

In particolare l'innovativa disposizione recata dall'art. 24, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) - la cui interpretazione della Sezione è racchiusa nella determinazione n. 9/2003 depositata il 4 marzo 2003 - sebbene non applicabile alla Società, configura, peraltro, come anche il comma 8, un vero e proprio indirizzo per la sana gestione delle pubbliche risorse, che esige la limitazione dell'uso della trattativa privata o negoziazione diretta.

Le considerazioni sinora svolte sono pienamente applicabili alle numerose proroghe di contratti di durata, denominati nel contesto di Poste italiane "obbligazioni provvisorie".

A questa forma di rinnovo contrattuale, con riferimento alla quale la Corte ha sempre rimarcato la criticità, stante l'impossibilità di conseguire benefici economici derivanti dall'esperimento di nuove procedure concorsuali, si è fatto ricorso, nell'anno 2002, prevalentemente per i servizi di igiene ambientale e per i servizi di trasporto, al dichiarato intento aziendale di condurre i vari contratti di durata ad un'unica scadenza e poter procedere così a nuovi accordi negoziali sfruttando le economie offerte dalla concorrenza sul mercato.

Peraltro, detto fenomeno, è tuttora ricorrente (n. 48 obbligazioni provvisorie stipulate dalle strutture centrali e n. 308 da quelle periferiche), e nel 2002 risulta più accentuato rispetto agli esiti della gestione 2001, quando sono state accordate n. 32 proroghe dalle strutture centrali e n. 271 dalle articolazioni periferiche.

La problematica evidenzia una programmazione carente rispetto agli obiettivi prefissati dal Piano di Impresa e collide con le logiche di una corretta ed economica gestione dell'Azienda.

Particolare censura deve essere elevata a n. 8 proroghe di contratti sottoposti alla disciplina comunitaria, stipulati principalmente dalle strutture periferiche, per la evidente elusione della stessa.

Qualche riflessione appare opportuna anche per le tipologie di contratti conclusi.

Perplessità genera la ridotta consistenza, ovviamente in termini relativi e con riferimento al volume della spesa, dei contratti stipulati per le manutenzioni. Si tratta di un settore di intervento di fondamentale importanza. In particolare, le manutenzioni consentono di salvaguardare la funzionalità degli apparati e, quindi, il patrimonio della Società.

La spesa complessiva per manutenzioni è stata contenuta in 34,2 mln di euro al centro e in 12,1 mln di euro in periferia.

Se si considera la ragguardevole consistenza delle apparecchiature di cui Poste si avvale per erogare i servizi alla clientela, appare scontata la conclusione che le risorse profuse sono risultate assai modeste (3,8% della spesa dell'intero settore) e potrebbero costituire, in futuro, un freno alla piena espansione della proficua e completa funzionalità dei servizi stessi.

7.3.2 Primo semestre 2003

Gli elementi forniti dalla Direzione Centrale Immobili e Acquisti, struttura deputata agli approvvigionamenti centrali, per il periodo 1 gennaio – 30 giugno 2003, sono racchiusi nelle seguenti tabelle:

Immobili e Acquisti

Attività contrattuale - I° semestre 2003

Quadro riepilogativo		
Tipologia di contratto	Quantità	Importo
Consulenza	81	10.639.929,86
Fornitura	638	58.453.462,92
Servizi	655	110.899.264,81
Lavori	92	930.964,99
Manutenzione	39	2.925.457,94
Tecnici	8	46.781,30
Trasporto	3	27.470.837,74
Totali	1.516	211.366.699,56

Quadro riepilogativo		
Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Licitazione privata	4	34.150.244,00
Asta pubblica	1	6.150.818,40
Appalto concorso		
L C		
Vari		
Trattativa privata	1.504	170.904.977,67
Obbligazione provvisoria	7	160.659,49
Totali	1.516	211.366.699,56

Contratti sopra soglia comunitaria		
Tipologia di contratto	Quantità	Importo
Consulenza	11	5.873.735,00
Fornitura	15	45.297.814,96
Servizi	40	93.942.893,80
Lavoro		
Manutenzione	2	1.430.322,96
Tecnici		
Trasporto	2	27.455.247,74
Totali	70	174.000.014,46

Contratti sopra soglia comunitaria		
Sistema di scelta contraente	Quantità	Importo
Licitazione privata	4	34.150.244,00
Asta pubblica	1	6.150.818,40
Appalto concorso		
Trattativa privata	65	133.698.952,06
Obbligazione provvisoria		
Totali	70	174.000.014,46

<i>Contratti sotto soglia comunitaria</i>			<i>Contratti sotto soglia comunitaria</i>		
<i>Tipologia di contratto</i>	<i>Quantità</i>	<i>Importo</i>	<i>Sistema di scelta contraente</i>	<i>Quantità</i>	<i>Importo</i>
Consulenza	70	4.766.194,86	Licitazione privata		
Fornitura	623	13.155.647,96	Asta pubblica		
Servizi	615	16.956.371,01	Appalto concorso		
Lavoro	92	930.964,99			
Manutenzione	37	1.495.134,98			
Tecnici	8	46.781,30	Trattativa privata	1.439	37.206.025,61
Trasporto	1	15.590,00	Obbligazione provvisoria	7	160.659,49
Totali	1.446	37.366.685,10	Totali	1.446	37.366.685,10

Il cambio di metodologie di acquisto adottate dalla DCIA ed un più spinto ricorso alle gare ad evidenza pubblica, che comportano tempi più lunghi di assegnazione, ha determinato un volume di contratti stipulati nel 1° semestre per soli 211 mln di euro; al contempo si rilevano nello stesso periodo gare avviate per circa 800 mln di euro, la cui assegnazione sarà formalizzata nel 2° semestre 2003.

Si può, quindi, con elevata attendibilità, presumere che la parte più consistente dell'attività contrattuale verrà compiuta nel secondo semestre dell'anno in corso.

I dati acquisiti, consentono, peraltro, di formulare alcune considerazioni sulla gestione.

Il rilevante volume di spesa (170,9 mln di euro) affrontato con n. 1.504 trattative private, evidenzia, allo stato, un ricorso alla indicata scelta del contraente quasi sempre per approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria, peraltro ridotta nel 2003 a 50.000 euro.

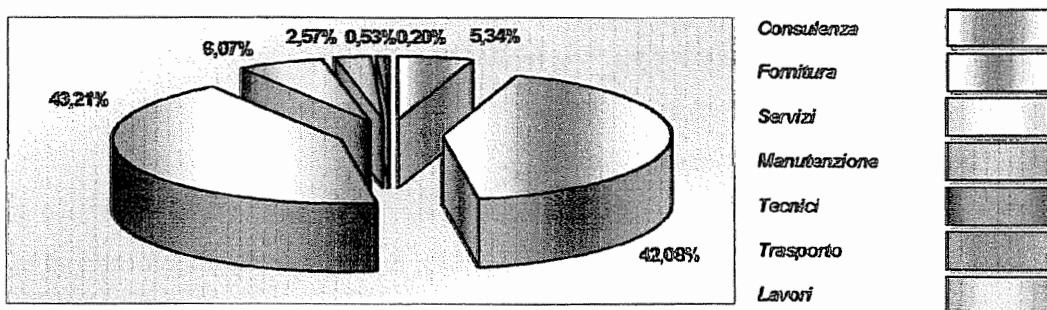
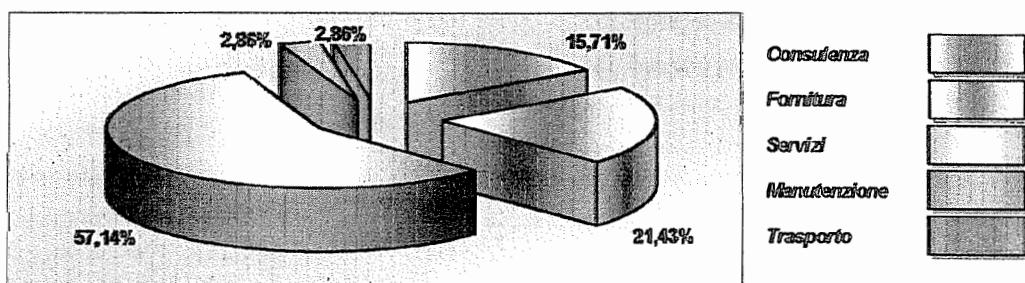
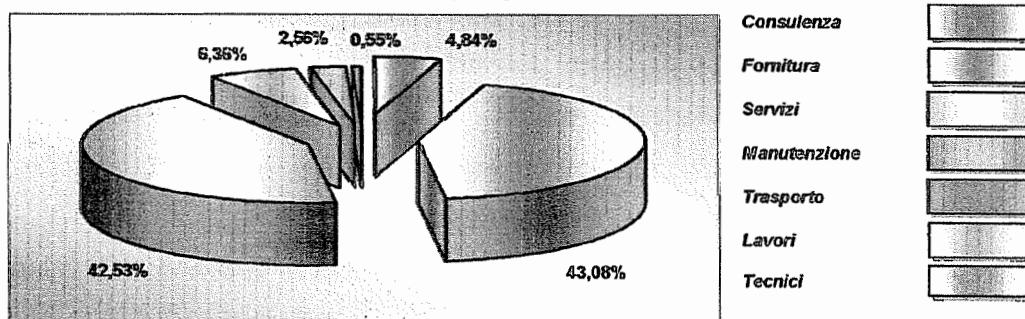
Nel periodo di riferimento risultano conclusi con negoziazioni dirette n. 65 contratti per un importo di 133,6 mln di euro.

Il richiamato sistema di scelta del contraente, quindi, pur utilizzato con frequenza dalla Società, sembra abbia avuto un'applicazione non elusiva della normativa comunitaria, come riscontrato, al contrario, nell'anno 2002.

Nello stesso senso militano le 7 "obbligazioni provvisorie".

Avuto riguardo ai volumi di spesa, va osservato che le 65 trattative private stipulate per i contratti sopra soglia comunitaria ammontano a 133,6 mln di euro e cioè al 76,8% degli oneri complessivi affrontati con la negoziazione diretta.

Di seguito si riportano i grafici rappresentativi della spesa per l'attività contrattuale della Società nel primo semestre 2003.

Attività centrale I semestre 2003 - Tipologia di contratto*Attività centrale I semestre 2003 - Tipologia di contratto - Sopra soglia comunitaria**Attività centrale I semestre 2003 - Tipologia di contratto - Sotto soglia comunitaria*

Le considerazioni sulla intera attività sono, ovviamente, riservate alla prossima relazione.

Ciò che la Sezione può rimarcare sin d'ora, peraltro, è un notevole impulso organizzativo proteso al raggiungimento di risultati economici vantaggiosi per l'Azienda.

7.4 Consulenze

Nell'anno 2002 sono stati conclusi dalle strutture centrali n. 172 contratti (n. 131 nel 2001) con oneri per 45,5 mln di euro (54,9 mln di euro nel 2001).

Le consulenze, dai dati sopra riportati, sembrerebbero avere inciso meno sul bilancio rispetto alla precedente gestione in termini di volumi di spesa (- 9,3 mln di euro), pur risultando aumentate nel numero.

Opposta tendenza si è registrata nelle articolazioni periferiche, ove al decremento dei contratti (n. 22 in luogo dei 31 stipulati nel 2001), ha corrisposto un aumento di spesa pari a 52,7 migliaia di euro (642,1 migliaia di euro nel 2002 e 589,3 migliaia di euro nel 2001).

Ancorché la spesa per consulenze e collaborazioni, ivi comprese quelle legali, possa apparire inferiore a quella sopportata nel 2001 (45,5 mln di euro nel 2002 e 54,9 mln di euro nel 2001, pari al -17%), devono considerarsi tuttora attuali le osservazioni contenute nelle precedenti relazioni in ordine alla assenza di una pianificazione di detti interventi esterni e, soprattutto, di una corretta e rigorosa analisi delle risorse disponibili. Tanto per due ordini di motivazioni.

Nella relazione sulla gestione dell'anno 2001, la Sezione si era soffermata su una consulenza assentita ad una società costituita pochi mesi prima, per il prezzo di circa 44 milioni di euro.

Avuto riguardo a tale componente di costo, non presente nel 2002 a seguito dell'acquisizione da parte di Poste dell'intero pacchetto azionario della società consulente, e della risoluzione del contratto, la spesa, nello specifico settore, risulta incrementata, rispetto al 2001, di oltre 20 milioni di euro e, addirittura, triplicata, ove non si consideri la voce di spesa sopra indicata.

Nel delineato contesto, quindi, gli oneri per consulenze risultano nel 2002 più consistenti rispetto a quelli affrontati nel 2001, circostanza che trova conferma, come accennato, nell'aumento da 131 a 172 contratti.

Le analisi condotte evidenziano fra l'altro che nei consuntivi esposti vengono ricomprese nelle "consulenze" non solo quelle direzionali e/o organizzative, ma anche attività correlate a prestazioni professionali di natura informatica con importi consistenti.

Sul piano generale, la mancanza di una attendibile programmazione non consente di valutare se il singolo apporto esterno localizzato su una specifica porzione di territorio sia reso estensibile, per fattispecie omogenee, sull'intera rete periferica e/o centrale

della Società, condizione che, ovviamente, se realizzabile, proietterebbe effetti positivi in termini di economicità.

Prescindendo, peraltro, dall'esame dei presupposti e dalle valutazioni dei risultati, in termini di utilità e proficuità dei singoli incarichi, l'elevato ammontare dell'onere per consulenze mostra un'ampia discrezionalità da parte degli organi di gestione.

Per razionalizzare la materia e migliorarne la gestione, sia sotto il profilo dei costi che della qualità delle prestazioni ottenute, l'Azienda ha provveduto alla definizione di regole per la pianificazione, l'acquisto ed il monitoraggio delle consulenze e prestazioni professionali. A titolo esemplificativo, si evidenzia l'introduzione di nuove forme contrattuali più strutturate e tutelanti per Poste italiane, con previsione di meccanismi di "success fee" che consentano il pagamento di una parte variabile del compenso, al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le nuove procedure tendono, in sostanza, ad uniformare i comportamenti aziendali nell'individuazione delle esigenze di prestazioni esterne di consulenza, nella scelta dei fornitori e nella verifica, con il monitoraggio a cadenza mensile, del grado di avanzamento dell'attività di consulenza.

Nel dicembre 2002, le strutture centrali sono state invitate a valorizzare il know-how presente in Azienda e ad utilizzare le consulenze o prestazioni professionali solo in casi eccezionali, finalizzando l'apporto esterno allo sviluppo del patrimonio di conoscenze interne.

Al riguardo la Corte considera positivamente la nuova strategia della Società e, nel contempo, raccomanda una maggiore valorizzazione delle risorse umane presenti in Azienda.

7.5 Analisi specifiche

Le considerazioni svolte in ordine all'attività contrattuale della Società sono state formulate in esito all'esercizio del controllo che ha interessato anche specifici contratti, esaminati a campione.

Si riportano le risultanze di tali indagini, limitate ad alcuni contratti.

- *Servizio gestione anomalie libretti postali. Progetto lavoro Società Cooperativa a r.l. Euro 1.586.500,00 oltre IVA.*

Il contratto in oggetto, della durata di mesi nove, è stato concluso in data 14 maggio 2002, a seguito di esperimento di trattativa privata multipla per il prezzo sopra indicato maggiorato di quello inerente all'utilizzo di risorse aggiuntive (euro 156, 80

giornaliero). Anche per tale contratto deve essere rilevata l'illegittimità della procedura seguita, con riferimento alla normativa comunitaria.

- *Pubblicità conto Bancoposta. Società CARAT Italia Spa. Importo euro 1.078.364,00 oltre IVA.*

Il contratto in epigrafe è stato stipulato, in data 1 ottobre 2002, con ricorso alla trattativa privata, sebbene, in ragione dell'importo della spesa, fosse necessario l'esperimento di gara comunitaria.

- *Progetto formativo operatori di sportello. Contratto rep. n. 92/2002. Società Sinergica Spa. Euro 3.689.728,00 oltre IVA. Contratto n. 98/2002. Società Elea Spa. Euro 1.590.400,00 oltre IVA.*

I due contratti sono stati conclusi a trattativa privata nella considerazione, espressa nelle premesse degli stessi, della ricorrenza delle condizioni previste dall'art. 7, comma 2, lett. b, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

A mente della indicata disposizione è consentito l'esperimento di trattativa privata, senza preliminare pubblicazione dei bandi di gara, qualora per motivi di natura tecnica, artistica o per ragioni attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'esecuzione dei servizi possa venire affidata unicamente a un particolare prestatore di servizi.

Orbene proprio i due contratti in esame evidenziano l'inapplicabilità della richiamata disciplina, posto che due diverse società hanno svolto omologo servizio.

Né al fine della asserita legittimità del ricorso alla negoziazione diretta assume rilevanza la circostanza che l'attività di formazione sia stata contemporaneamente svolta su tutto il territorio delle società affidatarie.

In disparte la circostanza che, ove tale servizio fosse stato demandato ad un unico e qualificato operatore, sarebbe stata fornita un'attività omogenea su tutto il territorio, probabilmente anche con sensibili economie rispetto a quanto pagato da Poste, va, tuttavia, osservato che l'indicata ragione non legittima, alla stregua del vigente ordinamento comunitario e nazionale, il disposto ricorso alla trattativa privata.

- *Fornitura, installazione e manutenzione di 300 Cash Dispenser. NCR Italia Spa. Euro 4.096.000,00.*

Il contratto in epigrafe risulta concluso nel corso del 2003 dalla Direzione Centrale Immobili e Acquisti, che, come già detto, è, da questo anno, l'unica struttura deputata agli acquisti di beni e servizi.

L'istruttoria compiuta e la gara comunitaria espletata, risultano conformi alle prescrizioni poste dalla disciplina del settore.

8 SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Nel corso del 2002 ed anche nel 2003 il modello organizzativo di Poste italiane Spa è stato sottoposto ad una rivisitazione, le cui modifiche hanno inciso anche sul sistema di controllo interno.

Nel nuovo quadro organizzativo si è sviluppata una maggiore interazione, con scambio di informazioni sulle attività svolte tra responsabile della funzione di internal auditing, collegio sindacale e società di revisione.

Sempre in tema di controllo interno va segnalata l'approvazione, da parte del Consiglio di Amministrazione di Poste italiane (3 marzo 2003), del Modello Organizzativo ex D. Lgs n. 231 del 2001. Detto decreto legislativo ha previsto la responsabilità amministrativa/penale a carico delle società nel caso di commissione dei reati da parte di dipendenti, amministratori e rappresentanti della Società nell'interesse o a vantaggio della Società stessa. In proposito l'Azienda può tutelare se stessa se dimostra, in sede di accertamento, di aver realizzato un "Modello" Organizzativo che diviene esimente dalla responsabilità legale in quanto sistema di controllo volto a prevenire i reati. Scopo del Modello, quindi, è la costruzione di un sistema strutturato ed organico di procedure e di attività di controllo, da svolgersi anche e soprattutto in via preventiva. Sull'efficacia e sull'efficienza del Modello Organizzativo adottato da Poste italiane, la Corte si riserva di riferire nel prossimo referto.

8.1 Collegio Sindacale

L'attività del Collegio, nel periodo di riferimento, ha riguardato puntualmente sia i controlli contabili per l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e della corrispondenza del bilancio d'esercizio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili, sia i controlli sulla gestione amministrativa, al fine di verificare la conformità degli atti e delle deliberazioni consiliari alle norme di legge ed alle disposizioni dello statuto.

Nell'ambito dei compatti finanziari, i controlli effettuati dal Collegio e dalla Società di revisione non hanno evidenziato irregolarità tali da comportare segnalazioni alle competenti autorità di vigilanza. Nell'ambito delle verifiche per l'osservanza della normativa antiriciclaggio, il Collegio ha segnalato la necessità di un costante e attento monitoraggio in relazione alla vasta attività svolta dalla Società in materia di intermediazione finanziaria.

Il Collegio, che nell'espletamento dei propri compiti si è attenuto ai Principi di comportamento raccomandati dai Consigli Nazionali degli Ordini dei Dottori