

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXIII
N. 1

RELAZIONE SULL'ANDAMENTO DEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE DELL'ENTE POSTE ITALIANE

*(Articolo 8, comma 5, del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487,
convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71)*

***Presentata dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni
(MACCANICO)***

Trasmessa alla Presidenza il 20 dicembre 1996

PAGINA BIANCA

INDICE

Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 5, della legge 29 gennaio 1994, n. 71, sull'andamento del processo di trasformazione e di risanamento del- l'Ente poste italiane	Pag.	7
Risultati economico-finanziari	»	9
Stato patrimoniale iniziale	»	12
Qualità	»	12
Riorganizzazione	»	14
Investimenti	»	15
Conclusioni	»	15

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
SULL'ANDAMENTO DEL PROCESSO
DI TRASFORMAZIONE E DI RISANAMENTO
DELL'ENTE POSTE ITALIANE

PAGINA BIANCA

Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 5, legge 29 gennaio 1994, n. 71, sull'andamento del processo di trasformazione e di risanamento dell'Ente Poste Italiane

La legge 71 del 1994 ha previsto all'art.1 la trasformazione dell'Amministrazione postale in un ente pubblico economico ed ha altresì fissato un traguardo temporale - il 31 dicembre 1996 - per la ulteriore trasformazione dell'E.P.I. in società per azioni con l'obiettivo di favorire la massima diffusione delle quote azionarie tra i risparmiatori.

A questo riguardo, il disegno di legge collegato alla legge finanziaria attualmente in discussione prevede il differimento del termine per la trasformazione al 31 dicembre 1997.

La citata legge aveva indicato come obiettivi principali il risanamento economico finanziario dell'Ente, il ristabilimento dei livelli qualitativi dei servizi da fornire in linea con la media europea ed infine una ristrutturazione dell'assetto organizzativo interno di riferimento.

Al riguardo il Ministero P.T. ha svolto nell'ultimo anno e mezzo, a partire cioè dalla firma del Contratto di Programma (17 gennaio 1995), un'azione di vigilanza e di continuo richiamo all'E.P.I. circa il rispetto degli obiettivi sopra descritti, pur dovendo considerare in merito i tempi necessari per la messa a regime delle modalità di esercizio di tali funzioni nell'ambito di una struttura ministeriale che mai, prima, aveva svolto tali compiti.

E' innegabile, d'altra parte, lo sforzo al quale e' stata sottoposta una struttura così grande e complessa nel periodo a partire dal 1994 nonché la limitatezza del periodo concesso per il completamento di tutti gli interventi da attuarsi nell'ambito delle specifiche aree funzionali dell'azienda.

La sfida non esplicita ma più significativa che l'attuazione della legge 71 ha richiesto e sta richiedendo all'Ente e' sicuramente quella di trasformare la cultura aziendale indirizzandola verso modelli di comportamento caratterizzati da una forte responsabilità sui risultati a tutti i livelli.

In questa direzione la separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo attribuite al Ministero e quelle di gestione proprie dell'Ente, l'individuazione precisa dei compiti del gestore pubblico contenuta nel Contratto di Programma e l'adozione della Carta della Qualità dei Servizi (adottata dall'EPI il 30 ottobre 1995), altro strumento fondamentale per realizzare un chiaro quadro di riferimento per l'utenza del settore, hanno costituito un significativo impulso ad una prima fase di realizzazione verso il perseguimento degli

obiettivi della legge 71/94, così come di tutti gli impegni assunti, nel frattempo, dall'EPI.

Sebbene la situazione economico-finanziaria di partenza, dopo la riforma introdotta dalla legge 71/94, si sia mostrata ampiamente deficitaria, il progetto di trasformazione ha aperto una opportunità strategica di riorganizzazione e di rilancio già colta da consimili organizzazioni di altri paesi.

A tale riguardo, giova ricordare che, sin dalla redazione del "Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali" (11 giugno 1992), anche la Commissione delle Comunità europee sosteneva la indispensabilità di un rapido ed incisivo intervento nel settore postale, che quindi l'Italia può testimoniare di aver concretamente intrapreso, con la gestione del processo di graduale trasformazione e riorganizzazione dell'operatore postale.

Pur senza entrare nello specifico dell'approccio comunitario, va sottolineata l'importanza che la Commissione annette al duplice aspetto da un lato dello sviluppo dei servizi postali e dall'altro dell'applicazione al settore delle regole di concorrenza, aspetti questi giudicati inscindibili. Tale particolare attenzione appare già intrinsecamente rilevabile dal fatto che la Commissione ha inteso presentare al Consiglio una "Comunicazione su un insieme di misure proposte per lo sviluppo dei servizi postali" contenente una "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e al miglioramento della qualità del servizio" ed un "Progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale".

In tutti questi documenti si riconosce l'essenzialità di un efficace intervento di riorganizzazione degli operatori postali anche a tutela del livello occupazionale da essi finora garantito in perfetta e piena coerenza con gli sforzi di indirizzo strategico realizzati dal Ministero nel nuovo ruolo assunto a partire dai primi mesi del 1995.

La trasformazione deve porsi in questa ottica come progetto di medio-lungo termine per rispondere alla necessità di accelerare il risanamento e di migliorare la qualità dei servizi, realizzando il contestuale sviluppo della struttura aziendale.

La nuova architettura, cui dovrebbe tendere l'operatore postale, dovrebbe essere in grado di determinare minori vincoli nella gestione della riorganizzazione del complesso apparato aziendale e, in conseguenza di ciò, fornire chiarezza circa gli obiettivi strategici da perseguire.

A tali principi è stata ispirata l'azione del Ministero P.T. sia nelle fasi di predisposizione del Contratto di Programma e della Carta della Qualità, sia nelle fasi di loro implementazione.

Diviene in tal modo possibile porre in essere le condizioni per la realizzazione di un modello organizzativo strutturato rispetto ai mercati di riferimento.

RISULTATI ECONOMICO-FINANZIARI

Circa i risultati economico-finanziari occorre premettere che per quanto attiene ai dati consuntivi relativi agli esercizi 1994-1995, sembra necessario osservare che nel bilancio 1995, approvato con delibera n. 40/96 del C.A. sono rappresentati i seguenti dati di sintesi:

	1995	1994 (*)	diff. 95/94
<i>RICAVI</i>			
* operativi	11.478	10.714	764
* altri ricavi	522	1.377	- 855
<i>Totale ricavi</i>	12.000	12.091	- 91
<i>COSTI PRODUZIONE</i>			
* personale	9.563	10.118	- 556
* acquisto di beni e servizi	2.261	2.050	212
subtotale	11.824	12.168	-344
* ammortamenti + accantonamenti	768	461	308
<i>Totale costi</i>	12.593	12.629	- 36
<i>Diff. Valori costi Prod.</i>	-593	-538	- 55
<i>Proventi ed oneri finanziari</i>	- 283	- 240	- 43
<i>Proventi ed oneri straordinari</i>	57	93	- 36
<i>TOTALE</i>	- 819	- 684	-135

(*) dati elaborati da EPI con modalità sperimentali

Riguardo ai risultati preventivati per l'esercizio 96, sulla base delle proiezioni al 31.12.1996 fornite dall'Ente ai sensi dell'articolo 5 comma 2 del contratto di programma, applicando le nuove procedure contabili, si hanno i seguenti risultati economici di sintesi:

Fonte Ente Poste	Proiezione al 31.12.1996 elaborata al 30.6.1996	Proiezione al 31.12.1996 elaborata al 30.9.1996
Ricavi della Produzione	11.551.000 Milioni	11.312.000 Milioni
Compensazioni dello Stato	681.000 Milioni	720.000 Milioni
Costi della Produzione	-12.850.000 Milioni	-12.831.000 Milioni
Proventi ed oneri finanziari	- 216.000 Milioni	- 279.000 Milioni
Gestione case Economiche	596.000 Milioni	952.000 Milioni
Contributi e prov. Straord.	159.000 Milioni	297.000 Milioni
Perdita di Esercizio	675.000 Milioni	780.000 Milioni

In merito a quanto sopra rappresentato si evidenzia:

a) L'Ente Poste ritiene, secondo quanto affermato nel documento contenente la proiezione elaborata al 30 settembre, che la perdita prevista su base previsionale di 780 miliardi sia imputabile ai seguenti fatti gestionali:

- il blocco della prevista manovra tariffaria che, secondo le stime dell'Ente, produrrà minori introiti per circa 700 miliardi;

- il minore riconoscimento delle compensazioni finanziarie dovute all'Ente sulla base di quanto disposto dal Contratto di Programma. In tale ottica, va precisato che nel documento di pre-consuntivo di cui trattasi l'Ente Poste informa di aver già adottato tutti i provvedimenti contenuti nel disegno di legge finanziaria per il 1997, tra i quali spicca il riconoscimento di solo 1.200 miliardi quale importo dovuto all'Ente a titolo di compensazioni a fronte dei 2100 richiesti.

b) Da un punto di vista gestionale sembrano meritevoli di attenzione i seguenti aspetti:

- L'andamento dei ricavi della produzione che, sempre sulla base dei dati forniti dall'Ente, si prevedono pari a 11.312.376 milioni, con un decremento complessivo di 239 miliardi rispetto alle stime del pre-consuntivo al 30 giugno, così ripartiti:

POSTALI	5.651.816	Milioni
BANCOPOSTA	5.095.944	Milioni
TELECOMUNICAZIONI	301.264	Milioni
ALTRI RICAVI	263.351	Milioni

In riferimento ai dati sopra descritti, il documento elaborato dall'Ente pone in rilievo quanto di seguito si rappresenta.

- Per quanto attiene i servizi postali, appaiono scarsamente dettagliate le informazioni relative ai volumi di traffico;
- I servizi di bancoposta sembrano registrare un andamento stabile, grazie anche alla vendita di nuovi servizi;

Anche il settore delle telecomunicazioni, dopo il noto periodo di grave, costante flessione, apparentemente dimostra una curva costante dei ricavi, anche se per il settore si nutrono ancora forti perplessità di nuova crescita.

- Il costo del lavoro che con 9,880 Mld (dato dell'Ente relativo alla proiezione al 30 settembre, contro i 10.088 miliardi previsti al 30 giugno) rappresenta l'87,34 % dei ricavi della produzione. A questo riguardo vanno segnalate le possibili difficoltà relative al trattamento di fine rapporto dei dipendenti EPI, stante la situazione della normativa vigente al riguardo ed i conseguenti rapporti anche finanziari tra EPI e Istituto Postelegrafonici (IPOST). In proposito, l'Ente Poste ha precisato di non effettuare alcun accantonamento al Fondo trattamento di fine rapporto in quanto l'onere che ne deriva è posto a carico dell'IPOST, cui l'Ente medesimo corrisponde un contributo mensile commisurato alle retribuzioni erogate.
- Gli ammortamenti che sono rappresentati in 376 Mld. vengono descritti come calcolati applicando le aliquote fiscali massime consentite e ritenute mediamente rappresentative della vita utile dei cespiti. In proposito, non appaiono sufficientemente chiare le metodologie adottate dall'EPI per l'individuazione dei cespiti cui essi sono riferiti;

- Si ritiene opportuno sottolineare che nel pre-consuntivo predisposto al 30 settembre, contrariamente a quanto rappresentato nel medesimo documento aggiornato al 30 giugno, non risultano descritti i dati concernenti lo stato patrimoniale ed il rendiconto finanziario.

Conclusivamente si può ritenere che alla luce delle sopracitate osservazioni, sembrano evidenti le perplessità in merito alla realizzabilità delle previsioni circa il raggiungimento del pareggio di risultato tra costi e ricavi alla data del 31 dicembre 1996.

STATO PATRIMONIALE INIZIALE

In merito allo stato patrimoniale iniziale si evidenzia che il bilancio relativo all'esercizio 1995 rappresenta il primo bilancio redatto secondo i principi degli artt. 2423 bis e seguenti del codice civile. In tal senso, le particolari operazioni di variazione dei valori patrimoniali e della loro nuova classificazione non possono limitarsi a semplici considerazioni di carattere contabile espositivo e, da questo punto di vista, è da ritenersi indispensabile una completa e razionale valutazione dei cespiti all'atto del passaggio dell'Ente in S.p.A. al fine di ottenere con la massima attendibilità l'ammontare dei conferimenti nonché l'esigenza che, nel corso del 1997, possa continuare l'attività di ricognizione e di classificazione dei beni, in modo da determinare con puntualità il valore complessivo del patrimonio.

QUALITÀ'

L'art. 8 comma 1 della richiamata legge istitutiva n. 71/94 individua nella qualità' un elemento di prioritaria importanza ai fini della trasformazione in S.p.A. dell'Ente. Sotto questo aspetto l'art.3 del contratto di programma fissa chiaramente gli obiettivi di recupero della qualità' dei servizi, gli strumenti per il loro raggiungimento e le relative scadenze.

Secondo quanto affermato dall'Ente nella "Relazione sulla qualità dei servizi nel 1995", gli obiettivi di qualità previsti al 31 dicembre 1995 e fissati dal citato contratto di programma risultano raggiunti limitatamente ai seguenti servizi:

- lettere ordinarie	volume corrisp. consegn.	obiettivo di qualità
città' per città'	96,7 %	85% del corriere entro 48 ore dall'impostazione
ambito nazionale	87,1 %	85% del corriere entro 72 ore dall'impostazione

Va sottolineato, al riguardo, che nel citato documento è stato fornito soltanto il dato sintetico nazionale, ma non è stata indicata l'evidenza dei dati disaggregati su base territoriale, come prescritto dall'art. 3, comma 5, del contratto di programma.

Per quanto concerne il servizio pacchi, invece, il dato fornito ha consentito di rilevare che l'obiettivo previsto dell'85% dal contratto di programma non risulta essere stato raggiunto alla data del 31.12.1995, tenuto conto che la percentuale dei pacchi recapitati entro il termine stabilito di 6 giorni dall'impostazione, sempre secondo l'EPI, è stato pari al 76%.

Tale risultato suscita, pertanto, delle perplessità sull'efficacia delle strategie aziendali che di fatto, nonostante il ricorso anche ad onerose campagne pubblicitarie, non sembrano aver consentito un effettivo recupero di competitività.

Strettamente collegato ai compiti e alle attività derivanti dalla legge 71/94, l'art. 4 del contratto di programma ha fissato in capo all'Ente l'obbligo di redigere, nel rispetto della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27.1.1994, la "Carta della qualità del servizio pubblico postale", emanata dal C.A. dell'Ente con la delibera n. 68 del 30 ottobre 1995.

Il più volte citato art. 4 del contratto di programma ha inoltre individuato ulteriori impegni per i quali, entro il 31 dicembre 1996, debbono essere assicurate le condizioni operative e organizzative di applicabilità.

RIORGANIZZAZIONE

Tra gli impegni posti a carico dell'Ente dalla legge istitutiva 71/94 e richiamati nel contratto di programma, assumono particolare rilievo quelli legati alla riorganizzazione dei servizi ed al riassetto del personale.

Per quanto concerne le tematiche legate al personale, si richiama l'attenzione sul fatto che, in ottemperanza all'art.5 del contratto di programma, l'Ente predispose un piano di gestione delle risorse umane 1995/1996 secondo il quale avrebbero dovuto essere state avviate le procedure volte a realizzare la ristrutturazione organizzativa e il riassetto dell'organico dipendente, in un'ottica di graduale contenimento del disavanzo.

Secondo le indicazioni fornite dall'Ente nel citato documento, il fabbisogno operativo a regime per le varie funzioni e mansioni dovrebbe attestarsi a fine 1996 a circa 178.000 unità, rispetto alla situazione di partenza valutata a fine 1994 che vedeva circa 204.000 unità così ripartite:

<i>AREA</i>	<i>UNITA' APPLIC.</i>
Quadri	15.500
Operativa	161.408
Base	27.092

Sull'argomento, considerato che il piano elaborato dall'Ente evocava l'avviamento di procedure volte a realizzare la ristrutturazione organizzativa ed il riassetto dell'organico dipendente, questo Ministero non ha mancato di evidenziare osservando: non sufficientemente definita una programmazione dei tempi di intervento per la redazione del piano di riorganizzazione utile a esplicitare:

- i criteri e le logiche dell'analisi dei processi operativi;
 - un'ipotesi di organico tipo, per le diverse realtà periferiche in funzione della situazione del traffico postale e delle prospettive di innovazione tecnologica;
 - i criteri e le logiche della revisione dei processi amministrativi;
- non sufficientemente giustificata l'ipotesi della determinazione del fabbisogno degli organici di circa 178.000 unità.

INVESTIMENTI

Ai fini del conseguimento dei risultati fissati dall'art. 3 del contratto di programma, l'Ente Poste si è impegnato a:

- investire in attività di ricerca e sviluppo di nuovi prodotti e servizi e dei propri processi produttivi e gestionali;
- investire in servizi informativi automatizzati e nella rete di telecomunicazioni;
- investire in progetti speciali di logistica postale integrata;
- investire in attività e servizi finanziari ed assicurativi.

In merito agli investimenti per la cui copertura finanziaria era prevista l'utilizzazione dei fondi assegnati alla ex Amministrazione delle Poste dalle leggi 39/82 e 887/84, si precisa che le disponibilità residue di 1725 miliardi riguardavano i settori seguenti:

- telecomunicazioni
- infrastruttura informatica
- automazione del Bancoposta
- automazione aziendale

Complessivamente dei 1725 Mld di investimenti previsti sono stati già impegnati o sono in corso di impiego 821,2 Mld di cui 32,2 già destinati ad appalti aggiudicati.

CONCLUSIONI

In merito ai risultati economico-finanziari non vi è dubbio che è stato raggiunto l'obiettivo di un generale miglioramento.

Rimangono tuttavia alcune perplessità circa la durevolezza dei risultati di miglioramento raggiunti a causa di tre principali fenomeni:

- la flessione dei volumi di attività con conseguente tendenziale calo, anche prospettico, dei ricavi di vendita;
- la sostanziale invarianza e rigidità della struttura dei costi dell'Ente che, rappresentata per oltre l'85% dal costo del lavoro sostanzialmente fisso, denuncia l'enorme vischiosità operativa dell'Azienda;
la natura di parte dei ricavi correlati alla negoziazione dell'attività con altri organi della pubblica amministrazione, che comporta di fatto una riduzione dell'area delle logiche di mercato.

In merito alla qualità dei servizi si deve segnalare un tendenziale miglioramento, da riferire anche all'opera di sensibilizzazione della struttura aziendale.

Al riguardo, peraltro, sono da registrare significativi ritardi dell'Ente soprattutto nella rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di qualità indicati dal Contratto di Programma.

Comunque, l'azione di governo dell'Ente, tenuto conto dei risultati raggiunti in questi tre anni, dovrà continuare ad ispirarsi ai fondamentali principi contenuti nella legge n. 71 del 1994, da tradurre operativamente nel previsto piano di riassetto triennale, nonché nel nuovo contratto di programma.

Il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni
(Antonio Maccanico)

A. Maccanico