

servizi ai sensi della delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante "Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità".

- l'indicazione, nell'ambito del piano d'impresa, degli investimenti ritenuti necessari dalla Società, unitamente agli elementi a supporto della loro validità economica, alle modalità ed ai tempi di realizzazione, ai costi ed alle fonti di finanziamento;

- l'aggiornamento, entro due mesi dall'approvazione del piano d'impresa, del contratto di programma, anche al fine di adeguare lo stesso al nuovo quadro degli investimenti;

- la cessione di attività non strategiche, al fine di liberare risorse da impiegare nella sicurezza e ammodernamento dei sistemi tecnologici, nelle infrastrutture e nel materiale rotabile per il trasporto merci e passeggeri sulle medie-lunghe percorrenze;

- l'applicazione della normativa comunitaria attraverso l'emanazione di una direttiva indicante le linee guida per la separazione societaria tra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio del trasporto, al fine di assicurare trasparenza e demarcazione tra la gestione dell'Azienda in quanto soggetto imprenditoriale e la sua attività in quanto soggetto investito di un servizio pubblico e di predisporre una condizione essenziale per introdurre la concorrenza anche nell'ambito del trasporto ferroviario di natura commerciale;

- la progressiva riconduzione ai livelli medi europei dei ricavi e dei costi per unità di traffico, concentrando gli sforzi maggiori verso il contenimento del costo del lavoro per dipendente, favorendo l'allineamento dell'orario di lavoro ai contratti di altri settori per introdurre in via sistematica elementi di flessibilità che contribuiscano alla riduzione complessiva del costo del lavoro;

- determinazione nel nuovo contratto di servizio pubblico di un nuovo sistema di tariffe di riferimento per il trasporto passeggeri i cui livelli, commisurati ai costi efficienti di produzione, siano sufficienti a coprire questi ultimi;

- adozione da parte dell'Azienda, entro l'anno 1997, di un sistema di separazione contabile inteso a consentire una evidenziazione analitica della rilevazione e imputazione dei costi e dei ricavi per centri di costo e per linee di traffico al fine di favorire una corretta gestione d'impresa e offrire supporto alla verifica della congruità dei flussi finanziari fra Stato e Azienda.

2.3.2 Il piano d'impresa 1997-2000.

A seguito di richiesta istruttoria della Sezione controllo enti, l'Amministratore delegato dell'Azienda ha trasmesso alla Corte, con nota del 27 ottobre 1997, un documento contenente il piano d'impresa redatto ai sensi della direttiva governativa di cui sopra è cenno, precisando al riguardo che su detto documento il Governo avrebbe espresso il suo assenso politico in più occasioni, invitando nel contempo l'Impresa a provvedere alla stesura finale del piano soltanto a valle del confronto con le organizzazioni sindacali, già in corso, ma non ancora concluso.

Con la richiamata deliberazione della Sezione controllo enti, la Corte ha pertanto rilevato come il ritardo nella redazione del piano definitivo avesse determinato la mancata attuazione delle iniziative progettate nella direttiva del 30 gennaio 1997 per la ristrutturazione della Società e per l'apertura del mercato del trasporto ferroviario alla libera concorrenza.

In ordine all'attuale formulazione del piano d'impresa, come ha osservato la Sezione, il piano stesso si propone di conseguire un costo globale del lavoro nell'anno 2000 pari a 8.200 miliardi di lire, che nell'anno 1996 risulta essere stato pari a 10.923 miliardi, cui sono da aggiungere i maggiori oneri recati dall'ultimo contratto (stipulato il 6 febbraio 1998). Tale pesante scostamento ha indotto la Corte a ritenere, allo stato, "di difficile attuazione l'azione di risanamento prospettata nel piano, considerato che le previsioni di maggiori ricavi da traffico ivi ipotizzate, appaiono sovradimensionate alle reali possibilità di sviluppo del trasporto ferroviario

anche tenendo conto dell'andamento, sostanzialmente stabile, riscontrato nei due esercizi in esame”.

2.3.3 La ristrutturazione del Progetto Alta Velocità.

Nella seduta del 4 novembre 1997, il Consiglio di amministrazione delle F.S. ha preso in esame un nuovo modello di sviluppo e gestione del sistema A.V. deliberando le conseguenti azioni da intraprendere. Il nuovo modello, secondo la richiamata relazione della Corte sulla gestione 1995 e 1996 dell'Impresa sembra in grado di assicurare la piena separazione tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese di trasporto oltre ad avviare il processo di privatizzazione delle attività di F.S. che risultano gestibili in regime di impresa.

Nella successiva seduta del 26 novembre 1997, l'Amministratore delegato, che aveva ricevuto apposito mandato, ha informato il Consiglio di amministrazione in ordine: alla predisposizione dello schema di un nuovo III Atto modificativo della convenzione originaria; alla costituzione di una nuova Società, denominata "Italiana Trasporti Ferroviari - I.T.F."; ai colloqui con le principali banche socie di TAV per la cessione a F.S. della loro partecipazioni in TAV e la trasformazione degli investimenti in una pari partecipazione al capitale della I.T.F. nel limite massimo del 49%. In quella sede, il Consiglio di amministrazione ha deliberato di autorizzare l'acquisto al valore nominale delle azioni di TAV complessivamente detenute dai soci privati pari a circa il 57% del capitale sociale.

Al riguardo, la Corte, con la richiamata deliberazione della Sezione enti, nel prendere atto delle motivazioni che hanno determinato la riformulazione del Progetto Alta Velocità, ha rilevato “il venir meno della principale caratteristica su cui era fondato il progetto originario, consistente nel finanziamento con capitali privati degli oneri necessari per l'esecuzione della nuova infrastruttura pari ad una quota del 60%”. E ciò nella considerazione che l'acquisizione dell'intero pacchetto azionario di TAV da parte di Ferrovie dello Stato determinerà la piena responsabilità finanziaria di quest'ultima Società, e di riflesso dell'Azionista pubblico, per il buon esito dell'iniziativa e per il servizio del debito.

2.4 L'attività di vigilanza.

In ordine ai compiti di indirizzo e di vigilanza e ad altri profili di gestione risultanti dall'atto di concessione, si è recentemente conclusa un'apposita indagine svolta dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dei trasporti e della navigazione. Sulle risultanze di detta indagine si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero dei trasporti. Risulta, inoltre, che la Direzione generale della motorizzazione civile ha predisposto una dettagliata relazione sull'attività di vigilanza espletata sulla gestione delle Ferrovie dello Stato.

2.5 Partecipazioni e dismissioni.

E' stato preso in esame il riassetto del portafoglio partecipativo del Gruppo al fine di modificarne la struttura e meglio perseguire gli obiettivi di concentrazione nel "core business" e di riduzione dei costi. Nel settore del trasporto delle merci è stato avviato un processo per ricondurre sotto il controllo e il coordinamento di un'unica sub-holding (Eurolog) l'insieme delle società operanti in tale settore. Nel settore immobiliare sono state poste in liquidazione 18 delle 20 società immobiliari regionali (mai diventate operative) che, nel precedente disegno organizzativo, avrebbero dovuto più efficacemente operare con le varie Amministrazioni locali per la valorizzazione del patrimonio immobiliare non strumentale presente sul territorio. Si è avviato pertanto un processo di concentrazione in Metropolis di alcune società del Gruppo (Roma Duemila S.p.A. e Termini S.p.A.) per eliminare le precedenti sovrapposizioni e riportare ad unità il coordinamento delle attività imprenditoriali.

2.6 Le risultanze della gestione.

Il bilancio di esercizio 1996 delle Ferrovie dello Stato si è chiuso con una perdita di 3.841 miliardi, con un peggioramento di 2.260 miliardi rispetto all'esercizio 1995 (miliardi 1.581).

Al riguardo, la Corte ha osservato come si sia prodotta una preoccupante inversione di tendenza nell'opera di risanamento finanziario delle Ferrovie dello Stato. Infatti, le perdite, in costante diminuzione dal 1993 al 1995, sono tornate a crescere in rilevante misura nel 1996.

Sicché, i risultati dell'ultimo esercizio e quelli previsti per il 1997, ugualmente deficitari, hanno indotto la Sezione del controllo sugli enti ad esprimere un giudizio negativo sulla possibilità a breve termine di attuare un concreto processo di risanamento divenuto sempre più necessario, non solo in relazione all'esigenza di rendere più efficiente e meno onerosa per lo Stato la gestione del servizio di trasporto per ferrovia, ma anche di aprire alla concorrenza di imprese private il settore, nel rispetto delle direttive comunitarie.

La Corte, infine, ha considerato come determinante per il mancato raggiungimento del risanamento finanziario il notevole incremento del costo del lavoro, nonostante la forte riduzione del personale impiegato, onere che rappresenta ancora nel 1996 oltre il 56 % dei costi della produzione.

3. Poste Italiane S.p.A.

3.1 La trasformazione in Società per azioni.

Com'è noto, con delibera del CIPE in data 18 dicembre 1997, adottata ai sensi dell'art. 18 della legge 11 luglio 1992 n.333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359, e dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 1 dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, l'Ente Poste Italiane - Ente pubblico economico - è stato trasformato in Società per azioni⁷.

In data 28 febbraio 1998 l'Assemblea straordinaria della Società, partecipata al 100% dallo Stato e con capitale determinato in lire 2.561 miliardi, ha approvato il proprio Statuto.

La nuova Società è subentrata nei rapporti facenti capo prima all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e poi all'Ente economico poste italiane e si trova quindi nella posizione di soggetto abilitato all'esercizio dei compiti relativi al servizio postale per la parte ancora oggetto di riserva in base al d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, recante il testo unico delle disposizioni in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni.

Il Ministero delle comunicazioni, nella sua qualità di titolare delle funzioni pubblicistiche del settore⁸ dovrà pertanto valutare l'esigenza di una puntuale definizione del rapporto concessorio in relazione anche alla normativa comunitaria in corso di recepimento (direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 15 dicembre 1997, concernente regole

⁷ Su detta delibera, l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro, bilancio e della programmazione economica, ha formulato i seguenti punti di rilievo, in ordine ai quali è in attesa di chiarimenti dall'Amministrazione:

1) la delibera non risulta emanata sulla scorta di un piano d'impresa riconosciuto idoneo a perseguire gli obiettivi indicati dall'art. 2, comma 23, della legge n. 662/96, come meglio definiti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 1997;

2) la delibera, nulla disponendo in merito al collocamento delle partecipazioni azionarie della costituenda S.p.A. in modo da favorire la massima diffusione fra i risparmiatori, non ottempera alla prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 71/92.

⁸ Il predetto Dicastero è l'amministrazione competente nel settore in base all'art. 2 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, recante il testo unico delle disposizioni in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, ed all'art. 11 del decreto legge 1 dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, recante trasformazione dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e regolamentazione dell'allora Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, oggi Ministero delle comunicazioni.

comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio).

3.2 I trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Una prima tipologia di trasferimenti non è propriamente diretta alle Poste, ma riguarda oneri pregressi della vecchia Azienda P.T.: si rammenta che all'atto della trasformazione della ex Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni in Ente pubblico economico, il decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, concernente la trasformazione dell'Azienda e la riorganizzazione del Ministero, ha disposto il rimborso da parte del Tesoro alla Cassa DD.PP. delle anticipazioni eseguite a copertura dei disavanzi di gestione per un ammontare complessivo di 22.604 miliardi. Per l'esercizio 1997, risulta corrisposta alla predetta Cassa la somma di 174,1 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento del capitolo 4668 dello stato di previsione del Tesoro, istituito appunto per la corresponsione degli interessi compresi nelle rate di ammortamento delle somme anticipate dalla Cassa depositi e prestiti alla ex Amministrazione delle poste a pareggio dei bilanci a tutto l'anno 1993.

In ordine agli investimenti, si segnala il rilevante ammontare dei residui formatisi nell'esercizio 1997 (464,7 miliardi a fronte di uno stanziamento di 465,8 miliardi) sul capitolo 7799, destinato al versamento all'Ente delle somme relative all'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di interventi di potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi.

Una seconda categoria riguarda trasferimenti a favore dell'Ente economico Poste italiane, che la stessa legge 71/94 ha autorizzato; si tratta dei contributi erogati nell'arco del triennio 1994-1996 per complessivi 1.437 miliardi sul capitolo 7761, che non figurano più nel bilancio 1997.

Inoltre, l'art. 2, comma 21, della legge 662/96 (provvedimento collegato alla finanziaria 1997), per gli obblighi tariffari e sociali connessi ai servizi resi nello stesso triennio 1994-1996, ha forfettariamente stabilito il compenso previsto dall'articolo 6 del contratto di programma tra Ente poste italiane e Ministero delle poste e delle telecomunicazioni nella somma globale, relativa all'intero triennio, di lire 1200 miliardi. Ha previsto, inoltre, la corresponsione di tale somma all'Ente poste in sei quote annuali di lire 150 miliardi nel 1997 e di lire 210 miliardi annue nel 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. Sull'apposito capitolo 4645 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1997 risulta impegnato, ma non erogato, tutto lo stanziamento, pari a 150 miliardi.

L'art. 53, comma 3, della legge 449/97 (provvedimento collegato alla finanziaria 1998) ha riconosciuto all'Ente poste un compenso collegato allo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali. Tale compenso è stato determinato anch'esso forfettariamente in lire 400 miliardi per l'anno 1998. Per gli anni successivi l'importo sarà determinato nel contratto di programma da stipulare ai sensi dell'articolo 2, comma 23, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Verrà in tal modo a cessare il meccanismo di quantificazione forfettaria sinora determinato in via legislativa a motivo della difficoltà di effettuare il computo corretto delle compensazioni in mancanza di una contabilità analitica per centri di costi e ricavi, con netta separazione tra le gestioni riguardanti i servizi riservati, i servizi universali e quelli in libera concorrenza.

Sul problema della forfettizzazione degli oneri per compensazioni, questa volta determinata in via amministrativa, ma probabilmente generata dalla stessa causa consistente nella mancanza di un sistema di contabilità analitica, un fenomeno analogo è stato segnalato nel

precedente paragrafo 2.1, dedicato ai trasferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato, ove, in relazione alle erogazioni a titolo di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e di normalizzazione dei conti, si è rammentato l'obbligo, affermato dalla Corte con la citata deliberazione della Sezione del controllo in data 15.4.1993, degli organi statali di provvedere alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, restando in tal modo assolutamente esclusa la soluzione della forfettizzazione degli oneri stessi.

La tabella F della legge 27 dicembre 1997, n. 450, (finanziaria '98) ha modulato infine la corresponsione dei 3.000 miliardi da versare all'atto della trasformazione dell'Ente in S.p.A. ai sensi dell'art. 53, comma 13, della legge 449/97 quale apporto al capitale sociale, fissandone la decorrenza dal 1999 in ragione di 1.000 miliardi annui.

Per l'esercizio 1997 non risulta pertanto erogata alcuna somma all'Ente economico Poste Italiane a titolo di compensazioni o di contributi, avendo tra l'altro esaurito con quell'esercizio la sua funzione il capitolo 7761, relativo al contributo per la trasformazione dell'Amministrazione P.T. in ente economico.

Gli altri capitoli di bilancio iscritti a favore dell'Ente danno luogo a corrispettivi per l'acquisto di beni o servizi (spese per corrispondenze dello Stato, pagamento pensioni e titoli per conto dello Stato) o a rimborsi per agevolazioni tariffarie previste da specifiche disposizioni legislative.

Sotto tale profilo, l'art. 2, comma 17, della legge 662/96 ha introdotto un elemento di razionalizzazione delle spese per le corrispondenze postali delle pubbliche amministrazioni: con decorrenza dal 1° aprile 1997 gli importi dovuti per i servizi di corrispondenza e telegrafici di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1972, n. 171, devono essere corrisposti, tramite utilizzo dei conti di credito ordinari e secondo le tariffe vigenti, dalle amministrazioni che utilizzano il servizio, a carico delle dotazioni di bilancio opportunamente integrate nell'importo complessivo valutato in lire 160 miliardi annue. Lo stanziamento relativo al capitolo 4432 per l'esercizio 1997, rispetto al precedente esercizio, è stato pertanto ridotto da 307,8 miliardi a 80 miliardi. I relativi pagamenti ammontano a 20,8 miliardi per la competenza ed 59,1 miliardi sui residui.

Va rammentato, infine, che l'art. 2, comma 20, della più volte richiamata legge 662/96, al fine di agevolare gli invii attraverso il canale postale di libri, giornali quotidiani e riviste editi da soggetti iscritti al registro nazionale della stampa, pubblicazioni informative di enti, enti locali, associazioni ed altre organizzazioni senza fini di lucro, ha previsto che il Ministero delle comunicazioni determini le tariffe agevolate per dette categorie ed ha istituito a tal fine un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria pari a lire 300 miliardi per il 1997, per le integrazioni tariffarie da corrispondere all'Ente poste italiane.

3.3 Le politiche pubbliche di settore.

3.3.1 La direttiva governativa.

In data 16 aprile 1997 il Presidente del Consiglio dei Ministri, alla presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni e del Sottosegretario al Tesoro riceveva i rappresentanti delle organizzazioni sindacali per affrontare i problemi dell'Ente Poste Italiane⁹. Nel corso dell'incontro si conveniva sull'esigenza di proseguire nello sforzo di risanamento dell'Ente al fine di realizzare le condizioni necessarie alla sua trasformazione in S.p.A. In tale quadro, il Governo illustrava le linee di azione che intendeva intraprendere.

⁹ Cfr. Comunicato dell'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 16 aprile 1997.

Un apposito Comitato interministeriale, costituito presso la Presidenza del Consiglio, doveva svolgere il lavoro preparatorio per l'emanazione di una direttiva all'Ente Poste, da parte del Governo, contenente l'indicazione degli obiettivi di risanamento economico e finanziario e le azioni necessarie a raggiungerlo. La direttiva doveva costituire la base per la predisposizione del contratto di programma.

In tale contesto, infine, il Governo doveva avviare un confronto con le Organizzazioni sindacali in modo da giungere alla definizione di un protocollo inteso a recepire le linee guida del processo di risanamento e sviluppo e gli impegni delle parti per assicurare la partecipazione di tutte le componenti dell'Ente al raggiungimento degli obiettivi.

In data 14 novembre 1997, sulla base del lavoro svolto dal Comitato in ordine ad una prima bozza di piano triennale presentata dall'Ente, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato la programmata direttiva recante "Linee guida per il risanamento dell'Ente Poste Italiane".

La direttiva contiene linee di indirizzo al fine di ottenere esiti gestionali di offerta, qualità, efficienza, efficacia, equilibrio economico-finanziario, in linea con gli standard realizzati a livello europeo.

Secondo dette linee, nel triennio 1998-2000, al fine anche di realizzare una progressiva riduzione degli oneri posti a carico del bilancio statale, le Poste italiane dovranno raggiungere risultati convergenti con quelli raggiunti da analoghe istituzioni europee in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, sviluppo della domanda, produttività e costi unitari di produzione, soprattutto in relazione al proprio "core business", costituito dai servizi di recapito postale.

In particolare, tra gli obiettivi indicati, rilevano:

- uno sviluppo dei servizi di recapito postale mirato ad ottenere un incremento delle dimensioni del mercato e di adeguarli alle esigenze della clientela;
- il potenziamento dei servizi di bancoposta e i servizi minori attraverso l'espansione della gamma dei servizi offerti e la riqualificazione tecnologica di quelli esistenti;
- la realizzazione di un incremento di almeno il 25% della produzione aggregata dell'azienda, intesa come fatturato a prezzi costanti, ed il conseguimento entro il 2000, oltre di uno stabile equilibrio di bilancio, di un rapporto tra costo del lavoro complessivo e fatturato non superiore a quello realizzato dalle più efficienti aziende postali dell'Unione europea;
- miglioramento della qualità del servizio offerto, raggiungendo la percentuale di almeno l'80% di corrispondenza consegnata entro un giorno (corriere prioritario) e un tempo medio di consegna della corrispondenza ordinaria non superiore a due giorni;

Sulla base degli indirizzi contenuti nella direttiva, il Consiglio di amministrazione dell'Ente avrebbe dovuto provvedere, entro il 30 novembre 1997, ad elaborare un piano d'impresa per il triennio 1998-2000, coerente con l'obiettivo della trasformazione in società per azioni e contenente l'indicazione degli investimenti necessari per l'ammodernamento degli uffici postali e delle infrastrutture relative, per la realizzazione del collegamento telematico degli uffici postali e del sistema informativo, per la razionalizzazione lo sviluppo della rete postale di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione, per l'ampliamento della capacità di offerta dei servizi postali, di bancoposta ed altri eventuali.

Ulteriori linee guida indicate nella direttiva riguardano la revisione del sistema tariffario e la qualità dei servizi prestati. E' previsto, in particolare, che nell'ambito della definizione del contratto di programma si provveda alla predisposizione, sulla base dei criteri stabiliti dalla delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante «linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità», di un meccanismo di adeguamento delle tariffe per i servizi dell'area riservata, attraverso

il quale gli incrementi tariffari ammissibili siano graduati, soprattutto in relazione ai risultati delle verifiche di qualità¹⁰.

Rilievo particolare assume, da ultimo, l'indirizzo impartito sul sistema contabile da adottare, tale da consentire l'immediata separazione fra 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 d'impresa. E' prevista inoltre l'attivazione di un sistema di separazione contabile che rifletta la distinzione tra area dei servizi di recapito postale 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.

Nelle more della emanazione della predetta direttiva, il Ministero delle comunicazioni, nell'ambito dell'esercizio della funzione di vigilanza e nel quadro dell'azione di stimolo rivolta dal Governo al risanamento dell'Ente Poste, aveva intanto continuato a sottoporre ad attento monitoraggio le aree di maggiore criticità, provvedendo, in particolare, a segnalare le discrasie in termini di qualità dei servizi e individuando le problematiche da risolvere per il miglioramento degli stessi; ad evidenziare l'eccessiva rigidità del costo del lavoro e quindi la necessità di orientare la ristrutturazione aziendale verso un rapporto più flessibile tra costi e ricavi; a richiamare l'esigenza di specifiche iniziative volte al miglioramento del servizio postale prima di procedere all'ampliamento di servizi, anche attraverso la costituzione di apposite società per azioni.

