CAMERA DEI DEPUTATI N. 2450-A

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI - COMUNICAZIONI - MARINA MERCANTILE)

(RELATORE **ANGELINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 dicembre 1951 *(Stampato n. 1766)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
(SPATARO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 27 dicembre 1951

—

Delega al Governo per l'emanazione dei testi unici in materia di organizzazione e di servizi dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici

Presentata alla Presidenza il 26 marzo 1952

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge sottoposto al vostro esame e alla vostra deliberazione è già stato approvato dal Senato della Repubblica.

Esso denunzia la necessità di dare forma organica alla spesso incomposta farragine di disposizioni aventi forma o contenuto di legge, relative ai servizi ed al personale postelegrafonici, necessità che non data da oggi.

Già prima della guerra l'esigenza era avvertita e la sua realizzazione, necessariamente procrastinata durante il conflitto, si è ripresentata come imprescindibile ed urgente col ritorno alla normalità, anzi vieppiù si è acuita con il moltiplicarsi delle disposizioni modificative ed integrative delle precedenti per effetto dei nuovi principî costituzionali e sociali, e dei progressi della tecnica.

Basti pensare che sono ancora in vigore, almeno formalmente, leggi e disposizioni emanate quando l'automobile come mezzo di trasporto sussidiario alle ferrovie era ai primordi, quando non era stato introdotto il telefono automatico, per non parlare della telescrivente, dei cavi coassiali e della televisione.

Basti soffermarsi sul fatto che per il personale, che esplica servizi moderni come i conti correnti e tecnicamente progrediti come i ponti radio, valgono, ancora, le disposizioni del regolamento del personale del 1906.

Basti considerare, perciò, quante modifiche, attraverso i decenni, si siano dovute apportare alle vecchie disposizioni per aggiornarle ed integrarle di volta in volta; per rendersi conto della necessità che tutta la detta massa di disposizioni sia coordinata in uno o più testi unici, onde renderne possibile la consultazione e, quindi, la retta applicazione e per eliminare i dubbi che sempre permangono, anche alla mente del funzionario più esperto, sulla efficacia di ciascuna norma nei riguardi della sua eventuale posteriore abrogazione o modificazione.

Fin dall'immediato dopoguerra, riprendendosi l'indirizzo già abbozzato prima della guerra, fu messa allo studio una basilare riforma dell'Amministrazione postelegrafonica, avente lo scopo di aggiornare l'organizzazione strutturale di questa branca di Amministrazione per renderla, al massimo, efficiente e funzionale.

Proprio in quella sede, a seguito di approfonditi studi cui parteciparono, a fianco di esperti funzionari dell'Amministrazione, anche personalità estranee all'Amministrazione e particolarmente versate nelle discipline giuridiche ed amministrative, fu riconosciuta la necessità del coordinamento in testi unici della legislazione relativa ai servizi ed al personale.

Ed infatti nel progetto di riforma fu inserito un articolo che autorizzava il Governo a procedere alla compilazione dei detti testi unici: tale delega fu approvata anche dal Ministero del tesoro il quale, nel formulare osservazioni ad altre parti del progetto, dette, invece, subito la sua adesione all'articolo relativo alla delega.

Senonché il progetto di riforma postelegrafonica, uscito dalla fase di studio nel momento in cui vi si poneva quello della riforma di tutta la pubblica Amministrazione, ha dovuto segnare il passo in attesa del perfezionamento di questo secondo, col quale deve essere, ovviamente, coordinato.

Ma la necessità dei testi unici sussiste e permane indipendentemente dalla riforma strutturale: i servizi, anche quali sono, debbono poter funzionare nel modo migliore e più sollecito, ed il personale e gli utenti debbono poter conoscere le norme che li disciplinano!

Ed ecco perché, d'accordo col Ministro del tesoro e con il Sottosegretariato per la riforma dell'Amministrazione, in attesa della riforma strutturale, si è stralciato dal disegno di legge relativo alla riforma postelegrafonica l'articolo contenente la delega al Governo a procedere alla compilazione dei testi unici, onde farne oggetto di una legge separata.

In tale azione, oltre che sovvenire ad esigenze di servizi ormai imprescindibili, si adempie anche l'impegno preso dall'onorevole Jervolino durante il suo periodo di carica, e col conforto delle sollecitazioni che in tal senso sono state molto autorevolmente e più di una volta avanzate da parlamentari in sede di Assemblee e di Commissioni.

Da quanto sopra esposto emerge la necessità che la delega non sia limitata al solo coordinamento della legislazione vigente, ma sia anche estesa, ove necessario, alle modifiche, alle integrazioni di questa che si rendono necessarie in relazione ai nuovi principî organizzativi ed alle nuove esigenze dei servizi.

In questo campo si è dovuto dirimere, in partenza, possibili dubbi sulla portata delle modifiche ed integrazioni, disponendo, *ad abundantiam*, nell'articolo 2 del disegno di legge, che restano comunque ferme le disposizioni generali sullo stato giuridico del personale e le relative piante organiche.

A dimostrare la necessità di provvedere alla emanazione dei testi unici si rammenta che in materia di organizzazione e di servizi dell'Amministrazione delle poste e telegrafi, sono attualmente in vigore più di 1500 provvedimenti legislativi e regolamentari assolutamente privi di coordinamento fra di loro e di cui qualcuno emanato nel 1906 (Regolamento sul personale); e che l'ordinamento del personale, approvato con regio decreto 15 agosto 1926, n. 1733, e constante di 41 articoli, non ha più un articolo rimasto integro nel testo originale.

Circa l'urgenza di provvedere a questo coordinamento nella forma più rapida della legge delegata, si fanno presenti, a titolo di semplice esemplificazione, alcuni casi evidenti di disarmonia legislativa che si traducono in altrettante cause di disfunzione degli organi di questa Amministrazione.

1. — L'articolo 12 del regio decreto-legge 26 aprile 1925 sul nuovo ordinamento della Amministrazione postale e telegrafica, dispone che « L'organo centrale è costituito dalla Direzione generale delle poste e dei telegrafi, che ha sede in Roma.

« Con decreto ministeriale sarà provveduto alla ripartizione della Direzione generale in servizi, dei servizi in divisioni, delle divisioni in sezioni, e, ove occorra, delle sezioni in uffici »; viceversa l'articolo 16 del regio decreto-legge 14 giugno 1925, n. 884, sulla costituzione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici disciplina direttamente la ripartizione della Direzione dell'Azienda in reparti e di questi nei singoli uffici interni (è esplicitamente previsto tra l'altro che il reparto I comprenda: Segreteria, copia e disegno).

Ora è evidente l'urgente necessità di coordinare il predetto articolo 16 del regio decreto-legge n. 884 con l'articolo 12 del regio decreto-legge n. 520, così che tanto per l'una che per l'altra Azienda, il Ministro abbia la facoltà di modificare con proprio decreto gli uffici interni dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, così come tale facoltà egli ha per gli uffici interni dell'Azienda delle poste e telegrafi.

Basta all'uopo pensare che a seguito della legge 9 maggio 1950, n. 315, che ha autorizzato il noto mutuo di 25 miliardi per l'impianto di una rete di cavi coassiali da Napoli in su, si è reso indispensabile adeguare, con la massima rapidità, la struttura degli uffici interni della suddetta Azienda telefonica di Stato, alle esigenze dei nuovi imponenti lavori da eseguire, ma non si è potuto provvedere con la urgenza dovuta, proprio per l'ostacolo costituito dal sopracitato articolo 16 del regio decreto-legge 14 giugno 1925, n. 884, che, come si è detto, per tali modeste modifiche puramente interne non consente la forma rapida del decreto ministeriale.

2. — Le norme relative ai servizi a denaro e alle contabilità dell'Amministrazione postelegrafonica sono tutte basate sul presupposto che queste vengano svolte a mano mentre, come è stato anche annunziato in Parlamento, è stato già introdotto con grande successo in quei servizi il sistema meccanografico.

È urgente e indispensabile, pertanto, che tutte le norme relative vengano coordinate e modificate.

3. — Nel campo del trasporto della corrispondenza e degli altri effetti postali hanno preso un enorme sviluppo i servizi automobilistici di linea, mentre, com'è noto, l'ordinamento vigente presuppone che tali servizi siano svolti prevalentemente dal tradizionale procaccia postale, il quale è vincolato all'Amministrazione da un contratto « sui generis » non più rispondente ai principî moderni.

Anche in questo campo, pertanto, si impone con urgenza un coordinamento ed ammodernamento.

4. — Secondo l'ordinamento vigente le promozioni del personale di qualunque gruppo dovrebbero essere fatte dal Consiglio di amministrazione che, com'è noto, a differenza di quanto avviene presso gli altri Ministeri, deve anche occuparsi di tutti gli affari amministrativi (contratti, forniture, lavori, trasporti, ecc.) delle due Aziende di Stato.

