

Barriere architettoniche nei musei archeologici.

E' stata effettuata una indagine sulle esperienze progettuali innovative in ambito museale circoscritta al Lazio al fine di monitorare la sussistenza di condizioni necessarie per l'apertura al pubblico delle strutture in relazione alla assenza di barriere architettoniche³⁵. La verifica ha riguardato 17 musei del Lazio, in cui, in misura diversa a seconda delle esigenze, è stato possibile accertare la presenza di ascensori, piani inclinati, montascale, percorsi facilitati, dispositivi per non vedenti ed ipovedenti.

Banche dati.

Oltre ad avere effettuato uno studio di fattibilità in ordine all'utilizzo di un *software* che consenta la trasmissione costante e giornaliera dei dati relativi ai visitatori dei siti museali e ai relativi introiti, si è proceduto all'aggiornamento delle banche dati esistenti, con i seguenti risultati:

Tavola 7

Numero totale siti archeologici fruibili censiti al 31 dicembre 2007	450
Numero siti archeologici con ingresso a biglietto	256
Numero siti archeologici visitabili liberamente (per es. Foro Romano)	48
Numero siti archeologici visitabili tramite istanza	146
Totali visitatori dei siti archeologici nel 2007	11.465.148
Totale introiti nel 2007 (euro)	56.101.520

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

³⁵ Legge 9 gennaio 1989 n. 13.

Attività di tutela del patrimonio archeologico e contenzioso.

La Tavola che segue sintetizza in termini numerici l'attività svolta:

Tavola 8

Questioni più complesse sottoposte all'esame del Comitato tecnico-scientifico per i beni archeologici	n.10
Pareri della Direzione generale per i beni archeologici nell'ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale	n. 60
Interrogazioni parlamentari	n. 28

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

Particolarmente elevato è il contenzioso che si instaura dinanzi alle giurisdizioni amministrative a proposito di dichiarazioni di interesse, di prelazioni di diniego di nulla osta e così via. Nell'anno 2007 sono stati definiti quattro contenziosi instaurati direttamente dinanzi al MiBAC, ai sensi del d. lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali).

Attività espositiva a carattere archeologico.

Al riguardo si registra una crescente affluenza agli eventi espositivi sia in Italia sia all'Estero, per cui aumentano gli eventi aventi carattere temporaneo, come risulta nella tabella che segue:

Tavola 9**MOSTRE AUTORIZZATE**

	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007
Paesi europei	26	34	39
Paesi extra europei	11	19	26

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

3.3.3. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (Programma 5).

Nel corso dell'anno 2007, in relazione alle tematiche concernenti il programma in questione, le attività svolte hanno riguardato la sicurezza del patrimonio culturale, sotto il duplice profilo:

- della prevenzione. Al riguardo va segnalata la realizzazione di due corsi di aggiornamento in tema di “sicurezza del patrimonio culturale in caso di incendio”, organizzati in collaborazione con il Dipartimento dei Vigili del Fuoco; la elaborazione di linee guida relative ai piani di emergenza³⁶; ulteriori attività di esercitazioni in caso di emergenza e di coordinamento in relazione ai servizi concernenti la gestione della sicurezza dei siti archeologici ed insediamenti culturali;
- della vigilanza. E' stato effettuato il controllo e il monitoraggio delle attività contrattuali concernenti i servizi relativi alla gestione della sicurezza dei siti archeologici ed insediamenti culturali ed è stata effettuata un'indagine conoscitiva sulla situazione relativa alla certificazione di prevenzione incendi, cui ha fatto

³⁶ Circolare n. 30 del 6 febbraio 2007.

seguito l'emanazione di direttive in ordine alla "Programmazione degli interventi in relazione alla sicurezza in caso di incendio"³⁷.

Il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, operante presso il MiBAC, svolge funzioni di costante vigilanza, prevenzione e repressione che, con riferimento al 2007, hanno consentito di evidenziare rispetto al 2006 una diminuzione dei furti in generale (-10,47 per cento), una lieve flessione degli scavi clandestini (-4,16 per cento), una permanente rilevanza della falsificazione e un considerevole incremento dell'attività di contrasto, in termini sia di arresti effettuati e deferimenti in stato di libertà, sia di beni recuperati, quantitativamente superiori a quelli denunciati come sottratti. La tabella che segue dà conto delle variazioni numeriche dei furti di beni culturali verificatisi nelle diverse regioni italiane, nel biennio 2006 - 2007:

Tavola 10

Furti di beni culturali

Regioni	2006	2007	
Piemonte	184	152	
Lazio	178	166	
Lombardia	147	138	
Campania	110	95	
Toscana	102	100	
Emilia Romagna	95	98	
Veneto	64	44	
Sicilia	62	63	
Marche	55	30	
Calabria	41	22	
Umbria	38	41	
Liguria	36	35	
Abruzzo	24	20	
Trentino Alto Adige	19	21	
Friuli Venezia Giulia	15	12	
Puglia	14	16	
Basilicata	11	18	
Sardegna	7	7	
Molise	6	5	
Valle d'Aosta	4	2	
Totale	1.212	1.085	-10,48%

(Fonte: MiBAC – Comando Carabinieri per la tutela patrimonio culturale)

A fronte di una generalizzata diminuzione del fenomeno analizzato, soltanto due Regioni fanno registrare un, sia pure lieve, aumento dei furti.

