

5.6 Permane ancora la molteplicità degli organi di controllo interno, articolato in tre aree di supporto, mentre il fondamentale compito di audit finanziario, nel senso di procedere costantemente da parte di un servizio diverso da quello di "amministrazione e finanza" alla verifica della tenuta delle scritture contabili ed alla rappresentazione dei relativi dati esposti nei diversi bilanci, parziali e definitivi, non appare esercitato con la conseguenza di non consentire di apprezzare la loro conformità alla realtà e la loro coerenza d'insieme.

b) Direttiva governativa e piano d'impresa triennale 1998-2000

5.7 La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 1997 non sembra fornire un quadro di riferimento idoneo per una valutazione e ponderazione dell'attività operativa dell'Ente. Al contrario, essa si connota quale "**posizione di minore incisività**" rispetto alle numerose direttive del Ministro delle Comunicazioni che, a più riprese, ebbe a proporre motivati e documentati indirizzi gestori in materia di personale, contrattualistica, processi operativi, incremento della produzione, riduzione dei costi, miglioramento della qualità dei servizi, tariffazione, trasparenza amministrativo-contabile per tacere di tutti gli altri interventi di più specifico contenuto: direttive queste in gran parte non attuate.

5.8 In tale situazione, non appare comprensibile, sotto il profilo aziendalistico, la successiva delibera del CIPE, intervenuta ad un mese circa di distanza, in carenza della necessaria verifica sull'avvio delle misure essenziali di risanamento economico-finanziario dell'Ente identificabili nei seguenti interventi:

- incremento realistico della produzione attinente alla gestione caratteristica;
- aumento della produttività del personale, il cui attuale livello è, nella sua globalità, piuttosto insufficiente;
- riduzione dei costi di produzione e, in particolare, di quelli del personale;
- informatizzazione dei servizi, dovendosi imprimere una forte accelerazione all'esecuzione del PGO insieme alla formazione del personale;

- modernizzazione della struttura organizzativa, da incentrare sull'attività della sede;
- elaborazione di una politica delle risorse umane, fondata sulla mobilità e flessibilità del personale e sulla sua riqualificazione professionale;
- ricorso all'out sourcing ovvero all'out contracting per lo svolgimento di alcuni servizi, attualmente assicurato con costi elevati;
- introduzione della contabilità industriale e di quella analitica per consentire la valutazione del costo dei singoli prodotti e per rispondere agli obblighi dell'UE;
- snellimento dei processi operativi.

Nel merito della direttiva governativa si rinvia a quanto riferito in precedenza.

5.9 Il piano d'impresa 1998-2000, oltre alle considerazioni già svolte, non appare adeguato per la soluzione della attuale situazione negativa dell'Ente per le seguenti ragioni:

- a) la mancanza di uno studio di fattibilità con l'indicazione dei tempi e dei correlati oneri finanziari. In proposito, va ricordato che il P.G.O.- Piano generale operativo per l'informatizzazione dei servizi - elaborato ed avviato nel 1995 diverrà funzionante su tutta la rete postale nel 2000, senza che siano state previste le misure interessanti **il servizio postale, che, ripetesi, costituisce la gestione caratteristica (core business) dell'Ente.**
- b) Le nuove iniziative "schizzate" nel piano d'impresa abbisognano - ove si convenisse sulla loro utilità e compatibilità con il sistema economico nazionale ed europeo - di una efficiente rete informatica senza la quale i relativi prodotti verrebbero ad avere un costo di gestione e di contabilizzazione estremamente elevato e, come tali, di

- non proficuità economica, venendo ad aggravare ulteriormente l'attuale entità negativa del MOL (margine operativo lordo).
- c) L'incremento dei ricavi deriva dall'aumento delle tariffe e delle entrate "etero-dirette", mentre non si rinvencono iniziative adeguate per la **riduzione degli elevati costi di produzione, generatori da tempo del disequilibrio economico-finanziario dell'Ente.**
- d) Omissione di un quadro operativo di gestione delle risorse umane, in termini di riqualificazione del personale, di flessibilità e di mobilità, che costituisce l'elemento fondamentale di una nuova ristrutturazione, in termini avveniristici dell'Ente.
- e) Dissonanza dei nuovi compiti con la regolamentazione europea e con le regole sulla concorrenza, in carenza di un **sistema affidabile di contabilità industriale ed analitica**, atto a consentire le necessarie ponderazioni e valutazioni sulla gestione dell'Ente con riferimento all'economia nazionale ed europea.
- f) Avvio di nuove iniziative estranee al core business (servizi postali) senza il risanamento economico-finanziario dell'Ente in uno con il miglioramento della qualità dei servizi postali.
- g) Mancata coesione con le direttive governative e con la citata delibera CIPE che rinviando la trasformazione dell'Ente in SpA a risanamento avvenuto, laddove il piano in questione considera la creazione della SpA un presupposto indispensabile per l'avvio delle nuove iniziative.
- h) Omessa indicazione dei tempi, delle modalità, delle strutture, dei costi relativi all'attuazione delle diverse iniziative con particolare riguardo all'incremento della qualità dei servizi.

Tanto precisato si fa presente che le suddette carenze, ad elevata valenza gestoria, sono idonee a compromettere i risultati strategici previsti dal Governo.

La presumibile perdita d'esercizio 1997 quantificata da ultimo nel preconsuntivo 1997, approvato dal CdA nella riunione del 16 gennaio 1998, in £. 781,726 mld, sconta un ricavo di £. 300 mld, a titolo di compensazioni finanziarie non riconosciute dal Ministero del Tesoro, con la conseguenza che la perdita si stabilisce al valore negativo di £. 1.096 mld: importo questo che compromette sul piano aziendalistico la trasformazione in S.p.A. dell'Ente.

Né è possibile invocare a misura di riequilibrio finanziario l'apporto al capitale sociale, disposto con l'art. 53, comma 13, della citata legge 449/97 di £. 3.000 mld, ripartito in quote annuali a decorrere dall'anno 1999, in quanto lo stesso non può fronteggiare, secondo la normativa europea, le perdite dell'esercizio.

c) Contratto di Programma

5.10 L'attività dell'Ente si basa essenzialmente sul *Contratto di programma*, predisposto dal C.d.A. a norma dell'art. 8 della legge istitutiva, che sceglie e fissa gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di un triennio, stabilendo a tal fine i mezzi finanziari tenuto conto delle decisioni in materia di contributi, compensazioni e sovvenzioni statali nei confronti dell'Ente.

Il Contratto di Programma stipulato tra il Ministero delle Comunicazioni e l'Ente Poste Italiane con atto datato 17 gennaio 1995, scaduto il 31 dicembre 1996, ha la finalità di evidenziare le attività e gli obiettivi fondamentali dell'Ente nel periodo 1994/1996, in una fase in cui le Poste dovrebbero assumere maggiore autonomia organizzativa e funzionale, e tendere verso la struttura di società per azioni e predisporre un piano di riordinamento volto a conseguire maggiori livelli di rendimento nell'ambito dell'Unione Europea, in ordine ai seguenti punti:

- il recupero della qualità dei servizi
- il contenimento dei costi
- gli strumenti per lo svolgimento delle sue attività
- le principali obbligazioni ed i diritti delle parti
- le relazioni finanziarie dell'Ente con il Ministero delle Comunicazioni
- il piano di riassetto dell'organizzazione e del personale
- il quadro dei criteri tariffari
- le soluzioni per una migliore soddisfazione a tutela degli utenti.

Sul contenuto e sulle diverse fasi che hanno portato alla formazione e alla sottoscrizione del contratto, la Corte ha riferito nella relazione al

Parlamento relativa all'anno 1994, mentre in ordine agli impegni assunti dall'Ente tramite il Contratto di Programma che è finalizzato al risanamento economico finanziario dell'Ente e al soddisfacimento delle esigenze della clientela, e agli obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre 1996, la Corte ha già ampiamente riferito ed esposto le proprie considerazioni sui risultati conseguiti dall'Ente, nella precedente relazione, concludendo che gli obiettivi esposti nel contratto di programma sono stati solo in parte conseguiti (emanazione della "Carta della qualità del servizio pubblico postale") ed hanno interessato più i profili ordinamentali che quelli propriamente imprenditoriali.

Pur non essendo facile valutare l'attuale stato di attuazione degli obblighi previsti dal Contratto di programma, si tenterà di fornire una rapida panoramica dell'attività svolta dall'Ente nel triennio 1994-96 in ordine alla sua attuazione.

Obiettivi di recupero della qualità dei servizi e relativi strumenti (art. 3)

5.11 L'obiettivo era quello di misurare la qualità erogata nel rispetto dei tempi di recapito dei servizi postali, di bancoposta e di tlc. Varata la "Carta della qualità del servizio pubblico postale" che tutela i servizi di corrispondenza, pacchi, servizi celeri, di posta elettronica, filatelici e telegrafici, è previsto l'aggiornamento e l'integrazione della stessa anche per i servizi di bancoposta.

Al fine di conseguire gli obiettivi di recupero della qualità, l'Ente assume l'impegno di provvedere a sviluppare e razionalizzare la rete postale, a sviluppare una rete di tlc di interconnessione tra tutte le unità organizzative e gli uffici aperti al pubblico in un sistema informativo integrato interno e di servizio alla clientela, nonché con altri sistemi

informativi esterni, impegnandosi a coordinare, d'intesa con il Ministero la realizzazione del Programma di Investimenti (art. 3 comma 7).

Il Programma di realizzazione degli investimenti (presentato in C.d.A. il 30 marzo 1997 comporta, per il 1997 un finanziamento complessivo pari a circa 878,662 mld. così ripartiti e specificati tra le varie aree di intervento:

Programma di realizzazione degli investimenti per il 1997		
Area di intervento	Descrizione dei progetti	Costo 1997 (in mld.)
Sistema informativo	P.G.O.	195,584
	Altri interventi di informatizz. e nuovi progetti	70,160
		265,744
Logistica e A.T.	Razionalizzazione e sviluppo di un Sistema di Logistica integrata	65,100
	Tracking e Tracing	79,000
	Altri interventi e nuovi progetti	12,722
		156,822
Patrimonio e Lavori	Risanamento e manutenzione degli immobili - Interventi per la sicurezza e la salute dei lavoratori D.L. 626/94	266,322
	Interventi pregressi	51,767
		318,089
Approvvigionamenti	Informatizzazione dei magazzini ed acquisizione di impianti per le tipografie	6,500
	Adeguamento CNEMAT di Scanzano	
	Potenziamento di veicoli e Acquisto di casseforti e macchine per uffici	63,885
	Acquisti presso le strutture territoriali D.L. 626/94	54,045
		124,430
Servizi Finanziari	Progetti vari	8,330
Personale e organizzazione	Acquisto di apparecchiature per la formazione	5,247
	Totale costi per spese di investimento	878,662

Fonte: EPI

Come rilevato anche dal C.R.C. (verbale n. 14/97 del 19.3.97) non è desumibile dagli atti la relativa copertura finanziaria, che, come previsto al comma 9 dello stesso art. 3 del C.d.P. debbono provenire dalla rimodulazione degli stanziamenti relativi alla legge n. 39 del 1982 e successive integrazioni e modificazioni e alla legge n. 887 del 1984.

Carta della qualità del servizio pubblico postale (art. 4)

5.12 Con rinvio a quanto esposto dettagliatamente nell'apposito paragrafo (Cfr. par. 5.d), va segnalato che, pur essendo stata adottata formalmente la Carta in questione, i relativi obblighi non risultano completamente adempiuti; specie per quanto attiene ai tempi di recapito notevolmente superiori a quelli indicati nella carta. L'esame dei tempi di recapito della corrispondenza da e per l'estero, censiti dall'International Post Corporation (I.P.C.) - i cui esiti sono ritenuti più affidabili perché svolti in modo indipendente - si discostano dalla media europea come si evince dai prospetti che seguono.

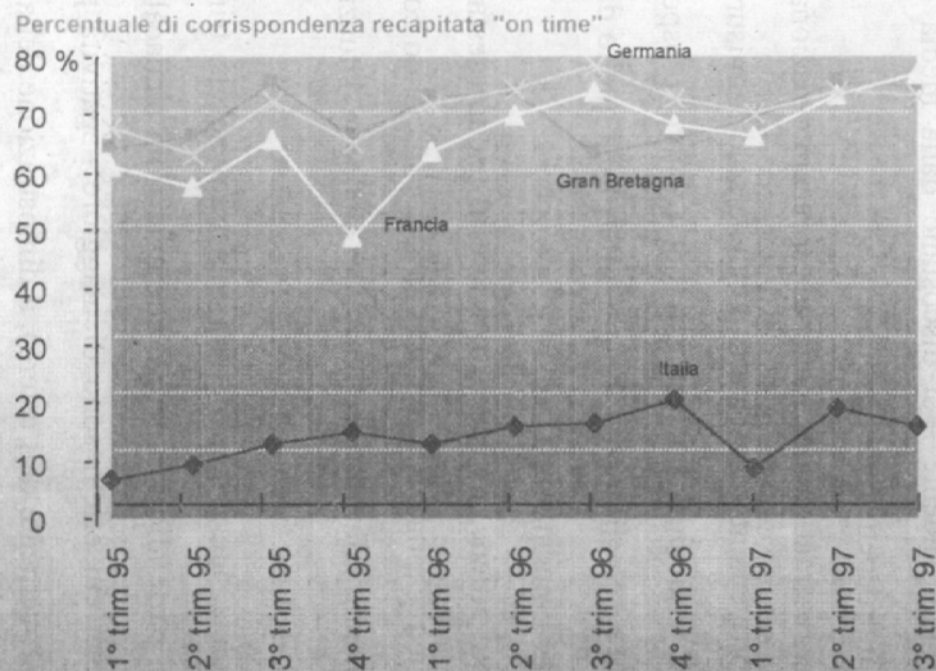
I dati rappresentati comprovano che il recapito nazionale del corriere in entrata (proveniente dall'estero) avviene solo in misura del 15% - 20% nei tempi convenzionali indicati nel relativo prospetto, attestandosi, quindi, ad un livello notevolmente inferiore a quello di Germania, Gran Bretagna e Francia.

Per quanto attiene, invece, il corriere in uscita (destinato all'estero) il 50% viene recapitato nei tempi standard, rimanendo comunque a livello sensibilmente inferiore rispetto alle analoghe situazioni dei suddetti Paesi.

Va segnalata, ancora, la caduta registrata nel 1° trimestre del 1997, dovuta in parte allo sciopero e alle agitazioni sindacali, organizzati dal personale, i cui effetti sono di maggiore negatività per il corriere in entrata (proveniente dall'estero), a dimostrazione della "debolezza" del sistema operativo, in quanto anche alla cessazione dello stato di agitazione il trend ha proseguito verso il ribasso, come si evince dai seguenti prospetti:

Servizi postali CORRISPONDENZE

Corrispondenza internazionale in entrata distribuita "on time"



Il grafico mostra la percentuale di lettere internazionali recapitate nei tempi stabiliti in arrivo in Italia, Gran Bretagna, Francia e Germania.

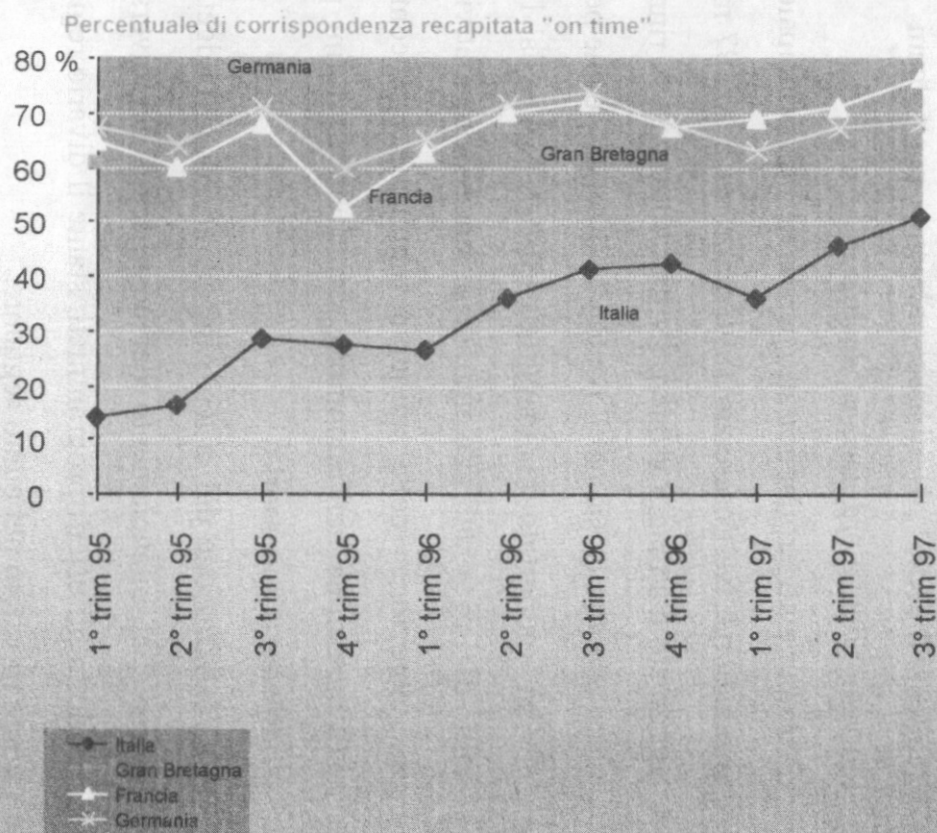
La corrispondenza internazionale in entrata è significativa della posta nazionale.

La situazione del recapito in questo settore è gravemente deficitaria, anche se in via di miglioramento.

Servizi postali

CORRISPONDENZE

Corrispondenza internazionale in uscita distribuita "on time"



Il grafico mostra la percentuale di lettere internazionali recapitate nei tempi stabiliti (per l'Europa J+3, per l'Asia J+4, per il Nord America J+5/6), in partenza dall'Italia, Gran Bretagna, Francia e Germania.

Appare evidente che, pur nella disparità del dato di partenza, i risultati ottenuti dalle Poste Italiane, pur in miglioramento, sono inferiori a quelli degli altri Paesi.

Infine, va ricordato che il sistema posto in essere per i “reclami” del pubblico appare inappagante non prevedendo alcuna “figura” istituzionalmente preposta al loro esame, indipendente dall’Ente.

Riduzione dei costi di produzione (art.4)

5.13 Malgrado le numerose direttive del Ministero delle Comunicazioni, l’Ente non ha provveduto nel periodo 1994-97 ad adottare le misure necessarie per la riduzione dei costi di produzione (specie le spese di personale) e per recuperare quote di mercato dei servizi postali, che sono tendenzialmente al ribasso, almeno per alcuni prodotti (ad es. corrispondenza ordinaria e pacchi).

Il trattamento economico del personale è la principale voce dei costi di produzione. Nell’esercizio 1996 ammonta a 10.197 mld. circa, e risulta aggravato dal maggior onere retributivo dovuto al rinnovo contrattuale - parte economica sia per il personale dipendente che per quello dirigente, che ha comportato una maggiore spesa, a partire dal 1996 di circa 1.000 mld. di lire e dall’aumento degli oneri contributivi per effetto della maggiorazione delle aliquote applicate ai contributi IPOST e dell’inclusione nell’imponibile contributivo ai fini pensionistici delle competenze accessorie.

La realizzazione del criterio introdotto con il budget economico 1997, mirante al bilanciamento dei costi/ricavi dei diversi servizi, non ha prodotto gli effetti programmati, stante il divario registrato a fine 1997, come illustrato nel punto seguente.

Produzione e ricavi

5.14 E’ stato previsto un incremento sui volumi di traffico del 5% rispetto ai dati di preconsuntivo 1996 sia per i Servizi Postali che per i Servizi

Finanziari, con la conseguente stima di ricavi complessivi di L. 12.628 mld. circa, compresi i contributi corrisposti dal Ministero del Tesoro, concessi a copertura degli oneri finanziari per mutui contratti dall'Ente sulla base delle leggi autorizzative dei prestiti. La differenza in più rispetto ai ricavi complessivi del 1996 (L. 12.052 mld. circa) è di circa 576 mld. (l'incremento è stato rimodulato al 25% dal nuovo piano d'impresa 1998/2000).

Previsione di una compensazione finanziaria per il servizio universale postale

5.15 Nel rinviare all'apposito paragrafo (par. 5, lett. h) è sufficiente segnalare che per il triennio 1994/96 le compensazioni sono state disposte ex lege (art. 2, comma 21, della legge 23 dicembre 1997, n. 662) in ragione di £ 1.200 mld. non potendosi aderire al sistema di computazione eseguito dall'Ente, contestato dal Ministro delle Comunicazioni (nota n. GM 550/96 del 18 giugno 1996) perché non appaganti in carenza della contabilità analitica (Cfr. All. 5.2).

Al riguardo il Ministro delle Comunicazioni ebbe a rilevare che “in disparte la necessità di acquisire più puntuali elementi in ordine ai criteri di computo, non risulta compiutamente evidenziato il perfezionamento di alcune procedure cui il contratto di programma subordina le compensazioni”.

L'erogazione ex lege non è stata notificata alla Commissione europea ai sensi dell'art. 93 TCE.

Analogamente ope legis si è proceduto per le compensazioni del 1998 mentre per gli anni successivi si fa rinvio al contratto di programma (art. 53, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

d) Carta dei servizi

5.16 La “Carta della qualità”, il cui testo è riportato in allegato (Cfr. all. 5.3), prevista dall’art. 4 del Contratto di Programma, dispone la regolazione dei rapporti tra Ministero ed Ente anche per quanto riguarda la qualità dei servizi, e costituisce la dichiarazione degli impegni che l’E.P.I. assume nei confronti della clientela in merito ai parametri di qualità da osservare per l’erogazione dei servizi postali offerti.

Detto documento, redatto in conformità della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 concernente “Principi sulle erogazioni dei servizi pubblici” e dell’art. 2 Legge 273 dell’11 luglio 1995 recante “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni”, è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione dell’Ente poste nella seduta del 30 ottobre 1995 (Del. 68), trasmesso al Ministero delle Comunicazioni e al Dipartimento della funzione pubblica in data 15 dicembre 1995 ed emanato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 gennaio 1996.

Con la “Carta della qualità” l’E.P.I. si impegna a:

- pubblicizzare e rispettare gli standard di qualità del servizio indicati nell’art. 3 del Contratto di Programma;
- rilevare gli scostamenti tra i suddetti standard ed i livelli di qualità effettivamente raggiunti (qualità erogata) ed il grado di soddisfazione del cliente (qualità percepita) attraverso un sistema di rilevazione a tal fine adottato;
- predisporre, per propria iniziativa o su segnalazione del Ministero P.T., ogni idoneo intervento per l’adeguamento dei processi operativi dei flussi di servizio postale al fine di rendere durevoli e strutturali i miglioramenti apportabili agli standard qualitativi di erogazione dei servizi stessi.

I servizi postali tutelati dalla “Carta della qualità” ed offerti dall’EPI ai sensi della Legge 71/94 e dell’art. 1 del Contratto di Programma si riassumono nelle seguenti categorie:

INTERNI

- Servizio corrispondenza
- Servizio pacchi
- Servizi celeri
- Servizio di posta elettronica
- Servizi filatelici
- Servizi telegrafici e di telematica pubblica.

PER L’ESTERO

- Servizio corrispondenze
- Servizio pacchi
- Servizi celeri
- Servizio di posta elettronica

La Carta della qualità è volta alla tutela dell’interesse del cliente cui attribuisce forme di controllo diretto sulla qualità dei servizi erogati attraverso l’adozione dei seguenti strumenti:

5.17 Servizio reclami: avviato in via sperimentale il 4 gennaio 1996 nella città di Firenze, dal 1° giugno dello stesso anno è operativo su tutto il territorio nazionale. I reclami inoltrati per lettera, fax, telex, numero verde oppure di persona presso ogni Agenzia vengono raccolti nei “Centri telegrafici di raccolta” (231 sul territorio nazionale, corrispondenti ai distretti telefonici) e di qui inviati a seconda che si tratti di invii per/da Paesi esteri o interni all’Area Marketing e Qualità rispettivamente di Sede o di Filiale che provvedono in primo luogo a fornire al cliente una risposta interlocutoria poi a proseguire il reclamo alla rispettiva Area Servizi

Postali che, ultimati gli accertamenti, fornisce la risposta definitiva al cliente e le risultanze degli accertamenti stessi all'Area Marketing e qualità.

Tutti i reclami vengono raccolti in una banca dati da cui è possibile attingere informazioni riguardo il numero dei reclami accettati, la tipologia dei disservizi lamentati, i tempi di risposta interlocutoria e definitiva.

Il numero di reclami accettati nel 2° semestre 1996 e 1° semestre dell'anno successivo per ciascun tipo di servizio postale tutelato dalla "Carta della qualità" ed il rapporto tra i reclami e il traffico stimato sono riportati nel prospetto che segue:

RAPPORTO NUMERO DI RECLAMI - TRAFFICO
(2° sem. 1996 - 1° sem. 1997)

	Corrisp. ze ordinarie		Corrisp. ze raccomandate		Corrisp. ze assicurate		Pacchi		Altri servizi postali		Totale	
	2° sem. 1996	1° sem. 1997	2° sem. 1996	1° sem. 1997	2° sem. 1996	1° sem. 1997	2° sem. 1996	1° sem. 1997	2° sem. 1996	1° sem. 1997	2° sem. 1996	1° sem. 1997
TRAFFICO MEDIO STIMATO MENSILE (IN MILIONI)	1.641	1.641	147	147	28	28	26	26	1.328	1.328	3.170	3.170
NUMERO RECLAMI ACCETTATO	5.474	5.385	19.049	30.575	1.967	3.510	14.319	16.453	16.044	10.303	56.853	71.230
RAPPORTO N° RECLAMI/TRAFFICO	3	5	130	208	70	125	551	710	12	8	18	22

Fonte: E.P.I. - Area P.S.M.Q.

Unità di traffico = 1 milione di pezzi lavorati

Il numero di reclami trattati per volume di traffico passa da 18 reclami per milione di pezzi lavorati, nel 2° semestre 1996, a 22 nel 1° semestre 1997 con un aumento di 4 reclami per milione. Particolarmente rilevante è l'aumento dei reclami nelle "corrispondenze raccomandate" (in cui il rapporto numero reclami accettati/traffico medio stimato semestrale passa da 130 a 208 per milione, pari a + 60%), nelle "corrispondenze assicurate" (da 70 a 125 per milione, pari a +79%) e nel "servizio pacchi" (da 551 a 710 per milione, pari a + 29%).

La classificazione dei reclami per tipologia di disservizio ha inoltre permesso di individuare per ciascun servizio prestato, i motivi più