

Il riassetto delle poste e delle telecomunicazioni

di Valentino Franconi

1. Assetto preesistente e tendenze della legislazione di settore

L'attuale assetto dei servizi pubblici postali e delle telecomunicazioni attraversa una fase di trasformazione, avviata con recenti apposite leggi di riordino.

Tale processo, che non risulta del tutto compiuto, è diretto a realizzare una gestione più moderna, con la piena distinzione delle funzioni pubbliche di controllo da quelle di gestione, il progressivo superamento del monopolio pubblico e la graduale apertura del mercato dei servizi a nuovi operatori.

La disciplina di settore che regola tali trasformazioni si colloca in un contesto normativo costituito da altre normative di più generale portata, quale quella della regolamentazione delle dismissioni delle partecipazioni pubbliche e quella della tutela degli utenti. Alla definizione di tale cornice legislativa concorre anche la normativa comunitaria. Significativo appare, altresì, oltre alle modifiche ordinamentali, anche il percorso procedurale che viene seguito ed il ruolo che le istituzioni rivestono in tale processo, con riferimento particolare alle iniziative del Governo e del Parlamento nel loro reciproco atteggiarsi.

L'analisi della normativa dei settori considerati prende l'avvio dalla situazione preesistente alle riforme attuate negli ultimi anni. L'assetto di partenza consiste, per quel che concerne il settore postale, in un regime di monopolio pubblico del servizio, espletato da un'amministrazione pubblica, organo del ministero. Il settore delle telecomunicazioni, invece, si articola in un sistema di concessioni esclusive per singoli ambiti di attività, sotto la vigilanza del ministero che al tempo stesso gestisce parte del servizio mediante un'azienda pubblica appositamente costituita.

Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, cui è riservato il servizio, lo esercita tramite le due aziende autonome, da esso dipendenti, l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici (ASST). Mentre l'attività svolta dall'Amministrazione postale copre l'intera area dei servizi postali, per il settore telefonico l'ASST svol-

ge solo una parte del servizio sul territorio nazionale, risultando per il resto la gestione dello stesso affidata a società concessionarie sulle quali la stessa Azienda esercita anche il controllo.

Tale situazione discende da quanto previsto dal testo unico delle disposizioni in materia (così detto codice postale) approvato con il d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156, che pone il principio della appartenenza esclusiva allo Stato dei servizi postali e di telecomunicazioni.

Nel settore postale è prevista la possibilità di affidare in concessione alcuni servizi, però fino al 1991, ad eccezione di alcune limitate ipotesi, sostanzialmente non si è verificato alcun caso di affidamento di servizi postali a privati.

Analogo regime, di riserva esclusiva allo Stato, vige in base al codice postale per le telecomunicazioni, ma la gestione del servizio risulta frammentata tra vari soggetti che operano in regime di concessione (1) – accanto all'Azienda pubblica (ASST) e sotto il suo controllo – in diversi settori (telefonia urbana; internazionale; via satellite; servizi radiomarittimi).

Gli interventi legislativi che si susseguono in questa fase sono per lo più diretti a favorire – soprattutto per il settore postale – l'ammodernamento e l'incremento dell'efficienza del servizio. Tale comune indirizzo viene assestato e corretto in sede parlamentare, anche con appositi atti di indirizzo, che tuttavia non modificano la filosofia dell'intervento, che viene, semmai, reso più stringente ed efficace.

Gli interventi legislativi di maggior rilievo sono costituiti dalla previsione di interventi straordinari dell'Amministrazione postale diretti, in genere ed in varia misura, al potenziamento e all'ammodernamento del servizio. A tal fine la legge 10 febbraio 1982, n. 39, come già in precedenza la legge 7 giugno 1975, n. 227, finanziava un apposito programma pluriennale di intervento.

Notevole appare l'impegno finanziario dello Stato a fronte di un intervento di così vasta portata, che comunque prevede un vaglio parlamentare sul programma di utilizzo delle somme.

