

Determinazione n. 88/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 novembre 2008;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 luglio 1961, con il quale l'Istituto Postelegrafonici ici è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, del Consiglio di indirizzo e vigilanza e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Angelo De Marco 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 per l'esercizio 2007;

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;

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 2007 – corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto Postelegrafonici l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Angelo De Marco

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ESERCIZIO 2007 DELL'ISTITUTO POSTELEGRAFONICI (IPOST), PER L'ESERCIZIO 2007

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Il quadro normativo di riferimento. Natura, mezzi finanziari, scopi e attività dell'Istituto. - 3. L'organizzazione dell'Istituto Postelegrafonici. Le vicende soggettive relative agli organi di governo dell'Ente. - 4. La struttura amministrativa e la gestione del personale. - 5. Analisi della gestione finanziaria nell'anno 2007. - 6. Le principali vicende che hanno caratterizzato la gestione. - 7. Rendiconto finanziario. - *a)* Gestione di competenza. - *b)* Gestione dei residui. - *c)* Gestione di cassa. - *d)* Situazione amministrativa. - 8. Conto economico. - 9. Conto patrimoniale. - 10. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

L'Istituto Postelegrafonici (IPOST) è sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della Legge 21 marzo 1958, n. 259.

La Corte ha riferito al Parlamento, con l'ultima relazione redatta ai sensi dell'art. 7 della sopra citata legge n. 259 del 1958, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa al triennio 2004-2006¹; con la presente relazione riferisce, ora, sugli esiti del controllo svolto per il successivo esercizio 2007, nonché sugli eventi più significativi intervenuti fino alla data del presente referto.

¹ Cfr. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XV Legislatura – Doc. XV, n. 180.

2. Il quadro normativo di riferimento. Natura, mezzi finanziari, scopi e attività dell'Istituto.

Il quadro normativo nel cui ambito opera l'Istituto Postelegrafonici non ha subito mutamenti nell'anno cui fa riferimento la presente relazione; è pertanto sufficiente, in proposito, il rinvio ai precedenti referti – ed in particolare all'ultimo in ordine di tempo depositato, con cui la Corte ha riferito sull'esito del controllo effettuato sulle gestioni dal 2004 al 2006 – nei quali la disciplina legislativa e regolamentare dell'Istituto è stata diffusamente e compiutamente illustrata e commentata.

Riguardo alla disciplina contabile è utile rammentare che l'Ente ha adottato un nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, elaborato ai sensi dell'art. 2 comma 2 del DPR n. 97 del 27 febbraio 2003, approvandolo con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 28 del 7 settembre 2004, cui ha fatto seguito una successiva deliberazione (n. 10 del 14 febbraio 2006) con la quale detto regolamento è stato riapprovato, con le integrazioni e le modifiche suggerite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché da quello delle Comunicazioni.

I compiti dell'Istituto Postelegrafonici consistono essenzialmente nella promozione ed attuazione di forme di previdenza, assistenza, mutualità e credito a favore di tutti i dipendenti di Poste Italiane SpA e società collegate (sia del personale dell'ex ruolo degli Uffici locali – "ULA", che degli Uffici principali – "UP"), nonché dell'ex personale statale dell'ASST.

In particolare, l'IPOST provvede istituzionalmente all'acquisizione dei contributi e alla liquidazione ed al pagamento delle pensioni dirette (per limiti di età, anzianità, inabilità fisica) indirette e di reversibilità ai superstiti aventi diritto, nonché alla liquidazione della buonuscita, al momento del collocamento a riposo del personale postale².

L'Istituto, persona giuridica pubblica, organicamente unitario rispetto all'esterno, è suddiviso in separate gestioni, di cui sei ordinarie (quiescenza, assistenza, fondo credito, mutualità, immobili, cassa integrativa personale ex ASST) e tre gestioni stralcio (buonuscita, attività sociali-mense e restanti attività sociali).

Ogni gestione è autonoma rispetto alle altre, in quanto regolata da norme proprie, alimentata da un distinto finanziamento e garantita, nella propria autonomia economico-patrimoniale, dal disposto dell'art. 16 del D.P.R. n. 542/53;

² Operativamente i pagamenti avvengono presso gli uffici postali designati dagli interessati o con accreditamento su conto corrente postale o bancario.

la norma sancisce, tra l'altro, il divieto di qualsiasi storno di fondi da una gestione all'altra, ad eccezione del caso in cui si verifichino "occorrenze straordinarie", per le quali sono previste anticipazioni dalla gestione quiescenza alle altre gestioni, "purché per un tempo determinato e mediante la corresponsione di interesse".

