

Determinazione n. 43/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 9 luglio 1999;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sulla 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 legge 20 dicembre 1996 n. 639, modificativa della legge 20/94;

vista la determinazione 24 settembre 1996 n. 45/96, contenente norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione del controllo istituita a norma dell'articolo 9 della suddetta legge 259/1958;

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 del 1958;

vista la delibera del CIPE del 17 dicembre 1997 con cui l'Ente «Poste Italiane» è stato trasformato in Poste Italiane SpA;

vista la determinazione n. 7/1994 del 15 febbraio 1994 con cui la Sezione ha disciplinato le modalità di esecuzione degli adempimenti cui l'E.P.I., ora «Poste Italiane SpA» 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 1998 nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio Sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Cons. Luigi Pietro CARUSO, 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 della società sull'esercizio finanziario 1998;

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 con il conto consuntivo per l'esercizio 1998 - 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 delle Poste Italiane Spa.

L'ESTENSORE

f.to Caruso

IL PRESIDENTE

f.to Schiavello

1. PREMESSA

1.1 La Corte dei conti riferisce al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 1998¹ ai sensi della coordinata normativa di cui all'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) con la successiva costituzione in SpA di Poste Italiane (appresso SPI), avvenuta in data 28 febbraio 1998, con capitale sociale di £. 2.561 miliardi, suddiviso in 2.561 milioni di azioni ordinarie del valore nominale di £. 1.000 cadauna, di proprietà del Ministro del Tesoro giusta il proprio decreto del 27 febbraio 1998 (Cfr. All. 1.1), intervenuto in seguito alla delibera del CIPE del 18 dicembre 1997, adottata ai sensi del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359 (artt. 14-16)².

¹ Per le precedenti relazioni sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane (EPI) l'esercizio 1994 Cfr. Atti Parlamentari Camera Deputati XII° Legislatura Doc. XV, n. 101; Relazione sulla gestione 1995 Cfr. Atti Parlamentari Camera Deputati XIII Legislatura - Doc. XV n. 38; Relazione sulla gestione 1996 Cfr. Atti Parlamentari Senato XIII° Legislatura - Doc. XV n. 79; Relazione sulla gestione 1997 Cfr. Atti Parlamentari Senato XIII legislatura - Doc. XV n. 139.

² L'art. 15 della legge 359/94 così dispone:

1. L'Istituto nazionale per la ricostruzione industriale - IRI, l'Ente nazionale idrocarburi - ENI, l'Istituto nazionale assicurazioni - INA e l'Ente nazionale energia elettrica - ENEL sono trasformati in società per azioni con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto.
2. Il capitale iniziale di ciascuna delle società per azioni derivanti dalle trasformazioni è determinato con decreto del Ministro del tesoro in base al netto patrimoniale risultante dai rispettivi ultimi bilanci. I consigli di amministrazione di ciascuna delle predette società per azioni devono, entro la data fissata con decreto del Ministro del tesoro e comunque non oltre il 31 dicembre 1994, proporre al Ministro del tesoro una rettifica dei valori dell'attivo e del passivo, accompagnata da una relazione redatta da una o più società specializzate, ovvero da un soggetto o soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 11 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, che attesti che i valori proposti non sono superiori a quelli risultanti dall'applicazione dei criteri di cui dall'articolo 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408. Le proposte di rettifica dovranno essere formulate in coerenza con il piano di dismissioni adottato dal Governo. I corrispettivi professionali dei detti soggetti sono determinati con decreto del Ministro del tesoro. Sulla base della predetta proposta di rettifica, il Ministro del tesoro determina il patrimonio netto rivalutato. Tale determinazione vale ai fini dell'applicazione ad ogni effetto dell'articolo 19 del presente decreto. In attesa della determinazione di cui sopra, gli organi sociali possono, in via transitoria, determinare il patrimonio netto, sempre in misura non

Il bilancio di esercizio 1998 è stato approvato dall'Assemblea della Società, alla scadenza del periodo legale, nella seduta del 30 giugno 1999.

Il Tribunale di Roma, Sez. II°, con decreto del 25 settembre 1998 ha provveduto ad iscrivere - anche sulla scorta della citata delibera del CIPE - la Società nel registro delle imprese con alcune modifiche statutarie (Cfr. All. 1.2). Il ritardo dell'omologazione è stato prodotto dalla singolarità della procedura osservata, disciplinata dalla speciale normativa di cui al D.L. 11 luglio 1992, n. 333 convertito con legge n. 359/92.

1.2 Allo scopo di ben inquadrare le notazioni della Corte, è opportuno ricordare l'oggetto sociale della società, quale definito dallo Statuto nella versione rettificata ed omologata dal Tribunale di Roma.

Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, la società ha per oggetto l'esercizio in forma d'impresa:

- a) dei servizi di posta e bancoposta, in base al D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156;
- b) dell'attività di comunicazione postale ed elettronica ed in generale di logistica;
- c) dei servizi di riscossione e pagamento, di raccolta del risparmio postale tra il pubblico in nome e per conto della Cassa Depositi e Prestiti e dei servizi dei conti correnti postali e le operazioni ad essi connesse, in base all'art. 2 della legge 29 gennaio 1994 n. 71;
- d) della vendita al dettaglio di tutti i valori bollati di cui ha l'esclusiva della distribuzione primaria ai rivenditori secondari, nonché della

superiore a quella risultante dall'applicazione dei criteri di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408, e nei limiti autorizzati dal Ministro del tesoro. Anche siffatta rivalutazione rileva ai fini dell'articolo 19 del presente decreto. La differenza fra il netto patrimoniale risultante dall'ultimo bilancio e il patrimonio netto rivalutato potrà essere imputata in tutto o in parte ad una speciale riserva o al capitale sociale. Potranno altresì ricostituirsi, in tutto o in parte, le riserve risultanti nel patrimonio netto esistente nei bilanci anteriori alla trasformazione, mantenendo a tali riserve l'originario regime civilistico e fiscale. Le società derivanti dalla trasformazione emetteranno azioni del valore nominale di £. 1.000 cadauna e per un importo globale pari al capitale determinato come sopra.

3. Omissis.

distribuzione e della vendita di biglietti delle lotterie nazionali e di titoli e documenti di viaggio, in base all'art. 53, primo comma, della legge 27 dicembre 1997 n. 449.

La realizzazione dell'oggetto sociale può essere perseguita anche per mezzo di società delle quali la società può promuovere la costituzione o nelle quali può assumere partecipazioni.

La società potrà compiere tutte le operazioni ritenute necessarie od utili per il conseguimento dell'oggetto sociale, e a tal fine potrà quindi, a titolo esemplificativo:

- compiere operazioni immobiliari, mobiliari, commerciali, industriali, finanziarie, ***esclusa ogni attività nei confronti del pubblico diversa da quella regolata dall'art. 2 della legge 29 gennaio 1994, n. 71 di cui al punto c) che precede³*** e di vendita di servizi comunque collegati con l'oggetto sociale, secondo l'aggiunta del Tribunale di Roma.

La Società può inoltre curare il coordinamento organizzativo, tecnico e finanziario delle società partecipate, può altresì svolgere ogni altra attività che sia collegata con un vincolo di strumentalità, accessorietà o complementarietà con le attività previste ai commi precedenti.

In ordine al testo, approvato dall'unico azionista, Ministro del tesoro, nell'Assemblea della seduta del 28 febbraio 1998, il Tribunale di Roma è intervenuto per ordinare la soppressione della lett. c) dell'art. 4, comma 1 dello Statuto, la quale recitava: ***"di tutte le altre attività e servizi già esercitati dall'Ente Poste Italiane o che in proseguo fossero affidate alla società in base a disposizioni legislative e regolamentari"*** e per la soppressione dell'ultima parte del terzo comma della citata disposizione secondo cui la società avrebbe potuto ***"assumere, in maniera prevalente rispetto all'oggetto sociale, partecipazione o interesse in altre società,***

³ In corsivo sono riportate le modifiche richieste dall'Autorità Giudiziaria in sede di omologazione.

sia italiane che straniere, aventi oggetto analogo, affine connesso o strumentale proprio".

Inoltre, in virtù dell'art. 7 della direttiva 97/67/CE del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea del 15 dicembre 1997, l'Autorità governativa può "riservare" al gestore del servizio universale alcuni specifici servizi quali la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna, tramite consegna espressa o no, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo delle tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida ove questa esista, a condizione che il peso di detti oggetti sia inferiore a 350 grammi nonchè la posta transfrontaliera e la pubblicità diretta per corrispondenza nei limiti di prezzo e di peso sopracitati.

- 1.3 I rilievi tempestivamente espressi dalla Corte nella precedente relazione, trasmessa al Governo, prima della "**decisione**" di procedere alla trasformazione in SpA, non sortirono alcun seguito: e ciò in contrasto con l'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Le voluminose "**criticità**" di bilancio del 1997 sono state "**tamponate**" con il nuovo apporto di £. 5.145 mld in conto del patrimonio, disposto con la legge 3 gennaio 1999, n. 7, senza il quale, al 31 dicembre 1998 le **passività** si sarebbero consolidate a £. 6.201,3 mld al netto della nuova capitalizzazione di £. 3.000 mld di cui alla legge 27 dicembre 1997, n. 449, determinando così una situazione incompatibile con il sistema societario di cui alla coordinata normativa degli artt. 2247, 2327, 2446 e 2447 c.c. in raccordo con la citata disciplina della legge 359/92 e della legge 71/94.

- 1.4 Va sottolineato, con immediatezza, che il 1999 è segnato dall'entrata in vigore - avvenuta il 9 febbraio 1999 - della direttiva comunitaria 97/67, la cui disciplina prevede, nel medio periodo, la **liberalizzazione dei servizi postali**, con l'eccezione di assegnare ad un gestore il **servizio universale**

e, nella misura in cui sia necessario per l'equilibrio finanziario, i **"servizi riservati"** di cui all'art. 7 della direttiva stessa (Cfr. All. 1.3).

Nel nuovo scenario europeo il conferimento del servizio universale soggiace:

- al rispetto della regolamentazione comunitaria;
- all'esistenza di un valido **sistema di contabilità separata**, in cui dovrebbe essere "scontato" anche il "valore" della rete utilizzata per gli altri servizi;
- all'assegnazione di **servizi riservati solo in caso di squilibrio finanziario del servizio universale**, dovuto ovviamente ad accertate e documentate difficoltà di mercato.

1.5 Si è, pertanto, prodotta la **"sepoltura"** del **"sistema di protezione"** - esistente in precedenza - che ha indotto la Commissione europea ad avviare la procedura d'infrazione per inosservanza della normativa di cui agli artt. 90 e ss. del Trattato della Comunità Europea (TCE), ritenendo che le Poste, negli anni passati, stessero **"sul mercato"** in virtù di **regimi giuridici speciali** (in primis quello della concessione e della responsabilità) coniugato con privilegiate **prerogative** (come il servizio risparmio in nome e per conto della Cassa DD.PP.).

1.6 Nello scenario europeo e nazionale, la trasformazione in SpA dell'EPI (28 febbraio 1998), come puntualizzato nelle relazioni sugli esercizi finanziari 1996 e 1997, è stata di natura **virtuale**, in considerazione di consistenti **"passività e criticità"**, già pronosticate dalla Corte nelle suddette relazioni ed ora accertate, in virtù dell'**"operazione rettifica"**, al 31 dicembre 1998, **nella misura di £. 3.551,698 mld**: passività che avrebbero potuto comportare, anche in corso d'esercizio, l'applicazione dell'art. 2447 C.C. con tutte le conseguenze di legge, salvo quanto indicato nel successivo punto.

1.7 Tale situazione è stata fronteggiata con l'emanazione della legge 7 gennaio 1999 n. 3, in virtù della quale il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (Ministro del Tesoro) è **stato autorizzato ad apportare al patrimonio della "Poste Italiane SpA"** alcuni crediti vantati nei confronti dell'ex Ente Poste Italiane, **quantificati complessivamente in £. 5.145 mld**, da iscrivere in apposita **"riserva del patrimonio netto": operazione questa di esclusivo impatto contabile non essendovi stato alcun apporto di capitale "fresco"**, come sta avvenendo con l'erogazione di £ 3.000 mld disposta con la legge 27 dicembre 1997 n. 449 (art. 53 comma 13).

1.8 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**, secondo la Corte di Giustizia europea sentenza C44/96 del 15 gennaio 1998 (Cfr. All. 1.4).

Il disegno costituzionale di configurare il controllo della Corte quale presupposto tecnico per l'esercizio del sindacato politico del Parlamento rimane sostanzialmente immutato e s'armonizza con il connotato di democraticità dell'ordinamento repubblicano.

Tuttavia, sul piano della pratica attuazione della potestà di controllo, la Corte non può esimersi dal segnalare le difficoltà istruttorie in precedenza incontrate per l'effetto di una non condivisa applicazione del modello operativo della SpA, a causa del *modus procedendi* assunto dal Presidente.

La Corte, infatti, non condivide l'impostazione di negare la sussistenza, sino al deliberato del CdA del 3 febbraio 1999, di un obbligo giuridico di fornire a tutti i **soggetti presenti al Consiglio di Amministrazione - compreso il Magistrato della Corte** - la documentazione relativa agli argomenti iscritti all'o.d.g. e di richiedere al CdA di deliberare (Cfr. All.

1.5) le modalità da osservare per il funzionamento del Consiglio stesso: e ciò **“nell’ambito della propria potestà di autorganizzazione dei lavori e con la finalità di consentire ai membri una compiuta preparazione e valutazione delle questioni in esame”** (per il dettaglio si rinvia al paragrafo 4.10).

1.9 Il presente referto attiene alla gestione del 1998 e ai fatti più salienti intervenuti successivamente sino alla data di adozione del presente referto (luglio 1999).

L’attività di controllo si è incentrata sulla verifica dei risultati, dei costi e dei rendimenti degli interventi gestionali riguardanti sia l’EPI per il periodo 1° gennaio 1998 - 27 febbraio 1998 sia successivamente la SPI.

In tale prospettiva, la Corte ha dapprima verificato l’affidabilità del sistema di **internal auditing**, nelle due caratteristiche configurazioni di ispezioni dirette e di valutazioni di gestione (Ispettorato e Controllo di gestione) e successivamente valutato l’organizzazione della società nei due profili contabile e gestionale, mediante l’impiego delle modalità previste per l’esercizio del **external auditing** (questionari, interviste, accertamenti diretti, etc.), corredate dai test di conformità e di materialità.

Il controllo della situazione finanziaria si fonda sul principio della continuità aziendale, quale elemento qualificante della tutela del patrimonio sociale mediante due accertamenti sostanziali:

- 1) accertamento della sostanziale e corretta corrispondenza delle registrazioni contabili con i supporti documentali;
- 2) accertamento della regolarità nelle modalità di tenuta dei libri, dei registri e delle altre scritture.

E ciò, con il **metodo del campionamento**, esteso a tutti i momenti del processo, quale **punto chiave** di verifica e di accertamento di eventuali rappresentazioni distorte, fuorvianti o non corrette di fatti registrati ovvero

evidenziati, ma riscontrabili in modo difforme nella pratica aziendale, mediante l'esecuzione di test di conformità e di materialità.

- 1.10 L'Assemblea straordinaria della Società, nella seduta del 28 febbraio 1998, ha proceduto all'approvazione dello Statuto - modificato, come già detto, in sede del procedimento di omologazione avanti al Tribunale di Roma - nonché alla nomina del Presidente, dei membri del CdA e del Presidente, di due membri 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, provvedendo al conferimento dei relativi poteri (Cfr. All.1.6).

- 1.11 **Le misure di gestione adottate dall'Amministratore Delegato avrebbero potuto ben trovare attuazione nel precedente sistema giuridico, essendo del tutto ininfluyente la diversa configurazione giuridica (ente pubblico economico e S.p.A.) dell'azienda postale. Anzi, a ben notare, nulla ostava - sul piano giuridico-ordinamentale - che la loro realizzazione fosse attuata anche da parte dell'ex Amministrazione P.T.. Tale notazione tende a sottolineare che sarebbe affatto fuorviante ricondurre il degrado aziendale alla sua precedente veste giuridica, laddove lo stato di dissesto, esistente al 28 febbraio 1998, era il risultato - peraltro di facile previsione - di interventi ispirati ad una visione burocratica di mero soddisfacimento di esigenze "particolari", incompatibili con i sani principi imprenditoriali.**

- 1.12 Per una equilibrata analisi dei risultati del controllo di questa Corte, le misure di risanamento e di sviluppo, studiate dall'Amministratore Delegato (AD) ed ancora in corso di attuazione, risentono di un quadro europeo e di mercato sensibilmente "ostile" alla loro affermazione sia per l'avviato processo di liberalizzazione dei servizi postali sia per