Al riguardo è da rilevare, anzitutto, la progressiva dilatazione nel tempo degli interventi che, originariamente previsti in un arco temporale compreso tra il 1982 ed il 1987, sono stati successivamente spostati in avanti, con contestuale incremento dei finanziamenti. È significativo che tali modifiche vengano apportate in sede di definizione della manovra economico-finanziaria

(1) Testo unico dei servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni approvato con il d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156 (così detto codice postale), dispone che la concessione ad uso pubblico per l'esercizio di impianti di telecomunicazioni può essere assentita solo a società per azioni il cui capitale sia posseduto direttamente o indirettamente dallo Stato.

dello Stato, con lo strumento della legge finanziaria. Tale dilatazione dell'intervento viene infatti prevista con una certa regolarità nell'ambito delle previsioni contenute nelle singole leggi finanziarie, a partire da quella per il 1986 ed è regolarmente ripetuta negli anni fino alla legge finanziaria 1989, che prevede stanziamenti aggiuntivi fino al 1991. Tuttavia, con un apposito atto di indirizzo parlamentare, il Governo è stato vincolato ad assumere un'apposita iniziativa per la revisione dell'intervento previsto con la legge n. 39 del 1982, prima di impegnare i fondi stanziati con la legge finanziaria 1989. In attuazione di tale impegno, si è giunti all'approvazione definitiva di un disegno di legge di iniziativa governativa, divenuto legge 11 febbraio 1991, n. 43, recante il programma di interventi per il recupero della qualità dei servizi di posta, bancoposta e telematica pubblica, che, fra l'altro, oltre al recupero della qualità ed al potenziamento dei servizi, tiene conto delle esigenze connesse con l'integrazione comunitaria.

Nella stessa prospettiva, di un recupero di efficienza, si pone un intervento immediatamente successivo attuato con la legge 30 dicembre 1991, n. 412, provvedimento che – significativamente – era collegato alla manovra economico-finanziaria per il 1992. La legge n. 412 del 1991 impone la predisposizione di un programma pluriennale di riorganizzazione dei servizi postali finalizzato essenzialmente a conseguire l'equilibrio di bilancio.

Manca, in tale fase, una compiuta disciplina di complessivo riassetto del settore, che registra, al massimo, alcuni interventi in materia di ordinamento del personale e dirazionalizzazione della rete esistente degli uffici postali. Tale ultima disciplina, prevista nella legge finanziaria 1986 e diretta alla riduzione degli uffici a scarso traffico, è peraltro rimasta inattuata. In materia di personale, invece, per consentire la unitaria gestione dello stesso – in precedenza ripartito in più ruoli distinti – la legge 31 gennaio 1992, n. 158 prevede un riordinamento dell'assetto preesistente, mediante la unificazione dei ruoli. Lo strumento utilizzato è quello della delega legislativa al Governo, alla quale è stata data attuazione con il decreto legislativo 12 marzo 1993, n. 95.

Per il settore delle telecomunicazioni, a parte la previsione di specifici programmi pluriennali di interventi straordinari finalizzati al riassetto ed al potenziamento della rete telefonica, relativi alla sola azienda pubblica ASST (finanziati con le stesse leggi relative ai programmi dell'Amministrazione postale), la legislazione, per lo più, disciplina la materia dei canoni di concessione. Al riguardo, mentre con legge ordinaria (legge 6 ottobre 1981, n. 569) era stata determinata la misura del canone di concessione dovuto dalla (concessionaria) SIP, con successiva decretazione d'urgenza, ad opera del

decreto legge 11 luglio 1992, n. 333 (convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359) è stata elevata la misura del predetto canone nel quadro di una manovra di risanamento della finanza pubblica.

2. Evoluzione del quadro comunitario

L'esigenza di un adeguamento del contesto organizzativo e normativo dei settori considerati – già presente per il complessivo assetto dei servizi – viene accresciuta dal consolidarsi di alcuni principi ed orientamenti a livello comunitario. Viene in particolare evidenziata, in tale sede, la necessità – comune ad entrambi i settori – di una netta separazione tra funzione di controllo pubblico e di erogazione del servizio. Per quel che concerne la prestazione del servizio, poi, l'indirizzo è quello di lasciare in regime di libera concorrenza la maggior parte possibile del settore, fissando, ove esiste la necessità di un servizio pubblico, obblighi comuni e garanzie adeguate per gli operatori.

Per quel che concerne il settore postale, in particolare, nella prospettiva di definire un'unica politica comunitaria, sono stati enucleati alcuni indirizzi di fondo, alla cui definizione si è pervenuti dopo la elaborazione di un "Libro verde" sullo sviluppo dei servizi postali comunitari ed una comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo.

Tra gli obiettivi principali della Comunità, oltre alla garanzia di un servizio postale a livello universale, figura la graduale e controllata liberalizzazione del mercato, la previsione di un regime tariffario per il servizio universale orientato sui costi, la trasparenza delle sovvenzioni, l'armonizzazione delle norme tecniche, la separazione delle funzioni di regolamentazione da quelle operative, la tutela degli utenti e dei lavoratori del settore, la considerazione degli obiettivi di coesione.

Per quel che concerne il settore delle telecomunicazioni, con una serie di atti comunitari si sono poste le premesse per una progressiva liberalizzazione ed armonizzazione dei servizi, ritenuta elemento basilare dello sviluppo delle telecomunicazioni, anche in considerazione dei progressi della tecnica e delle esigenze del mercato. Elementi portanti di tale politica comunitaria sono la separazione delle funzioni di controllo da quelle di gestione, la progressiva liberalizzazione della prestazione del servizio e dell'accesso alle infrastrutture nei vari settori dei servizi di telecomunicazione.

Vengono in tal modo attuate le linee direttrici della Commissione sull'attuazione del "Libro verde" sullo sviluppo di un mercato comune di servizi e

apparati di telecomunicazioni. In tale ottica si pone, altresì, il “Libro verde” sulle telecomunicazioni via satellite, diretto a superare la frammentazione del settore in ambito comunitario. Nella prospettiva della liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione, si è quindi pervenuti, nel corso del 1994, all’elaborazione di un apposito “Libro verde”.

3. Verso un nuovo assetto dei settori in esame

Fin dalla IX legislatura, sulla spinta della progressiva definizione di un chiaro indirizzo comunitario e dell’esigenza di recuperare efficienza nella prestazione del servizio, anche in vista della più marcata integrazione comunitaria prevista per il 1993, viene avviato un faticoso processo di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e dell’assetto organizzativo dei settori delle poste e delle telecomunicazioni, con la presentazione di alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare, dei quali, peraltro, non viene avviato l’esame.

Nel corso della X legislatura sono presentati cinque progetti di legge per il riordino dei settori postale e delle telecomunicazioni, di cui due di iniziativa governativa, diretti, rispettivamente, uno alla riforma del Ministero e del settore postale in genere, ed uno al riassetto del settore delle telecomunicazioni. I progetti di legge di iniziativa parlamentare in materia (due alla Camera ed uno al Senato) vengono esaminati congiuntamente con le iniziative governative. Di queste ultime, una soltanto viene approvata definitivamente, divenendo la legge 29 gennaio 1992, n. 58 (con assorbimento della proposta di legge di iniziativa parlamentare in materia) relativa al riassetto del settore delle telecomunicazioni.

L’altro progetto di legge di iniziativa governativa, recante la riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (presentato nel mese di maggio 1989), viene esaminato a lungo presso la competente commissione che, peraltro, non giunge a licenziare un testo per l’esame da parte dell’Assemblea, prima del termine della legislatura. Le linee di riforma sono quelle di una ridefinizione delle competenze del Ministero, cui viene attribuito un ruolo di programmazione, indirizzo e controllo, mentre la gestione del servizio postale viene demandato ad apposita azienda pubblica.

In conclusione, un reale impulso ai lavori parlamentari si riscontra solo in presenza di progetti di legge di iniziativa governativa. Non sembra modificarsi la tendenza alla preferenza per l’iniziativa governativa nell’XI legislatu-

ra che, anzi, a fronte di sei progetti di legge (tra Camera e Senato), registra l'approvazione definitiva dei soli due atti di iniziativa governativa, costituiti, peraltro, da decretazione d'urgenza.

Viene svolta, altresì, nell'arco di due legislature, la X e la XI, una approfondita attività conoscitiva da parte del Parlamento per l'acquisizione di elementi utili alla definizione della nuova cornice legislativa; in particolare per appurare nel complesso l'efficienza e l'efficacia di azione delle aziende pubbliche nel settore dei servizi postali e delle telecomunicazioni. L'attività conoscitiva, se pure non si è concretata nell'adozione di un documento conclusivo, ha tuttavia consentito al Parlamento di acquisire e vagliare una notevole quantità di elementi conoscitivi, senz'altro utili per una successiva riforma del settore.

Una seconda indagine conoscitiva si è incentrata sui due temi fondamentali della riforma dell'Amministrazione postale e del Ministero, da un lato, e del riassetto delle telecomunicazioni, dall'altro. Il primo tema, sembra proseguire il "ragionamento" condotto dalla precedente indagine per concludere che il recupero di efficienza dell'azione passa necessariamente per una riforma del Ministero e dell'Amministrazione P.T. e, quindi, verificare e vagliare le possibili soluzioni. Il secondo tema di indagine, quello del riassetto del settore delle telecomunicazioni, presenta delle specifiche peculiarità, trattandosi di un processo già deciso da una legge (la legge n. 58 del 1992, di cui si dirà più oltre) approvata di recente che, in vista di tale obiettivo, prevede alcuni passaggi procedurali ben definiti. La specificità di tale filone dell'indagine risiede proprio nel suo seguire, quasi per ogni singola fase, la procedura di riassetto già definita da una legge precedente. Ciò consentirà di recuperare una qualche forma di controllo parlamentare su una procedura che in larga parte si snoda in altre sedi.

Un ulteriore effetto, inoltre, è quello di rendere edotto l'organo parlamentare delle questioni (emergenti nel corso dell'indagine) che possono incidere sul processo di riassetto e che poi – come in effetti è accaduto – potrebbero richiedere un nuovo intervento legislativo.

4. Riorganizzazione dei settori considerati e normativa sulle privatizzazioni

Il disegno di complessiva riforma dei due settori si intreccia con il filone normativo delle privatizzazioni. La legge di conversione del decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386 (legge 29 gennaio 1992, n. 35), provvedimento che disciplina le privatizzazioni delle imprese pubbliche, è contemporanea alla legge 29 gennaio 1992, n. 58, di riassetto del settore delle telecomunicazioni.

Tale disciplina, che trae origine da un'iniziativa governativa, definisce solo una fase iniziale del riordino, diretta, progressivamente, all'accorpamento degli operatori del settore in un unico gestore e, quindi, definiti i criteri di riassetto, alla disciplina delle tariffe e al trasferimento del personale.

Non appare centrale il ruolo del Parlamento in questa fase, riservando espressamente la legge una funzione di indirizzo sull'attuazione della procedura al Ministro di settore o al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). A successive determinazioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica, infatti, la legge n. 58 del 1992 demanda la fissazione dei criteri e delle articolazioni procedurali del riassetto, che dovrà culminare con una riduzione della presenza pubblica nel settore.

Alle competenti Commissioni parlamentari viene peraltro riservata, dalla legge n. 58 del 1992, una funzione conoscitiva e di controllo sulla procedura di riordino, anche se con un ambito estremamente circoscritto, limitato alla delibera già adottata dal CIPE.

Il controllo parlamentare viene comunque agevolato anche dallo svolgimento di un'indagine, avviata dalla competente Commissione della Camera, per assumere elementi conoscitivi sul riassetto.

Per quel che concerne il settore postale, la procedura di trasformazione in società per azioni (s.p.a.), finalizzata alla dismissione delle partecipazioni nelle società derivanti dalla trasformazione, nonché all'alienazione e alla gestione economica dei beni patrimoniali dello Stato, viene dettata dal predetto d.l. 386 del 1991, che impone la trasformazione in s.p.a. anche delle aziende autonome, oltre che degli enti pubblici economici e degli enti di gestione.

Sull'originario procedimento, in attuazione del d.l. 386 del 1991, si innesta un sub-procedimento originato dalla opportunità di una più meditata analisi delle soluzioni, che si articola nelle seguenti fasi: il Governo ritira il piano già presentato; viene costituita una commissione ministeriale con funzioni di studio e propositive; segue un vaglio parlamentare sulle proposte conclusive della commissione ministeriale; il Parlamento, reso edotto delle possibili soluzioni, formula precisi indirizzi all'esecutivo.

Si tratta di una procedura difforme da quella prevista in origine dal d.l. 386 del 1991 per le privatizzazioni, la cui complessità ha del resto determinato una successiva revisione legislativa in materia, ad opera del d.l. 333 del 1992 (convertito con modificazioni dalla legge n. 359 del 1992), che esclude le aziende autonome. Tale stratificazione legislativa, pertanto, rende non più praticabile, per la trasformazione dell'Amministrazione postale, il percorso previsto dalla normativa per le privatizzazioni.

Per le telecomunicazioni, invece, l'intreccio tra la normativa di settore e le privatizzazioni è complesso.

Dopo la modifica delle procedure già previste dal d.l. 386 del 1991, ad opera del d.l. 333 del 1992, infatti, nel mese di novembre 1992, il Governo presentava al Parlamento un programma di riordino delle partecipazioni pubbliche (con particolare riferimento ad IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL ed INA). Tra le partecipazioni di cui si prevede la cessione, il settore delle telecomunicazioni viene indicato tra quelli destinate a rimanere in mano pubblica con partecipazioni di alta significatività, ma, comunque, tendenzialmente minoritarie.

Sulla scorta quindi di procedure e modalità per procedere alla dismissione delle partecipazioni pubbliche nelle società derivanti dalla trasformazione di enti pubblici (stabilite con delibera del CIPE 30 dicembre 1992), sono state emanate – dapprima in data 30 giugno 1993 e successivamente (ad integrazione della precedente) in data 15 ottobre 1993 – apposite direttive del Presidente del Consiglio dei ministri per accelerare le procedure di cessione delle predette partecipazioni statali.

Di particolare rilievo – ai fini dell'individuazione di una specifica peculiarità del processo di privatizzazione delle telecomunicazioni nell'ambito delle dismissioni pubbliche in genere – appare l'accavallarsi dei termini previsti da tali atti di indirizzo. Fin dalla prima direttiva del giugno 1993, infatti, si dispone l'avvio delle procedure di dismissione – per tutti i settori delle partecipazioni pubbliche, senza distinzione – entro il termine di trenta giorni dalla data della direttiva. Tra gli indirizzi formulati dal Governo, in attuazione della legge n. 58 del 1992 si prevede, invece, il termine ultimo del 30 settembre 1994 per l'accorpamento in un unico gestore dei servizi di telecomunicazione. I termini già previsti dalla direttiva del giugno 1993 sono stati riprodotti dalla direttiva dell'ottobre 1993, che prevede la costituzione di un Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia incaricato, fra l'altro, di predisporre un calendario delle privatizzazioni, previa individuazione delle priorità. Indirizzo di fondo della direttiva è quello della dismissione delle partecipazioni mediante collocamenti pubblici che, fra l'altro, favoriscano la diffusione dei titoli ed evitino concentrazioni significative.

5. Il riassetto dei settori delle poste e delle telecomunicazioni

La fase di riordino culmina, per il settore postale, con il decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487 (convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio

1994, n. 71) (2), recante sia la trasformazione dell'Amministrazione P.T. che il riordino del Ministero. L'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è trasformata in un ente pubblico economico (Ente poste italiane) cui è affidata la gestione in termini privatistici ed imprenditoriali del servizio. Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, privato di ogni compito di natura gestionale, conserva solo funzioni pubbliche di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento sui settori delle poste e delle telecomunicazioni. Viene quindi attuata la piena separazione delle funzioni più prettamente pubblicistiche di controllo, riservate al Ministero, da quelle gestionali, demandate ad un soggetto operante in regime di diritto privato.

È da rilevare che, alla lunga fase di preparazione, che ha visto un significativo ruolo di indirizzo del Parlamento, corrisponde un iter piuttosto rapido per la conversione del decreto legge. L'opportunità del ricorso alla decretazione d'urgenza era già stata prospettata nello studio predisposto dalla commissione ministeriale incaricata di approfondire la materia. Lo strumento legislativo, in particolare, veniva sollecitato per superare l'ostacolo derivante dalla inapplicabilità, al settore postale, della procedura di trasformazione prevista dal d.l. 333 del 1992 (convertito con modificazioni dalla legge n. 359 del 1992) in materia di dismissione di partecipazioni pubbliche.

L'assetto raggiunto è peraltro transitorio e sembra orientato ad agganciare le vicende dell'ente alla disciplina prevista per la dismissione delle partecipazioni pubbliche. La veste giuridica prescelta non significa infatti abbandono della prospettiva di costituire una società per azioni, ma solo lo strumento più idoneo per gestire, in tempi ragionevolmente brevi e senza traumi, una complessa transizione. Viene infatti previsto un termine di medio periodo (31 dicembre 1996) entro il quale l'ente pubblico deve essere trasformato in società per azioni con apposita delibera CIPE. Si tratta, tuttavia, di una procedura per la quale non è espressamente richiamata la normativa vigente per le privatizzazioni. Quel che preme rilevare, e che differenzia detta procedura da quella in genere applicata (in base al d.l. 333 del 1992) al processo di privatizzazione, è la previsione legislativa di un passaggio parlamentare consistente nella espressione di un parere preventivo sullo schema di delibera del CIPE da parte delle competenti Commissioni parlamentari dei due rami del Parlamento. Al riguardo, il d.l. 333 del 1992 prescrive un mero obbligo di

(2) Che reitera il precedente d.l. 30 settembre 1993, n. 390, di identico contenuto, decaduto per mancata conversione nei termini costituzionali.

preventiva comunicazione alle Camere da parte del CIPE, da attuare con un anticipo di almeno quindici giorni.

Né quello cui si è accennato è il solo vaglio parlamentare richiesto dalla disciplina di riordino del settore postale, dato che è previsto dal decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, istitutivo dell'Ente poste italiane, anche un obbligo del Governo di riferire al Parlamento sull'andamento del processo di trasformazione. Detto obbligo, è più precisamente diretto a consentire una valutazione sui risultati economico-finanziari e sui livelli di qualità conseguiti nella gestione dei servizi a seguito della trasformazione dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni in ente pubblico economico.

Per quel che concerne le telecomunicazioni, invece, il completamento delle fasi procedurali di riordino, previste dalla legge n. 58 del 1992, ha reso necessario un successivo intervento legislativo, attuato con decretazione d'urgenza. Il decreto legge 10 novembre 1993, n. 444 (convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1993, n. 531), che prevede misure già auspiccate dal CIPE in sede di determinazione dei criteri di riassetto del settore, essenzialmente definisce la questione della posizione debitoria dell'IRI, nei confronti del Tesoro, conseguente al trasferimento a tale gruppo dei beni già appartenenti alla disciolta Azienda pubblica (ASST). L'opportunità di un nuovo intervento legislativo si era già manifestata nell'ambito dell'indagine conoscitiva condotta dalla IX Commissione della Camera, nel corso della quale erano emerse alcune problematiche, connesse all'attuazione della legge n. 58 del 1992, superabili solo con il ricorso ad un apposito strumento legislativo. È significativo che, scelto dall'esecutivo il ricorso alla decretazione d'urgenza, il relativo iter parlamentare sia stato piuttosto rapido e le modifiche apportate in sede di conversione limitate.

