

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 6/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 febbraio 1997;

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 27 febbraio 1990, n. 10/90, 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 (EPI) è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

vista la determinazione n. 7/94 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, ai fini dell'esercizio del controllo;

visto il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1995 nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Francesco De Filippis, e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente sull'esercizio 1995;

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 perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 1995 — 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.

IL PRESIDENTE F.F.
ED ESTENSORE
F.to: De Filippis

Depositata in Segreteria il 4 marzo 1997.

p.c.c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Eleonora Totti)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE POSTE ITALIANE (EPI) PER
L'ESERCIZIO 1995

SOMMARIO

1 - Premessa	Pag.	13
2 - Considerazioni generali	»	18
3 - Quadro ordinamentale ed operativo	»	30
a) nota preliminare	»	30
b) il contratto di programma	»	39
c) la Carta dei servizi	»	44
d) le « convenzioni »	»	45
e) la determinazione delle tariffe	»	51
f) la creazione di società per azioni (Spa)	»	59
g) le compensazioni finanziarie	»	73
h) il regime tributario	»	75
4 - Gestione finanziaria	»	77
a) introduzione	»	77
b) analisi speciale	»	81
c) gestione dei residui	»	112
5 - Attività gestionale dell'Ente	»	114
a) organi centrali	»	114
b) organi periferici	»	121
c) servizi postali	»	127
d) servizi finanziari	»	138
6 - Attività contrattuale	»	143

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

7 - Personale	Pag.	155
a) scenario operativo	»	155
b) attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente	»	164
c) attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente	»	174
d) costo del lavoro	»	199
8 - Il sistema dei controlli interni	»	203
9 - Vigilanza governativa	»	210
10 - Conclusioni	»	217
Allegati alla Relazione	»	223

1 - Premessa

- 1.1 La Corte dei conti ha riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 1994¹ ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 con riferimento all'art. 5 del D.L. 1 dicembre 1993 n. 487 convertito, con modificazioni, nella Legge 29 gennaio 1994, n. 71 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 S.p.A. entro il 31 dicembre 1996: termine questo prorogato al 31 dicembre 1997 ovvero alla data stabilita dal CIPE ex art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.
- 1.2 I dati di seguito riportati, senza l'indicazione della fonte, sono tratti dagli atti e dai documenti ufficiali dell'Ente. In proposito, la Corte deve sottolineare le difficoltà riscontrate nell'acquisizione di dati certi ed affidabili essendo emerse, a più riprese, omissioni, discordanze ed incongruenze tra gli elementi forniti dai diversi servizi dell'Ente.
- 1.3 Il presente referto attiene alla gestione del 1995 e ai fatti più salienti successivi. Esso viene presentato in assenza dell'atto approvativo dell'Autorità Governativa di Vigilanza sul consuntivo del 1995 allo scopo di consentire una tempestiva informazione del Parlamento sui risultati del controllo eseguito, per attivare, ove del caso, l'esercizio del controllo politico.
- 1.4 Il processo di trasformazione in SpA, come meglio esplicitato in prosieguo, s'appalesa di difficile attuazione a cagione del duplice concorso di cause ostative: a) la sostanziale ascesa degli oneri del personale; b) la tendenza di stallo - che diviene negativa, in termini reali - dei ricavi, specie per quanto attiene alle "entrate" del Tesoro, della Cassa DD.PP., dell'INPS e dei servizi postali.

¹ (Cfr. Atti Parlamentari Camera Deputati XII^o Legislatura Doc. XV, n. 101)

1.5 L'esercizio finanziario del 1995 si chiude con una perdita di £. 819.166 milioni in aggiunta al disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 1994 nella misura di £. 1.404 miliardi per un "debito consolidato" di £. 2.223 miliardi, destinato ad incrementarsi al termine del 1996 di altri 700/800 miliardi; trend che sembra confermarsi per il 1997.

1.6 Per consentire la migliore comprensione delle notazioni che saranno esposte in seguito è opportuno precisare che le attività ed i servizi dell'Ente, si possono così schematizzare:

- Servizi universali e riservati

trattasi di servizi affidati all'Ente in regime di monopolio legale come:

- la corrispondenza postale (ordinaria, assicurata, raccomandata, autenticati e certificati), telegrammi, telex, fax, servizi di telematica pubblica, servizi di certificazione, autenticazione e protezione;

- Servizi universali

interessanti le attività a carattere globale suscettibili di essere affidate - di norma mediante atto di concessione - ad altri soggetti (pacchi fino a 20 Kg.), nonché i servizi di riscossione e pagamento, risparmio postale, servizi di c/c, altri servizi finanziari effettuati in via diretta o affidati dallo Stato;

- Servizi non universali e non riservati

perchè svolti in regime di libera concorrenza ed interessanti i settori postali di bancoposta, di telecomunicazione, finanziari, assicurativi e di distribuzione.