³⁷ Circolare n. 68 del 22 marzo 2007.

3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione

La Tavola 11 e il grafico 12 che seguono sono state elaborati tenendo conto del rapporto di *performance* che il Servizio di controllo interno del MiBAC ha predisposto con l'intento di dare esecuzione al disposto di cui all'art.3, comma 68, della legge finanziaria per il 2008³⁸. Peraltro in tale documento non sono riportate le risorse impiegate, per cui si è reso necessario utilizzare a tal fine i dati contenuti nelle schede allegate alla nota preliminare al rendiconto 2007 dello stesso Ministero.

Riguardo al rapporto di *performance* va osservato che gli elementi da esso desumibili non consentono una valida rappresentazione dei risultati conseguiti, in particolare per quanto attiene agli indicatori che vengono sempre riferiti ad una relazione dettagliata, senza che venga dato conto del metodo di misurazione del risultato. Rientra nelle specifiche attribuzioni del SECIN quella di elaborare una serie di indicatori, di efficienza, di efficacia nonché semplicemente finanziari, che consentano di misurare il grado di realizzazione, quantitativo e qualitativo dell'azione amministrativa, mediante la rappresentazione del rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti, della relazione fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi ovvero della relazione fra risorse finanziarie assegnate e risorse umane e strumentali impiegate. Pur non essendo facile approntare una serie di indicatori, in particolare per quanto concerne quelli di efficacia, è necessario impegnarsi in tal senso al fine di pervenire ad una applicazione virtuosa del nuovo ciclo, basato sulla classificazione per missione e programmi, *“che parte dalla individuazione delle finalità e dalla assegnazione delle risorse finanziarie alle amministrazioni per perseguirle (input “finanziari”), prosegue con l'acquisizione delle risorse umane e strumentali da impiegare nel processo produttivo (input fisici o strumentali), arriva alla erogazione di beni e servizi a cittadini, imprese e ad altre pubbliche amministrazioni (output) e si conclude con il dispiegarsi degli effetti finali sull'economia e sulla società delle azioni intraprese (outcome)”*³⁹.

Il rapporto di *performance* di cui trattasi non contiene alcuna indicazione in tal senso e risulta basato su relazioni presumibilmente trasmesse dai centri di responsabilità; esso, quindi, non è idoneo a dare conto di quali siano effettivamente le percentuali di realizzazione degli obiettivi.

Né le schede allegate alla nota preliminare, al di là del fatto che danno conto delle risorse finanziarie impiegate, consentono una migliore rappresentazione del grado effettivo di conseguimenti dei risultati programmati.

In ogni caso, pur con tutte le approssimazioni derivanti dalle carenze illustrate nonché dalla circostanza che non sempre è possibile correlare in maniera esatta gli obiettivi strategici ai programmi, le tabelle elaborate tendono a offrire la visione di un quadro di insieme riferito ai risultati raggiunti nel perseguimento degli obiettivi strategici, a loro volta correlati ai programmi selezionati e alle risorse utilizzate.

³⁸ Legge 24 dicembre 2007 n. 244, secondo cui entro il 15 giugno di ciascun anno occorre predisporre un rapporto sui risultati conseguiti nell'anno precedente.

³⁹ In tal senso l'allegato 3 alla circolare n.21/2007 del Ministero dell'economia e finanza – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 11

(in euro)

Programmi	Obiettivi strategici	Risorse
21.2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore	1B	40.000
	2A	160.000
	3A	522.932
	3B	50.000
	3C	40.000
21.3 - Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	1C	652.000
	2A	18.000
	3A	39.670
	3C	210.300
21.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale		

Legenda Obiettivi strategici:

1B - Avviare un'adeguata analisi, studio e monitoraggio della domanda di "consumi culturali", dei flussi dei visitatori e dei relativi introiti per migliorare l'offerta dei servizi. Abbattere i costi e promuovere la conoscenza del patrimonio e delle attività culturali anche attraverso opportune agevolazioni ai giovani e alle famiglie.

1C - Rimuovere le barriere nei siti culturali al fine di facilitare una maggiore fruizione del patrimonio alle persone con disabilità e agli anziani.

2A - Proseguire nell'ottimizzazione dell'efficienza dei servizi dell'Amministrazione attraverso la semplificazione dei processi e dell'organizzazione utilizzando le innovazioni tecnologiche; completare il riordino e l'integrazione dei flussi dei dati interni ed esterni all'Amministrazione, eliminando sovrapposizioni e lacune.

3A - Programmare gli interventi e le attività tenendo conto delle risorse finanziarie e umane disponibili, nonché dell'effettiva capacità di progettazione degli uffici e dei tempi tecnici necessari; attuare un rigoroso monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi e delle attività e un accurato controllo della spesa ai fini dell'applicazione dell'art.1, comma 1143, della legge finanziaria 2007.

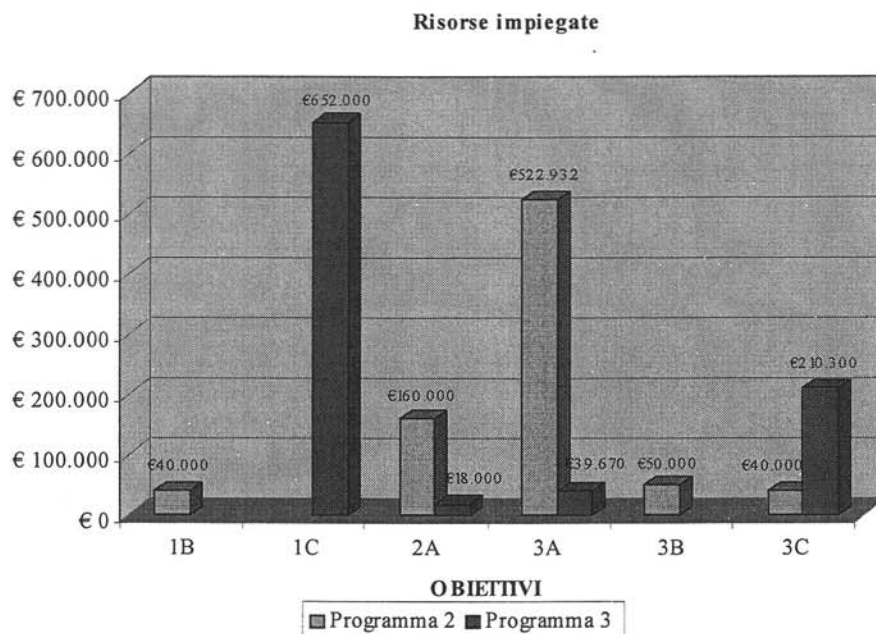
3B - Revisionare e razionalizzare i criteri di finanziamento nei settori del Cinema e dello Spettacolo.

3C - Reperire risorse aggiuntive a quelle pubbliche e incentivare il ricorso alle erogazioni liberali in favore dei progetti culturali e dello spettacolo.

Da notare che il programma n.5 "Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale" non risulta correlato ad alcun obiettivo strategico.

Il grafico pone in risalto il diverso utilizzo delle risorse nell'ambito di ciascun obiettivo strategico con riferimento ai programmi 2 e 3.

Tavola 12



3.5. La gestione delle risorse a livello regionale

In ambito regionale l'utilizzo più rilevante delle risorse avviene attraverso la programmazione negoziata consistente in una metodologia con cui è possibile coordinare e pianificare gli interventi di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, consentendo di gestire unitariamente le risorse destinate allo sviluppo del territorio.

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) è lo strumento di programmazione che dà la possibilità ad ogni Regione di concertare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi a livello locale di interesse comune.

La programmazione negoziata è stata istituita con legge 23 dicembre 1996 n. 662 in relazione alla quale sono state emanate la delibera CIPE n. 29 del 1997 e altre successive, con le quali vengono specificate le finalità e le modalità attuative; in materia è intervenuta anche la legge 30 giugno 1998 n. 208 per ribadire l'impegno dello Stato a proseguire nei finanziamenti per le aree sottoutilizzate⁴⁰.

Lo strumento operativo dell'IIP è l'accordo di programma quadro (APQ), che serve a definire:

- gli interventi da realizzare suddivisi tra quelli immediatamente attivabili e quelli programmatici;
- i cronoprogrammi e le modalità di attuazione di ciascun progetto;

⁴⁰ Individuate a livello comunitario dall'articolo 1 comma 1, del decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32 (convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104) che definisce per "Aree depresse", su cui insistono gli strumenti della Programmazione negoziata, a decorrere dal 1 gennaio 2000, "quelle individuate dalla Commissione delle Comunità Europea come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi 1 e 2, e quelle rientranti nelle fattispecie dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209"

- i soggetti responsabili degli interventi;
- la copertura finanziaria distinguendo le fonti tra Fondi per aree sottoutilizzate (FAS), fondi strutturali (FS), risorse delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, degli Enti locali ed infine dei privati;
- le procedure e i responsabili del monitoraggio vincolante per il regolare trasferimento delle risorse a stato di avanzamento lavori (SAL);
- gli impegni dei firmatari e i procedimenti di conciliazione.

Gli elementi fondamentali che caratterizzano l'Accordo possono essere così sinteticamente riepilogati:

- l'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dello sviluppo economico e dai Ministeri competenti per materia, ed è costituito da un articolato che ne disciplina gli aspetti giuridici e finanziari inerenti agli interventi inseriti nell'accordo stesso;
- l'Allegato tecnico, parte integrante dell'APQ, descrive gli obiettivi, le finalità e la coerenza programmatica delle azioni previste dall'accordo;
- le schede attività/intervento allegate all'APQ, indicano la localizzazione, il cronoprogramma e il piano economico e finanziario e sono inserite in un applicativo coordinato dal Ministero dello sviluppo economico, che nella nuova Programmazione unificata 2007/2013 comprenderà il monitoraggio di tutte le fonti di finanziamento, anche comunitarie.

A seguito dell'approvazione con delibera CIPE del dicembre 2006, del quadro strategico nazionale (QSN), si è consolidato il processo di programmazione e attuazione della politica regionale unitaria 2007–2013 esplicitando i contenuti del capitolo relativo al processo di attuazione. L'iter amministrativo/istituzionale si è concluso con l'approvazione da parte del CIPE con delibera 161/2007 dei contenuti e delle procedure di utilizzo delle risorse FAS in un processo di programmazione unificata con i fondi strutturali e le risorse ordinarie nazionali e regionali.

