

Determinazione n. 67/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 24 luglio 1998;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, ed in particolare il suo articolo 3;

vista la determinazione 24 settembre 1996, n. 45 del 1996, contenente norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione del controllo istituita a norma dell'articolo 9 della suddetta legge n. 259 del 1958;

visto l'articolo 5 del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modifiche, con legge 29 gennaio 1994, n. 71, con cui l'Ente «Poste Italiane» è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge n. 259/1958;

vista la determinazione n. 7/1994 del 15 febbraio 1994 con cui la Sezione ha disciplinato le modalità di esecuzione degli adempimenti cui l'EPI e le Amministrazioni vigilanti debbono provvedere, ai sensi della citata legge n. 259 ed ai fini dell'esercizio del controllo;

visto il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1997 nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori dei Conti trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

udito il relatore pres. Francesco De Filippis, e sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente sull'esercizio finanziario 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze oltre che del conto consuntivo - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme al conto consuntivo per l'esercizio 1997 - corredato delle

relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Francesco De Filippis

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Considerazioni generali. - 3. Interventi statali. - 4. La trasformazione in SpA. - 5. Analisi delle nuove misure di risanamento - A) Scenario Operativo. B) Organizzazione e finanza. C) Piano d'impresa. D) Risanamento e sviluppo dei servizi postali e finanziari. - 6. Gestione finanziaria. A) Introduzione. B) Valutazioni di bilancio. - 7. Attività gestionale dell'Ente. A) Servizi postali e finanziari. B) Personale. C) Attività contrattuale. D) Rapporti con l'INPS, la Cassa DD.PP. e con il Tesoro. E) Sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro. F) Attività dell'Ufficio Relazioni Esterne. G) Attività di formazione del personale. - 8. Sistema dei controlli interni. - 9. La vigilanza governativa. - 10. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

1.1 La Corte dei conti ha riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 1996¹ ai sensi del collegato disposto dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 con riferimento all'art. 5 del D.L. 1° dicembre 1993 n. 487 convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994, n. 71 (in prosieguo legge 71/94) con cui fu disposta la trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni (in seguito ex Amm.ne P.T.), in Ente Pubblico Economico, denominato Ente "Poste Italiane" (in prosieguo EPI) in previsione della sua ulteriore costituzione in SpA entro il 31 dicembre 1997 ovvero alla data deliberata dal Comitato Interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) ai sensi dell'art. 2, comma 27 della legge 23 dicembre 1996, n. 662: data stabilita entro il 28 febbraio 1998².

In data 28 febbraio 1998, per rogito notarile, è stata costituita la S.p.A. "Poste Italiane" con capitale sociale di £. 2.561 miliardi, suddiviso in 2,561 miliardi di azioni ordinarie del valore nominale di £. 1.000 cadauna, di proprietà del Ministro del Tesoro, ai sensi del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359 (artt. 14 - 16).

L'Assemblea straordinaria della Società, nella seduta del 28 febbraio 1998, ha proceduto alla nomina del Presidente, dei membri del Consiglio di Amministrazione (CdA) e del Presidente, di due membri

¹ Per la Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane (EPI) per l'esercizio 1994 Cfr. Atti Parlamentari Camera Deputati XII° Legislatura Doc. XV, n. 101; per la Relazione sulla gestione 1995 Cfr. Atti Parlamentari Camera Deputati XIII Legislatura - Doc. XV n. 38; per la Relazione sulla gestione 1996 Cfr. Atti Parlamentari Senato XIII° Legislatura - Doc. XV n. 79.

² Con delibera del 18 dicembre 1997 il CIPE ha stabilito che "l'Ente Poste Italiane è trasformato in SpA con effetto dalla data della prima assemblea della società che verrà convocata il 28 febbraio 1998"(Cfr. par.2.2).

effettivi e due supplenti del Collegio Sindacale (CS) per il triennio 1998 - 2001.

Il CdA nella riunione del 4 marzo 1998 ha nominato l'Amministratore delegato (AD) della Società.

