

ha previsto tale figura, limitando la partecipazione al CdA ad un solo dirigente postale².

4.4 Con delibera n. 24 del 20 giugno 1997, il CdA ha nominato, in contrasto con il principio di trasparenza, con decorrenza 1° luglio 1997, il direttore generale, omettendo di avviare un procedimento di comparazione con altri possibili candidati (esterni ovvero interni) nonchè di procedere ad un'attenta valutazione e ponderazione dei titoli specifici dell'interessato, per verificare l'esistenza di esperienze specifiche od assimilabili a quella della gestione caratteristica dell'Ente (servizi postali) ovvero nei settori organizzativi, informatici, di snellimento dei processi operativi ecc. (Cfr. All. n.4.2 riguardante il curriculum vitae del prescelto).

4.5 Nessun provvedimento è intervenuto per il rinnovo del contratto di programma, valevole per il triennio 1994-96 e sostanzialmente non rispettato nella parte della qualità dei servizi caratteristici dell'Ente, come già illustrato nella precedente relazione e, come rilevato dal Ministro delle Comunicazioni nella Relazione sull'andamento del processo di trasformazione dell'EPI (Cfr. Par. 10).

4.6 I rinnovi CCNL hanno interessato anche la parte normativa per quanto attiene:

- a) all'assimilazione della figura di staff con quella di direttore di filiale,
- b) all'introduzione della 14° mensilità;
- c) al rinvio alle nuove intese sindacali per la determinazione delle posizioni di carriera del personale.

² I lavori parlamentari che hanno portato all'emanazione della legge 71/94 sono in senso negativo (Cfr relazione del governo al decreto legge 487/93 ed i successivi interventi in sede di conversione il legge).

Inoltre, gli aumenti retributivi, come illustrato in seguito, hanno “sforato” in modo consistente il tetto del 2,5% stabilito dall’accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

4.7 Da tempo i servizi postali sono sotto i riflettori del Governo, del Parlamento, degli operatori e dell’opinione pubblica per l’inadeguatezza del servizio prestato e per il suo elevato costo; e ciò a cagione dell’insufficienza (tecnica, produttiva ed economica) che ebbe a caratterizzare l’ex Amministrazione PT.

4.8 Per rimediare alla degradata situazione del servizio postale, il Governo ed il Parlamento sono intervenuti, a più riprese, sollecitati anche dalle Organizzazioni sindacali (OO.SS.) di settore: dapprima con l’avvio di forme di “contracting out” cioè con l’affidamento a imprese private della fase terminale del **recapito nelle maggiori città** degli espressi e dei telegrammi; successivamente con la delibera del CIPE con cui le aziende di grandi servizi pubblici venivano abilitate a costituirsi in forma di SpA nonchè, con l’art. 17 della legge 30 dicembre 1991, n. 40 con cui l’azienda pubblica aveva la possibilità di costituire **società-miste** con i privati per la gestione di parti del servizio. Tali interventi sono stati seguiti da provvedimenti di settore come la legge 71/92, l’art. 2, commi 17-27 della legge 23 dicembre 1996, l’art. 53 della legge 23 dicembre 1997, n. 449 ed altre speciali disposizioni riguardanti il personale postale, le tariffe ed i flussi finanziari con il Tesoro.

4.9 Infine nel corso del 1997 sono intervenuti la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 1997 (in prosieguo Dir. gov. cfr. All. 2.2) recante “linee guida per il risanamento dell’EPI”, il piano d’impresa deliberato dal CdA dell’Ente nella seduta del 27 novembre

1997 e del 30 novembre 1997 nella parte più significativa cfr. All. n. 2.3); la delibera del CIPE del 18 dicembre 1997 (Cfr. All. n. 2.1) con cui si stabilisce, **in attesa di ricevere una copiosa documentazione amministrativo-contabile³** la trasformazione in SpA **alla data della prima convocazione dell'assemblea della società, che verrà convocata il 28 febbraio 1998**, precisando che i Ministeri delle comunicazioni e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (in seguito Ministero Tesoro) definiranno lo statuto della società, prevedendo in particolare specifiche disposizioni atte a garantire una disciplina degli aspetti economico-finanziari indicati nella dir. gov. in conformità delle statuizioni impartite dall'azionista.

4.10 Per tal via, dopo molteplici e non decisivi interventi, si tenta di riformare l'azienda postale, la quale, pur operando in un contesto istituzionale non troppo dissimile da quello delle consorelle europee adempie ai propri compiti con tempi di recapito a volte doppi di quelli riscontrabili negli altri Stati membri dell'U.E. e a prezzi più elevati; disfunzioni queste comportanti perdite fronteggiate con il regime tariffario e con le entrate "eterodirette" del Tesoro, della Cassa DD.PP. e dell'INPS (grandi clienti) per tacere dei negativi riflessi sull'attività economica del Paese.

³ La delibera fa obbligo all'Ente, in vista della trasformazione:

- a) entro il 20 gennaio 1998 l'Ente Poste presenterà al Ministero delle comunicazioni e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica un preconsuntivo dello stato patrimoniale e del conto economico al 31 dicembre 1997, tale da consentire la valutazione del patrimonio netto e della situazione debitoria e creditoria;
- b) entro il 31 gennaio 1998 dovranno essere altresì definite le partite debitorie e creditorie tra l'Ente Poste ed il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- c) entro 30 giorni dalla data della presente delibera il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica definirà specifiche richieste all'Ente Poste concernenti in particolare:
 - le modalità di gestione del risparmio postale;
 - la distinzione della gestione dei conti correnti postali tra intestatari pubblici e privati;
 - il sistema di pagamenti e riscossioni per conto delle amministrazioni pubbliche, con indicazione dei criteri per la separazione, trasparenza e rapidità di rendicontazione.

4.11 Per una corretta valutazione di questi ultimi provvedimenti, va ricordato che secondo l'emanata direttiva europea, sono considerati servizi universali:

- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg (corrispondenza ordinaria);
- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi fino a 10 Kg;
- i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato (raccomandate ed assicurate; gli espressi al pari del "corriere prioritario" introdotto a partire dal 1998 non rientrano nel servizio universale al pari dei servizi finanziari e delle telecomunicazioni).

Gli altri servizi sono in parte riservati e in parte svolti **teoricamente** in regime di concorrenza: essi concernono i servizi postali, quali gli espressi, il corriere prioritario, i pacchi oltre i 10Kg, i telegrammi, il servizio telex, il servizio di bancoposta ecc. Non è dato riscontrare nel vigente ordinamento l'enunciazione specifica dei servizi riservati, le cui entrate dovrebbero consentire di compensare le **eventuali perdite** derivanti dal servizio universale. Nè, d'altro canto, è possibile - in mancanza della contabilità analitica ovvero della contabilità per centri di costi - procedere ad una corretta valutazione del costo dei relativi servizi (cost accounting) e, di riflesso, di determinare gli "oneri impropri" dell'Ente, rimborsabili dallo Stato, in caso di insufficiente **compensazione** con i ricavi degli altri servizi (riservati e non), tenuto conto che l'estensione della rete in circa 15.000 centri operativi influenza positivamente la gestione caratteristica. Analoga situazione si riscontra per una valutazione della vendita di nuovi prodotti, il cui costo di produzione non è determinabile in modo da ostare alla predisposizione e connessa valutazione del rapporto costi/ricavi.

In considerazione dell'elevato costo del personale dell'Ente, in rapporto anche agli omologhi oneri fronteggiati dagli operatori privati, è consentito stimare anche per il 1998 e anni successivi che il **valore** della produzione della gestione caratteristica si collocherà ad un livello sensibilmente inferiore al costo della produzione.

- 4.12 A titolo esemplificativo è sufficiente ricordare che i privati assicurano il **servizio "recapito cittadino"** percependo £. 450 per invio, dovendo versare allo Stato £. 350, mentre al cliente viene richiesto il prezzo del normale francobollo (£. 800) (situazione questa, peraltro, non armonizzabile con le regole della concorrenza).

Inoltre, va ancora una volta ribadito che l'attuale assetto istituzionale non consente di separare la funzione di gestione dell'azienda da quella di indirizzo e di controllo, a cagione della suddetta situazione e della condotta osservata dall'Ente intesa a frustrare nella pratica le direttive governative e determinare, in modo autonomo, il regime tariffario.

- 4.13 Ai sensi dell'art. 11 della legge 71/94 compete all'Autorità di Governo procedere all'approvazione del regime tariffario e all'emanazione degli indirizzi e delle direttive di gestione, avvalendosi anche dello strumento del "contratto di programma".

Siffatte disposizioni, miranti alla separazione dei compiti di regolazione da quelli operativi, come prescritto dall'emanata direttiva europea, appaiono sprovviste della loro "effettività", a causa della condotta dell'Ente mirante a circoscrivere l'azione governativa nell'adozione di direttive e di linee guida, senza consentire alcun effettivo monitoraggio sui correlati interventi dell'Ente. Significativo è al riguardo la successione temporale della dir. gov. del 14 novembre 1997 (peraltro pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 17 dicembre 1997, cioè prima

della sua registrazione da parte della Corte dei Conti ex art. 3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20⁴) seguita, ad appena un mese di distanza (18 dicembre 1997) dalla delibera del CIPE, che dovrebbe avviare il processo di trasformazione dell'Ente in SpA, senza che siano stati preventivamente accertati gli interventi e le misure adottati dall'Ente in ossequio alla dir. gov. anzidetta.

4.14 Nè, in proposito, si possono invocare, a comprova dell'avvenuto mutamento imprenditoriale, i programmi **genericamente schizzati** nel piano d'impresa, i quali muovono dal principio che "la trasformazione in SpA appare come un **presupposto indispensabile** per la realizzazione dei risultati". In proposito, va rilevato che, sul piano della legalità e del rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, la costituzione di una SpA va marcata da probabile redditività (nel senso almeno di non produrre perdite di esercizio) della gestione caratteristica svolta dalla società che si vuole costituire: ed è in tale ottica che si colloca la legge 71/94 con cui si assumono quali **obiettivi assoluti ed irrinunciabili, il risanamento economico-finanziario dell'Ente insieme al miglioramento dei servizi postali**, in perfetta armonia con i più elementari principi economici ed aziendalistici, soprattutto nella prospettiva, sancita dall'art. 1, comma 2, della suddetta legge 71/94, dell'azionariato diffuso (public company).

4.15 La Corte ha l'obbligo di rilevare che le gravose e annose discrasie dei servizi postali vanno analizzate e fronteggiate con iniziative gestionali incisive e significative, potendo apparire il ricorso alla nuova configurazione giuridica di SpA una misura di conservazione delle

⁴ La direttiva in questione è stata registrata in data 19 dicembre 1997 Reg. n. 3 foglio n. 18. Gli estremi di registrazione riportati in calce alla direttiva sono errati.

attuali inefficienze tecniche, produttive, economiche, come ampiamente comprovano le vicissitudini aziendali delle Ferrovie dello Stato.

In tale prospettiva, la Corte deve, comunque, sottolineare che lo statuto della nuova SpA - ove realizzata - qualora prevedesse un sostanziale allargamento dei componenti del CdA (attualmente sono tre) e del CRC senza conseguire sostanziali miglioramenti gestionali e consentisse la costituzione di nuove società per azioni, partecipate e controllate dall'Ente, secondo il modello già sperimentato dal criticabile ed obsoleto sistema delle partecipazioni statali, si appaleserebbe difforme dal vigente quadro legale e non rispondente ai principi di sana amministrazione (art. 97 Cost.).

4.16 Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 5 dicembre 1991, n. 386 convertito con legge 29 gennaio 1992, n. 35, in coordinamento con l'art. 8 della citata legge 71/94, il consiglio di amministrazione dell'Ente deve, tra l'altro - attraverso lo strumento del contratto di programma - **“prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi, di autonomia di negoziazione relativamente ai servizi gestiti in regime di concorrenza, i criteri di determinazione delle tariffe e, sulla base delle accertate esigenze, il piano triennale di riassetto e di eventuale riconversione del personale”**, nell'intento di conseguire il **“risanamento economico-finanziario dell'Ente** nonché il soddisfacimento delle esigenze degli utenti, tenendo conto delle prestazioni rese da enti analoghi ai altri Paesi europei”.

4.17 Alla luce di quanto precede, i provvedimenti in esame potrebbero apparire incompatibili ed incoerenti con il vigente quadro normativo, europeo e nazionale, per le seguenti considerazioni:

- a) omessa definizione dei servizi universali e riservati di spettanza dell'Ente⁵;
- b) caducazione dell'obbligo fondamentale della netta separazione tra la contabilità del servizio universale e di quella relativa ai servizi riservati prescritta dall'emanata direttiva (art. 14 dell'emanata direttiva e art. 2, comma 18 e ss. della legge 23 dicembre 1996, n. 662): in uno con l'inesistenza di un sistema di contabilità analitica, prescritta peraltro anche nei confronti delle pubbliche Amministrazioni (art. 20 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e art. 10 del D. Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, mentre l'art. 4⁶ del provvedimento sembra riguardare esclusivamente la costituenda SpA e comunque non si armonizza nel contenuto con le disposizioni comunitarie);
- c) potenziamento dei servizi di bancoposta e dei servizi minori, senza una puntuale definizione dei predetti punti con possibile alterazione delle regole di concorrenza (artt. 85 e ss. del TCE nonché legge 10 ottobre 1990, n. 287);
- d) riserva esclusiva all'Ente della raccolta del risparmio in nome e per conto della Cassa DD.PP., anch'esso operante in regime imprenditoriale, in mancanza di adeguata motivazione del rispetto

⁵ Ai sensi dell'emanata direttiva sono considerati servizi universali:

- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg (corrispondenza ordinaria);
- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi fino a 10 Kg;
- i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato (raccomandate ed assicurate; gli espressi non rientrano nel servizio universale).

⁶ L'art. 4 della Direttiva governativa del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 novembre 1997 (comma 2) prescrive che "l'azienda dovrà provvedere alla immediata attivazione di un sistema contabile che consenta la separazione tra i flussi relativi alle passività finanziarie create dall'azienda (conti correnti postali e titoli di risparmio postale) e i flussi finanziari relativi a costi, spese e ricavi propri dell'attività di impresa. L'azienda dovrà inoltre attuare un sistema di separazione contabile che rifletta la distinzione tra area dei servizi di recapito postale, e connessi, e area del bancoposta e che permetta l'elaborazione di distinti conti economici per ciascun centro di costo, attraverso l'assegnazione ad ogni area di tutti i costi sostenuti, delle attività patrimoniali sulla base dell'utilizzo prevalente, nonché la definizione dei ricavi e dei prezzi di trasferimento per le lavorazioni effettuate da ogni area a vantaggio dell'altra".

- della surriferita disciplina europea in materia di libertà di concorrenza e di quella riguardante la prestazione di servizi;
- e) limitazione dell'Autorità governativa alla determinazione delle sole tariffe dei servizi universali (che non sono definiti), mentre le tariffe degli altri servizi sembrano essere rimesse alla libera discrezionalità dell'Ente⁷, in difformità degli orientamenti europei (distinzione tra Autorità di regolazione e organo operativo - art. 22 dell'emananda direttiva) e dei principi fondamentali del nostro ordinamento e dell'economia di mercato che demanda all'Autorità governativa la determinazione delle tariffe dei servizi riservati, come tali svolti in condizioni di monopolio legale (Cfr. Direttiva CIPE del 24 aprile 1996; l'art. 2, comma 22 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 nonché gli artt. 1, 2, 3, 4 e 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287);
- f) omesse indicazioni per la conclusione del contratto di programma, prescritta dall'art. 8 della legge 71/94 e dall'art. 2, comma 23 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 con indeterminatezza degli obblighi di servizio dell'Ente;
- g) incoerenza della direttiva governativa con "le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità", approvate dal CIPE con deliberazione del 24 aprile 1996 (G.U. 22 maggio 1996, n. 118, Serie Generale), specie per quanto attiene al contratto di programma, alla determinazione delle tariffe secondo il sistema di "price cap", alla vigilanza governativa, al costante monitoraggio dei servizi postali e finanziari e ad ogni altro eventuale e rilevante profilo;
- h) inosservanza delle direttive comunitarie anzidette sulla trasparenza finanziaria e delle disposizioni e degli orientamenti adottati ovvero in

⁷ Recentemente il Ministro delle Comunicazioni ha contestato il sistema di tariffazione del "corriere prioritario" deliberato dal CdA dell'Ente, affermando la propria competenza autorizzativa (Cfr. n.GM/513/97 del 12 novembre 1997 riportata nell'All. n. 4.3).

corso di emanazione da parte degli Organi Europei, in precedenza richiamati;

- i) impossibilità, in carenza di un sistema di contabilità analitica, di procedere ad una effettiva e significativa attività di vigilanza governativa, compromettendosi, altresì, l'espletamento del controllo esterno rimesso alla Corte dei Conti, in contrasto con l'art. 11 della legge 71/94 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- l) il prescritto risanamento economico-finanziario dell'Ente (legge 71/94) costituisce il presupposto per la successiva trasformazione in SpA dell'Ente (art. 4 della Direttiva governativa);
- m) restrizione del divieto di fronteggiare le deficienze di cassa con il ricorso alla Cassa Vaglia dell'istituenda società, in luogo di prevederne la vigenza anche per l'Ente;
- n) limitazione dei tempi di recapito postale al corriere prioritario (art. 1, comma 1, lett. d) della delibera governativa senza indicazioni dei tempi per il servizio universale, come prescritto dalla normativa europea e nazionale nonché dal contratto di programma 1994 - 1996 e dalla Carta della Qualità del Servizio Pubblico Postale, approvata con DPCM 30 gennaio 1996 pubblicato sulla G.U. n. 23 del 9 febbraio 1996, supplemento ordinario alla G.U. n. 33 del 9 febbraio, serie generale; atti questi che non risultano richiamati nemmeno per relationem;
- o) impossibilità dell'Ente di conseguire la maggiorazione del 25% del valore della gestione caratteristica, a cagione della domanda anelastica dei servizi postali e dell'attuale situazione operativa.

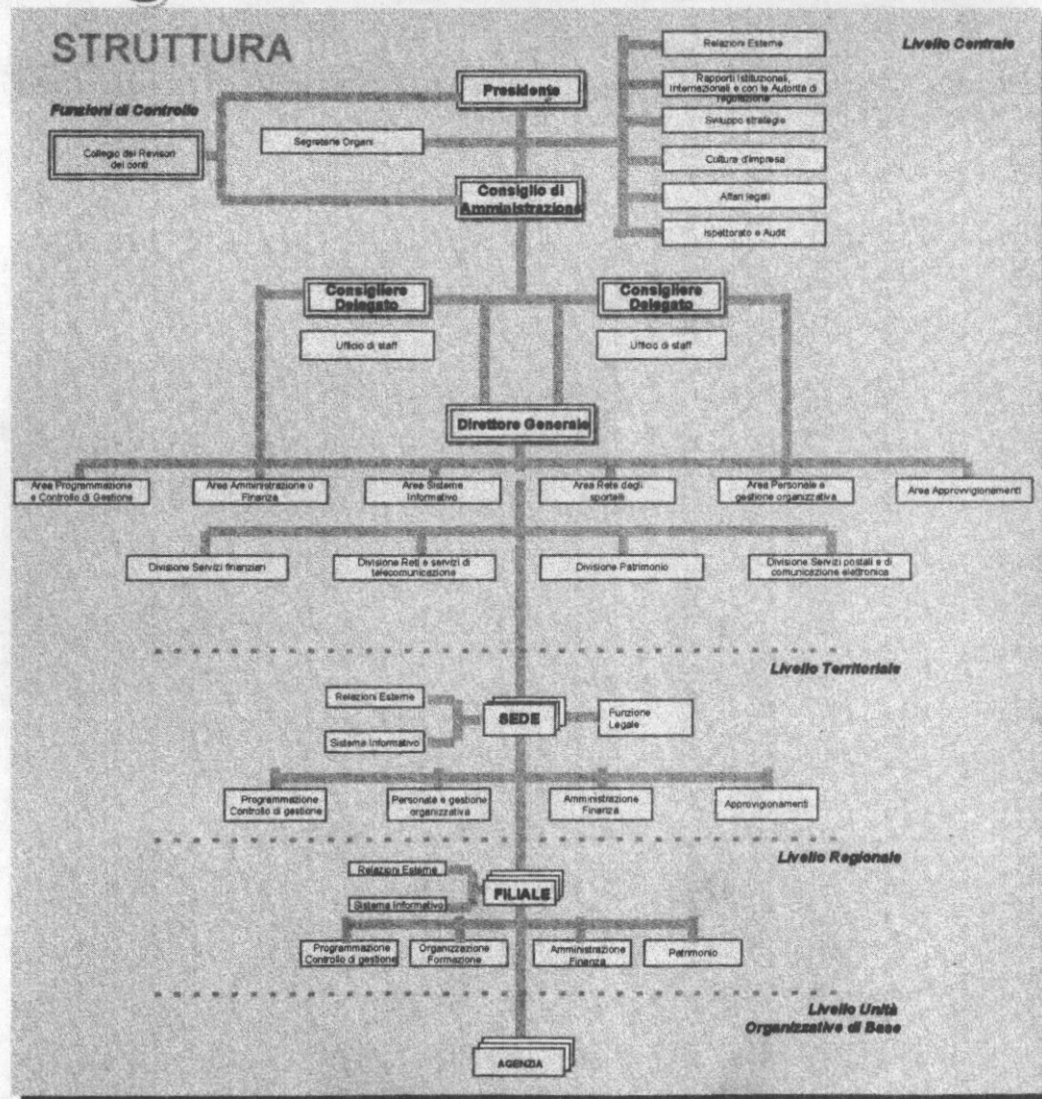
5. QUADRO ORDINAMENTALE ED OPERATIVO

a) - Nota preliminare

5.1 Nella precedente relazione sono stati esposti dettagliatamente la struttura organica dell'Ente, a livello di gestione e di controllo, nonché il loro contesto normativo e statutario. Nel 1997, lo Statuto, come già detto in precedenza è stato modificato per introdurre la figura del direttore generale. Nel rinviare a quanto in precedenza illustrato è sufficiente ricordare che la nomina del Presidente e dei due componenti del CdA è avvenuta con D.P.R. del 19 febbraio 1997 e quella del CRC con Decreto del Ministro PT (ora delle Comunicazioni) datato 15 febbraio 1997.

La struttura dell'Ente, centrale e periferica, ha subito "appesantimenti" a causa dell'introduzione del direttore generale nominato dal CdA con delibera n.24 del 20 giugno 1997 e della perseveranza delle "agenzie di coordinamento". Essa può essere raffigurata nei seguenti organigrammi:

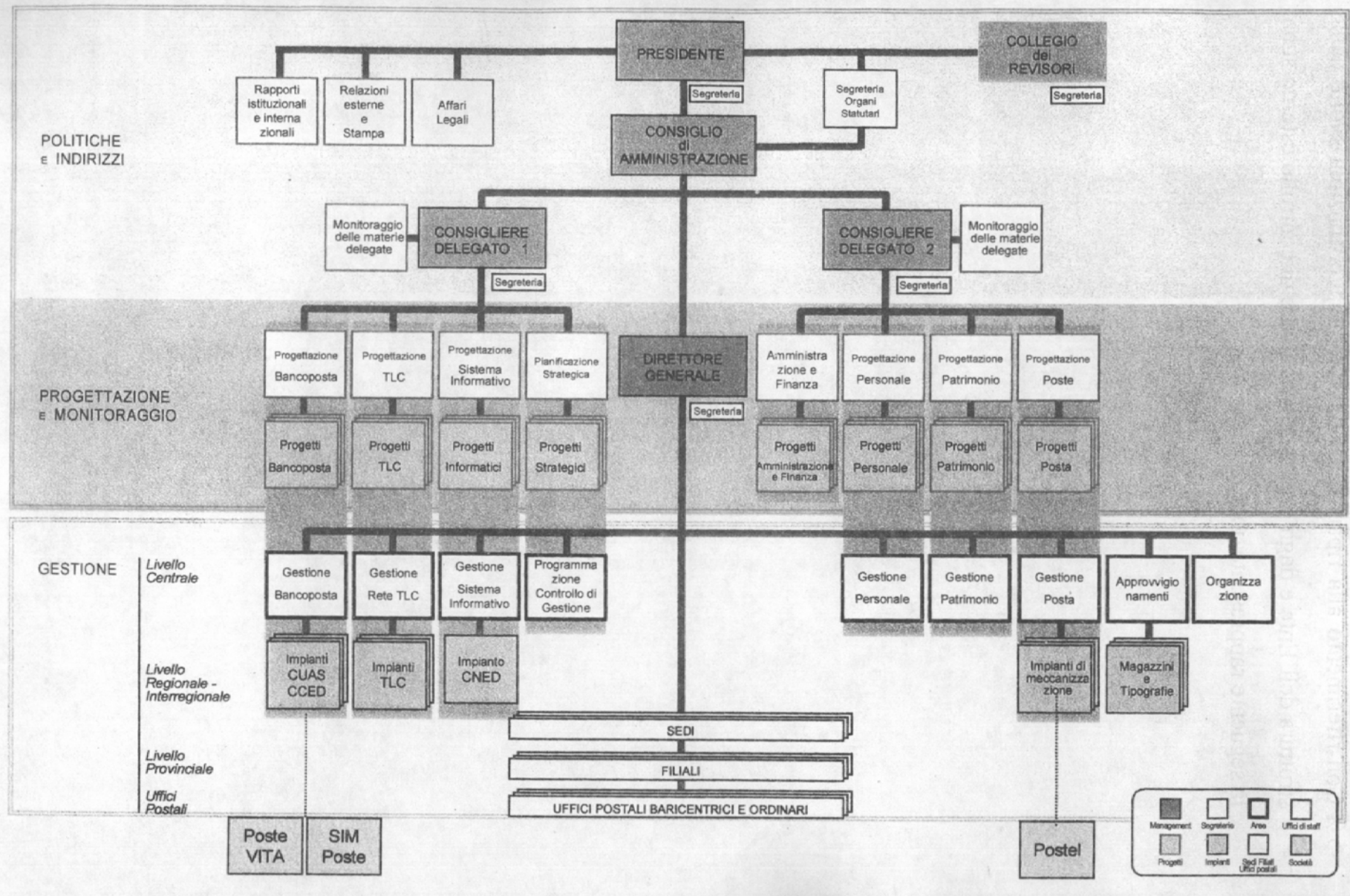
Organizzazione



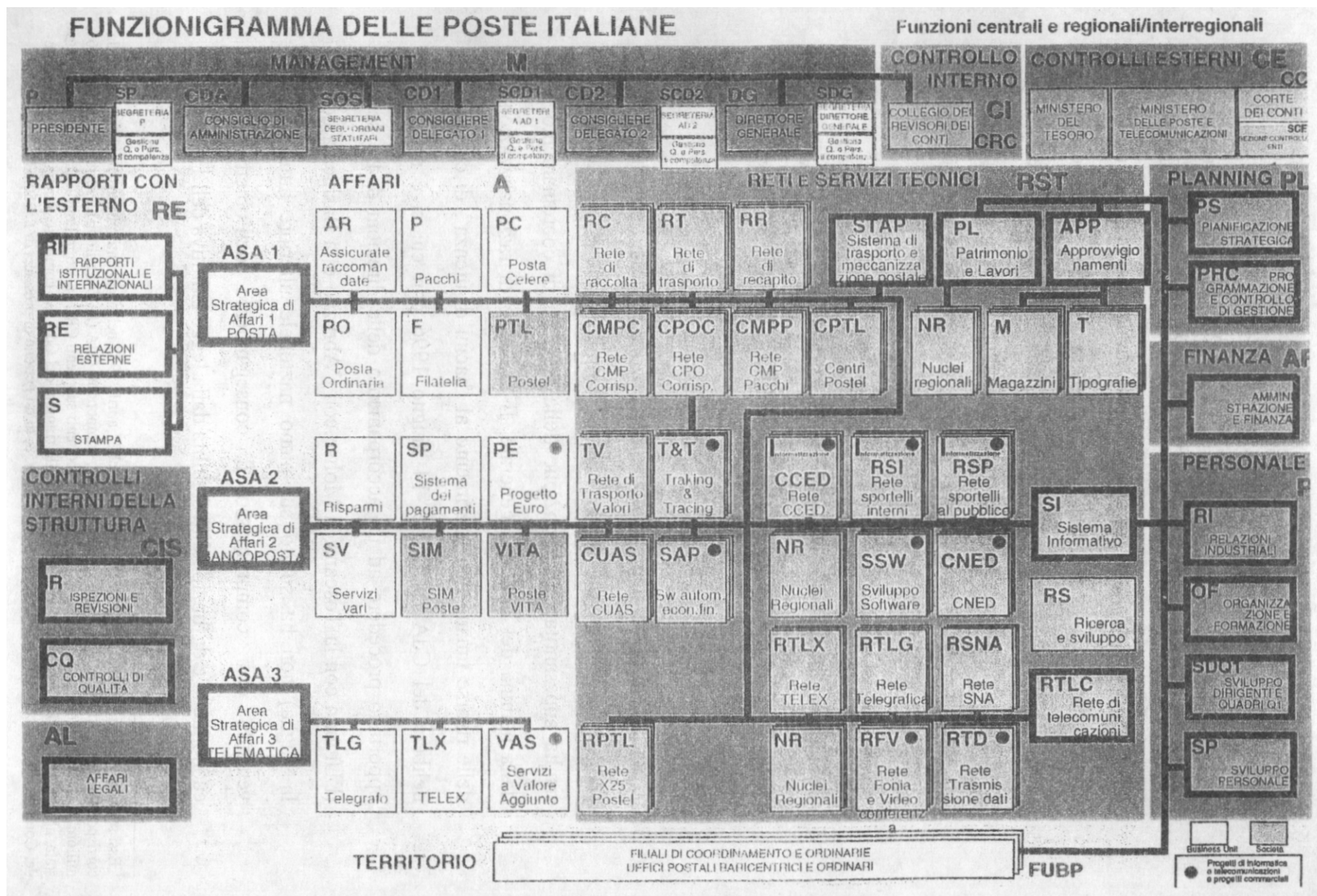
La struttura aziendale

La nuova organizzazione strutturale dell'Ente mira a costituire un'azienda non più concepita come entità centralizzata quanto a fulcri decisionali e di potere e dispersa quanto a strutture operative, bensì come impresa di servizi basata su una efficiente rete di infrastrutture.

ORGANIGRAMMA DELLE POSTE ITALIANE



5.2 Con riferimento alla ripartizione delle molteplici funzioni svolte dalla struttura dell'Ente e dagli organi governativi e di controllo esterno si ha la seguente rappresentazione grafica:



5.3 I compiti della **Sede** (a dimensione regionale) riproducono sostanzialmente quelli assegnati alla Direzione Regionale dell'ex Amministrazione PT; quelli della **Filiale**, quelli della Direzione Provinciale PT e quelli dell'**Agenzia** dell'Ufficio PT. A parte le novazioni terminologiche, l'apparato ha continuato ad operare secondo le procedure ed i modelli dell'ex Amministrazione PT. Scarsa è stata, invero, l'influenza dei nuovi servizi (marketing, relazioni esterne, controllo di gestione, amministrazione e finanza ecc.), stante il non avvenuto miglioramento della qualità dei servizi e la ritardata modernizzazione da realizzare con il sistema informatico in rete.

5.4 I compensi annui spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione nonché al Presidente e ai componenti del Collegio dei revisori dei conti (effettivi e supplenti) sono rimasti invariati¹.

5.5 Come già esposto nella precedente relazione, l'attuale struttura non sembra discostarsi da quella dell'ex Amministrazione PT: anzi ne risulta appesantita dall'istituzione delle Agenzie di coordinamento e dalla nomina del direttore generale. Il processo di razionalizzazione delle risorse umane con riferimento ai "bacini di utenza", di cui alla delibera del CdA n. 31 del 14 giugno 1996 con cui si è ritenuto opportuno procedere ad un accorpamento delle direzioni di tre sedi (l'Umbria con la Toscana, il Molise con l'Abruzzo e la Basilicata con la Puglia) non ha subito sul piano nazionale ulteriore attuazione, venendo così compromesso il conseguimento dell'obiettivo di economicità e di funzionalità stabilita dalla legge istitutiva dell'Ente.

¹ Essi sono stati fissati con D.I. (Ministri PT e Tesoro) del 27 aprile 1994 nelle seguenti misure complessive lorde da corrispondere in rate mensili: Presidente (£.300 milioni); componenti CdA (£. 270 milioni); Presidente CRC (£.100 milioni); componenti effettivi CRC (£. 80 milioni); componenti supplenti CRC (£. 16 milioni). Con lo stesso decreto è stata, altresì, prevista la corresponsione ai partecipanti alle riunioni del CdA, ivi compreso il magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo ex art. 12 della legge 259/58, di un gettone di presenza di £. 250.000 lorde.