

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 965

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PINNA, NERLI, SENESI, ROGNONI,
ANGELONI e BARBIERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1993

Disposizioni per la riforma del Ministero delle poste
e delle telecomunicazioni

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per gli enormi riflessi che è destinata ad assumere sull'organizzazione ed il funzionamento di essenziali servizi e sullo sviluppo strategico della nostra economia, è questione troppo importante per essere ancora rinviata.

Si tratta, fondamentalmente, di ricondurre il Ministero alle funzioni che gli sono proprie, di indirizzo, programmazione e controllo, funzioni che fino ad oggi sono state esercitate in modo inadeguato o nullo.

Inoltre, esso non deve più avere attività di gestione, che devono passare dall'attuale amministrazione delle poste e telecomunicazioni alla costituenda società per azioni, così come previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito con la legge 29 gennaio 1992, n. 35, e deve invece creare al proprio interno strutture ad altissima qualificazione che lo abilitino a ricoprire il suo nuovo ruolo.

Attualmente questo Ministero è un coacervo contraddittorio di competenze. Istituito con decreto luogotenenziale 12 dicembre 1944, n. 413, ha esercitato fino allo scorso anno le attribuzioni che gli sono proprie, per i servizi postali, di bancoposta, telegrafici, radioelettrici e telefonici, a mezzo delle due aziende dipendenti - l'Amministrazione postale e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici (ASST) - e di società.

Il 31 dicembre 1992 l'ASST, a seguito dell'approvazione della legge 29 gennaio 1992, n. 58, è stata soppressa e sostituita dalla Società IRITEL, a totale proprietà dell'IRI.

Tuttavia il Ministero, privo di proprie strutture, continua ad essere pesantemente condizionato dalla mega-azienda postale,

così densa di sprechi e di parassitismi (circa 230.000 dipendenti sono una cifra impressionante, se riferita alla qualità del servizio postale italiano). I risultati concreti, complessivamente, sono quelli che tutti hanno davanti e recentemente sono stati documentati dal «Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali» della CEE: in Germania entro due giorni compreso quello di impostazione, il 90 per cento delle corrispondenze arriva a destinazione, in Francia l'86,5, come pure nel Regno Unito e in Belgio. Dopo tre giorni, in Germania non vi sono giacenze, in Francia resta da evadere il 6,5 per cento delle corrispondenze e così in Inghilterra, in Grecia il 20, in Spagna il 15, in Italia il 63,3 per cento! Per contro, in materia di tariffe, quelle del nostro Paese sono le più alte, alla pari con la Germania, per le lettere fino a 20 grammi. Sono doppie rispetto a quelle inglesi. Sono le più alte in assoluto se rapportate al potere d'acquisto delle monete.

A questo quadro di inefficienza e di alti costi del servizio fanno riscontro nell'ultimo decennio (leggi 7 gennaio 1991, n. 39, e 11 febbraio 1991, n. 43) elevate quote annue di investimenti in immobili e apparecchiature, cui non ha corrisposto un'adeguata crescita dell'efficienza e della qualità dei servizi. Si è anzi verificato un progressivo decadimento del servizio postale (anche in conseguenza di una cattiva politica del personale e delle tariffe) e persino di quello bancopostale. In pari tempo è cresciuto in misura davvero abnorme il disavanzo di bilancio che ha raggiunto, a consuntivo del 1992 la cifra di 3.841 miliardi, a fronte di una previsione di 1.666. Di conseguenza, è stata disattesa la disposizione dei commi 22 e 23 dell'articolo 13 della legge del 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988),

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la quale stabiliva che «l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni è tenuta a predisporre e a dare immediato avvio a un piano di riorganizzazione produttiva (...) al fine di conseguire (...) la progressiva riduzione dei trasferimenti statali a pareggio di bilancio» e riduceva detti trasferimenti del 15 per cento annuo, al netto degli oneri impropri. Il rientro completo del disavanzo avrebbe dovuto verificarsi entro il 1993. Tale previsione non si è verificata e i ripiani annui del Ministero del tesoro nell'ultimo decennio hanno raggiunto la cifra di circa 30 mila miliardi.

Non migliore esito ha avuto la disposizione contenuta nell'articolo 17 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (legge finanziaria 1992) che impegnava il Ministro a redigere «entro il 30 aprile 1992 un programma pluriennale di riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi gestiti dall'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni idoneo a conseguire l'equilibrio del bilancio e la integrale copertura tariffaria del costo di tutti i servizi gestiti, con progressiva eliminazione degli oneri impropri previsti dalla vigente legislazione». Tale programma è stato presentato in Parlamento in allegato al documento di programmazione economico-finanziaria relativo all'esercizio 1993 (*Doc. LXXXIV*, n. 1), come prevedeva l'articolo 17 della legge n. 412 ma il Governo lo ha ritirato.

Si è dunque in presenza di una situazione di estrema emergenza, al limite del collasso, la cui principale responsabilità non può non essere ricercata nel pluridecennale rinvio della riforma del Ministero e dell'Amministrazione postale.

Essa risale addirittura al 1952, quando il Parlamento approvò la legge 8 maggio 1952, n. 427, con la quale veniva attribuita al Governo una delega per la riforma delle strutture, successivamente prorogata dall'articolo 9 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181. Per la prima volta il Governo fece trascorrere inutilmente i termini della delega.

Nel 1964 fu istituito un apposito comitato, presieduto dal vice presidente del Consiglio, onorevole Pietro Nenni, per la riforma

dell'Amministrazione postale; il tutto approdò nell'approvazione soltanto di alcune norme relative al decentramento di funzioni (legge 12 marzo 1968, n. 325). Un altro disegno di legge per il riordino delle aziende, fu presentato nel 1972 (atto Camera n. 1313), ma anche in questo caso, al di là dell'approvazione di alcune norme urgenti, con la legge 12 agosto 1974, n. 370, le disposizioni concernenti la delega al Governo furono fatte decadere. Infine nel 1978, con un nuovo disegno di legge (atto Senato n. 1124), veniva prevista l'attribuzione ad un'unica azienda di tutte le potestà in materia di servizi di telecomunicazione, ma anche in tal caso senza alcun esito.

Le ultime legislature hanno prodotto un elevato numero di disegni di legge di riforma, sia al Senato che alla Camera, ad iniziativa di numerosi gruppi politici e dello stesso Governo. Nella X legislatura in seno alla Commissione affari costituzionali della Camera si era delineato un consenso intorno a un testo unificato di riforma (atti Camera n. 3805 e 656), decaduto per la conclusione della legislatura.

La presente proposta intende fare proprio quel testo.

L'urgenza di porre mano alla riforma e la necessità di evitare nuovi dannosi rinvii ci inducono a proporre al Parlamento un testo che, pur non condiviso da noi in ogni sua parte e pur meritevole di modifiche e di adeguamenti alla mutata realtà, ha raggiunto il punto più alto di convergenza fra le forze politiche nella passata legislatura. Tutto ciò ci induce a ritenere e ad auspicare che esso possa costituire una valida base di discussione, sulla via della riforma, per il più ampio arco di forze parlamentari.

Il presente disegno di legge si limita a riproporre del testo elaborato dalla Camera, il solo capo I, ossia la sola parte relativa alla riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, e non anche il capo 2. Quest'ultimo infatti, prevedendo la trasformazione dell'Amministrazione postale in Ente per la posta, il bancoposta e la telematica pubblica, appare superato dal dettato dell'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito con la

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 29 gennaio 1992, n. 35, che stabilisce la trasformazione delle aziende pubbliche, come l'Amministrazione postale, in società per azioni, precludendo pertanto la precedente ipotesi di istituzione dell'Ente posta, bancoposta, telematica pubblica.

Va precisato che i riferimenti all'Ente posta, bancoposta, telematica pubblica, contenuti nel testo elaborato dalla Camera, sono stati sostituiti da un generico riferimento alla «amministrazione o società incaricata dal servizio postale», che in sede di discussione del disegno di legge potrà essere modificato in relazione alle caratteristiche e ai compiti che verranno attribuiti alla società per azioni del settore postale.

In tal modo, nel riproporre un'elaborazione che è già il frutto di un impegno comune, vogliamo dare un preciso impulso all'avvio di una serrata iniziativa per l'approvazione in tempi ragionevolmente brevi della riforma, secondo una prospettiva nella quale sia riservato allo Stato un pieno ed effettivo potere di elaborazione strategica, di programmazione generale, di indirizzo, vigilanza e controllo e sia riconosciuto alla società del settore postale e alle concessionarie dei servizi di telecomunicazioni l'autonomia gestionale, di modo che, d'ora in avanti, debbano fare riferimento a criteri imprenditoriali di esercizio, sia pure mitigati dalle finalità sociali dei servizi, e non ad una visione esclusivamente dipendente dal potere politico. Vogliamo, in pari tempo, sollecitare il Governo ad operare concretamente, in ossequio agli impegni più volte ribaditi nel Parlamento, per il rapido varo della riforma del Ministero che, unitamente alla trasformazione dell'Amministrazione in società per azioni, fornisca un quadro di certezza e di efficienza all'intero settore.

Occorre al riguardo evidenziare che ulteriori rinvii provocherebbero inevitabilmente un crescente degrado dei servizi e una maggiore spinta verso forme di privatizzazione selvaggia delle parti più remunerative. È sintomatico di tale rischio il crescente numero di cittadini e di organizzazioni, anche pubbliche, che si avvalgono di agenzie private per il recapito

delle corrispondenze. Come pure è segno delle spinte disgregatrici, talvolta provenienti dall'interno stesso dell'Amministrazione, l'affidamento ai privati di parti potenzialmente remunerative del servizio.

È indispensabile, pertanto, pervenire in tempi stretti ad un assetto che, a fronte di una società per azioni per la gestione dei servizi postali con ampia autonomia, sia costituito un Ministero, dotato di strutture essenziali, ma altamente qualificate tali da consentire l'esercizio di una forte e penetrante direzione politica.

In caso contrario, come già affermava il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, presso l'8ª Commissione del Senato, nella seduta del 25 settembre 1985, si perpetuerà «la commistione dei ruoli e di funzioni» dando luogo a «una singolare sfasatura tra titolarità formale ed esercizio effettivo del potere di gestione, dislocando su diversi piani le attività di programmazione e di produzione dei servizi, da un lato, e l'imputazione degli effetti giuridici ed economici di esse, dall'altro...»

Non appare superfluo aggiungere infine che la commistione dei ruoli nel Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha rappresentato uno dei cardini di un collaudato sistema di potere volto a produrre consenso clientelare piuttosto che a organizzare servizi qualificati all'altezza delle aspettative dei cittadini e del ruolo che l'Italia è chiamata ad assolvere in Europa.

Il disegno di legge consta di quattro articoli.

L'articolo 1 definisce le attribuzioni del Ministro, il quale sovrintende ai servizi postali, di bancoposta, di telematica pubblica e di telecomunicazioni ed esercita le funzioni di programmazione ed i poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo.

Con l'articolo 2 sono individuati i compiti del Ministro ai fini dell'esercizio delle funzioni di programmazione, con particolare riguardo:

- a) alla predisposizione dei piani di sviluppo dei diversi settori;
- b) ai rapporti con le organizzazioni sindacali;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) al concorso con gli altri Ministri nella formulazione degli indirizzi di politica industriale nel comparto delle telecomunicazioni.

L'articolo 2 individua anche i compiti del Ministro in riferimento ai poteri di indirizzo e di coordinamento.