1.2 Con la trasformazione in SpA, essendo il Tesoro unico azionista, **nulla è mutato** in ordine al **controllo della Corte** (Cfr. Corte Cost. sentenza n. 466 del 17 dicembre 1993) nè per la **sottoposizione alla disciplina europea** (Cfr. Corte di Giustizia europea sentenza C44/96 del 15 gennaio 1998). Inoltre, la trasformazione in SpA non ha eliminato le difficoltà tecniche, industriali, operative ed economiche, che avevano caratterizzato l'ex Amministrazione PT, come comprova la nuova valutazione dei valori dell'attivo e del passivo che evidenziano "criticità" per un volume negativo previsionale di circa £. 10.000 mld che, ove si sostanzi in effettiva esposizione debitoria, richiederanno adeguati interventi "riparatori" del Tesoro.

I dati di seguito riportati, senza l'indicazione della fonte, sono tratti dagli atti e dai documenti ufficiali dell'Ente. In proposito, si precisa che, con riferimento al periodo 1994-97, i dati non appaiono affidabili, essendo emerse, a più riprese, omissioni, discordanze ed incongruenze tra gli elementi forniti dai diversi servizi della Società, che dovranno comportare anche un intervento rettificativo nel bilancio semestrale che sarà redatto con riferimento al 30 giugno 1998.

1.3 Il presente referto attiene alla gestione del 1997 e ai fatti più salienti successivi. Esso viene presentato in assenza dell'atto approvativo dell'Autorità Governativa di Vigilanza sul consuntivo 1997 (deliberato dal CdA nella riunione del 26 febbraio 1998 con del. n.13/98) allo scopo di consentire una tempestiva informazione del

Parlamento sui risultati del controllo eseguito, per attivare, ove del caso, l'esercizio del controllo politico. **Al riguardo, si fa presente che i bilanci 1995 e 1996 sono stati approvati dal Ministro delle Comunicazioni, sentito il Ministro del Tesoro, con provvedimento del 19 febbraio 1998 Prot. GM/78/98 (Cfr. All. 1 e 2).**

1.4 L'attività di controllo ha come fondamentale obiettivo la verifica dei risultati, dei costi e dei rendimenti degli interventi nel prescritto quadro normativo volto al risanamento economico-finanziario con susseguente trasformazione in S.p.A., ed alla massima diffusione delle azioni fra i risparmiatori (art. 1 della legge 71/94).

La Corte ritiene che la situazione aziendale, per quanto precaria, è suscettibile con adeguate misure correttive di **essere recuperata** nell'ottica del suo ammodernamento e di accresciuta produttività per realizzare il "valore" d'impresa.

In tale ultima prospettiva, **diviene essenziale rendere trasparente il sistema delle informazioni contabili in modo da rappresentare in termini chiari, precisi e puntuali il cammino gestionale dell'Ente, per superare la difficoltà di avvalersi prontamente e totalmente del quadro contabile civile, ma soprattutto della carenza della contabilità industriale ed analitica e quindi la rappresentazione, in modo significativo, dell'input e dell'output ricollegati a ciascuna azione, quali indicatori dei costi sostenuti per l'effettuazione delle singole "missioni" da valutare nel rispetto delle regole concorrenziali di mercato.**

1.5 I controlli eseguiti dalla Corte, collocati nel nuovo quadro operativo previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, hanno mirato alla verifica e correlata valutazione dei principali atti di gestione sotto il duplice

profilo di legalità e di rispetto dei principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficacia, efficienza): principi questi di portata generale applicabili a tutti gli organismi pubblici - qualunque sia la loro "veste" giuridica - rappresentando un'ulteriore specificazione della finalità di "buon andamento" dei pubblici apparati (art. 97 Cost.).

Il controllo della Corte si differenzia principalmente per il ruolo attribuito alla stessa da quello svolto dalle società di revisione esterne.

Come sarà precisato in prosieguo (Cfr. par. 2 e 6) le risultanze di bilancio, ad avviso della Corte, non appaiono caratterizzate dalla occorrente chiarezza e precisione, non essendo data adeguata contezza da un lato delle sopravvenienze passive rilevabili al 31 dicembre 1997 del conto economico per un valore negativo di £. 2.874 mld (Cfr. par. 2.7) e dall'altro del dettaglio dei debiti al 31 dicembre 1997 riferibili allo stato patrimoniale per un volume negativo di £. 5.009 mld. (Cfr. par. 2.8).

Infatti, dall'attenta lettura della relazione di certificazione sul bilancio al 31 dicembre 1997 emerge un quadro della situazione patrimoniale - economica - finanziaria dell'Ente gravemente compromessa ed un numero di incertezze contabili tali da ingenerare serie perplessità in merito alle prospettive e al controllo interno rimesso alla struttura dell'Ente.

Occorre in particolare rilevare quanto segue:

- a) la relazione di certificazione segnala ai paragrafi 4 e 5 deviazioni dai principi contabili di riferimento, cioè errori di valutazione qualificati come "eccezioni", per circa £. 1.702 mld, a fronte di un patrimonio netto complessivo di circa £. 2.561 mld.
- b) Successivamente, al paragrafo 6 della relazione sono riportate diverse fattispecie, qualificate come "informazioni" dai revisori, che in realtà rappresentano gravi situazioni di rischio e di incertezza i cui potenziali

significativi impatti in termini economici, patrimoniali e finanziari, alcuni dei quali probabili, potrebbero comportare l'azzeramento del patrimonio netto contabile dell'Ente. Si tratta di incertezze sulla titolarità e onerosità di immobilizzazioni materiali iscritte per circa **£. 151 mld**, di incertezze sulla recuperabilità di crediti per circa **£. 792 mld**, di incertezze sulla correttezza di debiti iscritti per **£. 190 mld**, di incertezze in merito alla correttezza dell'eliminazione di debiti, contabilizzata nel 1997, per **£. 178 mld**, di incertezze sulla congruità di debiti verso Telecom stanziati per **£. 52 mld** a fronte di richieste per **£. 192 mld**, per un complessivo volume di **£. 1.311 mld**, venendo ancora ad aggravare la situazione finanziaria dell'Ente.

Com'è di tutta evidenza, la significatività degli importi menzionati è tale da generare dubbi in merito all'idoneità del bilancio stesso (cioè anche del patrimonio netto e del risultato di periodo), a rappresentare in modo certo la situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'Ente.

Tutto ciò avrebbe dovuto essere completato con le ulteriori puntualizzazioni riguardanti:

- il volume degli eventuali oneri fiscali;
- il fondo rischi per le liti giudiziarie (dal cui esito sfavorevole alle Poste potrebbero insorgere oneri finanziari di oltre **£. 100 mld.**);
- il rispetto dei principi di prudenza e di competenza;
- la corretta tenuta delle scritture contabili, specie per quanto attiene **all'affidabilità assoluta** degli importi specifici e dei loro aggregati di bilancio;
- la carenza di riconciliazione contabile con le partite interessanti il Tesoro;
- la non perfetta corrispondenza degli elementi esplicitati nella nota integrativa ai contenuti precisati dall'art. 2427 CC. specie per quanto

attiene a rilevanti voci dello stato patrimoniale e del conto economico di cui è cenno nel successivo par. 6;

- l'avvenuta esecuzione delle riconciliazioni contabili con gli elementi iscritti nel conto riassuntivo del Tesoro ovvero con le scritturazioni di altri organismi pubblici (INPS, Cassa DD. PP.) convenzionalmente collegati con le Poste per la prestazione dei servizi di tesoreria e di raccolta del risparmio, di cui al par. 3.5.

Nella sostanza, la Corte non può non nutrire incertezze sulle rappresentazioni contabili riguardanti la situazione patrimoniale-finanziaria delle Poste nonché il risultato economico dell'esercizio al 31 dicembre 1997.

Merita, infine, ricordare (come segnalato nella precedente relazione) che la stessa società di revisione esterna ebbe a supportare dal 1994 l'Azienda - in qualità di consulente - per l'implementazione del sistema civilistico di contabilità.

