione Europea soprattutto per l'incremento della domanda nelle comunicazioni mobili e personali (con margini di incremento del 60% circa), il processo di liberalizzazione del mercato, avviato fin dal 1° gennaio 1998, sembra procedere senza particolari e rilevanti interruzioni, anche se il *timing* fissato nelle varie Direttive comunitarie non sempre risulta rispettato: ciò vale, in particolar modo, per quanto concerne la liberalizzazione del c.d. "ultimo miglio" (*unbundling del local loop*), che consentirebbe a tutti gli operatori di telefonia fissa (alternativi al precedente gestore monopolistico, Telecom Italia S.p.A.) di poter installare presso gli utenti propri terminali di rete, offrendo servizi a valore aggiunto. Nel mentre il listino proposto dalla Telecom Italia all'Autorità⁸ è stato oggetto di forti contestazioni da parte di molti degli altri operatori di mercato, si stanno valutando soluzioni alternative per evitare ritardi ulteriori, quali il superamento del citato "ultimo miglio" mediante trasmissioni su onde radioelettriche per la tratta urbana compresa fra le centrali di zona e le unità immobiliari ove sono installati i terminali di rete (*wireless local loop*).

Per quanto concerne la telefonia mobile, invece, la tecnologia GSM ha consolidato il *trend* di sviluppo già registrato nel precedente anno, consentendo all'Italia di occupare uno dei primissimi posti nella classifica dei Paesi industrializzati con i più alti tassi di diffusione della telefonia personale, nel mentre l'Autorità ed il Ministero hanno consentito l'ingresso di un quarto gestore in tale ricco mercato⁹.

Parimenti nel 1999¹⁰ è stata assunta la decisione di assegnare fino a 5 licenze per la telefonia mobile di terza generazione (UMTS), che si differenzia dai sistemi di prima (TACS) e seconda (GSM) generazione per le elevate capacità multimediali, per l'accesso veloce ad Internet, per le trasmissioni vocali di qualità simile a quella delle reti fisse e per la portabilità del servizio in ambienti differenti¹¹.

Nel settore dei **servizi radiotelevisivi** l'azione del Ministero si è incentrata nel predisporre il nuovo piano nazionale di ripartizione delle frequenze e nel fornire il necessario apporto tecnico all'Autorità per la redazione dei piani nazionali di assegnazione delle frequenze (televisive e radiofoniche). Il nuovo Piano nazionale ripartizione frequenze è stato adottato con d.m. 28 febbraio 2000, mentre il Piano nazionale assegnazioni frequenze televisive, in particolare, è stato più volte rivisto dall'Autorità, per adattarlo alla legislazione emanata nel corso del 1999 (d.l. n. 15/1999 e d.l. n. 433/1999); il Piano nazionale assegnazioni frequenze radiofoniche, invece, risulta ancora in fase istruttoria. Con l'art. 3, comma 3 del d.l. n. 15/1999 si è tentato di agevolare il piano di razionalizzazione delle emittenti televisive locali, incentivandone la dismissione degli impianti, ma l'esiguo numero di domande pervenute, oltre ad aver spinto il legislatore a prolungare i termini di scadenza per l'inoltro delle domande di adesione, fa presagire una sostanziale inefficacia dell'intervento.

Il recupero dei canoni concessori non versati dalle varie emittenti è stato oggetto di specifica previsione normativa (art. 3, comma 5-*sexies* del d.l. n. 15/1999), con la quale si è voluto varare una sorta di "sanatoria" per gli anni dal 1994 al 1998: secondo le risultanze del Ministero tale misura ha centrato l'obiettivo, con un margine di recupero quasi del 100%.

Nel **settore postale** si evidenzia l'avvenuta trasposizione nell'ordinamento giuridico interno della fondamentale direttiva comunitaria 67/1997 (d.lgs. n. 261/1999): a seguito di ciò il

⁸ Ci si riferisce all'offerta economica che l'Autorità deve valutare prima di pubblicare i costi che ciascun operatore deve sostenere per noleggiare i circuiti tra le centrali di zona e le residenze degli utenti.

⁹ L'operatore di mercato Blu S.p.A. ha iniziato la commercializzazione dei propri servizi di telefonia personale nel mese di maggio 2000.

¹⁰ cfr. Delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 410 del 22 dicembre 1999.

¹¹ La nuova "telefonia personale universale" si caratterizza per il fatto che lo stesso terminale può essere impiegato in qualsiasi Paese, poiché lo standard comunicativo è tale da garantire ovunque la piena compatibilità di tutti i terminali con tutte le reti. Secondo le attuali previsioni il servizio dovrebbe essere commercializzato fin dal 2001 nel solo Giappone, per poi espandersi in tutti i Paesi industrializzati nel corso del 2002.

Ministero, quale Autorità di regolamentazione del settore, ha intrapreso un'intensa attività normativa ed istruttoria finalizzata alla liberalizzazione anche di tale mercato, ove ancora opera in via esclusiva la S.p.A. "Poste Italiane", recentemente confermata nel ruolo di gestore del servizio universale. Osserva comunque la Corte che la direttiva comunitaria citata è stata recepita in Italia introducendo il livello minimo di liberalizzazione in essa previsto, almeno per quanto concerne il peso ed il prezzo degli oggetti postali, e non ridimensionando adeguatamente l'area della c.d. "riserva"¹².

Fra le altre attività espletate dal Ministero assume particolare valenza, anche per i riflessi conseguiti negli anni più recenti sull'opinione pubblica, il **contrasto dell'inquinamento elettromagnetico**. Si tratta di un'azione svolta ancora in via suppletiva, in attesa che l'Autorità e gli altri organismi specificamente deputati (Aziende UU.SS.LL., sistema A.N.P.A./A.A.R.R.P.A., ecc.) assumano l'effettiva gestione degli interventi. Dai pochi dati forniti dall'amministrazione pare potersi desumere un limitato margine di operatività del sistema di monitoraggio e contrasto: ciò appare non in linea con l'esigenza – sempre più pressante – di tutela della popolazione rispetto allo sviluppo estremo delle tecnologie di comunicazione basate su radiofrequenze, indirettamente testimoniata anche dalle pronunce – sempre più frequenti – del Giudice amministrativo su ricorsi prodotti da Enti ed Associazioni a tutela degli "interessi diffusi" in materia di localizzazione degli impianti di trasmissione e/o radiodiffusione¹³.

¹² Cfr. "Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato" – Ed. 30 aprile 2000.

¹³ A mero titolo esemplificativo si citano i seguenti provvedimenti giurisdizionali: Tar Puglia - Lecce, Sez. II, Ordinanza 14 aprile 2000 n. 823 ; Tar Puglia - Bari, Sez. II, Ordinanza 6 aprile 2000 n. 542 ; Tar Emilia Romagna, Sez. II, Sentenza 4 aprile 2000 n. 432 ; Tar Puglia - Lecce, Sez. II, Ordinanza 23 marzo 2000 n. 662 ; Consiglio di Stato, Sez. V, Ordinanza 7 marzo 2000 n. 1211 ; Tar Lombardia - Brescia, Ordinanza 16 luglio 1999 n. 511 ; Tar Veneto, Sez. II, Ordinanza 30 luglio 1999 n. 927 ; T.A.R. Emilia Romagna, Ordinanza 28 maggio 1999 n. 179.

2. Missioni istituzionali, direttive e programmi.

2.1. Missioni istituzionali conferite dalla vigente legislazione¹⁴.

Il d.l. n. 487/1993, convertito nella legge n. 71/1994, ha disposto la trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in Ente pubblico economico ed ha contestualmente riorganizzato il Ministero delle poste e telecomunicazioni, separando la funzione di gestione dei servizi da quella di regolamentazione dei rispettivi settori di mercato ed attribuendo allo stesso Dicastero le seguenti funzioni istituzionali:

- sovrintendere ai servizi postali, di bancoposta e di telecomunicazioni;
- esercitare direttamente le funzioni di regolamentazione e i poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo previsti dalla legge;
- rappresentare il Governo nelle sedi comunitarie ed internazionali;
- analizzare e studiare, sul piano nazionale ed internazionale, le prospettive di evoluzione economica, tecnica e giuridica dei settori delle poste e delle telecomunicazioni;
- adottare e pubblicare le norme tecniche per la omologazione e la utilizzazione degli apparati terminali e rilasciare i relativi certificati;

¹⁴ Le norme fondamentali che regolano il settore delle poste e telecomunicazioni sono le seguenti:

- d.P.R. n. 156/1973 (Testo Unico in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, emanato - in esercizio della delega conferita al Governo con l'art. 6 della legge n. 775/1970 - in sostituzione del precedente "Codice postale e delle telecomunicazioni" approvato con r.d. n. 645/1936);
- legge n. 103/1975 (norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva);
- d.P.R. n. 655/1982 (Regolamento riguardante i servizi delle corrispondenze e dei pacchi);
- d.P.R. n. 523/1984 (convenzioni per la concessione dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico alle società SIP, Italcable e Telespazio);
- legge n. 223/1990 (disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato);
- legge n. 58/1992 (affidamento in concessione esclusiva alla società STET-Telecom dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico), concessione esclusiva successivamente trasferita alla società IRI TEL (oggi Telecom Italia) con d.m. n. 29 dicembre 1992 e prorogata alla stessa società con d.m. n. 22 dicembre 1993;
- d.P.R. n. 255/1992 (Regolamento di attuazione della legge n. 223/1990);
- d.l. n. 487/1993 conv. in legge n. 71/1994 (trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni);
- d.lgs. n. 103/1995 (recepimento - in esercizio della delega conferita al Governo con l'art. 54 della legge n. 146/1994, legge comunitaria 1992 - della Direttiva comunitaria 1990/388/CE relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni - regolamentazione delle "autorizzazioni generali" e delle "dichiarazioni" nel settore delle telecomunicazioni);
- d.P.R. n. 166/1995 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni);
- d.P.R. n. 420/1995 (Regolamento recante determinazioni delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento dei servizi di telecomunicazioni di cui al d.lgs. n. 103/1995);
- d.l. n. 545/1996 conv. in legge n. 650/1996 (disposizioni per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva);
- d.l. n. 115/1997 conv. in legge n. 189/1997 (delega al Governo per il recepimento della Direttiva comunitaria 1996/2/CE);
- legge n. 249/1997 (istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e riordino delle competenze del Ministero delle Comunicazioni);
- d.P.R. n. 318/1997 (Regolamento di attuazione delle Direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni);
- d.m. n. 25/11/1997 (regolamentazione delle "licenze individuali" nel settore delle telecomunicazioni);
- d.m. n. 381/1998 (Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana);
- legge n. 448/1998 - art. 20, comma 2 (misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo - manovra finanziaria per il 1999);
- d.l. n. 15/1999 conv. in legge n. 78/1999 (disposizioni per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva);
- d.lgs. n. 261/1999 (recepimento - in esercizio della delega conferita al Governo con l'art. 1 della legge n. 25/1999, legge comunitaria 1998 - della Direttiva comunitaria 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio);
- d.l. n. 433/1999 conv. in legge n. 5/2000 (disposizioni per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva).