

- lo studio delle cause generatrici delle suddette disfunzioni;
- l'ideazione di una razionale politica delle risorse umane;
- la realizzazione di un sistema contabile, improntato alla trasparenza e alla tempestività della registrazione centralizzata dei fatti contabili e caratterizzata dalla introduzione della contabilità analitica e dell'inventariazione dei beni (Cfr. all. 2.13);
- la creazione di una struttura abilitata allo "studio, ricerca e sviluppo";
- l'esistenza di un moderno sistema di "internal auditing", specie per quanto attiene all'audit finanziario;
- la modificazione dell'organizzazione nell'ottica della sburocratizzazione dell'apparato;
- l'elaborazione di un proficuo processo produttivo ;
- la tempestiva informatizzazione in rete dei principali centri operativi (Milano, Torino, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo) ;
- la riqualificazione del personale mediante un adeguato sistema di formazione continua (del budget di £.200 mld. sono stati spesi solo 20 mld.);
- l'elaborazione di una strategia aziendale atta alla riconquista del mercato postale ed al suo ampliamento, mediante il miglioramento della qualità dei servizi.

In proposito, va segnalato che l'Ente per procedere all'elaborazione del "Piano d'impresa" e alla riorganizzazione strutturale ha incaricato nel 1997 cinque società di consulenza, a comprova dell'incapacità di analisi manageriale da parte delle strutture interne, malgrado l'esistenza di 10 Aree di staff (per la parte contrattuale Cfr. paragrafo 7 lett. f).

A titolo emblematico, è sufficiente menzionare che, malgrado l'avvenuta trasformazione in ente pubblico economico (1 gennaio 1994), l'Ente non ha provveduto a revisionare le modalità di pagamento degli emolumenti versati al personale, **attuato ancora con il sistema dell'imbustamento**, cioè della corresponsione in danaro contante dovuto a circa 190 mila dipendenti (esclusi i dirigenti) con pesanti oneri amministrativi, quando da parte degli altri organismi, pubblici e privati, i versamenti omologhi sono eseguiti mediante accreditamento su c/c bancario o postale.

Analoghe negative considerazioni investono la diffusione del "postcard", a causa dei molteplici inconvenienti lamentati dalla clientela e delle ulteriori disfunzioni del servizio accertate dall'area "internal auditing" di cui sarà riferito in prosieguo¹⁵, mentre le "file" allo sportello sono calcolate mediamente dall'ISTAT in 40 minuti.

2.19 In tale contesto, la gestione dell'Ente da un lato produce la **"sterilizzazione"** del processo di privatizzazione sostanziale e dall'altro la **"riproduzione"** dell'ormai obsoleto sistema delle partecipazioni statali, destinato alla soppressione in virtù del nuovo orientamento assunto con la legge 35/1992, con cui è stato convertito il DL 386/1991 e leggi successive.

La Corte ha l'obbligo di rilevare che la politica di privatizzazione delle aziende a capitale pubblico viene alterata o, comunque, affievolita nella sua "effettività" in presenza di organismi non attrattivi sul mercato dei capitali, mentre la creazione di nuove società per

¹⁵ In termini di qualità gli obiettivi della Postcard non sono ancora stati conseguiti come risulta dalla Verifica sul Servizio di Portafoglio Elettronico, eseguita dall'Area Internal Auditing (Audit A002/96): secondo cui "la procedura Postcard nel suo insieme risulta essere scarsamente affidabile, in quanto è lecito affermare che in pratica non esiste un sistema di controllo interno in grado di garantire la sicurezza del sistema. Anche la qualità del servizio in termini di efficienza risulta essere decisamente carente".

azioni, (come ad esempio della Società Poste-Vita, riproduttiva in parte dell'Istituto Nazionale Assicurazioni) che dovrebbero operare in settori da tempo rimessi all'iniziativa privata, complica il processo di esitazione sul mercato di quote azionarie, come dimostra l'esperienza delle Ferrovie dello Stato.

2.20 Ultimo profilo da analizzare attiene alla compatibilità dell'attuale configurazione giuridica e finanziaria dell'Ente di fronte alle regole comunitarie, di cui si tratterà in prosieguo, stante da un lato la rilevanza delle erogazioni statali non comunicate alla Commissione Europea, come invece prescrive l'art. 93 del Trattato C.E. e dall'altro il rispetto delle regole di concorrenza per i servizi non riservati. A ciò aggiungasi che il finanziamento di 1.200 mld disposto con l'art.2, comma 21, della legge 23 dicembre 1996, n. 662¹⁶, in aggiunta a quello di 1.268 mld previsto dall'art. 7 della legge 71/94, sembra mal conciliarsi con l'orientamento dell'U.E. di voler compensare il "costo" del servizio universale con il conferimento all'Ente di altri compiti, tassativamente previsti dalla legge, in modo da consentire l'applicazione dei principi e dei criteri imprenditoriali, caratterizzanti le attività economiche pubbliche e private.

2.21 Le anzidette valutazioni e considerazioni sembrerebbero condivise, almeno nei più significativi profili, dal "vertice" dell'Ente, il quale si è espresso, in occasione della "pubblicazione di servizio" (le Po-

¹⁶ La disposizione prevede che "Per gli obblighi tariffari e sociali connessi ai servizi resi nel triennio 1994-1996, il compenso previsto dall'articolo 6 del contratto di programma vigente tra Ente Poste italiane e Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni è forfettariamente stabilito nella somma globale, relativa all'intero triennio, di lire 1200 miliardi. Tale somma sarà corrisposta all'Ente Poste italiane in sei quote annuali di lire 150 miliardi nel 1997 e di lire 210 miliardi annue nel 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. La somma predetta è comunque ad ogni titolo comprensiva di quanto dovuto all'Ente poste italiane per l'attività gestionale da quest'ultimo svolta a favore del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni negli esercizi 1994, 1995 e 1996, relativamente agli importi per i quali è stato chiesto il rimborso con quantificazione forfettaria.

ste Italiane: un'azienda in evoluzione), nel senso di dover coniugare le esigenze del servizio economico generale con il proprio sviluppo d'impresa.

A tal fine il "Piano di sviluppo" delle Poste dovrebbe essere caratterizzato, si cita testualmente¹⁷, da :

- "1. Unitarietà, equità, chiarezza e precisione nella gestione, aspetti questi irrinunciabili in un contesto evolutivo caratterizzato naturalmente da instabilità, turbolenza e incertezza.
- "2. Concentrazione sul "core business".
- "3. Internalizzazione delle attività strategiche.
- "4. Adozione concreta della programmazione e del controllo di gestione, definiti efficacemente nella contrattualistica per la dirigenza e per il personale in termini di obiettivi, misura dei risultati ed erogazione di retribuzioni variabili.
- "5. Sviluppo delle carriere basato sulla valutazione delle prestazioni (misurate dal controllo di gestione) e sul potenziale.
- "6. Evoluzione e valorizzazione del personale in senso manageriale, commerciale e professionale, anche con apporti provenienti dall'esterno.
- "7. Eliminazione delle problematiche di contrasto nelle relazioni industriali.
- "8. Ottimizzazione della struttura organizzativa con eliminazione delle ridondanze e delle attività che non producono valore aggiunto.
- "9. Prosecuzione e sviluppo dei progetti di innovazione tecnologica, tesi alla modifica strutturale dei processi e dei servizi in tutti i settori gestiti.

¹⁷Cfr. il volume pubblicato nel 1997- a cura del componente del CdA, Ing. Augusto Leggio, con la presentazione del Presidente dell'Ente, Prof. Enzo Cardi il quale definisce il volume "una sorta di vademecum la cui lettura è utile a chiunque abbia a cuore le sorti della nostra azienda."

“10. Riduzione dei costi dei processi di lavoro tramite minori spese sui conti, dismissioni esternalizzazioni di attività non strategiche, adozione generalizzata di gare comunitarie al doppio fine di pianificare correttamente la soddisfazione delle esigenze e di diminuire i costi, semplificazioni amministrative, eliminazione delle spese non direttamente connesse con i ricavi.

“11. Aumento dei ricavi tramite comportamenti commerciali nei settori in concorrenza ampliamento del portafoglio dei prodotti, incremento della qualità.

“12. Attuazione di iniziative internazionali e di alleanze strategiche.

“13. Sviluppo dei valori aziendali nel quadro dei valori promossi dalla Comunità Europea per quanto attiene i servizi di interesse economico generale.

Queste condizioni sono irrinunciabili per lo sviluppo delle Poste Italiane in un clima di serenità e di fiducia per il futuro.”

Trattasi, come è agevole constatare, di interventi più volte segnalati e sollecitati dalla Corte nelle precedenti relazioni, i quali, purtroppo, rimangono nel regno delle “buone intenzioni”, non avendo ricevuto, nella pratica, la necessaria attuazione.

Diviene difficile rinvenire traccia delle correlate misure nel “piano d’impresa”, approvato dal Cda nelle riunioni del 27-30 novembre 1997; misure da considerare quale **presupposto indispensabile** per la trasformazione in SpA dell’Ente.

3. QUADRO ORDINAMENTALE EUROPEO

3.1 Il processo di privatizzazione dell'E.P.I., al pari di qualsiasi altra impresa pubblica, soggiace al rispetto della disciplina dettata dall'Unione Europea (UE) per garantire il rispetto delle regole di concorrenza ovvero per assicurare la tutela di interessi generali dei cittadini europei, giusta la specifica regolamentazione del settore postale¹.

Va precisato che il diritto comunitario non pone alcun divieto agli Stati membri di delegare alle imprese pubbliche la gestione di pubblici servizi ovvero di servizi d'interesse economico generale, purchè ciò avvenga in armonia con le disposizioni contenute negli artt. 6, 30, 37, 55, 56, 85 e ss., 90 e ss. del Trattato CE (TCE). Consegue che il ricorso all'istituto della "concessione" non può condurre alla sostanziale elusione delle regole comunitarie, al pari di tutte le altre situazioni in cui l'Autorità pubblica assuma a proprio carico tutte le perdite comunque collegate con la gestione economica, sollevando così l'operatore economico dal rischio d'impresa.

3.2 A partire dal 1980, le Istituzioni europee, e specialmente la Commissione, si sono interessate al fenomeno delle imprese pubbliche operanti nel settore economico nel duplice intento di assicurare da un lato la necessaria trasparenza dei flussi finanziari pubblici destinati alle suddette imprese e di verificare dall'altro che l'attività delle stesse non fosse in disarmonia, se non in contrasto, con le regole del TCE.

¹ La nozione privatizzazione si connota in modo variegato nei diversi Stati membri dell'UE; tuttavia essa è sempre caratterizzata dall'intento di consentire la partecipazione di capitali privati, in modo parziale o totale, nell'impresa pubblica da privatizzare nel rispetto delle regole comunitarie.

Come è noto, il diritto europeo sancisce il “principio di libertà” della creazione di imprese pubbliche, create ex novo ovvero acquistate attraverso le partecipazioni azionarie o mediante la “nazionalizzazione” di un’azienda privata: e ciò in virtù dell’art. 222 del Trattato CE, secondo cui rimane “impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”.

L’art. 90 del Trattato CE statuisce che gli Stati membri non emanano nè mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 6 e 100A nonché dall’art. 85 all’art. 94 incluso, precisando, al comma successivo, che le imprese incaricate della gestione di servizi d’interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono **sottoposte** alle norme del trattato e in particolare alle **regole di concorrenza**, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della **specifica** missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non **deve** essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

3.3 Il richiamo delle suddette disposizioni ha natura esemplificativa, nel senso che gli Stati membri non possono adottare a favore delle imprese pubbliche misure nazionali incompatibili con gli artt. 30 e ss., 52 e 59 del Trattato CE, costituendo così un necessario e logico completamento di quanto previsto dall’art. 37 riguardante i monopoli commerciali².

I trattati non forniscono alcuna definizione della nozione d’impresa pubblica, che risulta, invece, puntualizzata dall’art. 2 della direttiva

² Cfr. Corte di Giustizia CE, Sent. 10 dicembre 1991, Causa C179/90, Merci convenzionali Porto di Genova in Racc - I, 5889.

della Commissione n. 80/723 del 25 giugno 1980³ secondo cui è pubblica “ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un’influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina”⁴: definizione questa in cui è possibile ricondurre l’Ente, donde la necessità d’illustrare il quadro comunitario per verificarne la compatibilità con l’azione svolta dall’Ente.

In tale contesto è bene precisare che la Commissione Europea ha identificato una serie di relazioni finanziarie tra gli Stati e le loro imprese pubbliche ritenute non compatibili, in via presuntiva, con il Trattato CE (ad es. conferimenti a fondo perduto ovvero a copertura di perdite, prestiti a condizioni privilegiate)⁵.

Inoltre, l’art. 92 del Trattato CE pone il divieto di concedere anche alle imprese pubbliche “aiuti”, siano essi diretti o indiretti, val dire ogni vantaggio pecuniario o non, che l’investitore o l’imprenditore privato non avrebbe potuto conseguire secondo criteri di mercato.

3.4 La rilevanza dei servizi postali è stata avvertita a più riprese, in sede di Unione Europea (U.E.) nell’intento di proseguire il programma di regolarizzazione del mercato interno nel rispetto dei principi della libertà di concorrenza.

³ La direttiva concerne la trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, in G.U. CE L 195 del 29 luglio 1980, pag. 35, successivamente completata dalla dir. 85/413 del 24 luglio 1985, in G.U. CE L. 229 del 28 agosto 1985, pag. 20 e dalla dir. 93/84 del 30 settembre 1993 in G.U. CE L 254 del 12 ottobre 1993 nonché dalla “Comunicazione” della Commissione del 1991 in G.U. CE C 307 del 13 novembre 1993.

⁴ Tale definizione è riprodotta anche nella Dir. del Consiglio 93/38 del 14 giugno 1993.

⁵ In particolare, l’apporto di capitali statali viene considerato un “aiuto illegale” se l’impresa non era in grado di ottenere gli stessi finanziamenti dal mercato dei capitali e se il suo livello di indebitamento non permette alcuna remunerazione del capitale investito (principio dell’“investitore in economia di mercato”). Cfr: Dec. Hibernia-Krupp-Land di Brema 6 aprile 1993 in G.U. CE L185 del 28 luglio 1993 e Corte di Giustizia, Sent. 14 febbraio 1990 Francia/Comm. e Boussac, Causa C301-87 in Racc. I, 307 e 15 marzo 1994, Causa C387-92 in Racc. I, 877 Banco di Credito Industrial.

In tale prospettiva, l'U.E. ha adottato in data 15 dicembre 1997, la direttiva⁶ 97/67/CE (pubblicata in GUCE n. 15/14 del 21 gennaio 1998) fondata sugli artt. 100A e 189B del TCE contenente le "regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio", sulla scorta della risoluzione del Parlamento Europeo del 22 gennaio 1993, concernente il Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, della risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994 sullo sviluppo dei servizi postali comunitari nonché sulla "posizione comune" definita dal Consiglio il 29 aprile 1997, a maggioranza qualificata, e sulla decisione del Parlamento Europeo intervenute nell'ambito della procedura di cui all'art. 189 B del Trattato CE (TCE).

3.5 La Commissione europea, il Consiglio europeo ed il Parlamento europeo hanno riconosciuto che "le disparità constatate nel settore postale comportano importanti implicazioni per quei settori di attività che dipendono in modo specifico dai servizi postali e **impediscono di fatto la coesione interna della Comunità**, poichè le regioni che non possono usufruire di servizi postali di qualità soddisfacente si trovano **svantaggiate** tanto per quel che riguarda i loro invii di corrispondenza che per quanto riguarda la distribuzione di merci.

Tale situazione impone di prevedere, a livello comunitario, un'azione "tendente ad assicurare una maggiore armonizzazione delle condizioni che regolano il settore postale e che, di conseguenza, è necessario attivarsi per **fissare regole comuni**", adottando, in base al principio di sussidiarietà, **un quadro di principi generali**, nel senso di garantire un **servizio postale universale** che ricomprenda **un insieme minimo** di

⁶ La proposta di direttiva del 26 luglio 1995 in GUCE n. C 322 del 2 dicembre 1995, pag. 22, è stata rielaborata nel testo in GUCE n. C 300 del 10 ottobre 1996, pag. 22. Sulla proposta di direttiva il P.E. si è espresso con proprio parere del 9 maggio 1996 in GUCE n. C 152 del 27 maggio 1996, pag. 20.

servizi di qualità specifica forniti in ciascun Stato membro **ad un prezzo accessibile** a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità. Ciò deve comportare, per contro, **“una liberalizzazione progressiva e controllata** del mercato ed un giusto equilibrio nella loro applicazione al fine di garantire, nel rispetto degli obblighi e dei servizi dei prestatori del servizio universale, **la libera prestazione di servizi nel settore postale stesso”**.

3.6 Il quadro normativo europeo presuppone che le norme nazionali - ove il servizio postale sia affidato ad un'impresa pubblica - siano armonizzate, in special modo, con le disposizioni contenute negli artt. 6, 30, 37, 55, 56, 85 e ss., 90 e ss. del TCE nonchè con quelle emanate con la direttiva 25 giugno 1980, n. 723 modificata con le direttive del 24 luglio 1985, n. 413 e del 14 giugno 1993, n. 38⁷.

Per un corretto intendimento delle surriferite disposizioni, occorre ricordare i principi ermeneutici espressi dalla Corte di Giustizia Europea⁸ sulla trasparenza finanziaria delle imprese pubbliche e sul divieto per le Autorità nazionali di emanare norme o provvedimenti non coerenti con la regolamentazione in corso di approvazione in sede comunitaria nonchè l'orientamento della Corte Costituzionale (Sentenza n. 389 del 1989).

3.7 Tanto ricordato, va precisato che la direttiva europea, già vincolante per le Autorità nazionali nei termini anzidetti, stabilisce i seguenti

⁷ La direttiva della Commissione 80/723/CEE del 25 giugno 1980 modificata dalla direttiva 84/413/CEE del 24 luglio 1985 è in GUCE L. 229 del 28 agosto 1985, pag. 20.

⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia europea del 12 febbraio 1992 nelle cause riunite C-48/90 e C66/99 Nederland e PPT Poste contro Commissione in Raccolta 1992, I, 565 nonchè CGE nella causa C 320/91 Paul Corbean in Raccolta 1993, I, 2563.

principi e criteri cui deve ispirarsi l'impresa incaricata del servizio postale universale. Questi possono così riepilogarsi:

- a) coesione europea della disciplina nazionale;
- b) definizione del servizio postale universale;
- c) armonizzazione dell'estensione del regime di riserva;
- d) esistenza di contabilità analitica, mediante separazione dei costi relativi ai servizi riservati ed ai servizi non riservati;
- e) separazione tra il potere di regolazione e l'organismo operativo;
- f) commisurazione delle tariffe al costo medio di ciascun servizio;
- g) sistema tariffario uniforme e a prezzi ragionevoli e accessibili;
- h) sistema tariffario trasparente e non discriminatorio;
- i) rispetto delle regole di libertà di concorrenza per l'espletamento dei servizi non riservati;
- j) condizioni per la fornitura di servizi non riservati;
- k) servizi riservati proporzionali all'obiettivo di garantire lo svolgimento del servizio universale, con riferimento al costo medio di ciascun servizio;
- l) trasparenti condizioni di accesso alla rete postale pubblica;
- m) buona qualità del servizio comparabile con quella di settori simili di altri Paesi dell'Unione Europea;
- n) procedure di reclamo dell'utenza trasparenti, semplici e poco onerose;
- o) sistema di compensazione finanziaria tra le attività redditizie e quelle deficitarie dei servizi universali;
- p) possibilità per i privati di esercitare i servizi rientranti nel regime universale e non riservati;

- q) applicazione agli esercenti postali della direttiva del Consiglio 93/13/CEE del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive in contratti stipulati con i consumatori⁹;
- r) progressiva e controllata liberalizzazione del mercato postale, su proposta della Commissione, da parte del Parlamento e del Consiglio europei al più tardi entro il 1° gennaio 2003 (art. 7).

Va rilevato che la Commissione, con il proposito di stabilire un quadro chiaro e coerente per la definizione e l'esplicitazione dei principi secondo i quali essa intende applicare le regole di concorrenza del Trattato, ha emanato una Comunicazione al fine di promuovere la liberalizzazione, progressiva e controllata, del mercato dei servizi postali, mantenendo la piena garanzia della fornitura di un servizio universale.

3.8 In un settore caratterizzato da rapidi mutamenti tecnologici e da sempre più rilevanti interessi della clientela insieme alla presenza di una concorrenza sempre più agguerrita, **le misure correttive** dell'attuale situazione di "divergenza" del servizio postale nazionale, rispetto a quello esistente nella maggioranza degli Stati U.E., **divengono sempre più urgenti** in quanto **eventuali ritardi comprometteranno non solo la vita economica e sociale del Paese, ma renderanno sempre più ardui gli interventi riformatori**. Nel corso del triennio 1994-96 non sembrano essere state adottate misure incisive e significative nel settore postale, che costituisce l'attribuzione naturale ed essenziale dell'Ente al fine di conseguire la "coerenza" con gli omologhi servizi europei. Si sono invece privilegiati altri settori (intermediazione finanziaria,

⁹ La direttiva è pubblicata in GUCE n. L 95 del 21 aprile 1993 pag. 29 ed è stata recepita nell'ordinamento italiano con legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 25 con cui si è proceduto alla revisione ed integrazione del Cod. Civ. con l'aggiunta degli artt. 1469 bis-sexies.

assicurazioni, attività bancaria, ecc), a rilevanza secondaria se non estranea rispetto a quella istituzionale.

Nell'attuale situazione di squilibrio economico-finanziario del settore postale, l'organizzazione ed il processo produttivo non si sono discostati dalla situazione dell'ex Amministrazione P.T., mirando al conseguimento di contributi statali ovvero di nuove entrate derivanti da altre attività, "invadendo" settori naturalmente di spettanza privata in cui la possibilità per l'Ente di "sfruttare" le capacità operative della rete postale non sembra rispettare le condizioni di non discriminazione richieste dal regime concorrenziale.

Il sistema è poi completato dalla disciplina riguardante le numerose direttive comunitarie relative agli appalti pubblici per lavori e per la fornitura di beni e servizi¹⁰ recepite nell'ordinamento nazionale; disposizioni queste miranti a garantire la parità di trattamento di tutte le imprese comunitarie nel rispetto del principio di pubblicità e di trasparenza.

3.9 Anche la Corte di Giustizia Europea¹¹ ebbe ad occuparsi della compatibilità della concessione esclusiva a favore della "Régie des postes" belghe, provvedendo a fornire, a titolo pregiudiziale, l'interpretazione degli artt. 86 e 90 del Trattato CE nel senso che quest'ultimo osta all'esistenza o all'emanazione di una speciale normativa che demandi ad uno specifico organismo il diritto esclusivo o

¹⁰ Cfr Direttiva del Consiglio del 26 luglio 1971 (71/305/CEE); Direttiva del Consiglio del 26 luglio 1972 (72/277/CEE); Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1976 (77/62/CEE); Direttiva del Consiglio del 2 agosto 1978 (78/669/CEE); Direttiva del Consiglio del 18 luglio 1989 (89/440/CEE); Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1989 (89/665/CEE); Direttiva del Consiglio del 17 settembre 1990 (90/531); Direttiva del Consiglio del 25 febbraio 1992 (92/13/CEE); Direttiva del Consiglio dell'8 febbraio 1993 (93/4/CEE); Direttiva del Consiglio del 14 giugno 1993 (93/37/CEE); Direttiva del Consiglio del 14 giugno 1993 (93/38/CEE); Direttiva del 18 giugno 1992 (92/50/CEE); Direttiva del Consiglio del 22 luglio 1980 (80/767/CEE); Direttiva del 24 luglio 1986 (86/361/CEE); Direttiva del Consiglio del marzo 1988 (88/295/CEE); Direttiva del Consiglio del 14 giugno 1993 (93/36/CEE).

¹¹ Cfr. Sent. 19 maggio 1993, Causa C 320/91, Paul Corbeau/Régie des Postes belges e Sent. 27 aprile 1994, Causa C 393/92 Gemcente Almelo.

riservato di raccolta, trasporto e distribuzione degli effetti postali, impedendo così ad un altro operatore economico di offrire alcuni servizi specifici, distinguibili dal servizio d'interesse generale, rispondenti a peculiari bisogni del mercato e richiedenti prestazioni supplementari non fornite dal servizio postale tradizionale, nella misura in cui tali prestazioni non pregiudichino l'equilibrio economico del servizio d'interesse economico generale.

- 3.10 L'orientamento giurisprudenziale riposa sulla necessità di assicurare il servizio universale, caratterizzato da un regime tariffario unico che prevede prezzi "abbordabili" per qualunque cliente e da un livello qualitativo medio del servizio in modo che possa operarsi una "compensazione tariffaria", con riferimento al costo medio di esercizio, tra l'utile conseguito per il traffico a costo unitario inferiore (come quello attuato città per città nei grandi centri abitati) e le perdite registrate per le tratte a costo unitario più elevato.

In buona sostanza, il servizio postale universale, idoneo a consentire una deroga al regime di concorrenza, quale disciplinato dagli artt. 6, 30-37, 57, 85-95 del Trattato CE, deve prevedere, unicamente mediante il regime tariffario, la compensazione finanziaria tra gli effetti postali raccolti, trasportati e distribuiti nelle diverse zone territoriali del Paese. Da tale angolazione discende la necessità di valutare l'armonizzazione con l'ordinamento comunitario dell'erogazione allo stesso titolo - ovvero per altra ragione - di contribuzioni statali a favore dell'Ente, che hanno raggiunto nel triennio 1994-96, al netto dei versamenti dei residui dell'ex Amministrazione P.T., l'importo complessivo di 2.468 mld (1.268 + 1.200). Tali erogazioni non risultano essere state comunicate alla Commissione europea per la ponderazione e valutazione ai sensi degli artt. 90 e ss. del Trattato CE.

4. IL SISTEMA NAZIONALE

4.1 Nelle precedenti relazioni sono state ampiamente illustrate ed analizzate le misure intervenute nell'assetto istituzionale, consequenziali alla legge 71/94 nonché gli atti gestori di maggiore rilevanza, consistenti nell'aumento delle tariffe e dei "ricavi eterodiretti" (quali le remunerazioni della Cassa DD.PP., dell'INPS e le erogazioni a fondo perduto del Tesoro) nonché le altre contribuzioni (f. 1.200 mld) corrisposte ex lege a titolo di "compensazioni finanziarie" (art. 2 comma 21 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

4.2 Nel corso del 1996 sono intervenute ulteriori manovre tariffarie (di cui in seguito) nonché il rinnovo dei CCNL per il personale (dirigente e non), **i cui effetti contrapposti hanno impedito il riequilibrio economico-finanziario dell'Ente ed hanno comportato la sostanziale conservazione della bassa qualità dei servizi offerti alla clientela.**

A seguito della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2) l'Ente avrebbe dovuto adottare entro il 31 marzo 1997 il "piano d'impresa" per enunciare le misure per il suo risanamento economico-finanziario e per il riassetto della gestione caratteristica (servizi postali) in vista della sua trasformazione in SpA. A tal fine il CdA ha esaminato nella seduta del 2 aprile 1997 un documento, senza adottare alcuna deliberazione, in violazione del procedimento previsto dalla vigente normativa e dallo statuto (invio tempestivo del progetto di piano d'impresa al CRC; deliberazione specifica di approvazione del CdA) tanto da richiedere l'intervento del Ministro delle Comunicazioni (Cfr All. 4.1).

4.3 Immediata è stata, invece, la riforma statutaria dell'Ente per l'introduzione nella propria struttura della figura del direttore generale.

Tale riforma statutaria non sembrerebbe allineata con il vigente ordinamento per i seguenti motivi:

- a) la legge 71/94 prevede all'art. 3 che "al CdA dell'Ente spettano tutte le competenze per l'amministrazione e la gestione dell'Ente che non sono espressamente riservate dalla legge o dallo Statuto ad altri organi" (il direttore generale non è un organo dell'Ente)¹;
- b) la disposizione riguardante il direttore generale non precisa chiaramente i relativi compiti di gestione per differenziarli da quelli attribuiti ai due componenti del CdA; anzi sembra sussistere una sostanziale sovrapposizione delle attribuzioni gestorie nociva per il corretto funzionamento dell'Ente;
- c) la legge istitutiva dell'Ente (legge 71/94), malgrado l'esistenza della figura del direttore generale nell'ex Amministrazione PT, non

¹L'art. 11 dello Statuto, nel testo modificato, statuisce che:

"1. Ai fini dell'iniziativa, progettazione e monitoraggio la delega di cui al precedente art. 6, lett. 1), concerne tutti gli atti preliminari, istruttori e definitivi necessari per l'esercizio delle funzioni delegate. I Consiglieri delegati, nell'esercizio delle deleghe agiscono secondo i principi di coordinamento stabiliti dal Consiglio di Amministrazione per omogeneizzare le rispettive azioni nel conseguimento di obiettivi comuni. Per l'esercizio delle funzioni delegate, quando ricorrano speciali esigenze, alle quali non può farsi fronte con personale in servizio, il Consigliere delegato conferisce incarichi di progettazione a persone fisiche o giuridiche, determinando durata, luogo, oggetto e misura del compenso della collaborazione che saranno sottoposti al ratifica del Consiglio di Amministrazione.

2. E' istituita la figura del Direttore Generale anche ai fini di coordinamento degli uffici e di integrazione delle attività aziendali con **compiti di gestione** in stretto collegamento e secondo le direttive del Consiglio di Amministrazione e dei singoli Consiglieri per le materie a questi delegate dal Consiglio stesso, in osservanza dell'art. 2396 cod. civ. Il Direttore Generale partecipa senza diritto di voto alle sedute del Consiglio di Amministrazione. Il Consiglio nomina il Direttore Generale anche all'esterno dell'Ente tra persone che abbiano ricoperto incarichi analoghi in aziende comparabili e ne determina la retribuzione in base alla professionalità posseduta.

3. L'Ente si articola, in relazione alle esigenze funzionali, in uffici centrali e periferici costituiti in base al regolamento di amministrazione e contabilità ed ai regolamenti aziendali.

4. L'Ente si articola, a livello periferico o, ai sensi del comma che precede e con le modalità ivi previste in:

- a) Sedi;
- b) Filiali;
- c) Agenzie".