In ordine allo stato di attuazione di detta direttiva, risulta che l'Ente ha trasmesso il piano di impresa per il triennio 1998-2000, approvato dal Consiglio di amministrazione il 30 novembre 1997 e quindi entro il termine stabilito nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 novembre 1997.

Il Ministero vigilante, peraltro, pur prendendo atto in linea di massima delle valutazioni prospettiche relative al triennio, ha ritenuto di dover acquisire ulteriori elementi informativi e di valutazione, anche al fine di completare il quadro di supporto per la verifica delle condizioni necessarie alla trasformazione dell'Ente Poste Italiane in società per azioni. Successivamente il Ministero ha invitato l'Ente a ricentrare alcuni profili del piano rivalutando le proiezioni relative a costi e ricavi, nonché al rapporto tra indebitamento e liquidità dell'azienda nei riflessi degli investimenti programmati.

Una rielaborazione del piano di impresa si trova attualmente all'esame degli Organi societari della nuova Società.

Nel frattempo, il Ministero delle comunicazioni ha impartito linee di indirizzo in ordine ai criteri di formulazione dello schema di contratto di programma, che ai sensi dell'art. 8 della legge 71/94 deve essere predisposto dal Consiglio di Amministrazione della Società.

¹⁰ Per i servizi postali riservati, la struttura tariffaria ed il metodo di adeguamento delle tariffe sono determinati secondo la procedura stabilita dall'articolo 2, comma 22, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che prevede la proposta, in accordo con il Ministero delle comunicazioni e la Società, del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (N.A.R.S.) sulla base dei criteri stabiliti nella delibera C.I.P.E. del 24 aprile 1996, recante "linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità".

Sulla base della struttura tariffaria così determinata il Ministro delle comunicazioni, provvede a stabilire, ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, le tariffe relative ai singoli servizi postali riservati.

Per i servizi da svolgere in regime di libera concorrenza di cui all'articolo 2, comma 19, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, i prezzi relativi sono stabiliti dalla Società ai sensi dell'articolo 2, comma 20, della stessa legge. La determinazione di tali prezzi dovrebbe comunque essere orientata al principio di economicità e al riequilibrio gestionale.

Anche il confronto del Governo con le Organizzazioni sindacali per la definizione di un protocollo inteso a recepire le linee guida del processo di risanamento risulta ancora in corso.

3.4 Le risultanze della gestione dell'Ente economico Poste Italiane.

In ordine alla gestione dell'allora Ente economico Poste Italiane, con determinazione n. 7/98 della Sezione del controllo sugli enti in data 3 febbraio 1998, che ha approvato la relazione sui risultati del controllo esercitato sull'Ente per l'esercizio 1996, la Corte, nel sottolineare preliminarmente il connotato di "opacità" amministrativo-contabile riscontrato nella gestione, ha osservato come la cronica situazione deficitaria dell'Ente fosse ostativa ad una valutazione dei risultati economico-finanziari da porre a base per lo sviluppo futuro delle attività imprenditoriali.

La gestione relativa all'esercizio finanziario 1996, al lordo del contributo statale (141,6 miliardi), si è chiusa con una perdita di 1.034,4 miliardi, che si è aggiunta alle perdite registrate nel 1994 e nel 1995, rispettivamente di 1.652,5 miliardi (al lordo del contributo statale di 968 miliardi), e di 986,9 miliardi (al lordo del contributo statale di 167,8 miliardi), per un totale di perdite nel triennio 1994-96 pari a 3.673,8 miliardi, sempre al lordo del contributo statale di 1.277,4 miliardi. Nella relazione si evidenzia come tale situazione tenda ad incrementarsi, sulla base dei dati di preconsuntivo, alla fine dell'esercizio 1997 di 1.938 miliardi (al lordo delle eventuali compensazioni finanziarie erogate dallo Stato)¹¹.

Una completa analisi quantitativa dei costi, dei ricavi e delle posizioni debitorie e creditorie si rende possibile - ad avviso della Corte - soltanto in presenza di un sistema di contabilità generale, industriale ed economico pienamente informatizzato, a livello centrale e periferico¹².

Nella relazione sull'andamento del processo di trasformazione dell'EPI¹³, presentata al Parlamento in data 20 dicembre 1996 dal Ministro delle Comunicazioni ai sensi dell'art. 8, comma 5 della legge 71/94, venivano rappresentate perplessità circa la durezza dei risultati di miglioramento raggiunti essenzialmente a causa dei seguenti fenomeni:

- la flessione dei volumi di attività con conseguente tendenziale calo, anche prospettico, dei ricavi di vendita;
- la sostanziale invarianza e rigidità della struttura dei costi dell'Ente che, costituita per oltre l'85% dal costo del lavoro, denunciava la vischiosità operativa dell'Azienda;
- la natura di parte dei ricavi correlati alla negoziazione dell'attività con altri organi della P.A., che comportava di fatto una riduzione dell'area delle logiche di mercato".

Venivano segnalati, poi, significativi ritardi dell'Ente soprattutto nella rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di qualità indicati dal contratto di programma.

Le anzidette notazioni, secondo la Sezione del controllo sugli enti, vengono a porsi sostanzialmente in linea con le considerazioni svolte dalla Corte, incidendo negativamente sulla

¹¹ Pur risultando la perdita di esercizio contenuta in 781,7 miliardi, sul piano aziendalistico va segnalato che il differenziale negativo tra valori e costi della produzione si attesta a 1.435,8 miliardi segnando un sensibile incremento rispetto ai corrispondenti differenziali negativi dei precedenti esercizi.

¹² Sulla base dell'articolo 2, comma 19, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e secondo le indicazioni comunitarie, la Società dovrà gestire la contabilità interna tenendo conti separati, da un lato per ciascun servizio rientrante nel settore riservato, facendo la distinzione tra raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione, e, dall'altro per i servizi non riservati, come se i servizi in questione fossero gestiti da imprese differenti. A tal fine, la separazione contabile tra i servizi riservati e quelli non riservati - intesa ad evitare il ricorso a sovvenzioni incrociate dal settore riservato al settore non riservato - diviene essenziale per verificare che non siano alterate le condizioni di concorrenza.

¹³ Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Doc. CXIII n. 1, pag. 15.

valutazione in ordine alla idoneità dell'Ente ad operare sul mercato indipendentemente da interventi statali.

La Corte, invero, pur prendendo atto di alcuni miglioramenti, ha rilevato, nel periodo considerato, la carenza di adeguati interventi, protesi alla modernizzazione dell'Ente, quali specialmente:

- lo studio delle cause generatrici delle suddette disfunzioni e l'elaborazione di un proficuo processo produttivo, eliminando le forme di burocratizzazione esistenti;
- 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;
- la tempestiva informatizzazione in rete dei principali centri operativi;
- l'elaborazione di una strategia aziendale atta alla riconquista del mercato postale ed al suo ampliamento, mediante il miglioramento della qualità dei servizi¹⁴.

4. IRI S.p.A.

4.1 Il problema della riduzione dell'indebitamento.

Com'è noto, nel 1992, all'atto della trasformazione dell'Ente pubblico economico IRI in S.p.A., la situazione dell'Istituto era di grave dissesto e la più preoccupante nell'ambito dei Gruppi a partecipazione pubblica.

Dalla relazione della Corte al Parlamento sui risultati del controllo esercitato sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi 1988-1992, risulta che l'esposizione debitoria dell'Istituto, con riferimento alle operazioni ordinarie, segnava un incremento rilevante (da 10.825,2 miliardi nel 1987 a 21.549,8 miliardi nel 1992) che, "pur se motivato in parte con la scelta politica di privilegiare lo sviluppo delle attività dell'Ente, non può non essere valutato come fonte di potenziale dissesto e come mancanza di preveggenza manageriale".

Nel corso del 1992 il Gruppo IRI, dovendosi far carico dei riflessi finanziari negativi derivanti dalle note difficoltà gestionali di settori disastriati, come la siderurgia e l'impiantistica, aveva fatto registrare un marcato peggioramento della esposizione finanziaria, con un indebitamento netto¹⁵ di circa 72.500 miliardi, aumentato di 9.200 miliardi rispetto all'esercizio 1991. Gli smobilizzi, per la maggior parte realizzati dall'Istituto, avevano comportato risorse per effetto della cessione della Cementir (480 miliardi) e di azioni Stet sui mercati internazionali (710 miliardi), coprendo complessivamente il fabbisogno per circa 2.100 miliardi¹⁶.

A fine 1992, il patrimonio netto ammontava appena a 2.000 miliardi (all'atto della trasformazione in S.p.A., nel luglio 1992, era stato determinato in via transitoria in 1.874 miliardi), con una esposizione verso il mercato superiore a 26.000 miliardi, con un indebitamento complessivo "imputabile all'IRI, in quanto garante dei debiti di società controllate

¹⁴ Viene segnalato nella citata relazione della Corte che, pur essendo stata adottata formalmente la Carta della qualità, i relativi obblighi non risultano completamente adempiuti; specie per quanto attiene ai tempi di recapito notevolmente superiori a quelli indicati nella carta in rilevanti aree di criticità. L'esame dei tempi di recapito della corrispondenza da e per l'estero, censiti dall'International Post Corporation (I.P.C.) si discostano dalla media europea. 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, attestandosi 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.

¹⁵ Al netto, cioè, di finanziamenti per circa 4.800 miliardi contratti dall'Istituto sulla base di norme di legge con rimborso di capitale a carico dello Stato.

¹⁶ Tra essi circa 100 miliardi provengono dall'alienazione di cespiti.

totalitariamente", dell'ordine di 40.000 miliardi ed un indebitamento consolidato pari a circa 72.600 miliardi.

La fonte del dissesto è da rinvenirsi dunque nel vertiginoso crescere dell'indebitamento, anche in conseguenza della linea prescelta "consistente nel fornire supporto alle singole società finanziarie attraverso l'indebitamento in proprio dell'Ente", in particolare nei settori siderurgico ed impiantistico¹⁷.

Sull'indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica nell'ambito statale la Corte ha avuto più volte occasione di riferire anche nella sede della relazione sul rendiconto generale dello Stato¹⁸; in ordine alle complesse problematiche relative a detto indebitamento si rammenta, tra l'altro, la posizione - di rilievo determinante e tale da investire l'intero processo di riordino e dismissioni - assunta dalla Commissione CEE in materia di aiuti alle imprese e, in particolare, l'accordo raggiunto tra la Comunità europea e l'Italia il 9 settembre 1993¹⁹. La Commissione CEE aveva in sostanza ritenuto incompatibile con le regole della libera concorrenza l'applicazione al caso dell'EFIM²⁰ dell'articolo 2362 del codice civile italiano, che prevede, in caso di insolvenza della società, la responsabilità illimitata dell'azionista unico per le obbligazioni sociali. Nella fattispecie, nella quale l'azionista unico è il Tesoro dello Stato, i pagamenti ai creditori del Gruppo EFIM posti a carico dello Stato dal programma di liquidazione in base al codice civile, avrebbero costituito, secondo la Commissione, una forma di indebita sovvenzione statale alle imprese nazionali.

L'accordo, che - come sopra osservato - ha interessato tutto il processo di riordino delle partecipazioni statali, ha impegnato il Governo italiano a bloccare il livello di indebitamento delle suddette società a quello raggiunto alla fine del 1993, a portare progressivamente lo stesso entro il 1996 (salvo eventuali proroghe) a valori compatibili con una economia di mercato, nonché a ridurre, una volta ricondotto l'indebitamento nei termini suddetti, le quote di partecipazione pubblica in modo da escludere la responsabilità illimitata dell'azionista unico prevista dal codice civile per ogni nuova obbligazione.

¹⁷ Cfr. Determinazione n.4/98 in data 23 gennaio 1998, con la quale la Sezione del controllo sugli enti ha deliberato la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Ricostruzione Industriale - IRI S.p.A. per gli esercizi 1993, 1994, 1995 e 1996. Già le considerazioni conclusive della precedente relazione al Parlamento, nel richiamare i dati di conto economico e di stato patrimoniale riferiti al quinquennio 1987-1992, avevano segnalato la particolare "vis espansiva" dell'indebitamento dell'IRI.

¹⁸ Cfr. in particolare le relazioni relative agli esercizi 1992 e 1993.

¹⁹ In base a detto accordo il programma di liquidazione dell'EFIM ha avuto il definitivo benessere delle Autorità della stessa Comunità, che, ne aveva un primo momento bloccato l'attuazione, ritenendolo incompatibile con la disciplina comunitaria concernente gli aiuti statali alle imprese.

²⁰ Per l'assunzione da parte dello Stato di responsabilità debitoria nei confronti dell'EFIM, la Commissione CEE aveva deciso di estendere la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, del Trattato, già avviata nei confronti dell'Italia il 23 dicembre 1992 per misure di aiuto a favore del Gruppo EFIM (Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C78/4 del 19 marzo 1993). La decisione si riferisce al decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, (art. 5, comma 3, e art. 7, comma 3).

Il primo di detti articoli riguardava la concessione di ulteriori finanziamenti (4.000 miliardi, portati, poi, dalla legge di conversione 17 febbraio 1993, n. 33, a 9.000 miliardi) per la ristrutturazione di EFIM ed il secondo autorizzava la conversione in capitale di tutti i debiti EFIM e delle sue controllate.

In particolare, la Commissione ha ritenuto che mentre la conversione del debito in capitale netto nel caso di un'impresa che segna profitti e presenta buone prospettive può costituire un comportamento normale da parte di un investitore operante in un'economia di mercato, nel caso di un'impresa in perdita o in liquidazione si verifica l'ipotesi contraria, che avvantaggia l'impresa stessa attraverso la riduzione dei costi per interessi e la possibilità di assumere nuovi prestiti ed impone ai finanziatori un rischio "maggiore o illimitato" per l'annullamento di ogni garanzia di rimborso.

Le preoccupazioni della Comunità atenevano alla conversione del debito in capitale netto ed alla pratica impossibilità per il finanziatore Stato, una volta convertito il prestito in capitale e venuta meno in tal modo ogni garanzia, di ottenerne il rimborso.

Nell'ottica dei profili riflettenti le funzioni affidate alla Corte, nelle precedenti relazioni annuali sul rendiconto generale erano state svolte alcune considerazioni circa l'esigenza della compiuta conoscenza dei reali livelli di indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica, non soltanto ai fini del rispetto della normativa comunitaria, ma anche, nell'ambito interno, per la corretta quantificazione e copertura di probabili spese, per effetto sia della norma di diritto comune concernente la responsabilità dell'unico azionista, sia della peculiare disciplina in materia di indebitamento dei Gruppi a partecipazione pubblica.

Sotto il primo profilo (rispetto della normativa comunitaria), la Corte aveva più volte segnalato l'esigenza di ricondurre l'indebitamento stesso nell'ambito di rigorose regole di mercato.

L'esposizione debitoria delle imprese e la crescita del finanziamento pubblico - spesso derivato dalla imposizione alle aziende di oneri cd. "impropri", ma anche da comportamenti gestionali non sempre improntati al principio di economicità - aveva posto, tra le tante questioni, quella della copertura del fabbisogno finanziario degli enti e delle società partecipate. Tra i mezzi di copertura, erano stati privilegiati i contributi a valere sui fondi di dotazione e, dalla seconda metà degli anni '80, i mutui e le obbligazioni con capitale ed interessi a carico del bilancio statale.

L'espandersi dei fabbisogni per le note posizioni di squilibrio patrimoniale faceva sì poi che gli investimenti venissero finanziati con il ricorso al credito bancario, più che attraverso il collocamento di titoli sul mercato e le dismissioni aziendali.

D'altro canto, l'appartenenza al settore pubblico di gran parte delle aziende creditizie facilitava l'accesso al credito delle società a partecipazione statale rispetto a quelle private, mentre era diffusa la convinzione che l'impresa pubblica fosse comunque e sostanzialmente garantita, di fatto ed in ultima istanza, da interventi statali volti a ristabilire equilibri ed a ripianare perdite attraverso l'incremento dei fondi di dotazione o anomale assunzioni del carico di rimborso di capitale ed interessi.

Sotto tale profilo, la Sezione del controllo sugli enti, nelle sopra richiamate relazioni al Parlamento sulla gestione dell'IRI, ha posto in evidenza come l'andamento gestionale improntato ad una politica di espansione, spesso anche in campo internazionale, fosse basato non sui mezzi a disposizione, ma sulla capacità di indebitamento, facilitata dalle dimensioni dell'Ente e dal possesso di Istituti bancari di grande rilievo.

Il complesso di tali fattori finiva così per costituire un forte disincentivo per la ricerca di sane forme di autofinanziamento, portando la gestione di alcuni enti in posizioni di forte contrasto con le regole della concorrenza e del mercato.

4.2 Le misure correttive.

Tale insostenibile situazione determinava l'adozione di una serie di misure correttive a livello governativo e, in particolare, nell'ambito dell'amministrazione del tesoro.

Il decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 555, non convertito in legge entro il termine prescritto, rappresenta il primo provvedimento mirato ad una progressiva riduzione del livello di indebitamento delle società a diretta partecipazione dello Stato. Approvato, con modificazioni, da un solo ramo del Parlamento, il provvedimento veniva reiterato attraverso il decreto-legge 28 febbraio 1994, n. 140, con testo identico a quello iniziale del decreto-legge n. 555 del 1993; decaduto poi a sua volta il decreto-legge n. 140 del 1994, alla sua reiterazione il Governo ha provveduto con il decreto-legge 29 aprile 1994, n. 262.

Il provvedimento, come i decreti precedenti, era volto a ridurre gli oneri finanziari delle società in discorso mediante la sostituzione di una parte dei loro debiti con prestiti

obbligazionari ad un tasso di interesse inferiore rispetto a quello dei finanziamenti bancari a suo tempo ottenuti.

Nel corso del dibattito parlamentare è emerso che le società destinatarie dell'intervento erano le imprese del Gruppo IRI, per le quali il programma governativo di riordino e di dismissione delle partecipazioni statali aveva prospettato la necessità di una drastica azione di riduzione dell'indebitamento, valutando l'esposizione debitoria dell'IRI come la più preoccupante tra quelle dei grandi Gruppi delle partecipazioni statali. Il predetto programma quantificava l'indebitamento finanziario netto delle controllate industriali al 31 dicembre 1991 in 46.761 miliardi ed al 31 dicembre 1992 in 55.236 miliardi, mentre in realtà, come riferito sopra, risulta alla Corte che la esposizione finanziaria complessiva del Gruppo IRI al 31 dicembre 1992 aveva fatto segnare un marcato peggioramento rispetto all'esercizio precedente (+ 9.200 miliardi), portando l'indebitamento netto a circa 72.500 miliardi.

Tra i provvedimenti attuativi della normativa sopra richiamata, va anzitutto ricordato il decreto del Ministro del tesoro in data 21 marzo 1994²¹, emanato in attuazione del decreto-legge n. 140 del 1994, recante la determinazione dell'importo delle emissioni obbligazionarie, della tipologia degli strumenti finanziari e delle loro caratteristiche. A termini dell'articolo 2 di detto provvedimento i mutui di cui al predetto decreto-legge dovevano essere "utilizzati dall'IRI S.p.A. per il rimborso dei debiti propri e di società controllate per intero in essere al 31 dicembre 1993 ed in particolare di quelli complessivamente più onerosi anche per l'esistenza di rischi di cambio, sulla base di criteri di utilizzo che l'IRI stesso è tenuto a sottoporre preventivamente all'approvazione del Ministero del tesoro".

Con successivo decreto del Ministro del tesoro in data 13 aprile 1994²², le risorse rivenienti dall'utilizzo dei mutui in discorso venivano destinate al rimborso di debiti propri dell'IRI S.p.A. o di "posizioni debitorie comunque facenti capo alla stessa, quale azionista unico dell'Iritecna in liquidazione", nell'ambito di debiti complessivi per un importo non superiore a lire 12.020 miliardi.

Con il decreto del Ministro del tesoro in data 15 aprile 1994²³, veniva, infine, emanato il regolamento per i prestiti obbligazionari che la Cassa depositi e prestiti era autorizzata ad emettere per le finalità di cui è cenno, attraverso obbligazioni rappresentative di tre prestiti per complessivi 10.000 miliardi.

L'operazione, secondo il disegno della normativa in discorso, veniva configurata per produrre effetti positivi sia sui bilanci delle società interamente possedute dallo Stato, sia su quelli degli enti creditori di dette società. Le società, infatti, venivano poste in grado di trasformare le passività finanziarie a breve in debiti a lungo termine, con una riduzione dell'onerosità dei tassi applicati, e gli istituti creditori acquisivano, invece, la possibilità di trasformare i propri crediti in investimenti patrimoniali rappresentati da titoli congruamente remunerativi, assistiti dalla garanzia dello Stato e non difficilmente collocabili, essendo ammessi alla quotazione ufficiale.

4.3 La situazione economico-patrimoniale.

Il progressivo miglioramento della situazione economico-patrimoniale dell'IRI S.p.A. dalla data della sua trasformazione sino all'esercizio 1996 è dimostrato dalle risultanze che sinteticamente si espongono appresso.

²¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 1° aprile 1994, n. 76.

²² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 maggio 1994, n. 123.

²³ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 maggio 1994, n. 123.

Il patrimonio netto, determinato in via transitoria nel luglio 1992 in 1.874 miliardi, è passato dai 2.009 miliardi del 31 dicembre 1993, ai 6.364 miliardi del 1994, ai 6.049 miliardi del 1995 e ai 6.256 miliardi al 31 dicembre 1996.

A fronte di perdite pari rispettivamente a 10.230 miliardi nell'esercizio 1993, a 1.471 miliardi nel 1994 e a 345 miliardi nel 1995, si è determinato un contenuto utile di esercizio, pari a 184, miliardi a fine 1996

Tali risultanze vanno anche poste in relazione sia alla circostanza che nel 1994 l'IRI ha usufruito della assegnazione, ai sensi della legge 644/1994 dell'apporto di 3.000 miliardi a titolo di rimborso forfettario degli oneri per il risanamento della siderurgia, inizialmente previsti dalla legge 42/1991, ed acceso un mutuo in obbligazioni per complessivi 10.000 miliardi emesso dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi della legge 598/1994, sia agli effetti delle dismissioni operate dall'Istituto e da ultimo, soprattutto, alla vendita delle azioni STET al Tesoro, operata ai sensi del decreto legge 21 novembre 1996, n. 598, che ha disciplinato le cessioni di partecipazioni possedute da società controllate in via totalitaria dal Ministero del tesoro²⁴, e del successivo D.M. 16 dicembre 1996.

In particolare, le dimensioni del processo di privatizzazione - che già nel 1993 aveva portato alla cessione del Credito Italiano e alla sottoscrizione del contratto di cessione della finanziaria Cirio Bertolli De Rica - prendevano corpo attraverso la vendita della Banca Commerciale Italiana, il disimpegno dai settori alimentare e distribuzione e siderurgico. A fine 1996 veniva poi realizzata la cessione della partecipazione STET (44,74%) al Ministero del tesoro, azionista IRI al 100%, finalizzata alla sua privatizzazione entro il 1997.

Nel contempo, il processo di razionalizzazione del gruppo proseguiva con la messa in liquidazione dell'ILVA SpA, nell'ottobre 1993, e dell'Iritecna Spa, nel febbraio 1994, con autorizzazione a proseguire le attività gestorie per la migliore dismissione del patrimonio aziendale; come evidenzia la citata relazione della Sezione controllo enti, il processo liquidatorio di quest'ultima società è ancora in corso e le prospettive temporali appaiono più a lungo termine. La stessa relazione inoltre dà notizia dell'approvazione di un ulteriore piano di risanamento dell'Alitalia, il quale prevede onerosi interventi (3.000 miliardi per la ricapitalizzazione della società, con un impegno minimo dell'IRI di 1.500 miliardi), osservando, peraltro, come il consuntivo dei primi nove mesi del 1997 segni un graduale miglioramento gestionale con un utile di 158 miliardi ed un incremento di circa 190 miliardi rispetto alla previsione iniziale.

Com'è posto in evidenza nelle considerazioni conclusive della relazione sull'IRI, i pesanti riflessi negativi di situazioni pregresse impedivano, peraltro, che gli sforzi compiuti soprattutto attraverso la realizzazione di consistenti dismissioni, le azioni di ristrutturazione industriale e la messa in liquidazione dei due settori più disastriati (siderurgico e impiantistico) costituissero interventi risolutivi immediati, mentre solo nel dicembre 1996 l'avvenuta vendita al Tesoro della Stet, con le plusvalenze determinatesi, consentiva una chiusura di bilancio in sostanziale pareggio (+184 miliardi) e una drastica riduzione dell'indebitamento.

²⁴ D.L. non convertito a seguito di votazione contraria dell'Assemblea della Camera dei Deputati nella seduta del 15 gennaio 1997. A seguito di tale mancata conversione è stato emanato in data 4 marzo 1997 Decreto del Ministro del tesoro il cui articolo 1 testualmente recita: "è confermato il D.M. in data 16 dicembre 1996, le cui disposizioni si intendono assunte nel presente decreto, emanato nell'esercizio delle facoltà spettanti al Ministro del tesoro ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, nonché dell'art. 4, comma 1 della Legge predetta come modificato dall'art. 2, comma 182 della legge 23 dicembre 1996, n. 662". Ulteriori disposizioni di sanatoria sono contenute nell'art. 2 della legge 16 giugno 1998, n. 184, che ha confermato la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti, anche di natura fiscale, prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. 21 novembre 1996, n. 598.

Sulla scorta di tali considerazioni e delle esperienze rilevate, la Sezione del controllo sugli enti ha affermato che il ruolo tradizionale dell'IRI quale holding pubblica preposta ad importanti settori industriali del Paese è "da considerare vicino alla conclusione pur se permane l'obbligo di superare le restanti situazioni di criticità gestionale ancora in essere e di portare a conclusione le residue operazioni di privatizzazione programmate e se restano ancora da definire scelte strategiche in settori di particolare importanza, primo tra questi quello della Finmeccanica".

4.4 Le dismissioni operate dall'IRI.

Per quel che concerne le dismissioni di partecipazioni azionarie operate dall'IRI S.p.A., va ricordato che all'atto della trasformazione in società per azioni, l'IRI ha predisposto, anche in attuazione delle direttive del Governo, un vasto programma di dismissioni inteso alla riduzione dell'indebitamento, alla ristrutturazione dei settori in crisi (acciaio e impiantistica) ed al sostegno dei programmi di sviluppo dei restanti settori.

Le operazioni realizzate dal Gruppo IRI dalla trasformazione dell'Istituto in società per azioni (luglio 1992) al 31 dicembre 1997 hanno determinato introiti per circa 66.000 miliardi (inclusa la cessione di Telecom Italia al Tesoro), con l'alienazione di quote di controllo e di minoranza nei settori alimentare, siderurgico, creditizio e di servizi²⁵. Il trasferimento al Tesoro della partecipazione dell'IRI in STET è avvenuto nel dicembre 1996 al prezzo provvisorio minimo di cessione L. 14.530 miliardi; il conguaglio definitivo verrà determinato quando il Ministero del tesoro avrà completato la cessione della totalità delle azioni Telecom in suo possesso. Nel mese di novembre 1997, mediante offerta globale, lo Stato ha ceduto la quota di partecipazione detenuta nel capitale ordinario di Telecom Italia, pari al 32,9 per cento. Una quota aggiuntiva pari al 6,6 per cento è stata riservata agli "azionisti stabili". L'incasso lordo della vendita è stato pari a 22.883 miliardi.

Il Documento di programmazione economico finanziaria 1999-2001, relativamente alle società del Gruppo IRI prevede per l'anno in corso:

- la cessione della quota residua detenuta indirettamente nella società Aeroporti di Roma;
- la vendita di una quota della partecipazione detenuta in Alitalia;
- la riorganizzazione della società Finmeccanica, attraverso un piano di intervento, centrato sulla realizzazione di dismissioni, alleanze e *joint venture*;
- la cessione della partecipazione detenuta nella società Autostrade, prevista per il 1997, che ha subito un ritardo in corso d'anno;
- la cessione delle società di linea del gruppo Finmare e la riorganizzazione del comparto del cabotaggio.

Contestualmente alle suindicate dimissioni ed in coerenza alle indicazioni governative di concludere il programma di privatizzazioni nell'arco di un triennio, IRI è impegnata nella valorizzazione delle altre società partecipate e nella individuazione delle più opportune strategie di disimpegno.

Il volume complessivo delle cessioni realizzate dal Gruppo IRI dal luglio 1992 al 31 dicembre 1996 risultava pari a circa 20.873 miliardi di lire, di cui circa il 55% relativo ad operazioni realizzate direttamente dall'IRI S.p.A. Sommando a detto importo il valore dei debiti finanziari trasferiti, pari a circa 3.575 miliardi (di cui 2.000 miliardi di lire IRI S.p.A.), si

²⁵ La Corte, nella sede del referto sul rendiconto generale dello Stato, ha già riferito sulle operazioni di dismissioni effettuate dal Gruppo dalla trasformazione in S.p.A. sino a tutto il 1996 sulla base delle relazioni della Sezione controllo enti, dei bilanci IRI e delle relazioni della Direzione generale del tesoro. I dati relativi all'aggiornamento a tutto il 1997 sono stati tratti dal Documento di programmazione economico finanziaria 1999-2001.

perveniva ad un effetto finanziario complessivo pari a circa 24.448 miliardi di lire (di cui 13.439 miliardi di lire IRI S.p.A.).

Pertanto, le operazioni realizzate nel 1997 hanno quasi triplicato il volume complessivo delle cessioni realizzate dal Gruppo IRI (da 24.448 a 66.000 miliardi).

Nel periodo intercorrente tra il luglio del 1992 ed il dicembre del 1993 sono state realizzate dismissioni per un ammontare complessivo di 4.650 miliardi; di tale importo, circa 2.400 miliardi sono dovuti a smobilizzi effettuati direttamente dall'IRI S.p.A.; le operazioni di privatizzazione realizzate nel periodo in esame riguardano la cessione della quota detenuta nella Finanziaria Italgel (431 miliardi) e nel Credito Italiano (1.801 miliardi).

Nell'arco di tempo compreso tra il 1994 ed il 1996, l'IRI ha ceduto gran parte delle proprie partecipazioni nel settore bancario (l'operazione concernente la Banca Commerciale Italiana ha generato risorse per 2.891 miliardi), completando il disimpegno dai comparti alimentare, della distribuzione/ristorazione e della siderurgia.

Secondo quanto precisa la richiamata relazione della Sezione del controllo sugli enti, mentre il settore bancario si presentava "pronto" alle programmate operazioni di cessione, il disimpegno dell'IRI dagli altri settori richiedeva interventi preliminari, quali ad esempio l'azione di ristrutturazione e valorizzazione industriale che è stata svolta nel settore siderurgico attraverso la scissione dall'Ilva di Acciai Speciali Terni e di Ilva Laminati Piani e nel settore alimentare a mezzo della scissione della SME nei comparti conserviero/lattiero, surgelati, ristorazione e grande distribuzione.

Nello stesso arco di tempo l'IRI ha ceduto quote di minoranza in società controllate per oltre 1.400 miliardi, mentre il programma di dismissioni di secondo livello elaborato dalle finanziarie capogruppo di settore hanno generato introiti per un ammontare di oltre 1.600 miliardi, cui vanno aggiunti i debiti finanziari trasferiti agli acquirenti che portano la movimentazione delle risorse complessive mobilitate dalle finanziarie di settore a circa 2.700 miliardi. Con riferimento anche alle altre transazioni perfezionate nel periodo in esame, quali smobilizzi, cessioni di rami di azienda, di quote di minoranza e di cespiti aziendali, nell'ambito dei quali rilievo particolare assumono le cessioni realizzate dalla STET (cessione del 40% di Italtel per 1.000 miliardi e circa 1.800 miliardi relativi a cessioni di azioni e warrant di società quotate), l'ammontare complessivo delle risorse movimentate dal Gruppo mediante le transazioni di secondo livello risulta pari a circa 8.300 miliardi.

Secondo quanto si evince dalla relazione sulle privatizzazioni inviata al Parlamento nel luglio 1997, le operazioni realizzate nel secondo semestre del 1996 dall'IRI S.p.A. e dalle società direttamente controllate hanno prodotto risorse per un ammontare complessivo di circa 1.741 miliardi, comprensivo del deconsolidamento di debiti per oltre 210 miliardi di lire verso il sistema bancario.

Le operazioni effettuate nel semestre in esame dall'IRI S.p.A. hanno determinato l'incasso del conguaglio relativo alla cessione della Acciai Speciali Terni, pari a 24 miliardi di lire, ed all'esercizio di *warrant* su azioni STET, con un introito di circa 145 miliardi di lire.

Le capogruppo di settore hanno complessivamente originato introiti per circa 1.570 miliardi; tra le operazioni di rilievo, vanno segnalate:

- la cessione dell'Alfa Romeo Avio dalla Finmeccanica alla Fiat Avio per circa 385 miliardi di lire e della Nuova Portello (proprietaria delle aree "Portello" nord e sud) dalla Fintecna alla Cristallo s.r.l. (Gruppo Finiper) per 120 miliardi di lire;

- cessioni di quote minoritarie per oltre 800 miliardi, essenzialmente riconducibili alle cessioni effettuate da STET (quote di minoranza in TIM e TELECOM per oltre 430 miliardi di lire), Finmeccanica (12,3% nella Space System Loral e 36% nella Brown & Sharpe per un

controvalore complessivo di 200 miliardi di lire) e Sofinpar (40% nella Lucchini Siderurgica per 135 miliardi di lire);

- cessioni di cespiti ed immobili per un importo di 180 miliardi, in massima parte derivati da immobili di proprietà di Finmeccanica, Sofinpar e Finsider).

4.5 L'operazione STET.

Nel secondo semestre del 1996 sono state avviate le operazioni propedeutiche alla privatizzazione della STET, più volte rinviata. La tempistica dell'operazione, che ha subito in corso di attuazione del relativo piano rallentamenti e modifiche, dovuti soprattutto alla circostanza che non era stata ancora approvata dal Parlamento la legge per la costituzione dell'Autorità, era stata indicata nei documenti governativi dapprima per l'autunno del 1995 e successivamente per il periodo compreso tra il 1° febbraio e il 31 marzo 1997.

Nella prospettiva della completa liberalizzazione nel comparto delle telecomunicazioni venivano comunque già assunte, ai fini di cui è cenno, iniziative di particolare rilievo. Esse si inquadrano principalmente nell'ambito delle decisioni prese nella riunione del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni tenutasi il 6 agosto 1996; in tale riunione il Comitato ha definito le linee guida della privatizzazione della STET, impegnando il Governo a definire la futura struttura di controllo della STET, con particolare riguardo alla formazione di un gruppo stabile di azionisti, alle alleanze strategiche e ai poteri speciali che rimarranno al Tesoro dopo la privatizzazione. Obiettivo del processo di privatizzazione, secondo le decisioni del Governo, è la creazione di una azienda fortemente competitiva, con un nocciolo duro di azionisti prevalentemente italiani e con una significativa presenza di soci stranieri. Le iniziative avviate riguardano, oltre al trasferimento al Ministero del tesoro della proprietà della partecipazione azionaria della STET posseduta dall'IRI, in ordine al quale si è riferito nella precedente relazione sul rendiconto generale dello Stato, le seguenti decisioni:

- a) la scissione parziale dalla STET del ramo d'azienda che faceva capo alla Divisione Seat;
- b) la fusione per incorporazione di Telecom Italia nella STET;
- c) l'introduzione, attesa l'importanza strategica della STET e di Telecom Italia, dei poteri speciali previsti dalla legge n. 474/94 nello statuto di entrambe le società.

A) Circa la scissione parziale dalla STET del ramo Seat, si rammenta che detta operazione ha comportato il passaggio della nuova società (SEAT S.p.A.) sotto il diretto controllo del Ministero del tesoro, che a seguito dell'operazione è divenuto titolare del 61,27% delle azioni ordinarie della SEAT S.p.A. e dello 0,93% delle azioni di risparmio della stessa Società.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 febbraio 1997, sono state fissate le modalità di alienazione delle azioni della SEAT, confermando la scelta in precedenza effettuata dall'Assemblea ordinaria dell'IRI del 5 settembre 1996 (quando l'Istituto era titolare delle azioni STET), per la "procedura competitiva".

La scissione della STET (con la costituzione della SEAT S.p.a.) ha avuto efficacia in data 31 dicembre 1996 con l'iscrizione dell'atto di scissione nel registro delle imprese di Torino. I titoli della nuova società sono quotati sul Sistema Telematico delle Borse Valori Italiane dal 2 gennaio 1997.

Il 25 novembre 1997 è avvenuta la cessione del pacchetto azionario SEAT S.p.a. (azioni ordinarie e di risparmio, pari complessivamente al 44,74% del capitale della società) in favore della c.d. "cordata 8" (composta da Banca Commerciale Italiana, De Agostini, ABN AMRO + 5). Il prezzo di acquisto è stato stabilito in 1.580 miliardi, salvo conguagli.

Il Tesoro ha rilasciato a favore dell'acquirente delle garanzie (tutte controgarantite dall'IRI): di particolare rilievo la garanzia totale a favore della SEAT per gli eventuali maggiori