Elementi fondamentali della delibera CIPE di attuazione del QSN sono:

- stabilizzare per il settennio risorse e procedure della Programmazione unitaria, definendo le relazioni intercorrenti tra programmazione Nazionale e Regionale, attraverso un aggiornamento di parte della delibera CIPE n. 29 del 21 Marzo 1997 che attua la programmazione negoziata e regola l'Intesa istituzionale di programma e gli accordi di programma quadro;
- dare base giuridica stabile settennale alle procedure di attuazione del FAS;
- definire, con adeguati livelli di elasticità, l'ammissibilità delle spese FAS, con particolare attenzione alle Regioni inserite nell'obiettivo competitività, al fine di consentire l'attuazione di interventi complementari a quelli sostenuti dai fondi strutturali UE ed in particolare dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Tavola 13

Sintesi del quadro finanziario globale per la programmazione unitaria 2007-2013

(in milioni di euro)

Programmazione 2007-2013				
	FAS (1)	FS(2)	co-fin.FS (3)	Totale
Totale risorse disponibili Mezzogiorno	53.782,05	22.992,55	24.311,05	101.085,65
Accantonamento e riserva programmazione	16.134,62			16.134,62
Amministrazioni centrali	17.817,98	6.396,15	6.398,10	30.612,23
Regioni	18.069,16	15.276,93	16.593,48	49.939,58
Programmi interregionali	1.760,29	1.319,47	1.319,47	4.399,23
Totale risorse disponibili Centro-Nord	9.490,95	4.972,77	7.622,59	22.086,31
Accantonamento e riserva programmazione	1.728,19			1.728,19
Amministrazioni centrali (3)	2.218,78	24,86	37,54	2.281,18
Regioni	5.543,98	4.947,91	7.585,05	18.076,94

(1) L'importo in legge finanziaria 2007 è pari a 64,379 miliardi di euro, di cui circa 1,106 sono stati già destinati dal CIPE a copertura dei tagli su precedenti assegnazioni in articolato alla medesima legge finanziaria. L'importo al netto di tale destinazione è pari a 63,273 miliardi di euro. La chiave di riparto tra macroaree è 85 per cento Mezzogiorno, 15 per cento Centro-Nord.

(2) Non comprende le risorse dell'Obiettivo Cooperazione territoriale.

(3) L'importo delle colonne relative ai Fondi strutturali e co-finanziamento Fondi Strutturali è riferito alla quota dell'unico PON dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione attuato da Amministrazioni centrali nelle Regioni Centro-Nord. Tale importo è pari ai 13/15 dell'ammontare del PON. I restanti 2/15 (relativi alle Regioni Abruzzo e Molise) sono attribuiti ai programmi attuati dalle Amministrazioni centrali dell'area Mezzogiorno.

3.5.1. Stato di attuazione delle IIP

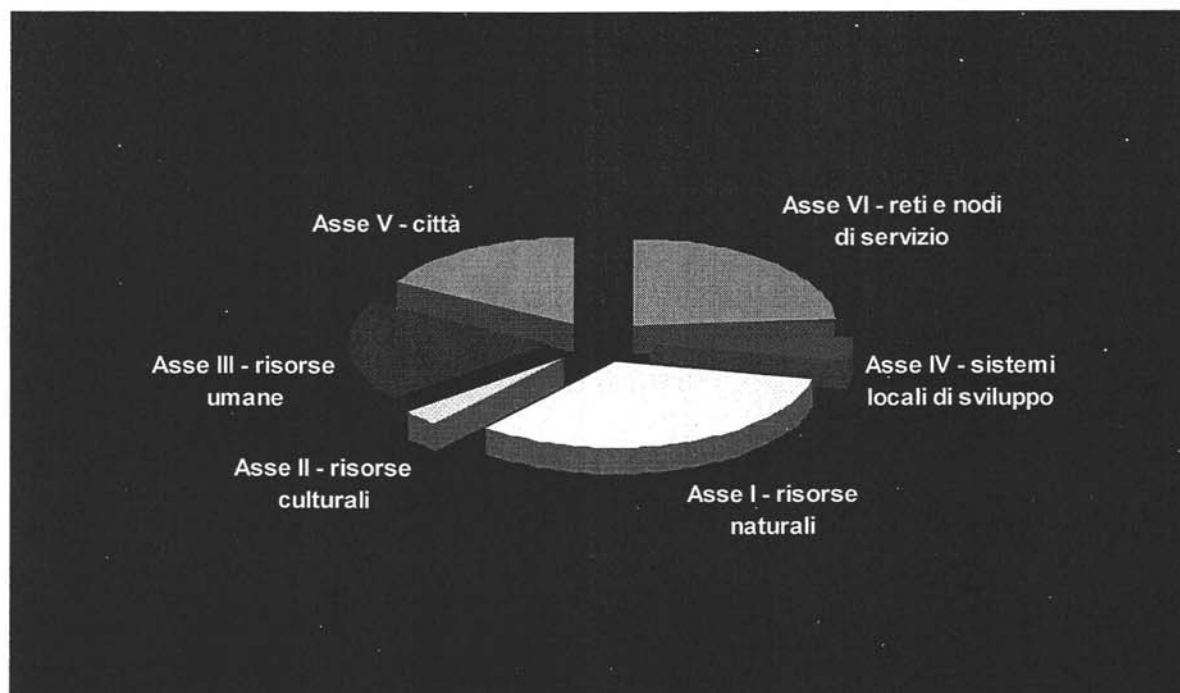
In attesa di poter riferire sull'attuazione delle Intese istituzionali del programma 2007-2013 in termini più ampi e relativamente all'intero contesto regionale, con riferimento alla programmazione 2000-2006, a titolo esemplificativo si riportano i dati concernenti l'Intesa sottoscritta nel marzo 2000 tra la Regione Liguria e il Governo, i cui accordi di programma hanno riguardato le seguenti aree:

- infrastrutturazione telematica: informatizzazione e sviluppo;
- beni culturali
- infrastrutture e trasporti;
- agricoltura, parchi e foreste;
- ambiente e territorio;
- azioni di sviluppo locale;
- problematiche socio sanitarie;
- turismo.

Le risorse dedicate ai precedenti filoni d'intervento relativi alla Programmazione FAS 2000/2006 hanno movimentato un ammontare complessivo di investimenti pari ad euro 703.837.879,92, di cui a valere sulla quota CIPE per euro 374.117.096,91, ripartiti tra le macroaree come rappresentate nel grafico sottoriportato.

Tavola 14

**RISORSE INVESTITE IN LIGURIA PER MACRO AREE
NELLA PROGRAMMAZIONE FAS 2000/2006**



Nel quadro degli investimenti riferiti a oltre 600 interventi realizzati in Liguria mediante Accordi di programma quadro, le azioni intraprese nell'asse delle Risorse Culturali nel periodo 2000/2007, hanno attivato risorse per 37 milioni di euro di cui 11 a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Nella Tavola sottoindicata si evidenziano gli Accordi sottoscritti nel periodo 2006/2007.

Tavola 15

INVESTIMENTI ASSE "RISORSE CULTURALI" ANNUALITA' 2006-2007

APQ	n. interv.	Data di sottoscrizione	Costo totale alla stipula	Quota CIPE	DGR	delib. CIPE	Ministeri competenti *
Beni e attività culturali II integrativo	11	28.06.06	11.064.580,03	1.500.000,00	650/06	35/05	MiBAC - MEF
Beni e attività culturali III integrativo	13	26.10.07	12.713.677,00	4.961.539,00	1244/07	3/06	MISE-MiBAC
subtotale risorse culturali	24		23.778.257,03	6.461.539,00			
totale risorse 2000/2006	602		703.837.879,92	374.117.096,91			

(*) MiBAC – Ministero per i beni e per le attività culturali; MEF - Ministero dell'economia e delle finanze, MISE - Ministero dello sviluppo economico.

3.6. Considerazioni conclusive

Come è noto, la nuova struttura del Bilancio dello Stato si è resa necessaria al fine di assicurare una corretta e rigorosa programmazione e gestione delle risorse pubbliche. L'attenzione si è spostata dai soggetti che gestiscono le risorse alle finalità cui le stesse sono destinate. In definitiva si è inteso ottenere una gestione delle risorse stanziata orientata al risultato. Da ciò l'introduzione delle missioni, che aggregano le funzioni principali e gli obiettivi strategici da perseguire, in un'ottica politico-istituzionale del bilancio e dei programmi, che rappresentano aggregati di attività svolte per il perseguimento di obiettivi ben definiti.

L'analisi condotta da questa Corte, a proposito della missione 21 - tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici - pur con le approssimazioni al carattere sperimentale della iniziativa, che ha anticipato al rendiconto 2007 l'applicazione della nuova classificazione per missioni e per programmi, non consente di esprimere una valutazione pienamente positiva riguardo al raggiungimento dei risultati prefissati in sede di programmazione, essendo emersi alcuni elementi di criticità.

Un notevole ostacolo è da imputarsi al ritardo con il quale si è data attuazione alla riorganizzazione della struttura ministeriale. Infatti, considerato il ruolo sostanzialmente unico del MiBAC per l'attuazione della missione di cui trattasi, le incertezze determinatesi nel corso della gestione a causa del mancato nuovo regolamento nonché della ritardata emanazione della Direttiva per l'azione amministrativa, adottata a fine aprile 2007, hanno finito per riflettersi sulle attività necessarie per il conseguimento di alcuni importanti obiettivi. In particolare non è stato possibile definire il sistema del controllo di gestione, indispensabile per la sua funzione di monitoraggio e impulso nel corso dell'attuazione dei programmi e non è stato realizzato l'obiettivo dello sviluppo di nuovi modelli gestionali per le specifiche esigenze del Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI), una delle più importanti iniziative culturali del nostro Paese.

Anche l'analisi dei dati finanziari, quali risultano dalle tabelle riportate nei paragrafi precedenti, pongono in risalto che, con l'eccezione del programma n. 5 - vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale - i pagamenti effettuati rispetto alle autorizzazioni di cassa concesse si attestano tra l'83 e l'89 per cento mentre si mantengono su livelli elevati i residui finali. Circostanze, queste, sintomatiche di difficoltà nella definizione delle relative procedure. In particolare il fenomeno concerne il programma n. 3 - tutela e valorizzazione dei beni - laddove i residui finali rappresentano oltre il 70 per cento degli impegni e oltre il 50 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Va, peraltro, dato atto che nel settore dello spettacolo le iniziative assunte hanno conseguito risultati positivi in termine di rilancio e di valorizzazione di tale espressione culturale, concorrendo a migliorare l'immagine, anche internazionale, del cinema e dello spettacolo italiano. Comunque anche in questo settore non è stato possibile portare a compimento gli obiettivi per il sopraggiungere dello scioglimento anticipato delle Camere.

Una nota sicuramente positiva è rappresentata dal programma n. 5 - vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale - laddove i risultati raggiunti, in particolare mediante l'azione del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, sono molto soddisfacenti. Ciò è confermato anche sotto il profilo finanziario, atteso che le risorse destinate alla realizzazione di tale programma risultano utilizzate nella misura del 93 per cento circa.

Il patrimonio culturale e paesaggistico italiano rinviene la sua tutela primaria nel nostro testo costituzionale, che gli dedica apposite norme nei principi fondamentali, eppure non si

riesce a realizzare un organico programma per gestirlo, conservarlo e valorizzarlo. Le recenti riforme introdotte nel codice dei beni culturali, indubbiamente di rilievo, potrebbero rivelarsi insufficienti, ove non si assicurasse un'adeguata organizzazione amministrativa che impegni organi centrali e, in particolare, organi territoriali in una sinergia orientata alla puntuale applicazione delle nuove regole. Del resto la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico consentirebbe anche di assicurare alle casse erariali maggiori fonti di finanziamento, in quanto concorrerebbe all'aumento del differenziale positivo fra costi e ricavi derivanti dalla sua gestione.

Per conseguire tali risultati occorrerà, tra l'altro, approntare strumenti di misurazione in grado di dar conto del grado di realizzazione dei vari programmi in cui è articolata ciascuna missione. In particolare sarà necessario utilizzare indicatori di efficienza per valutare il rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti e, soprattutto, di efficacia per monitorare il livello qualitativo fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi.

PAGINA BIANCA

Le Comunicazioni

- 1. Considerazioni generali.**
- 2. Contesto normativo e programmatico.** - 2.1. *Quadro di riferimento europeo.* - 2.2. *Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale.* - 2.3. *Le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2007.* - 2.4. *La direttiva del Ministro.*
- 3. Missione e programmi.** - 3.1. *Radiodiffusione sonora e televisiva.* - 3.2. *Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche.*
- 4. Ispettorati territoriali.**
- 5. Considerazioni conclusive.**

1. Considerazioni generali

La politica delle comunicazioni ha come oggetto una serie di servizi, che spaziano dal postale al telefonico, dal telegrafico all'elettronico, dall'informazione alla pubblicità, ed è strettamente collegata all'importanza assunta nel tempo dal settore ed al progresso tecnologico che contestualmente ha comportato profondi mutamenti anche all'interno del mercato. Le nuove tecnologie infatti hanno inciso profondamente nel campo delle comunicazioni, consentendo tra l'altro importanti miglie in qualità e velocità di ricezione, una maggiore utilizzazione delle frequenze, una sempre più spinta interazione dei diversi *media*. Anche nell'ambito comunitario viene posta la dovuta attenzione ad una così importante politica, per la quale la base giuridica, non definita nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, è costituita da una serie di iniziative prese già dagli anni '70 per favorire il coordinamento delle politiche nazionali.

Nell'ordinamento nazionale, detta politica è ripresa e sviluppata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In tale ottica si è sviluppata anche la Direttiva del Ministro delle comunicazioni che definisce le linee programmatiche riconducibili a specifici obiettivi strategici.

La missione in trattazione infatti è sostanzialmente affidata ad un unico Ministero (Ministero delle comunicazioni) ed è articolata in quattro programmi, di cui due interamente finanziati con capitoli propri. I programmi e le attività previste all'interno di questa missione non presentano alcuna incidenza diretta con le competenze e le politiche regionali, anche se la Costituzione prevede una competenza concorrente in materia di "ordinamento della comunicazione".

Considerate le linee programmatiche dettate dal Ministro, l'attività più consistente dell'Amministrazione si è concentrata nella riforma del sistema televisivo, nella revisione dell'assetto societario e nella definizione dei rapporti Stato-RAI.

Nel quadro della revisione delle Direttive comunitarie, inoltre, si è posta la necessità dell'adeguamento della legislazione nazionale alle norme tecniche internazionali, in particolare in materia di gestione dello spettro radioelettrico.

Per quanto riguarda la politica industriale, l'attività è proseguita nello sviluppo dei settori innovativi, come la banda larga ed il digitale terrestre, perseguendo l'incentivazione dei servizi interattivi televisivi in tecnica digitale su piattaforme diverse (terrestre, satellitare e via cavo), garantendo altresì, per il loro accesso e l'interconnessione, condizioni di adeguata flessibilità che assicurino concorrenza sostenibile, innovazione e vantaggi per i consumatori.

A tale riguardo, sono continuate in particolare l'attività di rilascio di licenze ed autorizzazioni per la gestione delle reti, la fornitura di servizi dedicati e la sperimentazione di moderne tecnologie innovative, quali il DVB-H, WI-FI, WI-MAX.

Nel prosieguo della relazione vengono illustrati i due programmi più significativi, posti in coerenza con le priorità politiche e caratterizzanti l'intera missione, che, nella nuova struttura del bilancio dello Stato, come noto, rappresenta la funzione principale e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

Oggetto della politica in esame sono i servizi di comunicazione postale e telefonica, telegrafica ed elettronica, l'informazione giornalistica e la pubblicità commerciale.

Sono funzioni che si ricollegano non solo alla fondamentale importanza che le comunicazioni (in senso lato) hanno ormai assunto nella società dell'informazione, ma anche ai tumultuosi progressi tecnologici ed ai profondi mutamenti del settore.

In effetti, le nuove tecnologie della televisione digitale e delle trasmissioni in rete mediante la c.d. "banda larga" sono oggi alla base di una vera rivoluzione nel mondo della comunicazione, ma rappresentano anche una formidabile leva, diretta ed indiretta, di sviluppo economico.

Una così importante politica non poteva non essere oggetto di attenzione nell'ambito comunitario ove viene inserita, unitamente ad altre, in un impegno congiunto della UE e dei suoi Stati membri, finalizzato ad una cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) entro il 2015.

In tale contesto, l'UE affronta il problema del divario digitale, sfruttando le potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento di sviluppo e risorsa, fondamentale per il conseguimento dei propri obiettivi. D'altra parte, tali tecnologie sono presenti in tutti i settori socioeconomici, contribuiscono ad una fornitura più efficace dei servizi pubblici, favoriscono la crescita economica e svolgono un ruolo determinante nella promozione di obiettivi di interesse generale per la comunità. Nell'ambito quindi della politica in esame, l'UE ha definito le sue linee di azione, tra le quali l'assistenza tecnica nel settore della regolamentazione, il consolidamento delle capacità specifiche, l'armonizzazione della regolamentazione regionale, istituendo un dialogo sulle strategie *on line* elettroniche e diffondendo la prassi e le analisi comparate, attraverso anche la creazione di nuove reti.

Al fine di promuovere efficacemente l'accesso universale alle tecnologie delle comunicazioni, l'UE prende in considerazione strategie adeguate a livello nazionale, che sommano alle risorse del settore pubblico investimenti del settore privato, promuovendo applicazioni di particolare interesse, quali l'accesso ai servizi digitali, l'amministrazione in linea, il commercio elettronico. Infine, l'Unione ha aperto il suo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico alla partecipazione di tutti i Paesi non solo della Comunità, ma anche di quelli in via di sviluppo, consentendo di collaudare progetti pilota innovativi e di attingere alle iniziative locali di maggior successo.

La base giuridica per gli interventi normativi a livello comunitario, visto che non è definita nel "Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea" del 25 marzo 1957, è costituita sia da una serie di iniziative prese già dagli anni '70, a partire dalle nuove tecnologie, sia da testi normativi e misure varie, applicate allo stesso modo in tutti gli Stati membri, che favoriscono la cooperazione in ambito europeo ed il coordinamento delle politiche nazionali.

Di rilievo, per il quadro offerto, è il Libro Verde del dicembre 1997 sulla "Convergenza dei servizi dei media e delle tecnologie dell'informazione".

L'obiettivo è quello di promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, migliorare il funzionamento del mercato interno e tutelare gli interessi fondamentali dei consumatori.

Il quadro regolamentare comunitario in materia si compone, in sostanza, di norme di semplice applicazione, tecnologicamente aggiornate e sufficientemente flessibili per far fronte ai mutamenti del settore. Si tratta di un pacchetto composto da una serie di direttive, decisioni e strumenti interpretativi per agevolarne l'applicazione, soprattutto sulle comunicazioni elettroniche, i servizi postali, la televisione senza frontiere, la sicurezza delle reti. In particolare:

a) comunicazioni elettroniche. Nel settore, la Commissione europea ha avviato un programma legislativo per l'apertura dei mercati nazionali delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazioni degli Stati membri, che ha portato alla loro completa liberalizzazione. La convergenza della tecnologia di comunicazione e trasmissione radiotelevisiva mediante sistemi digitali ha determinato un nuovo quadro normativo generale secondo i principi del "pacchetto direttive" del 2002, in vigore dal luglio 2003. Tali direttive, di cui in nota¹ si riportano le più importanti, attribuiscono tra l'altro un ruolo molto forte alle Autorità nazionali di regolamentazione - per l'Italia, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)² - che

¹ - la direttiva quadro (2002/21/CE) contiene i principi, gli obiettivi e le procedure della politica di regolamentazione dei servizi delle reti di comunicazione elettronica;

- la direttiva accesso (2002/19/CE) stabilisce diritti e obblighi per gli operatori e per le imprese che intendono interconnettersi e/o avere accesso alle loro reti o a risorse correlate;

- la direttiva autorizzazioni (2002/20/CE) introduce un sistema di autorizzazioni generali in luogo delle licenze individuali per agevolare l'accesso al mercato e ridurre gli oneri amministrativi a carico degli operatori;

- la direttiva servizio universale (2002/22/CE) richiede un livello minimo di disponibilità e di accessibilità per i servizi basilari di comunicazione elettronica e una serie di diritti minimi per gli utenti di tali servizi;

- la direttiva *privacy* (2002/58/CE) pone le norme di tutela della riservatezza e dei dati personali in relazione alla trasmissione di dati su reti pubbliche di comunicazione elettronica;

- la direttiva concorrenza (2002/77/CE) consolida le misure derivanti dal Trattato che sono servite per la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni negli anni;

- la decisione radio spettro (n. 676/2002/CD) stabilisce i principi e le procedure per lo sviluppo e l'applicazione della politica comunitaria in materia di gestione del radio spettro.

² L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata istituita con la legge n. 249/1997, che ha attribuito all'organismo numerose funzioni in materia, parte delle quali dovevano - nel disegno del legislatore - essere cedute proprio dal Ministero. Il regolamento di organizzazione dell'Autorità, emanato nel 1998, di conseguenza aveva individuato le funzioni che, già svolte dal Ministero, erano state trasferite alla propria competenza.

sono competenti per le attività di analisi dei mercati, finalizzate alla imposizione di misure remediali per la correzione di eventuali storture della concorrenza, derivanti dalla posizione di particolare forza di determinati soggetti (posizioni dominanti);

b) servizi postali. Il processo di liberalizzazione del settore postale è previsto dalla Direttiva 97/67/CE, successivamente emendata dalla Direttiva 2002/39/CE. In essa viene definita una graduale liberalizzazione del mercato postale, provvedendo nel contempo a limitare in maniera graduale l'ampiezza del cosiddetto "settore riservato" a favore degli operatori nazionali, che oggi si applica solo alla posta fino a 50 grammi. In base a tale Direttiva, la Commissione europea avrebbe dovuto presentare entro il 31 dicembre 2006 una proposta per confermare la liberalizzazione totale nel 2009, oppure determinare un'altra fase transitoria, basandosi sulle conclusioni di uno studio sull'incidenza del pieno completamento del mercato interno postale sul "servizio universale".

La nuova proposta di revisione della direttiva sui servizi postali, presentata dalla Commissione nell'ottobre 2006, conferma la data del 2009 per il completamento definitivo del mercato interno, vietando agli Stati membri a partire da tale anno il mantenimento di diritti speciali ed esclusivi nel settore, permettendo in tale maniera ad altri operatori di entrare nel settore riservato della posta fino a 50 grammi.

La proposta mantiene tuttavia l'obbligo per gli Stati membri di garantire il servizio universale di qualità (con raccolta e recapito almeno cinque giorni la settimana in tutti i punti del territorio e a prezzi accessibili agli utenti). Secondo le nuove disposizioni, gli Stati membri possono inoltre scegliere tra diverse opzioni per coprire i costi netti connessi alla fornitura di tale servizio e soprattutto nel caso in cui questi rappresentino un ingiusto peso finanziario per il fornitore. Tra le opzioni possibili che gli Stati membri possono utilizzare per finanziare il servizio universale vi sono gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, i fondi di compensazione ed i meccanismi di condivisione dei costi.

Fra le altre previsioni della proposta, si evidenziano il rafforzamento della tutela dei consumatori ed il potenziamento del ruolo delle Autorità nazionali di regolamentazione;

c) televisione senza frontiere. Uno sviluppo notevole ha avuto a partire dagli anni '80 il settore audiovisivo, sia per i profili tecnici nel campo della televisione ad alta definizione sia per gli aspetti più squisitamente normativi dettati dalla direttiva n.89/552/CE, nota come "televisione senza frontiere", emendata con la direttiva n.97/36/CE. La disciplina dei contenuti audiovisivi ha la finalità di coordinare la legislazione degli Stati membri e di agevolare la libera prestazione dei servizi televisivi. Si fonda sul principio del Paese d'origine e le trasmissioni originate da uno Stato membro, e ivi autorizzate in quanto conformi alle condizioni poste dalla normativa, devono poter circolare liberamente anche nel resto dell'Unione, senza che lo Stato di ricezione del segnale transfrontaliero possa impedirne la trasmissione, tranne che in casi di violazione particolarmente grave della legge interna. La direttiva inoltre fornisce una serie di criteri di collegamento per consentire che uno Stato, competente ad esercitare la propria giurisdizione su di una emittente, possa richiedere l'applicazione di norme più restrittive nei

Dopo una inevitabile sovrapposizione iniziale delle competenze fra le due strutture, peraltro non fugata dalla legge n. 66/2001 con cui vengono ritrasferiti al Ministero compiti in materia di autorizzazioni e licenze già assegnati all'Autorità, con l'approvazione del d.lgs. n. 259/2003 (c.d. "codice delle comunicazioni elettroniche") vengono definite le rispettive funzioni ed affinate ulteriormente forme "istituzionalizzate" di collaborazione fra le due entità, grazie anche all'azione svolta dal "Comitato permanente" composto da due rappresentanti per ciascuna, con compiti di raccordo nell'attività di interesse comune. Un'approfondita disamina di questa materia è contenuta nell'indagine sulla gestione dell'Autorità effettuata dalla Corte dei conti – Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, approvata con Deliberazione n. 9/2005/G del 4 marzo 2005.