L'Ente agisce pertanto come operatore pubblico in un mercato vincolato e come operatore privato in un mercato libero. La massima parte dei servizi è offerta in condizioni di libero mercato e dovrebbe costituire la parte "attiva" con cui compensare le "passività" derivanti dai servizi offerti in regime di monopolio legale.

I servizi svolti in regime di libera concorrenza sono svolti:

- a) per i servizi postali: dalle grandi multinazionali e dagli operatori nazionali (anche a carattere locale), dominanti i settori degli effetti pregiati (espressi e pacchi) e del recapito urbano rapido;
- b) per i servizi di bancoposta: dal sistema bancario e finanziario;
- c) per i servizi di telecomunicazione: dalle società di esercizio e di offerta di valore aggiunto nel settore delle telecomunicazioni.

Di norma, la concorrenza screma la parte più ricca ed accessibile del mercato delle Poste, offrendo servizi a prezzi più elevati e di migliore qualità. Conseguenza che l'Ente ha ampi spazi per realizzare utili di esercizio per la parte concorrenziale con cui ripianare le perdite dei servizi universali e riservati, attraverso il miglioramento del connotato di imprenditorialità della propria azione, specie nel settore della gestione e dell'impiego delle risorse umane.

Nel suddetto quadro sono svolti dall'Ente:

- Servizi Postali che rappresentano il "Core Business" delle Poste Italiane da cui si ricava circa il 50% delle entrate;
- Servizi Finanziari (Bancoposta) che costituiscono la più grande infrastruttura del sistema di pagamento esistente in Italia, da cui si ricava circa il 45% delle entrate²;
- Servizi Telecomunicazioni rappresentati da³:
 - a) servizio Telex nazionale (con riferimento al 1995 si sono avute 23.000 unità paganti per un importo globale di 61 Mld);
 - b) servizio telegrafico pubblico (nel 1995 ha interessato 34,4 milioni di telegrammi per un importo globale di 104,8 Mld.);

² Il Bancoposta è utilizzato dalla GRANDE UTENZA (Enti Pubblici e imprese) e dai CITTADINI, per raccogliere e trasferire denaro ovunque tramite:

- movimento di denaro da CITTADINO a GRANDE UTENZA (riscossione di pagamenti a Telecom, Enel, ecc.)
- movimento di denaro da GRANDE UTENZA a CITTADINO (pagamento stipendi, pensioni, in generale "servizi delegati")

- raccolta del risparmio del CITTADINO per conto della Cassa Depositi e Prestiti

- movimento di denaro da correntista a correntista (postagiù)

- movimento di denaro da CITTADINO a CITTADINO (vaglia)

³ Dati: Ente Poste. Tuttavia con riferimento al volume del traffico telegrafico l'Ente ha evidenziato, in via previsionale, 76 milioni di operazioni, mentre le risultanze a consuntivo si collocano a circa la metà (34,4 milioni).

c) servizi di telematica pubblica per un totale di 325.000 documenti per un importo globale di 2 Mld.

1.7 Per fornire una visione comparativa dei principali indicatori dei servizi postali nei diversi Stati aderenti all'Unione Postale Universale (U.P.U.) è stato elaborato il seguente prospetto sulla scorta dei dati desunti dalla Relazione annuale del 1995 pubblicata dall'U.P.U.

Pur dovendosi precisare che gli aggregati possono presentare lievi differenze con i dati reali (come è il caso dell'Italia), l'analisi consente di pervenire ad alcune valutazioni quali quantitative di estremo interesse riguardanti il traffico postale e la produttività del personale.

Ulteriore avvertenza attiene alle diverse competenze esistenti nei Paesi interessati, alcuni riguardanti, a volte, esclusivamente i servizi postali strictu sensu, in altri casi anche servizi finanziari con l'offerta alla clientela di prodotti differenziati da Paese a Paese.

Con riferimento alla Francia, la cui situazione è abbastanza assimilabile al nostro Paese, si rileva che il volume del traffico postale (corrispondenza) s'eleva a 24,39 miliardi di pezzi; cioè a circa cinque volte il volume di traffico italiano, mentre la rete risulta di poco superiore a quella italiana. Analoghe considerazioni si possono fare per la Germania, la Gran Bretagna, per il Belgio ecc.

1.8 I controlli eseguiti dalla Corte, collocati nel nuovo quadro operativo previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, hanno mirato all'accertamento di eventuali illegalità ed irregolarità nonchè alla verifica del rispetto dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficienza e di trasparenza": 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, caratterizzante gli ordinamenti democratici (art. 97 Cost.).