

AVVERTENZA METODOLOGICA¹

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* - terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* - identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(classe 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziare per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *Centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero delle comunicazioni

Sintesi e conclusioni.

1. Il quadro programmatico generale 2002/2003.

2. I risultati della gestione: *2.1. Analisi dei provvedimenti normativi promossi dal Ministero delle comunicazioni, secondo le principali aree di intervento delle politiche pubbliche di settore; 2.2. Analisi dell'azione amministrativo-gestionale svolta dai vari centri di responsabilità.*

3. Auditing finanziario-contabile ed analisi del bilancio ministeriale.

(Migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziameti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	9.224	9.749	100	8.025	8.025	8.064	471	1.219
2. Segretariato generale	15.370	22.760	8.955	13.657	11.883	16.515	16.711	1.726
3. Affari generali e personale	54.140	61.469	681	50.618	45.537	52.055	10.714	4.832
4. Concessioni e autorizzazioni	182.712	183.953	90.997	153.265	120.064	83.484	274.597	31.101
5. Pianificazione e gestione delle frequenze	9.657	13.664	7.868	8.903	8.743	9.879	23.751	1.076
6. Regolamentazione e qualità dei servizi	2.769	2.903	12	2.498	2.498	2.583	82	285
7. Istituto superiore comunicazione e tecnologie dell'informazione	13.498	17.637	7.205	12.555	11.781	15.973	4.584	960
TOTALE AMMINISTRAZIONE	287.371	312.135	115.818	249.522	208.531	188.553	330.909	41.199

Sintesi e conclusioni.

Anche nel 2002 le politiche pubbliche affidate alla competenza istituzionale del Ministero delle comunicazioni (servizi di telecomunicazione, servizi radiotelevisivi e servizi postali) sono state oggetto di approfondito dibattito culturale ed ampio confronto politico, tenuto conto della loro particolare incidenza sullo sviluppo socio-economico del Paese.

L'applicazione della c.d. "Legge Obiettivo" al settore delle comunicazioni, disposta con l'emanazione del decreto legislativo n. 198/2002 e finalizzata ad accelerare l'approntamento di nuove e moderne infrastrutture di comunicazione, ha mutato significativamente la fisionomia del quadro normativo disciplinante la realizzazione delle reti di telecomunicazioni. A seguito di un processo di progressiva chiarificazione, il cui merito va in gran parte ascritto allo sforzo interpretativo compiuto dalla giurisprudenza, lo stesso quadro sembrava finalmente pervenuto ad un accettabile grado di chiarezza in ordine sia al riparto delle competenze sia alla natura ed all'estensione dei poteri attribuiti ai soggetti pubblici coinvolti a vario titolo nella gestione del fenomeno in tutte le sue implicazioni, economiche, industriali, sanitarie, ambientali ed urbanistiche. Le innovazioni introdotte dal citato decreto - prima fra tutti la previsione di un regime derogatorio che consentirebbe l'insediamento delle infrastrutture in qualsiasi parte del territorio - potrebbero determinare una nuova stagione di conflitti in sede giurisdizionale. In particolare, vengono denunciate, a carico del provvedimento normativo, presunte patologie che si sostanzierebbero nella violazione dell'assetto di competenze legislative e regolamentari delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, ovvero nello sconfinamento del legislatore delegato dai limiti contrassegnati dalla stessa legge di delega. Si tratta, dunque, di rilievi destinati a formare oggetto di sindacato da parte della Corte Costituzionale.

Nel settore radiotelevisivo si sono registrati numerosi interventi ai più elevati livelli istituzionali. Il Capo dello Stato, con il messaggio del 23 luglio 2002 indirizzato al Parlamento, ai sensi dell'art. 87, secondo comma, della Costituzione, ha auspicato che il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione siano "meglio garantite"; il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 settembre 2002, ha approvato il disegno di legge in materia di riassetto dell'intero sistema radiotelevisivo; la Corte Costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 466 del 20 novembre 2002, con la quale, come già accaduto in passato, ha individuato nuove regole fondanti del settore; l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (A.G.C.M.) il 20 dicembre 2002 ha indirizzato al Parlamento, ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, una segnalazione volta ad evidenziare la necessità di una riforma complessiva del sistema radiotelevisivo, che incida "significativamente sull'attuale struttura del mercato televisivo, allo

scopo di ridurre la situazione di elevata concentrazione che attualmente lo caratterizza negativamente”.

Come puntualmente osservato anche dalla Commissione bicamerale di vigilanza sul sistema radiotelevisivo, costituiscono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo nell'accesso ai mezzi di comunicazione, la tutela della libertà di opinione e di espressione per ogni cittadino, come la tutela della libertà dell'informazione, condizione per la sua obiettività, completezza e imparzialità, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità linguistiche, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione. Il pluralismo, nella sua accezione più ampia, costituisce un obbligo che deve essere rispettato dalla azienda concessionaria nel suo insieme e in ogni suo atto, nonché dalle sue articolazioni interne (divisioni, reti e testate), e deve avere evidente riscontro nei singoli programmi. Esso deve estendersi a tutte le diverse condizioni e opzioni (sociali, culturali, politiche ecc.) che alimentano gli orientamenti dei cittadini, e costituisce un preciso dovere, nella sua articolazione 'interna' ed 'esterna' individuata dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 112 del 1993 e n. 420 del 1994), non solo per il servizio pubblico ma anche, come hanno sottolineato la Consulta (sentenza n. 155 del 2002) ed il Presidente della Repubblica nel già citato messaggio al Parlamento, per tutti i soggetti titolari di concessioni, con l'obiettivo di fornire all'utente, al di fuori di ogni discriminazione, la massima varietà possibile di informazioni e di proposte.

I citati interventi istituzionali si pongono in stretta relazione con i mutamenti normativi in atto o *in fieri*, sia a livello costituzionale, sia a livello di legislazione ordinaria, sia a livello comunitario. Quanto al primo livello si deve segnalare la recente modifica del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale l' "ordinamento delle comunicazioni" (in cui si fa rientrare anche la disciplina della radiotelevisione) è stato affidato alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, cosicché allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni è attribuita la potestà legislativa di dettaglio, da esercitarsi comunque nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione). Quanto alla legislazione *in fieri* a livello ordinario, si deve invece segnalare il citato disegno di legge governativo (A.S. 2175), che ha superato il vaglio del primo ramo del Parlamento senza particolari modifiche. A livello comunitario, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato, il 7 marzo 2002, quattro direttive aventi ad oggetto le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, al fine di istituire un quadro normativo comune a livello europeo, volto a disciplinare la c.d. convergenza tecnologica tra i settori delle telecomunicazioni, dei *media* e delle tecnologie dell'informazione. A seguito di tali direttive, si attua una "divaricazione" tra la disciplina dei "mezzi" di diffusione dei servizi di comunicazione (anche quelli radiotelevisivi), assoggettati alle nuove direttive, e la disciplina dei "contenuti" diffusi, i quali, con specifico riferimento alla televisione, continuano ad essere assoggettati alle previgenti direttive comunitarie in materia. Peraltro, la segnalata "divaricazione" tra mezzi e contenuti non ha indotto gli organi comunitari a trascurare i reciproci condizionamenti tra le due discipline, con particolare riferimento all'attuazione di fini considerati, anche a livello comunitario, di interesse generale (come la garanzia del pluralismo dei mezzi di informazione e della diversità culturale), prevedendosi specifiche regole di dettaglio per il solo comparto radiotelevisivo.

In tale delicato contesto politico-istituzionale l'analisi dell'attività amministrativo-gestionale svolta dal Ministero delle comunicazioni nel corso dell'esercizio finanziario 2002 si caratterizza per talune valutazioni generali di segno non uniforme.

Risulta apprezzabile l'azione svolta dal Servizio di controllo interno per garantire effettività al principio di coerenza programmatica che deve legare le pianificazioni di primo (quadro programmatico generale del Governo) e di secondo livello (note preliminari al bilancio e direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione). La direttiva generale per il 2003

risulta pienamente conforme tanto alla c.d. “direttiva madre” 8 novembre 2002 del Presidente del Consiglio dei Ministri, che prevede l’articolazione della programmazione di secondo livello in priorità politiche, obiettivi strategici ed obiettivi operativi, quanto alla direttiva presidenziale 4 febbraio 2003, che prevede la piena corrispondenza fra gli obiettivi di Governo affidati alla competenza politico-istituzionale di ciascun Ministro e le priorità politiche che la stessa autorità di Governo declina in obiettivi strategici ed operativi nel contesto delle direttive generali, traslando sul piano amministrativo-gestionale i suoi obiettivi politici. Si tratta di un caso esemplare, che può assurgere a paradigma per tutte le altre Amministrazioni parimenti ed unitariamente impegnate, come il Ministero delle comunicazioni, nel perseguimento degli obiettivi programmatici individuati dal Governo nel suo complesso.

Peraltro, sul rapporto di servizio fra il Ministero delle comunicazioni e la “nuova” Fondazione Ugo Bordoni, configurato dall’articolo 41 della legge n. 3 del 2003 (collegato ordinamentale alla legge finanziaria 2002), la Corte esprime forti perplessità¹.

La Fondazione, cui lo Stato attribuisce un contributo triennale per l’arco di tempo oggetto del bilancio programmatico pluriennale (sicchè si pone anche il problema della possibile sottoposizione di tale organismo al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259/1958), svolge funzioni di consulenza generale per il Ministero sulla base di una convenzione stipulata il 7 marzo 2001, che non risulta formalizzata ma la cui “continuità” è espressamente assentita dalla legge. Il contenuto primario dei servizi forniti dalla Fondazione risiede nella cooperazione tecnico-scientifica finalizzata all’esercizio dei poteri di programmazione, regolazione e gestione affidati al Ministero (secondo l’espressione letterale della legge, la Fondazione “coadiuva operativamente” il Ministero). La legge affida, inoltre, alla Fondazione (art. 41, comma 5, ultimo periodo) il compito di realizzare “la rete nazionale di monitoraggio dei livelli di campo elettromagnetico”, a fini di tutela della salute e dell’ambiente.

Merita un approfondito esame la coerenza delle soluzioni individuate dal legislatore rispetto alla disciplina comunitaria per la tutela del mercato e della concorrenza nel settore delle comunicazioni. E’, in particolare, da ponderarsi con prudenza la compresenza di funzioni di ricerca ed istruttoria tecnica generali, volte a coadiuvare il Ministero nelle sue missioni istituzionali, e di uno specifico compito operativo come quello, di grande rilievo, della realizzazione, per tutto il territorio nazionale, della rete di monitoraggio dei livelli di campo elettromagnetico. Ferma restando la necessità di un esame rigoroso dei profili di legittimità rispetto alle regole europee, si osserva, in questa sede, che appare dubbia l’opportunità di un congiunto affidamento, ad uno stesso soggetto privato (anche se dovesse essere riconosciuto quale “organismo di diritto pubblico”) di compiti finalizzati all’esercizio dei compiti di programmazione e regolazione del Governo e di funzioni imprenditoriali di realizzazione di una vasta rete di monitoraggio. La prudenza nel soppesare tale soluzione è tanto più necessaria dal

¹ La norma in esame dispone l’affidamento diretto alla nuova Fondazione Bordoni, istituzione privata di alta cultura, tanto delle funzioni di consulente generale del Ministero [in quanto “... elabora e propone strategie di sviluppo del settore delle comunicazioni ... (e) coadiuva operativamente il Ministero delle comunicazioni nella soluzione organica ed interdisciplinare delle problematiche di carattere tecnico, economico, finanziario, gestionale, normativo e regolatorio connesse alle attività del Ministero ...” – cfr. comma 5] quanto di stazione appaltante / concessionario di committenza (in quanto “Nell’interesse generale alla tutela dell’ambiente e della salute pubblica, la Fondazione Ugo Bordoni realizza altresì la rete di monitoraggio dei livelli di campo elettromagnetico a livello nazionale ...” – cfr. comma 6). Si consideri, al riguardo, che questa Corte ha già avuto modo di esaminare, nella sede del controllo (cfr. Corte dei Conti – Sezione centrale del controllo, deliberazione n. 4/97 adottata nell’adunanza del 5 novembre 1996), un caso sostanzialmente assimilabile a quello *de quo*, ivi affermando che anche laddove si ritenga sussistente un “diritto esclusivo” attribuito da una norma legislativa o regolamentare in capo ad un c.d. “organismo di diritto pubblico”, ai sensi dell’articolo 6 della direttiva comunitaria n. 92/50, norma trasposta nel nostro ordinamento con l’articolo 5, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, occorre pur sempre valutare la compatibilità di tale previsione con i principi di concorrenza dettati dal Trattato di Roma, più volte richiamati dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee per contestare la stessa attribuzione *ex lege* di un diritto di esclusiva (cfr., *ex plurimis*, sentenza 10 novembre 1998 in causa n. C-360/96 e sentenza 22 maggio 2003 in causa n. C-18/01)