SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL LIVELLO DI EFFICIENZA DEL SERVIZIO POSTALE ITALIANO A GARANZIA DEL SERVIZIO UNIVERSALE ANCHE IN VISTA DELLA TRASFORMAZIONE DELL'ENTE POSTE IN SOCIETÀ PER AZIONI

4º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 FEBBRAIO 1998

Presidenza del presidente PETRUCCIOLI

IC 0658

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Discussione della bozza di documento conclusivo

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7
BARRILE *(Sin. Dem.-l'Ulivo), relatore alla Commissione* 3

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

Discussione della bozza di documento conclusivo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di una bozza del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul livello di efficienza del servizio postale italiano a garanzia del servizio universale anche in vista della trasformazione dell'Ente Poste in società per azioni.

Prego il senatore Barrile di svolgere la relazione, recante le linee guida del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

BARRILE, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Commissione ha ravvisato l'esigenza di verificare in modo puntuale lo stato del servizio postale nel nostro Paese, anche alla luce dei contenuti della proposta di direttiva in fase di discussione in seno al Consiglio ed al Parlamento dell'Unione europea, direttiva che rappresenta un ulteriore passo del percorso intrapreso con la pubblicazione del libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali del 1992 nella direzione della progressiva, completa liberalizzazione del settore e dell'apertura del mercato postale alla competizione.

Sono alla base di tale indirizzo il riconoscimento del ruolo trainante che l'efficienza della infrastruttura postale riveste nello sviluppo economico della Comunità e l'esigenza di perseguire, attraverso l'instaurarsi di un regime concorrenziale, un servizio universale che soddisfi cittadini e imprese quanto a parametri di accessibilità, di qualità e di costo.

Con la locuzione di «servizio universale» si intende definire l'insieme minimo di servizi di qualità specifica che ciascuno Stato è tenuto a garantire ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla collocazione geografica della località. Tale definizione è contenuta nella ricordata proposta di direttiva comunitaria in corso di esame. Nell'ambito di tale definizione andranno pertanto ricompresi la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione sia della corrispondenza in generale sia dei pacchi. La definizione dei servizi da ricomprendersi nel «servizio universale» dovrà tenere conto non solo della direttiva comunitaria se recentemente emanata (97/66) (relativamente agli *standard* minimi) ma dovrà essere valutata anche sulla base dell'odierna realtà italiana e delle attuali linee di sviluppo.

Come rilevato nel corso delle audizioni presso la Commissione, in nessun paese di Europa il servizio universale è in equilibrio. Nell'esperienza italiana l'area riservata è molto ristretta e non in grado di coprire gli oneri derivanti dall'esercizio del servizio universale, a differenza di quanto avviene in altre esperienze europee.

La questione circa il servizio universale, i suoi costi e la sua gestione diventa fondamentale per un'azienda postale in fase di risanamento e di sviluppo. Per quanto riguarda poi la gestione di tale servizio, è naturale che questa debba avere come obiettivo una qualità diffusa e una accessibilità universale. Come sarà dimostrato in seguito, la centralità e la tutela del servizio universale, oltre ad essere una giusta tutela dei diritti dei cittadini, può divenire, grazie ad una gestione attenta ed efficiente, uno straordinario nodo strategico per l'azienda postale del futuro.

In linea con le intenzioni di ampliare e diversificare i servizi postali, il piano d'impresa 1998-2000, fra le altre cose, presenta il «corriere prioritario» (che è slittato a settembre prossimo), servizio che dovrebbe permettere, pagando maggiormente l'affrancatura, il recapito in 24 ore in tutta Italia. Ora, il timore è quello che il servizio universale possa divenire un servizio di secondo piano, dequalificato, non soggetto a rigidi controlli di qualità. Se da una parte è giusto diversificare il servizio per centrare nuove nicchie di mercato, dall'altra sarebbe un grave errore strategico non investire in termini di innovazione nel servizio universale. Questo perchè un'azienda che vuole riaffermare il suo ruolo in un mercato competitivo deve anzitutto trovare un consenso diffuso intorno alla qualità dei suoi servizi principali.

Soltanto con una solida ed efficiente gestione dell'ordinario si può pensare di progettare e gestire lo straordinario, di andare a coprire nuovi settori di mercato con servizi innovativi. Solamente quando si è riusciti a soddisfare le esigenze primarie cittadini-clienti si può pensare di soddisfarne altre, tramite servizi postali ad alto valore aggiunto. Si tratta quindi di instaurare *ex novo* un rapporto di fiducia tra cittadini e Azienda postale, basato sull'affidabilità e l'efficienza del servizio reso. Questo è il motivo per cui la politica di gestione del servizio universale assume una valenza strategica rilevante al fine di rendere più credibile l'introduzione di altri servizi.

L'esperienza italiana presenta, rispetto al quadro comunitario, tratti distintivi. Innanzitutto la riorganizzazione in termini di impresa delle Poste Italiane, iniziata nel 1994 con la trasformazione dell'Azienda autonoma in Ente pubblico economico, è stata avviata con ritardo rispetto a quanto già realizzato dalle organizzazioni postali del resto di Europa ove la firorma del settore è stata intrapresa già a partire dagli anni '80. Fino al momento della sua trasformazione in ente economico, l'amministrazione postale italiana ha scontato gli esiti di una gestione che si è rivelata assolutamente inadeguata a garantire, per i servizi erogati, condizioni di efficienza produttiva e *standard* qualitativi di livello europeo. Tali disfunzioni del sistema hanno gravato sulla collettività, che ne ha sopportato i costi diretti – il bilancio dell'amministrazione delle Poste veniva ripianato annualmente dallo Stato – e i costi indiretti, legati all'inefficienza e all'inaffidabilità dei servizi.

Come già rilevato, il monopolio postale in Italia – a causa di una progressiva erosione storicamente determinata da interventi legislativi certamente non coordinati – ha un perimetro, già da venti anni, ristretto all'intero ciclo di lavorazione per le corrispondenze epistolari e al solo

trasporto interurbano per i pacchi, tale comunque da non essere in grado di garantire una copertura dei costi derivanti dall'esercizio di un servizio a carattere universale. Naturalmente, il costo del servizio universale deve essere coperto dall'azionista di maggioranza, ma a supporto di questo servizio va messo a disposizione un nuovo impegno di risorse umane e tecnologiche in grado di innescare realmente quel circolo virtuoso che può far fare un decisivo balzo in avanti alla qualità dei servizi postali.

Il «servizio universale» non dovrà comunque essere una realtà a sè, tanto dal punto di vista organizzativo quanto economico, ma dovrà integrarsi e fondersi con gli altri servizi offerti dall'Ente o dalla costituenda società per azioni attraverso una idonea politica di sviluppo, anche al fine di far sì che il relativo onere non debba essere solo a carico dello Stato. Il contratto di programma – momento fondamentale di tale strategia – dovrà pertanto tenere conto delle suesposte considerazioni affinchè il «servizio universale» sia garantito al meglio sotto ogni profilo.

Per quanto riguarda poi la qualità del servizio, la «Carta della qualità», adottata sulla scorta della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, è stata approvata dall'Ente poste nell'ottobre del 1995 e resa operativa dal gennaio 1996. Tale documento contiene la dichiarazione degli impegni assunti dall'Ente nei confronti della clientela riguardo ai servizi offerti, a fronte dei parametri di qualità dichiarati, al fine di garantire la massima soddisfazione del cliente; tali impegni sono basati sui princìpi di uguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione ed efficienza e comprendono nel contempo strumenti di tutela del cliente (ne sono un esempio le procedure di rimborso relativamente ai casi di garanzia del recapito, integrità del contenuto e rispetto dei tempi del recapito). L'attuale versione della «Carta della qualità» riguarda i servizi postali e telegrafici; ovviamente la stessa dovrà essere estesa anche agli altri servizi offerti, in un'ottica di «qualità globale», vero cardine per il rilancio dell'Ente e per una sempre più incisiva presenza dello stesso sul mercato.

Se si esamina la situazione delle aziende postali inglesi, francesi e tedesche si può constatare come sia stato posto l'accento sugli *standard* di qualità del servizio, consolidando così l'immagine forte e positiva del servizio postale sia all'interno di questi paesi che all'estero. In altre parole, il percorso evolutivo intrapreso dalle organizzazioni postali dei paesi della Comunità europea risponde all'obiettivo, già affermato dalla Commissione europea, di «sviluppare un equilibrio tra le esigenze di un servizio pubblico e l'applicazione delle norme di concorrenza, in cui entrambi gli aspetti siano complementari e si rafforzino a vicenda».

Come si rileva dagli elementi acquisiti dalla Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva, il mercato postale, nelle sue dimensioni nazionali e a livello internazionale, è connotato da fattori di evoluzione e mutamento che possono essere così elencati: aumento della pressione competitiva a livello macroeconomico, nel quale la competizione si gioca sulle infrastrutture ed il sistema postale si riposiziona nel rapporto con le reti di telecomunicazioni e a livello settoriale, nel quale grandi operatori privati entrano in modo massiccio nei segmenti di mercato po-

stale a maggiore valore aggiunto; evoluzione della domanda ed innovazione di prodotto; evoluzione del quadro normativo verso la progressiva rimozione delle barriere monopolistiche; evoluzione del quadro macroeconomico generale verso il mondo dei sistemi a rete.

L'effetto congiunto di tali fattori evolutivi, che presentano ampi margini di interdipendenza e di sovrapposizione, impone un processo di riposizionamento strategico che gli operatori pubblici postali europei, con diversi livelli di intensità, stanno affrontando.

Ad oggi tale obiettivo porta i sistemi postali ad affrontare due diversi profili: quello del mercato e quello delle regole. L'ordinamento al mercato implica una grande trasformazione culturale, nella quale acquisisce rilevanza tutta la catena delle funzioni di *marketing*, a partire dall'analisi dei mercati di riferimento per arrivare alle politiche commerciali e di comunicazione.

Il profilo delle regole è oggi particolarmente «caldo» e presenta elementi di criticità che il dibattito politico sta evidenziando con forza. Il quadro normativo definirà infatti il sistema dei vincoli e delle opportunità che gli operatori incontreranno nel loro approccio ai mercati di riferimento. In Inghilterra, ad esempio, la chiave del successo di quel sistema può essere individuata negli altri investimenti in tecnologia – che consentono servizi ottimi a prezzi competitivi – e nella motivazione del personale completamente orientato ai bisogni del cliente.

Anche le poste francesi e tedesche hanno valorizzato in particolare l'aspetto qualitativo dei servizi e, particolarmente in Francia, accanto all'innovazione tecnologica è cresciuta una solida politica di alleanze e di relazioni industriali che ha coagulato intorno a sè finanza, trasporti, tecnologie e conoscenze specifiche per gestire, fra alleati, il mercato interno e quello sovranazionale in sviluppo, anzichè aprire una competizione interna.

Dall'analisi complessiva del quadro di riferimento fornito dalle esperienze emerse in ambito comunitario risulta evidente come gli operatori postali rivestano un ruolo strategico nell'architettura dei «sistemi paese». Pertanto, in questa prospettiva, occorre valutare i futuri assetti dell'azienda postale italiana, ovvero quelli di una infrastruttura con grandi possibilità di sviluppo date da un lato dall'alta capillarizzazione su tutto il territorio e dall'altro dalle innovazioni tecnologiche in via di attuazione, che congiungeranno le prospettive di crescita del sistema postale con lo sviluppo del mercato finanziario grazie alla duplice capacità distributiva di beni a carattere fisico ed immateriale.

In questa prospettiva sembra che il piano d'impresa 1998-2000, che dà esecuzione alle direttive adottate dall'Esecutivo sulla questione, possa essere considerato il documento fondante del futuro dell'Azienda postale, destinato a cambiarne radicalmente il funzionamento e l'immagine. Il piano infatti individua diversi fattori che possono dare impulso al risanamento e allo sviluppo secondo un imperativo che può essere riassunto: investimenti, rigore e nuovi servizi. Dal piano si evince peraltro una linea ferma per quanto riguarda costi ed efficienza, una grande insistenza sulla flessibilità dell'organizzazione delle risorse umane e materiali e la previsione di un sistema funzionale di mobilità interna dalle sedi ec-

cedenti verso quelle con effettive carenze di organico e maggiormente inefficienti. Il documento specifica inoltre modalità e impiego degli investimenti programmati per circa 6.600 miliardi, di cui 3.000 provenienti dal tesoro, 900 dal *cash flow* e il resto dell'alienazione di beni non essenziali. L'obiettivo è di arrivare alla fine del 1999 con 180 miliardi di attivo.

Le premesse per attuare questo piano sembrano esservi: la nuova cultura che deve essere base di questo processo si sta facendo strada portando alla luce un possibile scenario futuro nel quale il nostro paese avrà un'azienda postale efficiente e competitiva anche a livello europeo, in grado di erogare servizi differenziati e universali ad alti *standard* qualitativi. Tuttuavia, nel corso dell'indagine si è constatato che, seppure si siano verificati effettivi miglioramenti sia in termini di efficienza economica che di miglioramento del servizio, non si può sottoacere che, ancor oggi, si è lontani da un sistema di qualità diffusa su tutto il territorio nazionale; il che continua a comportare perdite di quote di mercato nei riguardi della concorrenza, specie nelle aree più industrializzate del paese. Tali eventi possono essere ricondotti a un insieme di cause fra loro spesso concatenate. In particolare sono state rilevate disfunzioni organizzative, legate anche ad una gestione aziendale assai burocratica che, oltre a rallentare i processi aziendali, ha l'effetto di demotivare al contempo la dirigenza con la conseguente mancanza di responsabilità e autonomia in capo alla stessa.

Riguardo poi alla gestione del personale, per quanto la produttività sia sicuramente aumentata anche grazie al ruolo positivo svolto in merito dalle organizzazioni sindacali, essa non è ancora ai livelli ottimali a cui si potrà giungere solo con una idonea organizzazione del lavoro opportunatamente stimolante nei confronti del personale e, nel contempo, con un sempre maggiore coinvolgimento dei lavoratori e delle relative organizzazioni sindacali al fine, tra l'altro, di ridurre al minimo l'incidenza della conflittualità sindacale.

Altri punti, infine, sui quali dovrà essere concentrata l'attenzione del vertice aziendale sono quello della dislocazione del personale, al fine di ridurre le carenze in determinate aree e gli esuberi presenti in altre, e un maggiore approfondimento della inadeguatezza delle strutture logistiche e degli ambienti di lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Barrile per la sua esposizione e rinvio il seguito dell'esame della bozza di documento conclusivo dell'indagine in titolo ad altra seduta.

I lavori hanno termine alle ore 15,45.