Le gestioni sopra elencate svolgono le seguenti attività:

- a) **Quiescenza** - cura la corresponsione delle pensioni a tutto il personale postelegrafonico;
- b) **Assistenza** - provvede all'erogazione di benefici a favore dei figli dei dipendenti p.t. (centri vacanze, borse di studio, sussidi scolastici, corsi di formazione, studentati, amministrazione della casa di riposo per anziani e dello studentato);
- c) **Fondo credito** - provvede all'erogazione di piccoli prestiti e prestiti pluriennali;
- d) **Mutualità** - gestisce i fondi assicurativi costituiti volontariamente dai lavoratori postelegrafonici;
- e) **Immobili** - provvede all'amministrazione dei beni immobili appartenenti alle varie gestioni, ivi compresa quella dell'ex Cassa Integrativa ASST;
- f) **Cassa Integrativa ex ASST** - cura l'erogazione di trattamenti pensionistici integrativi a favore dell'ex personale statale della ASST, ai sensi del decreto legislativo C.P.S. 22 gennaio 1947, n. 134, come modificato dall'art. 36 della legge n. 325 del 1968 e dall'art. 8 della legge n. 674 del 1973;
- g) **Buonuscita** (gestione stralcio) - provvede all'erogazione del trattamento di fine rapporto al personale postelegrafonico;
- h) **Attività sociali** (gestione stralcio) - cura l'apertura, l'arredamento e la gestione di mense e servizi sostitutivi, trasferita alle Poste Italiane con la convenzione del 5 dicembre 1997;
- i) **Restanti attività sociali** (gestione stralcio) - amministra le sette case-albergo di proprietà di Poste Italiane S.p.A. ed un'ottava in locazione, destinate ad ospitare il personale postelegrafonico, nonché bar e dormitori, la cui gestione è stata trasferita alla medesima Società con la sopracitata convenzione del 1997.

In particolare, la gestione "Buonuscita", a seguito della trasformazione dell'Ente Pubblico "Poste Italiane" in Società per azioni, avvenuta in data 27 febbraio 1998, è cessata alla data del 31 dicembre 1999 e l'Istituto Postelegrafonici, a decorrere dall'esercizio 2000, ha contabilizzato unicamente i residui e le partite di giro.

Per quanto concerne le altre gestioni stralcio "Attività sociali" e "Restanti attività sociali", l'Istituto provvede parimenti a contabilizzare soltanto gli introiti e le

spese aventi natura di partite di giro, in vista della definitiva chiusura delle partite contabili, a seguito del trasferimento delle stesse alle società Poste SpA.

I mezzi finanziari di cui l'Istituto dispone sono molteplici e diversi, a seconda dell'attività svolta e delle rispettive gestioni.

Le fonti di finanziamento sono costituite, prevalentemente, da entrate inerenti ai contributi obbligatori posti a carico di Poste Italiane S.p.A. e dei lavoratori dipendenti della citata Società, nella prescritta percentuale sull'ammontare delle retribuzioni. L'aliquota del prelievo, pari al 32,35% fino all'anno 2006, è stata elevata, a decorrere dal 1° gennaio 2007, al 32,65%, di cui il 23,80% a carico di Poste Italiane Spa e l'8,85% a carico del dipendente.

Altre fonti di entrata sono costituite da quote corrisposte dai dipendenti postali che usufruiscono di alcuni servizi erogati dall'Istituto e da proventi derivanti dalla gestione del patrimonio, nonché da contributi a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'INPDAP.

In particolare, tra i contributi posti a carico del bilancio dello Stato, va evidenziato il Contributo straordinario annuale di cui all'art. 2 della legge 24 dicembre 1985, n. 778, per la copertura dei disavanzi accumulati sino al 31 dicembre 1984 dal fondo per il trattamento di quiescenza, corrisposto al personale degli uffici locali, ai titolari di agenzia, ai ricevitori ed ai portalettere, giusta l'art. 140 del D.P.R. 9 agosto 1967, n. 1417. Detto contributo, fissato per il periodo 1988-2009 nella misura costante di lire 22,2 miliardi (pari a 11,5 milioni di euro), viene versato dal Ministero dell'Economia alla Poste Italiane S.p.A. e da questa retrocesso all'Istituto Postelegrafonici, che provvede al versamento al Gestore Centrale dei Depositi delle Poste S.p.A. per la reintegrazione del "conto corrente infruttifero per il movimento dei fondi inerenti ai servizi dei vaglia, dei risparmi, dei conti correnti e dei buoni postali" delle somme prelevate sino al 31 dicembre 1984.

Tra le prestazioni obbligatorie fornite dall'IPOST rilievo preminente assume il pagamento delle pensioni agli iscritti, il cui regolare assolvimento presuppone, come accade per la generalità degli enti previdenziali, il mantenimento di un costante equilibrio tra l'acquisizione delle contribuzioni e l'erogazione delle correlate prestazioni previdenziali: equilibrio che, evidentemente, risente in modo significativo del rapporto esistente tra il numero degli iscritti e quello dei pensionati.

Tale rapporto, tra lavoratori in attività di servizio iscritti all'IPOST e pensionati dell'Ente risulta in costante calo da oltre un decennio. Nella relazione sulla gestione

2004/2006 è stato evidenziato infatti che nel decennio 1997/2006 si è avuto un crescente numero di pensionati IPOST (passati da 92.700 nel 1997 a 126.352 nel 2006) a fronte di una contrazione del numero di iscritti all'Istituto (passati da 180.000 nel 1997 a 150.719 nel 2006), con un rapporto tra le due categorie passato, nel decennio, dall' 1,94 del 1997 all' 1,20 del 2006.

Nel 2007 tale rapporto è ulteriormente peggiorato, toccando il valore di 1,16. Il numero dei pensionati è salito nell'anno a 126.898 e quello degli iscritti è sceso a 147.726; da notizie fornite dall'IPOST in sede istruttoria³ è inoltre emerso che le prospettive nel breve periodo non sono rassicuranti, avendo l'Ente stesso stimato che nel biennio 2008/2009 il numero dei pensionati ascenderà a 129.852 per il 2008 e a 131.300 per il 2009, a fronte di un numero di iscritti rispettivamente di 147.719 e di 144.219 unità, con conseguente calo del rapporto a 1,14 nel 2008 e 1,10 nel 2009.

Nella precedente relazione è stato ancora evidenziato un peculiare elemento di criticità del sistema pensionistico IPOST, rappresentato, indirettamente, dalla politica aziendale della società Poste Italiane Spa sulle risorse umane, che ha esercitato una significativa influenza sull'entità del gettito contributivo negli ultimi esercizi. In quella sede si è preso atto che il fenomeno, particolarmente vistoso nel 2004⁴ e rimasto sostanzialmente invariato nel 2005, solo nel corso del 2006 ha registrato un'inversione di tendenza, con una "riduzione sostanziosa delle presenze di lavoro interinale (circa 2.000 unità) convertite positivamente in lavoro dipendente, seppure a tempo determinato", come riferito dall'Istituto.

Non va neppure sottaciuta, a tale proposito, la connessa problematica delle riammissioni in servizio del personale già assunto a tempo determinato nel periodo pregresso, che ha causato un massiccio ricorso a vertenze giudiziali a seguito delle quali, per numerosi casi, è stata disposta la riammissione in servizio dei lavoratori, con applicazione del contratto a tempo indeterminato e con il correlato pagamento delle retribuzioni arretrate.

Su tale problematica si innesta la disciplina recata dal recente provvedimento governativo recante la c.d. manovra d'estate (D.L. 25 giugno 2008 n. 112,

³ Cfr. nota in data 2 luglio 2008 del Direttore generale dell'IPOST.

⁴ In tale anno le nuove assunzioni sono state effettuate attraverso contratti di lavoro interinale per circa 1.900 posizioni lavorative, i cui contributi vengono versati al fondo generale obbligatorio INPS, senza alcun beneficio, quindi, per l'IPOST.

convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133) che ha introdotto una disposizione limitativa riguardante prevalentemente i precari delle Poste.

Il quadro sopra delineato non induce all'ottimismo, tanto più in quanto, sempre secondo quanto reso noto dall'IPOST, gli occupati nel settore delle poste (inteso come gruppo Poste italiane Spa) sono nel loro insieme in costante flessione e le stime elaborate al riguardo indicano per gli anni futuri un andamento ancora decrescente, con una riduzione stimata nella percentuale dell'1% annuo.

Nella relazione per il triennio 2004/2006 la Corte aveva evidenziato l'urgenza di una verifica attuariale del futuro andamento della gestione previdenziale, in conformità a quanto previsto dall'art. 88 del DPR 27 febbraio 2003, n. 97, prendendo atto che l'IPOST, non disponendo di propri attuari, aveva a tal fine avviato contatti con l'INPS, affidandosi per la redazione di un bilancio attuariale ad una struttura tecnica operante presso quell'Istituto.

Il documento in questione è stato presentato al Consiglio di indirizzo e vigilanza in data 23 ottobre 2007, e risulta redatto sulla base del vigente quadro normativo che disciplina la gestione Quiescenza, attraverso la formulazione di ipotesi demografiche sull'andamento futuro del numero degli iscritti e dei pensionati: esso evidenzia, sostanzialmente, un peggioramento della situazione finanziaria dell'IPOST, sia nella proiezione a dieci (2006-2015) che a trenta anni (2006-2035).

In particolare, si prevede già per l'anno 2006 una situazione di disavanzo di esercizio (che, in verità, non si è poi concretamente verificata)⁵, ipotizzandosi che detta situazione negativa sia destinata a riproporsi per tutti gli anni della proiezione; si prevede poi che l'attivo patrimoniale presente al 31 dicembre 2005 nella misura di circa 1,7 milioni di euro sia destinato a diminuire fino a diventare negativo nel 2015, stimandosi in circa 30 milioni di euro il disavanzo patrimoniale del 2035; si suggerisce inoltre di far fronte a tale andamento negativo mediante l'utilizzazione del patrimonio netto della gestione immobiliare, che, di fatto, costituisce pertinenza della gestione Quiescenza, rappresentandone una sorta di "riserva", sia pure separata contabilmente, a garanzia degli impegni assunti dalla stessa gestione.

⁵ la gestione Quiescenza ha chiuso l'esercizio 2006 con un attivo di 16,6 mln di euro, con un avanzo finanziario complessivo di 28,8 mln

Il documento contiene anche proiezioni, limitate al periodo 2006/2015, delle gestioni Mutualità (per la quale si rileva che il Fondo detiene disponibilità finanziarie sufficienti a garantire gli impegni futuri nei confronti dei propri iscritti), Crediti (che presenterebbe una consistenza di entrate largamente positiva, tale da determinare in tutto l'arco della proiezione un risultato di esercizio di parte corrente di segno sempre positivo) e Immobili (per la quale si stima che l'avanzo patrimoniale esistente alla fine dell'anno 2005 sia destinato a diminuire nel tempo e a venire completamente assorbito dal disavanzo del Fondo Quiescenza nell'anno 2015).

Non mancano, infine, proiezioni consolidate delle quattro gestioni, le quali confermano il peggioramento della situazione finanziaria complessiva, dal momento che il bilancio consolidato rispecchia l'andamento delle stime effettuate per il Fondo Quiescenza, che assorbe mediamente, nel periodo considerato (2006-2015) il 98,7% delle entrate e il 99,5% delle uscite.

La Corte non può che ribadire le proprie considerazioni in ordine ad una situazione già evidenziata in tutta la sua criticità nella precedente relazione, rinnovando le raccomandazioni già allora formulate; analoghi suggerimenti risultano, del resto, formulati anche dal Collegio dei revisori e dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, nei rispettivi atti formulati per il consuntivo 2007 presentato dal Commissario straordinario dell'Ente.

3. L'organizzazione dell'Istituto Postelegrafonici. Le vicende soggettive relative agli organi di governo dell'Ente

Come si è avuto modo di ricordare nella precedente relazione, le modifiche più rilevanti apportate all'organizzazione dell'IPOST riguardano la composizione del Consiglio di amministrazione (ridotto da nove a sette componenti, ivi compreso il Presidente) e l'aumento del numero degli organi, con l'istituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) e l'inserimento del Direttore Generale tra gli organi.

Presidente

Le funzioni del Presidente sono state notevolmente ampliate dall'ultimo regolamento, di cui si è detto nella precedente relazione alla quale, pertanto, si fa rinvio.

Alla scadenza, il 9 ottobre 2006, dell'incarico del Presidente dell'IPOST si è proceduto, con decreto del Ministro delle Comunicazioni del 17 novembre 2006, alla nomina per un anno di un Commissario straordinario con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, designando a tal fine lo stesso Presidente uscente. La scelta di non provvedere al rinnovo degli organi statutari (in data 30 ottobre 2006 sono venuti a scadenza anche il Consiglio di amministrazione e il Consiglio di indirizzo e vigilanza) è stata motivata da ragioni di economicità dell'azione amministrativa, dovendosi addivenire in tempi brevi, anche sulla base del *memorandum* d'intesa tra Governo e Organizzazioni sindacali del 26 settembre 2006, relativo agli "Obiettivi e le linee di una revisione del sistema pensionistico" alla riorganizzazione dell'Istituto Postelegrafonici, nell'ambito di un più generale processo di riordino e razionalizzazione degli enti previdenziali.

Nel periodo di commissariamento dell'Istituto, come precisato nel decreto di nomina, continuano ad operare, nelle rispettive funzioni, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il Collegio dei revisori dei conti e il Direttore generale.

Con decreto ministeriale in data 16 novembre 2007 l'incarico del Commissario straordinario è stato prorogato sino al 30 settembre 2008; dal 1° ottobre 2008 il Commissario in carica ha operato in regime di prorogatio, fino alla nomina di un nuovo commissario, disposta con decreto del Ministero dello sviluppo economico, in data 24 ottobre 2008.