- 1.6 Con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corti dei Conti n. 2/1995 e con la determinazione della Sezione di controllo sugli Enti pubblici n. 14/1994 sono stati stabiliti criteri, funzioni e contenuti, che presiedono l'attività di controllo della Corte con precipuo riferimento alle norme di cui all'art. 3, commi 4, 6, 7 e 8 della legge 20/94 nonché ai principi generali enunciati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29/95. In tale prospettiva i moduli di riferimento attengono - quanto all'oggetto del controllo dell'operato dell'Ente - al suo completo e complessivo svolgimento; quanto ai parametri di rispondenza, ai risultati e agli obiettivi predeterminati all'analisi dei diversi interventi; quanto agli scopi, all'esame della promozione di misure correttive e migliorative; quanto, infine, all'ambito dei processi operativi, alla valutazione delle risorse impegnate, dei costi, dell'efficienza

organizzativa con particolare attenzione al funzionamento del sistema di controllo interno.

1.7 Nella presente relazione saranno illustrati i profili programmatici e finanziari che ebbero a giustificare la trasformazione dell'ex Amministrazione P.T. in Ente pubblico economico, procedendo alla loro ponderazione in termini di effettiva realizzazione per enunciare la difformità riscontrata nonché le loro cause genetiche. Al pari verranno valutati gli eventi che hanno determinato l'ulteriore trasformazione dell'Ente in S.p.A. con particolare riguardo alle molteplici **disfunzioni strutturali ed operative** già reiteratamente segnalate dalla Corte nelle precedenti relazioni, i cui profili più salienti consistono:

- a) **nella corrente ascensionale del costo del personale;**
- b) **nella tendenza negativa (in termini reali) del valore della produzione, specie per quanto attiene alla gestione caratteristica (servizi postali);**
- c) **nella difficoltà, a causa delle resistenze della struttura, di ammodernare la gestione in termini imprenditoriali e in particolare, di rimodulare i processi operativi, miranti ad incrementare da un lato il valore della produzione e dall'altro la produttività del personale (il cui livello si discosta negativamente dai normali indicatori imprenditoriali) con contestuale riduzione dei costi di produzione.**

1.8 L'esercizio finanziario del 1997 si chiude con una perdita di £. 793 mld, che segue alle perdite registrate nel 1994, 1995 e nel 1996, rispettivamente di £. 1.671 mld (al lordo del contributo statale di £. 968 mld), di £. 1.056 mld (al lordo del contributo statale di £. 238 mld) e di £. 1.106 mld (al lordo del contributo statale di £. 213 mld) per un totale

di perdite nel quadriennio 1994-97 di £. 4.626 mld, sempre al lordo del contributo statale di £. 1.277 mld. **Tale situazione tende ad incrementarsi, in via previsionale, al termine del 1998 di £. 1.972 mld; (al lordo degli eventuali interventi finanziari erogati dallo Stato).**

1.9 E' necessario ricordare, allo scopo di consentire il corretto intendimento dei fatti di gestione, il quadro normativo ed aziendale in cui deve necessariamente collocarsi l'attività operativa e la correlata struttura organizzativa e finanziaria delle Poste Italiane, alla luce della Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo (P.E.) e del Consiglio del 15 dicembre 1997 (pubblicata nella G.U. della Comunità europea - GUCE - del 21 gennaio 1998 L 15/14) (Cfr. All. 3).

Secondo la suddetta Direttiva gli Stati membri devono assicurare il **servizio postale universale**, "corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti" da attuarsi attraverso la **rete postale pubblica** val dire "l'insieme dell'organizzazione e dei mezzi di ogni tipo utilizzati dal fornitore o dai fornitori che consentono in particolare:

- la raccolta, dai punti di accesso sull'insieme del territorio, degli invii postali coperti dall'obbligo di servizio universale;
- l'instradamento e il trattamento di tali invii dal punto di accesso alla rete postale fino al centro di distribuzione;
- la distribuzione all'indirizzo indicato sull'invio".

1.10 Il servizio universale include sia i servizi nazionali che i servizi transfrontalieri e comprende **almeno** le seguenti prestazioni: