

8^a 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

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 FEBBRAIO 1997

Presidenza del presidente **PETRUCCIOLI**

INDICE

Audizione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni

PRESIDENTE	Pag. 3, 9
MACCANICO, <i>Ministro delle poste e delle telecomunicazioni</i>	3, 4, 5 e <i>passim</i>

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Maccanico.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

Audizione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'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.

È oggi prevista l'audizione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni Maccanico.

Vi faccio presente che, in considerazione della rilevanza dell'argomento ho richiesto a nome della Commissione, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, l'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista e che la presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

L'odierna audizione del Ministro è la prima in programma nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione che ha l'obiettivo di valutare le prospettive dell'Ente poste non soltanto in vista dell'impegno per la sua trasformazione in società per azioni ma anche in riferimento per la sua trasformazione in società per azioni ma anche in riferimento all'espletamento e alla garanzia del servizio universale; questo infatti è il nostro ambito di interesse. A disposizione della Commissione c'è del materiale di documentazione tra cui la relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Ente poste ed un articolo del professor Ugo Arrigo, che non escludo potremo eventualmente audire, riguardante la riforma dell'azienda postale che potrà essere utile nel corso dei lavori.

Fatta questa breve premessa, do la parola al Ministro.

MACCANICO, *Ministro delle poste e delle telecomunicazioni*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sull'andamento del processo di trasformazione e risanamento dell'Ente poste italiano ho già riferito con l'apposita relazione al Parlamento prevista all'articolo 8, comma 5, della legge 29 gennaio 1994, n. 71. Un quadro integrativo della situazione già descritta in quel documento ho fornito poi alla Commissione IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati, nella audizione del 5 febbraio ultimo scorso sulla riorganizzazione dell'Ente.

Desidero pertanto attenermi in questa esposizione alle tematiche specifiche della proposta indagine conoscitiva, riguardante lo stato dei

servizi postali veri e propri. Detti servizi, che consistono nella raccolta, smistamento e distribuzione degli effetti postali (corrispondenze ordinarie, raccomandate, assicurate e pacchi) sono soggetti, com'è noto, agli obblighi del servizio universale e rientrano oggi, solo per la parte concernente la corrispondenza, nel regime di esclusiva.

Al di fuori del servizio postale in senso stretto, sono poi considerati universali i servizi di riscossione a pagamento concernenti la raccolta del risparmio tra il pubblico ed i servizi di conto corrente postale.

È noto, altresì, che secondo l'orientamento comunitario, è ammissibile che, nello svolgimento dei servizi a regime universale, il peso degli oneri derivanti dall'obbligo di garantire la possibilità a tutti gli utenti di accedere a costi ragionevoli alla fruizione di determinati servizi possa trovare compensazione nella attribuzione di settori riservati.

L'attenzione alle tematiche della proposta indagine non esclude, pertanto, l'opportunità di rivolgere uno sguardo anche alle possibili connessioni che si possono instaurare tra la definizione dell'intero ambito del servizio generale e la progressiva riduzione dell'area dei servizi in esclusiva a vantaggio della concorrenza per effetto della normativa comunitaria ed interna (legge n. 662 del 1996). Ricordo che gli orientamenti comunitari in materia possono essere desunti dalla direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 476 del 1991, da «Libro verde» sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali e al miglioramento della qualità. Questi sono i dati europei dei quali disponiamo.

È questa, invero, una delle variabili da tenere presenti sia nel piano triennale d'impresa, finalizzato, attraverso il riassetto dell'Ente, al recupero di efficienza dei servizi prestati, sia nel nuovo contratto di programma, al fine di valutare in quale misura la portata del settore riservato possa costituire una condizione di equilibrio finanziario tale da consentire un corretto funzionamento del servizio universale, stabilendo meccanismi di compensazioni a carico del bilancio dello Stato per quegli oneri di carattere non imprenditoriale che non dovessero in tal modo trovare copertura.

In tale quadro, per portare a termine un corretto disegno di razionalizzazione e risanamento dell'Ente, inteso a garantire l'efficienza e la qualità dei servizi prestati, fondamentale importanza assume l'azione di un sistema contabile che consenta di distinguere i servizi riservati da quelli svolti in regime di concorrenza.

L'introduzione di un idoneo sistema di contabilità analitica era già prevista dall'articolo 11 del vecchio contratto di programma ai fini di una corretta valutazione del rapporto costi-benefici e della razionale distribuzione ed utilizzazione delle risorse disponibili.

Allo stato, l'Ente ha definito una procedura intesa a disciplinare l'elaborazione dei propri *budget*, nonchè l'individuazione sul territorio di centri di contabilità economica; l'area programmazione e controllo di gestione dell'Ente si è posta, inoltre, l'obiettivo di definire una metodologia atta a determinare il costo dei prodotti-servizi attraverso

la contabilità analitica per singolo prodotto, la tecnica che in gergo anglosassone si chiama *cost-accounting*.

L'Ente, mediante gara internazionale, ha affidato la realizzazione di tale progetto ad una società di consulenza.

Può sin d'ora affermarsi che in poco più di un anno l'Ente ha progressivamente attivato un sistema informativo per il controllo della gestione e per le rilevazioni extracontabili sufficientemente aderente agli *standard* privatistici.

Deve riconoscersi, inoltre, che l'attuazione di processi del genere considerato, specie in aziende di grandi dimensioni articolate sul territorio, richiede tempi non certo immediati.

Per tali ragioni, il Ministero, nel predisporre lo schema del nuovo contratto di programma che attualmente sta esaminando con l'Ente, ha ritenuto di dare una configurazione flessibile allo strumento convenzionale, in modo da consentire il recepimento di tutte quelle variabili – quali la definizione degli *standard* qualificativi dei servizi, dei relativi scostamenti, delle tappe di avvicinamento agli *standard* stessi per i servizi riservati, la determinazione della struttura tariffaria da parte del nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, le modalità organizzative da stabilire nel piano triennale d'impresa, per conseguire gli obiettivi necessari al riassetto dell'azienda; tutti elementi che, per lo stesso impianto normativo dato dalla legge n. 662 del 1996 ed in relazione allo stato degli adempimenti dell'Ente, non possono essere definiti compiutamente in sede di rinnovo del predetto contratto di programma. Ciò premesso, passando alla descrizione dello stato attuale dei servizi postali, i dati quantitativi concernenti i proventi derivanti dalla vendita e dei servizi postali, confrontati con quelli degli anni precedenti, mostrano segni di una tendenziale diversa organizzazione.

Deve premettersi che l'area della riserva è notevolmente inferiore a quella degli altri paesi europei come la Francia e la Germania, che la estendono alle stampe indirizzate e alle fatture commerciali, e che sul mercato italiano c'è la presenza di operatori privati che agiscono, in regime di concorrenza, anche nel settore riservato delle Poste, nelle sole zone urbane ad alta redditività. La relativa quota di mercato vale da 250 a 500 miliardi complessivi, senza che ai predetti operatori faccia carico alcun obbligo di servizio universale. Va inoltre considerato che sussistono condizioni non in linea con le regole di mercato e che non esiste una perfetta correlazione tra i costi medi di produzione dei servizi universali e le tariffe che l'Ente fino ad oggi ha dovuto praticare per interessi generali.

Per questa ragione l'analisi del traffico mostra una flessione complessiva dei volumi che, se è in parte ascrivibile all'evoluzione tecnologica delle comunicazioni, è anche legata alle problematiche della qualità dei servizi. Detti volumi fanno registrare una sensibile contrazione dal 1993 al 1995 dei dati di traffico relativi alla corrispondenza (-9,5 per cento), alle stampe (-26,9 per cento), alle raccomandate (-10,9 per cento), alle assicurate (-10,2 per cento) ed ai pacchi (-2,2 per cento). Contrastano il *trend* sopra descritto

le buone *performance* dei servizi Posta elettronica (cresciuta del 69,1 per cento) e Posta celere (cresciuta del 98,3 per cento).

In particolare, i suindicati volumi, espressi in migliaia di pezzi, dal 1993 al 1995 segnano il seguente andamento:

<i>Posta</i>	<i>Anno 1993</i>	<i>Anno 1995</i>
Corrispondenza	3.658.993	3.310.000
Raccomandate	321.273	286.388
Assicurate	55.968	50.236
Stampe	3.120.323	2.282.000
Pacchi	63.386	62.000
Posta elettronica	169.762	287.000
Posta celere	2.747	5.446

Per il 1996 il programma di trasformazione evidenzia un significativo miglioramento che non si è potuto ancora quantificare.

Per quel che concerne la qualità dei servizi prestati – secondo quanto affermato dall’Ente nella relazione sulla qualità dei servizi nel 1995 – gli obiettivi previsti per quella data e fissati nel contratto di programma risultano raggiunti con particolare riguardo ai seguenti servizi:

<i>Lettere ordinarie</i>	<i>volume corrispondenza</i>	<i>obiettivo di qualità</i>
	<i>consegnata</i>	
città per città	96,7 per cento	85 per cento del corriere entro 48 ore dalla impostazione
ambito nazionale	87,1 per cento	85 per cento del corriere entro 72 ore dalla impostazione

È stato fornito il dato sintetico nazionale, ma non è stata indicata l’evidenza dei dati disaggregati su base territoriale.