Mentre per il settore postale la veste giuridica dell'ente pubblico economico costituisce il punto di arrivo, sia pure per un periodo transitorio predefinito per legge, nel settore delle telecomunicazioni il processo di accorpamento nel gestore unico, conclusosi solamente nel mese di maggio 1994 con la fusione dei precedenti gestori in Telecom Italia, costituisce il punto di avvio di un ulteriore processo disciplinato dalla normativa generale in materia di dismissioni pubbliche, pienamente applicabile al c.d. processo di privatizzazione delle telecomunicazioni.

In connessione, peraltro, con il processo di riordino e di privatizzazione delle partecipazioni statali si pone, in generale, la questione dell'adeguamento del sistema di regolazione e controllo (in precedenza svolto da pubbliche amministrazioni), sulle imprese esercenti servizi pubblici. Il tema dell'istitu-

zione di un nuovo soggetto pubblico autonomo di regolazione dei servizi di pubblica utilità ⁽³⁾ si pone e si sviluppa in stretta relazione con il procedere del c.d. processo di privatizzazione delle partecipazioni statali. La disciplina specifica in materia, unitamente a quella delle privatizzazioni, concerne direttamente il settore delle telecomunicazioni, la cui valenza strategica nell'ambito del programma di dismissioni pubbliche, veniva sottolineata già nel documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche presentato dal Governo nel novembre 1992 ⁽⁴⁾.

Il settore postale, per il quale, data la sua attuale configurazione giuridica di ente pubblico economico, ancora non è applicabile il regime di cui al decreto legge n. 332 del 1994 ⁽⁵⁾, ha una sua specifica forma di garanzia. Tale obiettivo viene perseguito mediante la definizione di una carta del servizio pubblico postale che trova sede (per espressa disposizione della legge istitutiva) nel contratto di programma diretto a regolare l'attività dell'ente e i reciproci obblighi e diritti tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e l'Ente poste italiane.

Sono in particolare definiti in via legislativa i contenuti della carta per quanto concerne le obbligazioni dell'ente in ordine ai livelli qualitativi del servizio, all'parità di trattamento tra gli utenti, all'informazione ed all'accesso, nonché alla semplificazione delle procedure e alle forme di reclamo.

Si tratta di aspetti sui quali si è svolta una forma di controllo parlamentare in sede di espressione del prescritto parere sullo schema di contratto di programma. Tuttavia, il tema della effettiva congruità e coerenza di detta tutela tornerà di attualità in sede di trasformazione in s.p.a. dell'Ente poste italiane, dato che la conseguente variazione nell'assetto istituzionale ed organizzativo e, di conseguenza, la differente disciplina applicabile, renderà necessario un apposito intervento del legislatore, almeno per le ipotesi di liberalizzazione dei servizi.

⁽³⁾ Il tema della costituzione di apposite Agenzie o di *Authority*, è trattato in modo specifico nel rapporto "Il processo normativo nel settore dell'energia elettrica" di Marco D'Orta, cui si rinvia per tale aspetto.

⁽⁴⁾ Tale rilievo trova un'ulteriore conferma nel d.l. 31 maggio 1994, n. 332 (conv. dalla legge n. 474/1994), che, nel fissare le procedure per accelerare le dismissioni delle partecipazioni pubbliche, pone le società del settore tra quelle per le quali può essere prevista l'attribuzione di poteri speciali al Ministro del tesoro, prima di ogni atto che determini la perdita del controllo pubblico.

⁽⁵⁾ Il d.l. 31 maggio 1994, n. 332 (conv. dalla legge n. 474/1994), subordina tale processo alla creazione di organismi indipendenti per la regolarizzazione delle tariffe e per il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico. La disciplina predetta concerne solamente le alienazioni delle partecipazioni, dello Stato e di enti pubblici, in società per azioni; non appare quindi applicabile all'Ente poste italiane.