

L'azienda, pertanto, si trova in una fase critica di radicale mutamento e la stessa trasformazione da Ente pubblico economico a S.p.A. (**di natura virtuale**, come ebbe a sottolineare la Corte nella precedente relazione), che ha come obiettivo "un proficuo collocamento delle partecipazioni sul mercato (delibera CIPE del 18 dicembre 1998) per favorirne la massima diffusione tra i risparmiatori (art. 1, comma 2, legge 71/94) presuppone ed impone insieme un **rigoroso equilibrio** della situazione patrimoniale, al **riparo dall'ingerenza sindacale**, attraverso un **risanamento della contabilità interna**.

2.13 Le rettifiche ai surriferiti valori di bilancio pregiudica fortemente la vita futura delle Poste, dovendosi procedere alla ricostituzione del capitale sociale, nei modi e nelle forme consentite dal vigente ordinamento nazionale e comunitario.

2.14 Tanto precisato in via di generale sistematica, va ancora una volta osservato che il quadriennio 1994-97 è stato caratterizzato, **in negativo**, dal limitato conseguimento degli obiettivi della legge 71/94 (tra cui il risanamento economico-finanziario mediante il contenimento del costo del lavoro; la corretta gestione delle risorse umane in termini imprenditoriali, il miglioramento della qualità dei servizi, la realizzazione di una sana gestione finanziaria ispirata ai principi di economicità, efficacia ed efficienza) e dalla gravità delle risultanze di bilancio.

A fronte, è d'obbligo rilevare, **in positivo**, l'accresciuto e determinante interesse del governo per il buon andamento dell'Ente: interesse concretatosi nell'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 1997 (cd. **direttiva Prodi**) e delle ancora più puntuali ed incisive direttive sistematiche e settoriali del Ministero

delle Comunicazioni (cd. **direttiva Maccanico**) nonché negli interventi gestionali di avvio del sistema informatico dei servizi e della contabilità, avviati dal “vertice” dell’Ente nel 1996.

Nel 1998 il nuovo “vertice” della S.p.A. ha intrapreso le seguenti azioni:

- **rettifica contabile e di rilancio del core business della società;**
- **nuova strutturazione organizzativa ;**
- **predisposizione del “piano d’impresa” previsto dall’art. 2, comma 23, della legge 662/96;**
- **acquisto del gruppo privato S.D.A.;**
- **bloccaggio di iniziative pericolose e sindacali.**

A monte del nuovo indirizzo si colloca necessariamente il **ripianamento** dello stato patrimoniale accompagnato dalla rivalutazione del capitale sociale insieme al riequilibrio del valore della produzione in relazione ai costi.

Come già rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, le perdite di esercizio contabilizzate nel periodo 1993-97 sono di origine **strutturale**, trovando la loro principale causa genetica nel differenziale tra il valore ed i costi di produzione, attestatosi nel quadriennio 1993-97 ai seguenti valori negativi:

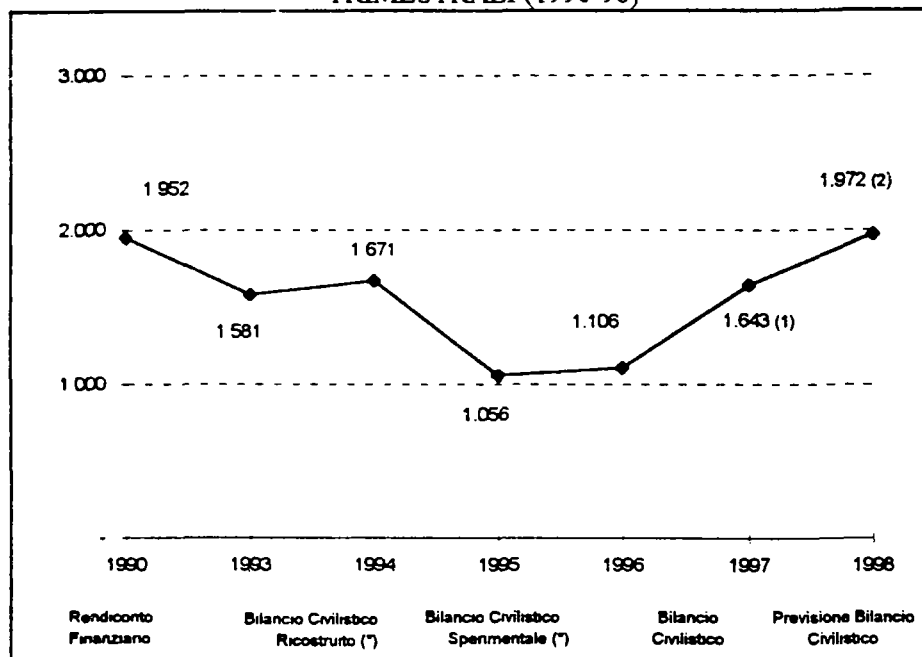
PERDITE DI ESERCIZIO - 1993/98

(in miliardi di lire)

Voci	1993	1994	1995	1996	1997	1998 *
Valore della produzione	9.839	12.091	12.001	12.218	11.777	11.400
Costo della produzione	(11.194)	(12.629)	(12.593)	(12.963)	(13.208)	(12.873)
Differenza	(1.355)	(538)	(592)	(745)	(1.431)	(1.473)
Proventi e oneri finanziari	(238)	(240)	(283)	(286)	(262)	(286)
Proventi e oneri straordinari	12,5	93	57	138	899	
Contributi a carico dello Stato		(968)	(167)	(141)		
Imposte						(391)
Perdita dell'esercizio	(1.581)	(1.653)	(985)	(1.034)	(793)	(2.150)

* Stima della Corte dei Conti sulla base delle previsioni delle Poste Italiane corrette secondo il principio della prudenza (art. 25 del R.A.C. e artt. 2423 e ss. c.c.)

Durante il 1997, gli aggregati di bilancio hanno subito diverse oscillazioni, le quali hanno evidenziato un costante peggioramento del differenziale tra il valore della produzione e il costo di produzione come rappresentato nella seguente tabella.

ANDAMENTO DELLE PERDITE D'ESERCIZIO AL LORDO DEI CONTI
TRIMESTRALI (1990-98)

(*) Comprensivo dei contributi in conto esercizio

(1) L'importo ingloba il provento straordinario "una tantum" di £ 850 mld. Inoltre, sono stati inclusi nel valore della produzione £ 620 mld. di dubbia esistenza. Con le suddette correzioni la perdita d'esercizio passerebbe a £ 1.943 mld. ovvero nel massimo importo a £ 2.263 mld.

(2) Previsione minimale della Corte con riferimento all'evoluzione negativa di bilancio, tenuto conto dell'incremento dei costi del personale (rinnovi CCNL) e della riduzione del valore della produzione. La previsione massimale è di £ 2.150 mld.

L'incremento negativo non è stato attutito dagli aumenti tariffari intervenuti nel 1995-96 né dalla riduzione del personale di 47.850 unità con un'economia di £ 2.700 mld. né dalla maggiorazione delle "entrate eterodirette", riconducibili ai corrispettivi versati dal Tesoro all'INPS e dalla Cassa DD.PP. per i servizi finanziari insieme alle compensazioni di £ 1.200 mld., ancora dovuti dal Tesoro forfettariamente per il servizio universale, ai sensi dell'art. 2, comma 20, della legge 662/96 per il triennio 1994-96.

2.15 L'aumento costante del differenziale anzidetto rinviene la sua causa principale nella forte ascesa del costo del personale del 36% (per i dirigenti fino al 1997 è del 57% e ascenderà, secondo la stima della

Corte, al 73% per il 1998) - ove si calcolasse l'economia realizzata in virtù del pensionamento normale ed anticipato di 47.850 unità nel quadriennio - passando dai valori assoluti di £ 10.609 mld. del 1993 a quello di £ 10.736,9 mld. del 1997. Il primo valore del 1993 va diminuito di £. 2.700 mld. per rendere i dati omogenei, con un risultato finale di £ 7.909,9 mld. La maggiorazione di costo è di £ 2.827,1 mld. come da seguente prospetto:

INCREMENTO EFFETTIVO DEL COSTO DEL LAVORO 1993-97

(valori espressi in miliardi di lire)

Costo del lavoro 1997	10.736,9
Costo del lavoro 1993 effettivo	10.609,0
- economia per pensionamenti (n 47 850 unità * costo medio 56,4 mil.)	-2.699,1
Costo del lavoro 1993 a termini omogenei	7.909,9
<i>differenza 1997 - 1993</i>	<i>2.827,1</i>
<i>incremento percentuale costo 1993-1997</i>	<i>36%</i>

Il risparmio che si sarebbe dovuto riscontrare per effetto delle cessazioni avvenute nel periodo di gestione dell'Ente è stato però vanificato da ulteriori costi sostenuti per:

- il maggior onere retributivo dovuto a due rinnovi contrattuali intervenuti sia per il personale dirigente che per quello dipendente;
- il personale assunto con contratto di formazione lavoro e a tempo determinato;
- il maggior onere contributivo dovuto all'aumento delle aliquote applicate alle contribuzioni IPOST e alla variazione degli oneri previdenziali e assistenziali per effetto dell'inclusione del trattamento variabile nell'imponibile contributivo ai fini pensionistici, a partire dall'1.1.96.

Tale andamento, ricondotte le spese a termini quantitativi omogenei, può così sintetizzarsi:

MAGGIORI SPESE SOSTENUTE PER IL PERSONALE - 1994/97
(valori espressi in miliardi di lire)

VOCI	1994	1995	1996	1997	1994-97
Economia attesa per pensionamenti (47.850 * 56.400.000)					2.699,1
Maggior onere retributivo (dipendenti)					
nnovo biennio 94-95 (esclusi oneri sociali)		344,2			344,2
nnovo biennio 96-97 (esclusi oneri sociali)			250,0 (**)	552,0 (**)	802,0
Maggior onere retributivo (dipendenti)	-		1,9	2,9	4,8
Maggior onere contributivo			265,5	426,0	691,4
retribuzioni C.F.L.	-	20,0	106,0	96,0	222,0
retribuzioni C.T.D.	185,0 (*)	238,0 (*)	197,0	197,0	817,0
Totale maggiori spese	185,0	602,2	820,4	1.273,9	2.881,4
Totale generale					5.580,5

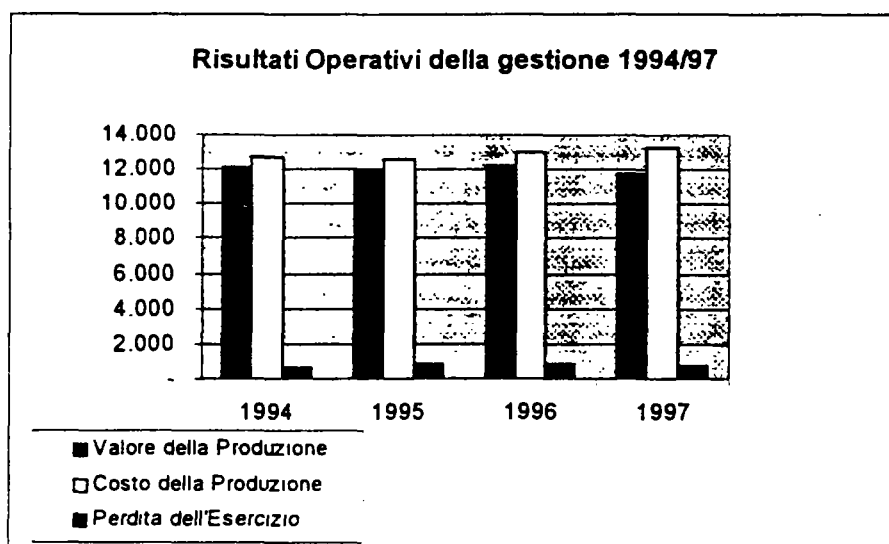
(*) solo retribuzione fissa

(**) previsione dell'Ente

Consegue che la misura di "anticipato pensionamento" non ha prodotto il previsto risanamento economico-finanziario, essendo gli oneri del personale aumentati in termini assoluti di £ 2.881,4 mld. e al lordo delle presunte "economie" di £ 5.580,1 mld. con riferimento alla consistenza del personale all'1.1.1994.

2.16 Sulle prospettive di risanamento e di sviluppo per il triennio 1998/2000, pesano significativamente i risultati economico-finanziari ed operativi della gestione 1994-97, caratterizzata da perduranti perdite di bilancio come risulta dal seguente prospetto e dalla correlata rappresentazione grafica: perdite collegate alla sensibile corrente ascensionale del costo del lavoro, che, in disarmonia con l'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, e con il principio contenuto nell'art. 9 del D. Lgs. 3 febbraio 1993,

n. 29², ha comportato nel quadriennio in esame un incremento di oltre il 36% con correlato aggravamento del disquilibrio economico-finanziario.



2.17 Nel 1998 e anni successivi potrebbero essere “scontati” nei rispettivi bilanci gli effetti delle obbligazioni fiscali interessanti i seguenti profili:

- 1) esame del modello 770 per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997;
- 2) esame del modello 760 per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997;
- 3) problematiche inerenti alla gestione dell'Imposta IVA per gli anni 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998;
- 4) corresponsione IVA per le prestazioni rese a favore della Cassa DD.PP. per gli anni 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998;
- 5) corresponsione IVA per prestazioni rese a favore dell'INPS per gli anni 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998;

² L'art. 9 comma 2, del Lgs 29/93 dispone che “l'incremento del costo del lavoro negli enti pubblici economici e nelle aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché negli enti di cui all'art. 73, comma 5, è soggetto a limiti compatibili con gli obiettivi e i vincoli di finanza pubblica.

6) corresponsione IVA per le prestazioni rese a favore del Ministero del Tesoro (Gestione Flussi Finanziari e pagamenti pensioni pubbliche e invalidi civili);

7) problematiche inerenti all'imposizione sulle rendite dei saldi dei conti correnti a favore della Cassa DD.PP..

Va ricordato che il Ministero delle Finanze (Cfr. All. 6) ebbe a segnalare che solo in presenza del regime finanziario pubblico di bilancio, sarebbe stato possibile per l'Ente di continuare a beneficiare del precedente regime privilegiato fiscale: condizione questa preclusa dall'esplicita disposizione legislativa (art. 4 della legge 71/94) di sottoposizione del regime contabile ai principi civilistici, ma soprattutto dalla natura di ente pubblico economico, che comporta completo assoggettamento dell'Ente alla normativa fiscale applicabile alle imprese commerciali, private o pubbliche.

2.18 Le misure correttive ideate e programmate a partire dal marzo 1998, dall'Amministratore delegato interessano da un lato gli incrementi dei ricavi della produzione e dall'altro l'abbattimento dei correlati costi, secondo le linee direttrici e la pianificazione che dovranno essere definite dal Piano d'Impresa per il periodo 1998/2000 da sottoporre al vaglio delle Autorità di Governo (Ministeri del Tesoro e delle Comunicazioni) attraverso la valorizzazione e rivitalizzazione dei servizi postali costituenti il **core business** della società.

In tale prospettiva, meritano di essere segnalate le innovazioni intervenute sul piano organizzativo e su quello operativo consistenti da un lato in una rimodulazione delle relazioni industriali imperniate sulla prevalenza degli obiettivi ed interessi aziendali secondo le regole imprenditoriali e dall'altro sulla razionalizzazione dei processi produttivi e della conquista di quote di mercato.

Si è così proceduto a creare i presupposti per rendere operativa la società Postel, sulla cui costituzione la Corte dei conti si era negativamente pronunciata con riferimento al precedente quadro ordinamentale dell'Ente (Cfr. par. 5).

Il sostanziale assenso delle Autorità di vigilanza (Tesoro e Comunicazioni) sembrano consentire l'allineamento dell'iniziativa al quadro normativo di riferimento, stante anche la provvisorietà della partecipazione dell'Elsag Bailey e, comunque, l'obiettivo di pervenire alla completa privatizzazione di Postel secondo il modello della public company.

2.19 Nel processo di modernizzazione da parte del nuovo vertice viene posto l'accento sull'esigenza di un profondo mutamento aziendale nel senso di modificare:

- nel rapporto con il cliente, la cultura del mansionario e della procedura con quella del **servizio** e del **risultato**;
- nel rapporto con i collaboratori, la cultura dell'appartenenza e della sponsorizzazione (politico-sindacale) con quella della **potenzialità personale** e del **merito**;
- nel rapporto con gli interlocutori pubblici, la cultura del trasferimento e del contributo con quella delle **regole del mercato** e del **calcolo rigoroso dei costi e oneri**.

2.20 Il **Piano d'Impresa**, deliberato dal Consiglio di Amministrazione nelle riunioni del 27 e 30 novembre 1997, nei cui confronti la Corte dei conti nella precedente relazione ebbe a manifestare il proprio negativo giudizio in termini di fattibilità e di adeguatezza delle nuove misure per la rivitalizzazione del sistema postale, pur ricevendo un'adesione di

massima da parte del Ministro delle Comunicazioni (con l'enunciazione della necessità di fornire adeguate delucidazioni) non ha avuto il prescritto seguito procedimentale, in quanto il Tesoro ha ritenuto opportuno, nel mutato quadro ordinamentale, che l'Amministratore Delegato procedesse ad una **rielaborazione del Piano, il cui contenuto è stato "anticipato" al Consiglio di Amministrazione nella riunione del 22 luglio 1998.**

Il documento di rilancio delle Poste, sul quale si fa riserva di riferire, dovrebbe fondarsi, come più volte raccomandato dalla Corte,

- **sulla definizione chiara e precisa dei rapporti con il Tesoro per i servizi resi dall'azienda allo stesso in attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2 della legge 71/94;**
- **sulla nuova struttura organizzativa;**
- **sull'incremento dei ricavi della produzione attraverso la riconquista di quote di mercato dei prodotti tradizionali (corrispondenza e pacchi);**
- **sull'introduzione e lo sviluppo di nuovi prodotti interessanti il settore commerciale e degli affari;**
- **sul contenimento dei costi di produzione attraverso l'introduzione della politica delle risorse umane con l'elaborazione delle correlate strategie applicative tendenti all'incremento della produttività e al contenimento dei costi;**
- **sull'ampliamento del ricorso dell'outsourcing da valutare in termini di redditività aziendale;**
- **sull'intensificazione delle iniziative di formazione continua del personale;**
- **sulla razionalizzazione in termini aziendalistici della rete postale;**
- **sull'informatizzazione della rete postale etc.**

2.21 Con tali iniziative, secondo la Corte, s'intende eliminare le inefficienze produttive, tecniche ed economiche segnalate precedentemente dalla Corte dei conti e che possono essere così riepilogate:

- la creazione di nuove S.p.A. (SIM-POSTE, POSTE VITA e Società POSTEL);
- il ritardo nel recapito della corrispondenza e dei pacchi;
- le lentezze e le vetustà delle procedure dei servizi finanziari;
- le carenze organizzative comportanti disagi per la clientela (le note odiose "file" agli sportelli);
- l'omesso inventario dei "bisogni" e delle "domande";
- l'inadeguatezza delle scritture contabili in termini di costi-ricavi (contabilità analitica) e d'inventariazione dei beni;
- il difetto di trasparenza, pubblicità e di tutela del cliente;
- le difficoltà di osservare i principi di economicità, efficienza, efficacia;
- la prevalenza delle "domande" interne del personale in rapporto al soddisfacimento dei bisogni della clientela;
- l'attuazione di manovre tariffarie finalizzate alla copertura delle perdite di bilancio e non correlate alle regole di mercato;
- il collocamento dell'attività contrattuale degli organi, specie quelle degli organi periferici, in un quadro normativo non armonizzato con la disciplina dell'Unione Europea (eccessivo ricorso alla trattativa privata);
- l'inefficacia del sistema dei controlli interni alla struttura, malgrado la loro ridondanza (Area Ispettorato, Area Internal Auditing, Area Programmazione e Controllo di Gestione), insieme alle difficoltà di un adeguato sistema di audit finanziario interno;
- lo squilibrio esistente tra le dieci Aree di supporto in rapporto alle due Aree operative (Servizi Postali e Servizi Finanziari).

2.22 L'opera di rinnovamento intrapresa dal nuovo vertice potrà risultare proficua se il quadro di riferimento operativo dell'Ente risulti politicamente ben definito nel senso di armonizzare ogni intervento correttivo ed innovativo nell'ambito della nuova disciplina europea, attuando in modo chiaro e puntuale la programmazione e le sottostanti pianificazioni per l'**effettiva privatizzazione dell'Ente**, nei sensi descritti dall'art. 1, comma 2 della legge 71/94, per la quale fondamentali appaiono la **trasparenza amministrativo-contabile** corredata della **potenzialità di produrre utili di gestione** in modo da attrarre la più grande massa di risparmiatori.

2.23 Attualmente le problematiche da risolvere attengono:

- alla corretta valutazione del capitale sociale;
- alla quantificazione degli oneri latenti;
- alla netta differenziazione amministrativo-contabile delle attività postali afferenti al **servizio universale** da quelle **riservate** nonché da tutte le altre operazioni svolte nel settore finanziario e delle telecomunicazioni;
- alla introduzione ed al monitoraggio della contabilità generale ed analitica per i diversi settori operativi (servizi postali, finanziari, e rete postale);
- alle problematiche di ordine fiscale riguardanti non solo il periodo 1994/1997 ma anche il futuro, precisando il soddisfacimento o meno delle correlate obbligazioni;
- alla definizione e regolamentazione dei rapporti con il Tesoro per la gestione dei flussi finanziari e per la determinazione del corrispettivo dei servizi prestati dalle Poste;

- al rispetto della disciplina europea riguardante il finanziamento degli organismi pubblici, di qualsiasi natura e specie;
- alla rivitalizzazione dei servizi più avanzati (postel, corriere prioritario, bancoposta ecc.);
- alla applicazione rigorosa delle regole di concorrenza nei settori non riservati;
- alla identificazione dell'Autorità di regolamentazione ed al concreto esercizio dei suoi poteri previsti dalla Direttiva Comunitaria 97/67/CE del 15 dicembre 1997 (in G.U.C.E. del 21 gennaio 1998 L 15/14);
- al contenimento dei costi del personale nonchè all'eliminazione di situazioni di privilegio (come ad es. i 152 gg./anno complessivi di congedo e di festività goduti dal personale con la "settimana corta") previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro in relazione alla criticità finanziaria della S.p.A. , ed in osservanza dell'art. 9 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che ribadisce consolidati principi di sana gestione finanziaria nel più generale quadro dell'Accordo sul costo del lavoro del 2 luglio 1993, secondo cui "è necessario stimolare ampi recuperi di produttivitàgarantendo adeguati margini di autofinanziamento per la realizzazione degli investimenti ... dovranno essere liberalizzati i settori che non operano in regime di monopolio... si dovranno definire i prezzi dei servizi pubblici secondo lo strumento del price cap etc.." (Cfr. All. n. 7);
- affermazione della **retribuzione variabile** secondo tecniche valutative scientifiche valutative, non risultando appagante il sistema "Management by objectives" (MBO), elaborato alla fine del 1997 (Cfr. par. 5.20).

Trattasi di un ventaglio, **non esaustivo**, delle diverse tematiche da esaminare e risolvere insieme in modo da produrre una sostanziale e proficua inversione di tendenza.

2.24 Il mutamento dello scenario aziendale, in termini organizzativi, operativi ed economici, va correttamente posto in relazione al nuovo orientamento governativo (direttiva Prodi e numerose direttive del Ministro delle Comunicazioni) alieno dal favorire un appiattimento dell'azione dell'Ente, ai bisogni politico-sindacali, per mirare, invece, alla rivitalizzazione del sistema postale, secondo l'applicazione dei principi imprenditoriali.