Con questa doverosa precisazione deve rilevarsi che, per quel che concerne le corrispondenze dirette città per città, nelle maggiori realtà urbane italiane (Milano e Roma) lo *standard* è inferiore a quello nazionale (rispettivamente 78,7 per cento e 77,1 per cento). Per quanto concerne il servizio pacchi, il dato fornito mostra come l’obiettivo previsto dell’85 per cento non sia stato raggiunto alla data del 31 dicembre 1995, tenuto conto che la percentuale dei pacchi recapitati entro il termine stabilito di 6 giorni dall’impostazione è stato pari al 76 per cento.

Indubbiamente, sulla qualità dei servizi postali gestiti dall’Ente poste grava la pesante eredità del passato.

Al fine di elevare in tempi ragionevoli la qualità del servizio postale ai livelli europei, l’Ente ha programmato nel corso del 1995 una serie di interventi da attuare prevalentemente nel secondo semestre. A far tempo dal mese di giugno dello stesso anno l’Ente ha assunto iniziative intese ad incidere su alcune sacche di inefficienza, avviando i seguenti interventi per le corrispondenze ordinarie, le stampe ed i pacchi: iniziati-

ve di emergenza per il recupero della qualità in alcune realtà locali nelle quali la gravità dei dissensi richiedeva un intervento immediato; progettazione e realizzazione parziale di progetti diagnostici a medio termine indispensabili per programmare in modo efficiente le misure correttive; individuazione delle linee di intervento a lungo termine per la reingegnerizzazione della rete con particolare attenzione ai programmi di logistica integrata, anche per garantire la coerenza degli interventi straordinari; elaborazione di progetti finalizzati per prodotto.

In ordine ai risultati conseguiti con tali interventi il Ministero ha provveduto a sollecitare l'Ente a trasmettere l'apposita relazione sulla qualità dei servizi al 31 dicembre 1996, nonché la relazione sulla certificazione dei risultati stessi previsti dalla Carta della qualità dei servizi postali.

Sulle tematiche della qualità dei servizi postali il Ministero sta conducendo opportuni approfondimenti, tenuto anche conto della disposizione di cui all'articolo 2, comma 23, della richiamata legge 23 dicembre 1996, n. 662 (il provvedimento collegato alla legge finanziaria), la quale ha ulteriormente precisato come il riassetto dell'azienda debba portare la stessa a risultati in linea con gli *standard* realizzati a livello europeo in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività, costi unitari di produzione, equilibrio economico dell'azienda, nonché eliminare ogni aggravio sul bilancio dello Stato derivante da condizioni di non efficienza. Detta norma stabilisce poi che il consiglio di amministrazione dell'Ente debba presentare entro il 31 marzo un piano d'impresa triennale in cui siano indicati i provvedimenti necessari per il riassetto stesso e le modalità della loro realizzazione.

In tale prospettiva, lo stesso provvedimento collegato alla finanziaria potenzia notevolmente l'autonomia imprenditoriale dell'Ente, riducendo, da una parte, l'area delle gestioni da lasciare in regime di esclusiva ed ampliando, dall'altra, l'area del mercato, sia attraverso la fissazione del principio che, in assenza di esplicita previsione normativa di riserva (come avveniva in precedenza per le aree di monopolio introdotte da decreti ministeriali), i servizi postali e di pagamento sono svolti dall'Ente poste in regime di libera concorrenza, sia a mezzo di espressa soppressione dell'esclusività postale per il servizio di trasporto di pacchi e colli.

Sempre nello stesso contesto, il provvedimento collegato (articolo 2, comma 20) affida all'Ente poste italiane il compito di determinare autonomamente i prezzi dei servizi da svolgere in regime di libera concorrenza nel quadro globale della struttura tariffaria definita dal predetto «Nucleo di consulenza», tenendo conto delle esigenze della clientela e delle caratteristiche della domanda e garantendo la difesa e lo sviluppo dei volumi di traffico.

Per quel che concerne le tariffe del servizio universale dovrà poi darsi applicazione ai principi che deriveranno dalla proposta di direttiva comunitaria (n. 95/227) che all'articolo 13 prevede che esse siano ragionevoli, accessibili all'insieme degli utenti, orientate ai costi, trasparenti e non discriminatorie.

Nel collegato prosegue, quindi, il disegno tracciato dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, disegno che, per quel che concerne la determinazione dei prezzi e delle tariffe riguardanti l'Ente poste italiane, trova un razionale completamento attraverso una netta e precisa distinzione dei primi dalle seconde, nel senso che la determinazione dei prezzi è lasciata all'autonoma valutazione dell'Ente, sempre nel rispetto dei criteri fissati dal sopra richiamato comma 20, mentre per la struttura tariffaria dei servizi postali riservati è prevista la proposta del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (articolo 2, comma 22) sulla base delle «linee guida» approvate dal CIPE con la delibera del 24 aprile 1996.

In questa direzione, l'implementazione della prima carta della qualità dei servizi postali ed una più puntuale individuazione dei compiti del gestore pubblico e degli adempimenti finalizzati al risanamento aziendale attraverso il rinnovo del contratto di programma, che si trova in fase di avanzata definizione, dovrebbero svolgere un ruolo strategico per la realizzazione degli obiettivi assegnati all'Ente.

Pertanto, secondo l'impostazione data dal Ministero e da definire con l'Ente, la nuova regolamentazione dovrà muovere dalle seguenti linee di fondo, naturalmente nel rispetto dell'autonomia gestionale dell'Ente stesso: semplificazione delle procedure e degli adempimenti richiesti all'Ente, anche sotto il profilo della chiarezza, al fine di rendere più efficace la disciplina pattizia; definizione in sede di regolamentazione degli obiettivi di miglioramento della qualità, degli *standard* desumibili dai migliori risultati delle corrispondenti realtà europee, con l'indicazione delle tappe obbligatorie di avvicinamento ai medesimi; introduzione di un meccanismo di monitoraggio dei risultati qualitativi raggiunti più puntuale di quello attuale, con la prevista riduzione a titolo di sanzione della misura degli adeguamenti tariffari nel caso in cui si accerti, in sede di verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati nel contratto di programma, il mancato rispetto degli stessi; determinazione dei prezzi dei servizi postali e di pagamento in regime di libera concorrenza da parte dell'Ente poste; rinvio, per la determinazione delle strutture tariffarie e del metodo di adeguamento dei servizi postali riservati, alle procedure previste dalla legge; indicazione degli obiettivi necessari per il riassetto dell'azienda, con rinvio al piano di impresa triennale con il quale l'Ente poste italiano autonomamente definirà le modalità organizzative per conseguire i predetti obiettivi; progressivo adattamento del fabbisogno del personale ai piani di impresa; in tale prospettiva, si rende necessario impegnare l'Ente in un potenziamento dell'azione già intrapresa per monitorare e migliorare la qualificazione delle professionalità esistenti, anche ai fini dell'adozione degli opportuni provvedimenti di mobilità, evitando il conferimento del relativo rapporto, che aggravano i già rilevanti costi a carico del bilancio.

Il Ministero, sotto tale ultimo specifico profilo, ha invitato l'Ente a ricercare il miglioramento del rapporto tra le spese ed i ricavi anche sul versante di questi ultimi, accelerando ed intensificando tutte le iniziative già intraprese ai fini della razionalizzazione della organizzazione esi-

stente, meglio calibrando la stessa verso obiettivi di efficienza, di efficacia e di qualità dei servizi offerti all'utenza.

Le indicate linee di tendenza del servizio postale nell'ambito del servizio universale, volte ad un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della gestione tipica, dovranno trovare ulteriore attuazione, nel perseguimento degli immanenti sottesi interessi pubblici, attraverso la futura società per azioni, che ritengo per la sua stessa natura dovrà favorire l'ottimizzazione del predetto servizio mutuando i tratti propri dell'imprenditoria privata.

Signor Presidente, questa è l'esposizione che ho avuto l'onore di fare; sono naturalmente a completa disposizione della Commissione per tutti i chiarimenti e gli approfondimenti che i senatori vorranno avere in materia.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Maccanico per la sua relazione.

Vorrei far notare ai colleghi che, successivamente alla convocazione di questa seduta, è stata convocata una seduta dell'Assemblea, per le ore 15, nel corso della quale interverrà il presidente del Consiglio Prodi per rispondere ad alcune interpellanze presentate sul Trattato di Maastricht, una questione assai rilevante.

Vorrei perciò avanzare la seguente proposta. Dopo aver oggi ascoltato la relazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, potremmo procedere nei prossimi giorni all'audizione del presidente dell'Ente poste italiane, professor Cardi, dopo di che dedicare una seduta della Commissione alla discussione di questi temi tra di noi, per mettere a fuoco determinate questioni. Eventualmente, in un secondo tempo, se sarà disponibile, potremmo invitare nuovamente il ministro Maccanico, e poi appronteremo un nuovo calendario per le prossime audizioni.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio pertanto il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