In particolare: determina, in corenza con gli impegni assunti in ambito internazionale e con i piani generali nazionali, gli obiettivi che dovranno essere perseguiti dall'Ente posta, bancoposta e telematica pubblica o, più opportunamente, dalla costituenda società per azioni a norma della richiamata legge 29 gennaio 1992, n. 35; determina i criteri di attuazione dei piani nazionali di sviluppo dei servizi di

telecomunicazioni; propone il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni; stipula gli accordi con i governi esteri in materia postale e di telecomunicazioni; determina la politica tariffaria e le prescrizioni per il rispetto del principio di libera concorrenza; stabilisce gli *standards* tecnici e di qualità dei servizi e assegna le radiofrequenze e ne controlla l'uso.

Da ultimo, ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo, il Ministro: vigila sull'attuazione dei piani, sul rispetto degli impegni previsti dalle convenzioni stipulate con le società concessionarie dei servizi; verifica lo stato di attuazione dei programmi. Gli articoli 3 e 4 definiscono la struttura del Ministero e il suo ordinamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Attribuzioni del Ministero)

1. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni sovrintende ai servizi postali, di bancoposta, di telematica pubblica e di telecomunicazioni ed esercita le funzioni di programmazione ed i poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo previsti dalla legge.

2. Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni è membro del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR).

Art. 2.

(Compiti del Ministero)

1. Ai fini dell'esercizio delle funzioni di programmazione, il Ministero:

a) predispone, acquisito il parere dei gestori dei servizi, le proposte da sottoporre all'approvazione del CIPE e del CIPI in materia di piani nazionali di sviluppo a lungo termine per ciascun settore di attività di competenza del Ministero;

b) cura l'informativa e la consultazione sui piani di cui alla lettera a) con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;

c) concorre, con i Ministeri interessati, a formulare gli indirizzi di politica industriale nel comparto manifatturiero delle telecomunicazioni per assicurare le compatibilità con gli obiettivi dei piani di sviluppo dei gestori dei servizi;

d) approva, sentite le concessionarie dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, le norme tecniche per la omologazione e la utilizzazione degli apparati di telecomunicazioni.

2. Ai fini dell'esercizio dei poteri di indirizzo e di coordinamento, il Ministro:

a) determina, in coerenza con gli impegni assunti in ambito internazionale e con i piani generali e regionali, gli obiettivi che l'amministrazione o società incaricata del servizio postale, di bancoposta e della telematica pubblica deve perseguire e raggiungere;

b) determina i criteri di attuazione dei piani nazionali e li comunica alla concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico;

c) verifica la compatibilità delle attività e degli investimenti previsti dai programmi operativi della concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico con i contenuti dei piani nazionali e le direttive sulla loro attuazione;

d) propone il rilascio delle concessioni ad uso pubblico e rilascia le concessioni e le autorizzazioni ad uso privato per i servizi di telecomunicazioni;

e) stipula le convenzioni con le concessionarie dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico;

f) stipula, direttamente o tramite l'amministrazione o società di cui alla lettera a) e la concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, gli accordi con Governi esteri e con organismi internazionali, nelle materie di sua pertinenza;

g) stabilisce, di concerto con gli altri Ministri interessati, i criteri in base ai quali l'amministrazione o società di cui alla lettera a) e la concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico possono stipulare, in sede internazionale, accordi e convenzioni nell'ambito della propria competenza;

h) determina, di concerto con il Ministro del tesoro, le tariffe relative ai servizi postali, di bancoposta e di telematica pubblica, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge 28 febbraio 1986, n. 41;

i) determina le prescrizioni di carattere generale, secondo il principio della concorrenza di mercato e nel rispetto delle direttive comunitarie, da porre a base dei capitolati generali d'oneri per concessioni

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

o appalti o forniture all'amministrazione o società di cui alla lettera a);

l) definisce, sentita l'amministrazione o società di cui alla lettera a) e la concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, gli *standard* tecnici e di qualità dei servizi;

m) provvede all'assegnazione delle frequenze radioelettriche ed al controllo della relativa utilizzazione;

n) assicura le opportune intese con i Ministri della difesa e dell'interno e con il Dipartimento per il coordinamento della protezione civile in materia di servizi di telecomunicazioni attinenti tali specifici settori, adeguando, ove necessario, gli organismi già esistenti.

3. Ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo, il Ministro:

a) vigila, anche mediante verifiche di tipo amministrativo, contabile e tecnico, che le direttive impartite all'amministrazione o società di cui al comma 2, lettera a), per l'attuazione dei piani nazionali siano osservate ed eseguite in coerenza con gli obiettivi dei piani stessi;

b) procede a verifiche almeno annuali dello stato di attuazione dei programmi della concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico;

c) vigila sul rispetto degli impegni della concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, definiti dalle convenzioni;

d) vigila, mediante verifiche di tipo tecnico, sul rispetto degli *standard* di qualità dei servizi erogati dall'amministrazione o società di cui al comma 2, lettera a) e dalla concessionaria dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico.

Art. 3.

(Struttura del Ministero)

1. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni è costituito:

a) dall'ispettorato di controllo per le telecomunicazioni e dai servizi;

- b) dall'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni;
- c) dal consiglio di amministrazione;
- d) dal consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione;
- e) dal consiglio di disciplina.

2. Presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, è istituita una ragioneria centrale alle dipendenze del Ministero del tesoro; conseguentemente la dotazione organica dei ruoli centrali del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato è aumentata di un dirigente superiore, tre primi dirigenti e trentacinque unità appartenenti alle qualifiche funzionali.

Art. 4.

(Ordinamento del Ministero)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera d) della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, si provvede a:

- a) disciplinare l'organizzazione del Ministero; prevedere i ruoli, disciplinare la nomina del personale e regolare le modalità di preposizione del personale medesimo agli uffici; prevedere il conferimento di incarichi a persone estranee all'amministrazione; determinare l'utilizzazione e l'inquadramento in ruolo del personale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni;
- b) riordinare l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, sentito il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, assicurando all'Istituto stesso adeguata autonomia amministrativa, scientifica e contabile; disciplinare l'organizzazione dell'organo collegiale scientifico; prevedere i ruoli e disciplinare

la nomina del personale; prevedere il conferimento di incarichi, con contratti di diritto privato, ad esperti estranei all'amministrazione;

c) riordinare il Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione in relazione alla struttura ed ai compiti del Ministero previsti dalla presente legge;

d) disciplinare le modalità di erogazione del trattamento pensionistico e previdenziale per il personale dell'amministrazione o società di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), con il trasferimento all'Istituto postelegrafonici delle gestioni relative al trattamento di quiescenza e all'indennità di buonuscita attualmente amministrate rispettivamente dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti dello Stato (ENPAS);

e) determinare i criteri per il funzionamento logistico del Ministero.

2. Le dotazioni organiche del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni sono stabilite nella tabella allegata alla presente legge. Con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, le dotazioni medesime possono essere modificate in relazione alle esigenze di servizio entro i limiti dei relativi stanziamenti di bilancio.

3. Le somme costituenti i canoni per la concessione dei servizi di radiodiffusione e per le concessioni radioelettriche ad uso privato, già spettanti all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni sono devolute alle entrate del bilancio dello Stato.

TABELLA

(Articolo 4, comma 2)

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE
DEL MINISTERO DELLE POSTE E DELLE COMUNICAZIONI

A) Ispettorato di controllo per le telecomunicazioni e servizi:

Dirigente generale	8
Dirigente superiore	53
Primo dirigente	80
Categoria IX	200
Categoria VIII	485
Categoria VII	485
Categoria VI	387
Categoria V	87
Categoria IV	525
Categoria III	70
Categoria II	104

B) Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni:

Dirigente generale	5
Dirigente superiore	7
Primo dirigente	15
Esperti (ruolo professionale)	170
Categoria IX	65
Categoria VIII	65
Categoria VII	65
Categoria VI	75
Categoria V	30
Categoria IV	20
Categoria III	10
Categoria II	15