Tale sistema non dava luogo ad inconvenienti finchè la maggiore parte dei servizi esecutivi dell'Amministrazione veniva disimpegnata da personale non di ruolo (ausiliari contrattisti, fattorini avventizi, diurnisti, ecc.). Ma in virtù del decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 592, tutta questa massa di personale ammontante a oltre 27.000 unità è passata nei ruoli dell'Amministrazione per cui il Consiglio d'amministrazione, data la sua particolare struttura, si è venuto a trovare nella quasi impossibilità di fronteggiare questa nuova mole di lavoro riguardante tale personale recentemente inquadrato nei ruoli.

Anche in questo campo, pertanto, si sente l'urgente necessità di coordinare o modificare le norme vigenti così da renderle più aderenti alle pressanti esigenze dell'Amministrazione.

5. — Il servizio dei conti correnti postali dal 1948 ad oggi ha avuto uno sviluppo veramente imponente, essendo il relativo credito passato da 48 miliardi a 178 miliardi ed in proporzione è aumentato il numero dei correntisti.

Tale sviluppo imprevedibile fino a poco tempo fa, ha reso necessaria ed urgente la modifica delle vecchie norme contenute nel Codice postale ed in alcuni regolamenti successivi, così da celerizzare al massimo e, possibilmente, meccanizzare le operazioni che in base alle norme esigono circa sei giorni di tempo per essere perfezionate.

6. — Per varie necessità (e tra l'altro per eliminare i più gravi inconvenienti derivanti dalla chiusura festiva degli uffici telegrafici) si è dovuta intensificare la trasmissione dei telegrammi per telefono che oggi viene praticata in diverse migliaia di comuni e che ancora più sarà sviluppata con le numerose istituzioni di servizi fonotelegrafici già in corso di esame.

La disciplina prevista dal Codice delle poste e telecomunicazioni al riguardo (arti-

colo 236) è assolutamente inadeguata ed insufficiente e quindi dev'essere al più presto integrata.

7. — L'articolo 239 dello stesso Codice postale e delle telecomunicazioni regola, com'è noto, i collegamenti telefonici dei comuni ponendo a carico di questi metà della spesa.

Viceversa due leggi successive (decreto-legge 30 giugno 1947, n. 783, e legge 28 luglio 1950, n. 690) hanno posto a carico dello Stato la spesa che prima gravava sui comuni.

Tale modifica ha reso necessaria la disciplina di varie questioni ad essa connesse, specie riguardanti i rapporti tra i comuni e le società concessionarie.

8. — Il regio decreto 2 luglio 1925, n. 1196, modificato dal decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 418, ha attribuito al direttore generale delle poste e dei telegrafi il potere di delegare temporaneamente alcune delle sue facoltà ad altri funzionari dipendenti.

Per rendere più rapidi e snelli i servizi è indispensabile coordinare, con le opportune modifiche, questa norma con le altre che attualmente ne restringono il campo di applicazione così da renderla quasi inoperante (articolo 21 del regolamento per l'amministrazione e contabilità delle poste e dei telegrafi dell'8 maggio 1933 che limita a lire cinquecento le spese cui possono provvedire direttamente le direzioni provinciali).

Ad illustrare, poi, esemplificativamente, che non solo occorre provvedere all'ordinamento, ma anche alla integrazione della legislazione vigente valgano le seguenti considerazioni.

Dopo la ricostituzione del Ministero delle poste e telecomunicazioni (decreto luogotenenziale 1° dicembre 1944, n. 413) si sarebbe dovuto addivenire, come prescritto dal decreto stesso, ad un provvedimento inteso a determinare le sfere di competenza dei tre Ministeri succeduti a quello delle comunicazioni: il provvedimento non è stato ancora emanato, e potrebbe trovare naturale occasione in sede di testi unici.

Infatti la competenza del Ministero delle poste e telecomunicazioni è stata già, di massima e frammentariamente, determinata di volta in volta, nei riguardi dei singoli servizi, da disposizioni particolari e non complete. Così, con la legge 29 luglio 1949, n. 585, è stato abrogato il regio decreto 17 agosto 1925, n. 1574, e l'Amministrazione postelegrafonica ha assunto tutte le attribuzioni già spettanti alle Ferrovie dello Stato in materia di costruzioni di edifici e di altre opere postali e telegrafiche ma non è stata dettata alcuna regolamentazione sulla pur complessa materia.

In situazione analoga trovasi il settore degli approvvigionamenti: infatti il decreto ministeriale 24 marzo 1948 ha costituito presso l'Amministrazione postelegrafonica un servizio approvvigionamenti e ne ha determinato le funzioni, prima che il decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1949, n. 21, abrogasse il regio decreto 7 marzo 1926, n. 589, per cui fu costituito un unico servizio approvvigionamenti presso le Ferrovie dello Stato, da valere anche per l'Amministrazione postelegrafonica. Dopo tale abrogazione la materia avrebbe dovuto essere riordinata, ciò non è stato fatto.

Ancora più irregolare è la posizione dell'Istituto superiore delle telecomunicazioni, che funziona da tempo come Istituto autonomo, ma la cui autonomia non è stata sancita in nessun atto legislativo, mentre è tuttora in vigore il regio decreto 4 novembre 1926, n. 1978, per cui quello che ormai è, di fatto, l'Istituto delle telecomunicazioni, dovrebbe invece essere soltanto la sezione postale, telegrafica e telefonica dell'Istituto sperimentale delle comunicazioni.

Nella struttura del Ministero si sono poi inseriti nuovi organismi che trovano disciplina disorganica in leggi particolari, anziché nella legge base sull'ordinamento dell'Amministrazione. Così per esempio, il Consiglio superiore tecnico delle telecomunicazioni (decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 433), l'Ispettorato delle telecomunicazioni (decreto legislativo 2 aprile 1948, n. 432).

Altri organismi creati per compiti limitati, non sono più in grado di far fronte, nella struttura attuale, allo accresciuto onere di prestazioni non prevedibile al momento della determinazione dei loro compiti: così dicasi, per esempio, della Commissione centrale delle ricevitorie, che deve occuparsi, oltre che delle questioni di massima relative alle ricevitorie stesse, dei concorsi dei posti vacanti nei varî servizi ricevitoriali, che ammontano a molte migliaia all'anno; concorsi che per tale ragione subiscono ritardi enormi.

La necessità di un riordinamento legislativo è resa più evidente anche dal fatto che sui poteri istituzionali della Commissione centrale delle ricevitorie sono perfino sorte contestazioni con la Corte dei conti in sede interpretativa della legge fondamentale (Codice postale e delle telecomunicazioni, approvato con regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645).

Può ancora citarsi il regio decreto-legge 9 luglio 1926, n. 1271, che istituì un Ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico, posto alle dirette dipendenze del direttore generale postelegrafonico, e con sezioni periferiche dipendenti dai direttori provinciali.

Dopo la guerra le sezioni periferiche si autocostituirono in C.R.A.L., funzionanti di fatto con cariche elettive, e quindi con sistemi contrarî alla legge del 1926, che non è stata abrogata.

L'Ufficio centrale si trovò esautorato. Esso venne posto alle dipendenze dell'« Ufficio centrale di controllo degli enti sociali assistenziali », Ufficio ministeriale che ha raggruppato tutte le attività di natura sociale, ma che non ha origine da alcuna disposizione legislativa. Ora l'Ufficio centrale del dopolavoro sta riguadagnando il controllo sui C.R.A.L. periferici, ma, ovviamente, non è possibile l'applicazione integrale della legge fascista del 1926, che deve essere pertanto modificata e integrata in relazione ai nuovi principî e ai nuovi compiti dell'Amministrazione.

Per ragioni di brevità si omettono altri esempi che in realtà potrebbero essere portati in numero quanto mai rilevante.

Il disegno di legge è conforme ai requisiti prescritti dall'articolo 76 della Costituzione.

La VIII Commissione, deliberando in sede referente, ha dato la sua approvazione al disegno di legge.

ANGELINI, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le poste e le telecomunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei ministri, saranno coordinate in uno o più testi unici, nel termine di un anno dalla entrata in vigore della presente legge, le norme vigenti in materia di organizzazione e di servizi dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

ART. 2.

Ferme restando le disposizioni generali vigenti sullo stato giuridico del personale di ruolo dell'Amministrazione postelegrafonica e le relative piante organiche, nel coordinamento delle norme previste dal precedente articolo potranno essere apportate le necessarie modificazioni ed integrazioni in relazione ai nuovi princìpi organizzativi ed alle nuove esigenze dei servizi allo scopo di realizzare l'ammodernamento di questi e dei relativi uffici sulla base dei perfezionamenti tecnici e dei criteri industriali acquisiti nel campo dei servizi postali e delle telecomunicazioni.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.