Tale innovazione strategica governativa, non ricollegabile alla forma societaria dell'azienda, si armonizza con la linea espressa dalla Corte nelle sue "raccomandazioni" e, ove intervenuta tempestivamente, **avrebbe potuto produrre anche in precedenza** risultati meno negativi, valorizzando l'azione del precedente "vertice" dell'Ente, costretto a gestire l'azienda in uno scenario programmatico e strategico non puntualmente definito in sede governativa.

3. GLI INTERVENTI STATALI

3.1 Accanto alle disfunzioni endogene precedentemente riferite, è d'obbligo ricordare che il risanamento economico-finanziario dell'Ente ed il suo passaggio ad impresa non è stato praticabile dall'omessa emanazione, a cura della Direzione Generale del Tesoro, di alcune misure (**interventi esogeni**) riguardanti la definizione dei rapporti Poste - Tesoro per le operazioni di tesoreria, per il sistema delle riscossioni e dei pagamenti dello Stato e degli Enti del settore pubblico allargato, dei conti correnti postali, ecc.

In buona sostanza si tratta di regolamentare convenzionalmente i **flussi di tesoreria** "fissando le relative remunerazioni da rapportare sia agli effettivi costi sostenuti dall'Ente Poste Italiane sia ai prezzi praticati per servizi simili anche in altri Paesi dell'Unione Europea", come prescritto dall'art. 2, comma 2, della legge 71/94.

Similare regolamentazione avrebbe dovuto interessare le modalità di movimentazione tra le sezioni di tesoreria e gli uffici postali dei fondi connessi con le anzidette operazioni.

Analogamente, si sarebbe dovuto provvedere a disciplinare contrattualmente i servizi resi dalle Poste ai settori agevolati (editoria e non profit) nonché alla Pubblica Amministrazione in modo da evitare le attuali "opacità" che derivano da sistemi di "compensazione", di cui è difficile discernere la quota di corrispettivo per il servizio reso da quella di contributo statale.

V'è ancora da disciplinare il sistema di assunzione da parte dello Stato delle spese elettorali, le quali dal 1994 non sono ancora state rimborsate all'Azienda postale forse per carenza della relativa documentazione contabile ovvero degli appositi stanziamenti nello stato di previsione della Tesoro.

3.2 Tanto schematizzato, va sottolineato che nel periodo 1994-97 e a tutt'oggi, le Poste hanno continuato a svolgere i suddetti servizi a favore dello Stato, i quali in alcuni casi non sempre sono remunerati (come ad es. gli oneri finanziari riguardanti il servizio universale per il 1997, il pagamento delle pensioni di Stato e di altri mandati per conto del Ministero del Tesoro, ecc.), in altri casi il corrispettivo è stato modificato o azzerato con la motivazione di aver o dover erogare diverse forme di "compensazione"; in altri casi ancora la determinazione del corrispettivo è avvenuta in via forfettaria.

3.3 Per una migliore comprensione della complessità dei rapporti Poste - Tesoro si precisa qui di seguito che gli **interventi esogeni** interessano i seguenti settori:

- regolamentazione dei servizi resi ai settori agevolati;
- definizione dei servizi riguardanti le operazioni di incasso e di pagamento;
- disciplina dei conti correnti postali;
- regolazione del movimento fondi;
- definizione delle regole della gestione "vaglia e risparmi".

3.4 Attualmente le prestazioni dell'Azienda postale a favore dello Stato non godono della **necessaria trasparenza in ordine al pagamento dei corrispettivi**: carenza questa che viene anche a compromettere la necessaria separazione contabile tra i proventi dell'Azienda postale ed i fondi gestiti dalle Poste in nome e per conto dello Stato.

Al riguardo è sufficiente richiamare che dal "Conto Riassuntivo del Tesoro" al 31 gennaio 1998 (pubblicato in Suppl. Straord. G.U. n. 93 del 22 aprile 1998, Serie Generale) con riferimento alle risultanze mensili della