

Determinazione n. 81/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 27 novembre 2007;

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 11 marzo 1961, con il quale l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la deliberazione in data 2 agosto 2002, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 ottobre 2002, n. 244, Serie Generale, con la quale il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economia – CIPE – ha disposto la trasformazione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in società per azioni, in base all'articolo 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359;

visti i bilanci relativi agli esercizi 2005 e 2006 dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società di revisione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Vittorio Zambrano 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'Istituto sopra citato per gli esercizi 2005 e 2006;

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 dei suddetti bilanci d'esercizio – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2005 e 2006 – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società di revisione – dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Vittorio Zambrano

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.
PER GLI ESERCIZI 2005 E 2006**

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Quadro normativo di riferimento - Ricognizione dello stato dei rapporti tra la società e lo Stato azionista. – 3. La separazione contabile. – 4. Il personale. – 5. L'attività contrattuale e il contenzioso commerciale. – 6. Le consulenze. – 7. Organizzazione Societaria e *Corporate Governance* - Organigramma - Vicende consiliari di rilievo. – 8. Il sistema dei controlli interni - Organismo di Vigilanza - *Internal Auditing* - Il Collegio Sindacale. – 9. Considerazioni generali sulla gestione. – 9.1. - Le nuove produzioni tecnologiche e di sicurezza. – 9.2. Considerazioni generali sulla gestione successive alla chiusura dell'esercizio. – 10. Il conto economico dell'I.P.Z.S. S.p.A. – 11. I ricavi della produzione. – 12. I costi della produzione. – 13. La Zecca. – 14. Lo stato patrimoniale dell'I.P.Z.S. S.p.A. - Dati contabili di sintesi. – 15. Le principali poste dell'attivo. – 16. Le principali poste del passivo. – 17. Il bilancio consolidato. – 18. Previsioni 2007. – 19. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte riferisce sull'esito del controllo sulla gestione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., relativamente agli esercizi 2005-2006¹.

Peraltro e come di consueto, la Corte riferisce anche su taluni aspetti rilevanti della gestione successiva alla conclusione degli esercizi oggetto di referto e quindi, sino a data corrente, allo scopo di esporre al Parlamento un quadro il più possibile aggiornato delle problematiche di maggiore interesse che, in qualche misura, appaiono incidere sull'andamento gestionale.

Nel corso del biennio 2005-2006, si è assistito ad un'ulteriore riduzione della forza lavoro, passata dalle 2.454 unità, a fine del 2004, alle 2.408 unità a fine 2005 e a 2.354 a fine 2006. A tale contrazione della forza lavoro, effetto di pensionamenti ordinari solo in parte rimpiazzati da nuove assunzioni, si è affiancata l'opera di contenimento e razionalizzazione degli organici attraverso turnover e misure di recupero di efficienza e produttività.

I dati di bilancio, positivi per l'azionista Stato, registrano un utile netto rispettivamente di oltre 64 milioni di euro per il 2005 e di 31,7 milioni di euro nel 2006 e derivano essenzialmente da una diminuzione dei costi di produzione superiore alla pur registrata riduzione del valore della produzione. Gli stessi dati dei bilanci 2005-2006, tuttavia, non possono essere letti in modo avulso da un più ampio contesto, non certo rassicurante per il futuro a medio-lungo termine dell'azienda: infatti, a fronte del cennato positivo risultato economico dell'esercizio si è assistito ad una consistente contrazione del giro d'affari dell'Istituto di circa 14,5 milioni di euro nell'esercizio 2005, mentre il maggior valore del fatturato del 2006, attribuibile in prevalenza (+ 48 mln) alla commessa "euro", è stato bilanciato dall'aumento dei costi della produzione e, segnatamente, da quelli relativi alle prestazioni di servizi. I dati in questione confermano un trend ormai pluriennale,

¹ Per l'ultimo referto relativo agli esercizi 2003-2004, cfr Atti Parlamentari XIV legislatura-Senato Doc. XV, n. 364.

riferibile, in via assolutamente prevalente, alla riduzione (o viceversa, all'aumento) delle commesse statali che, ancora negli esercizi in esame, permangono su un livello eccessivamente elevato (circa il 96% del fatturato).

Oltre che dalla congiuntura nazionale ed internazionale, la rilevata situazione dipende, in gran misura, dal persistere della situazione d'incertezza in cui l'Istituto versa sin dalla sua trasformazione in società per azioni - avvenuta a seguito della delibera CIPE 2 agosto 2002, con effetto dalla data di pubblicazione della stessa nella G.U. n. 244 del 17 ottobre 2002 - e conseguente anche alla mancata formalizzazione dei rapporti con l'Amministrazione, in termini vuoi concessori vuoi convenzionali², tale comunque da costituire un affidabile punto di riferimento per l'elaborazione e la successiva attuazione di un programma di sviluppo dell'attività produttiva orientata al mercato.

Una tale situazione si è infatti rivelata in parte ostativa per l'ideazione e l'attuazione di concreti progetti industriali di ampio respiro, in grado di assicurare un'adeguata tranquillità circa il futuro dell'azienda senza elementi certi sull'entità delle commesse dello Stato-azionista. Anche l'esercizio 2006 ha visto il perdurare di quella situazione d'incertezza in ordine all'avvio delle nuove produzioni di sicurezza, ad elevato contenuto tecnologico, che ancora non hanno potuto sviluppare quei volumi produttivi programmati e che, di converso, hanno comunque indotto l'Istituto ad effettuare importanti investimenti, in macchinari altamente innovativi, per conto della Pubblica Amministrazione, pur in assenza di formali garanzie di realizzazione dei prodotti e servizi cui erano destinati (in particolare, la carta d'identità elettronica). Il ritardo nell'avvio delle nuove produzioni di sicurezza ha, tra l'altro, comportato una significativa limitazione della possibilità di promuoverne la commercializzazione sui mercati esteri.

La realtà è che, ancora oggi, i rapporti tra il Dicastero committente (e anche azionista) e l'Istituto sono disciplinati con atti unilaterali del primo, che provvede, tra l'altro, a nominare l'organismo (c.d. commissione prezzi) cui spetta determinare i singoli prezzi dei prodotti e delle forniture ex art. 11, 3° co., del D.lgs. n. 116 del 1999, sulla cui base avviene il processo produttivo dell'Azienda. Merita di essere

² Contratto di servizio.

segnalata la circostanza che detto organismo è composto da sette membri, in prevalenza esperti e funzionari del MEF, e un solo tecnico dell'Istituto: sistema di determinazione dei "costi" e dei "prezzi" di vendita dei beni e servizi che appare non coerente con il più volte affermato "*orientamento al mercato*" della società.

Anche l'avvio, a regime, delle produzioni tecnologiche di sicurezza, ed in particolare della CIE, stenta a decollare. Si tratta di quei prodotti che nei piani industriali presentati nel corso degli ultimi 6 anni, regolarmente approvati dall'azionista-Stato, venivano indicati come "*core business*" per l'Istituto e la cui emissione, dopo diversi rinvii, avrebbe dovuto iniziare il primo gennaio del 2006, conformemente a quanto stabilito dalla legge n. 43/2005³.

³ In merito ai ritardi nell'emissione della CIE sono state presentate diverse interrogazioni parlamentari, tra le quali si segnala, per ampiezza di elementi tecnico-informativi quella del 12 ottobre 2006 (atto camera n. 3/00330).

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO. RICOGNIZIONE DELLO STATO DEI RAPPORTI TRA LA SOCIETA' E LO STATO AZIONISTA

Rispetto a quanto già illustrato in occasione del referto riguardante gli esercizi 2003/2004, il quadro normativo di riferimento non ha subito sostanziali variazioni. Unica disposizione da segnalare è l'art. 7-vicies quater della legge 31 marzo 2005, n. 43 di conversione, con modifiche, del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, che, in combinato con l'art. 7-vicies ter della medesima legge, ha confermato, in capo all'Istituto, l'esclusiva competenza nella produzione di documenti di sicurezza, a tal fine classificati carte valori. Inoltre, il 4° comma del citato art. 7-vicies quater, ha autorizzato l'Istituto a continuare ad avvalersi del patrocinio della Difesa Erariale.

Converrà peraltro ricordare quanto osservato nei precedenti referti in ordine al rapporto che, sin dalla sua trasformazione in S.p.A., lega il Ministero e l'Istituto; quest'ultimo infatti continua a configurarsi, con sufficiente certezza, come *"in house providing"*. Peraltro, la successiva evoluzione della giurisprudenza-comunitaria, prima, e nazionale poi, sulla disciplina degli appalti, in termini più restrittivi rispetto agli anni precedenti al biennio oggetto di esame, induce a riproporre una verifica del persistere, all'attualità, della coerenza con tale più rigoroso orientamento giurisprudenziale dei rapporti in atto tra lo Stato azionista e committente e la società per azioni.

Dopo le prime risalenti pronunce del giudice europeo circa la sussistenza del vincolo interorganico⁴, la Corte di giustizia individuò due ulteriori requisiti⁵: il *"controllo analogo"* - intendendosi per tale quello che l'amministrazione esercita sui propri servizi - e quello che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'amministrazione. Sussistendo tali condizioni la Pubblica Amministrazione era legittimamente esonerata dall'obbligo dell'evidenza pubblica per l'affidamento dei relativi servizi.

⁴ C.G.C.E. 10/11/1998, C-360/96 e 9/9/1999, C-108/98.

⁵ C.G.C.E. 18/11/1999, C-107/98.

Il requisito del *"controllo analogo"* è stato, recentemente, puntualizzato e affinato dalla Corte Europea di Giustizia⁶, la quale in più occasioni, ha avuto modo di affermare che la semplice partecipazione totalitaria nella società affidataria non è sufficiente a configurare la situazione di *"dipendenza organica"* e, quindi, *"un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"*. E' stata, pertanto, esclusa la sussistenza del requisito in presenza di forme di partenariato pubblico-privato (consorzi, società miste, etc.). A tali conclusioni è pervenuta la Corte, sulla base di un duplice ordine di motivi: in primo luogo, in quanto il rapporto dell'amministrazione con i propri servizi è finalizzato al soddisfacimento di esigenze proprie per il perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico; diversamente, qualunque investimento di capitale privato in una impresa persegue obiettivi di carattere differente. In secondo luogo, l'affidamento di appalti ad una società mista, pubblico-privato, pregiudica l'obiettivo di una libera concorrenza, ed è in violazione della direttiva 92/50. I principi testé enunciati sono stati estesi dalla Corte di Giustizia anche al caso di affidamento in concessione di servizi pubblici⁷, con l'ulteriore precisazione che neppure una partecipazione totalitaria integra il requisito del *"controllo analogo"*, ove lo Statuto della società conferisca al Consiglio di Amministrazione poteri illimitati, ed un oggetto sociale ampio, esteso a molteplici attività, sia nazionali che internazionali, del tutto estraneo a quello dell'amministrazione. Essenziale, quindi, per i giudici europei è la possibilità per l'Amministrazione di una influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che *"sulle decisioni importanti"*.⁸ Sempre la Corte di Giustizia, in successivi pronunciamenti⁹, ha definito univocamente i requisiti e le condizioni che legittimano gli *"affidamenti in house"* e che possono essere così sintetizzati:

- 1) totale partecipazione pubblica, in quanto una società aperta, anche parzialmente, al capitale privato, impedisce che sia considerata una struttura di gestione interna;
- 2) controllo analogo;

⁶ C.G.C.E. 11/01/2006, C-26/03 e 21 luglio 2005, C-231/03.

⁷ C.G.C.E. 13/10/2005, C-458/03.

⁸ titolo d'esempio: non è stato ritenuto conforme al modello la facoltà del C.d.A. di adottare tutti gli atti ritenuti necessari per il conseguimento sociale; ancora, non è stato ritenuto conforme il potere di concedere garanzie sino a cinque milioni di euro o per altre operazioni senza il previo accordo dell'Assemblea.

⁹ C.G.C.E. 10/11/2005, C-29/04 e 6/4/2006, C-410/04.

- 3) realizzazione della parte più importante della propria attività a favore dell'Amministrazione;
- 4) permanenza dei criteri sub 1), 2) e 3).

Anche la giurisprudenza amministrativa, dopo alcune resistenze e tentennamenti, si è adeguata agli insegnamenti del giudice comunitario, anche per quanto attiene la nozione di "*controllo analogo*"¹⁰, che presuppone un'attività di controllo più approfondita di quella che può compiere un socio di maggioranza in una società di capitali, strutturata in modo tradizionale. In considerazione del tempo trascorso dalla trasformazione dell'Istituto in società per azioni (agosto 2002), del caratterizzarsi dei rapporti con l'Amministrazione nel periodo in esame, non appare più differibile la formalizzazione degli atti convenzionali necessari a definire il ruolo dell'Istituto che si connota come quello di una società in house e, parallelamente, l'adozione degli interventi statutari occorrenti.

¹⁰ Tar Sardegna 2/8/05, n.1729; Tar Friuli 12/12/05, n.985; Tar Lombardia, Brescia, 5/12/05, n.1250; C.d.S. V 22/12/05, n.7345; C.d.S. V 13/7/06, n.4440.

3. LA SEPARAZIONE CONTABILE

Anche per gli esercizi in esame l'Istituto si è avvalso dell'esonero dall'obbligo di separazione contabile, di cui all'art. 9 del D.lgs. n. 333/03, di recepimento della direttiva 2000/52/CE, modificativa della precedente 80/723/CEE.

La disposizione, com'è noto, consente l'esonero dall'obbligo della contabilità separata per quelle imprese le cui prestazioni non siano in grado d'incidere in modo sensibile sugli scambi tra gli stati membri [art. 9, 1° co., lett.d)] *"... il cui fatturato netto totale annuo non ha raggiunto 40 milioni di euro negli ultimi due esercizi finanziari precedenti quello dell'assegnazione o dell'utilizzazione delle risorse (...)"*, oppure [art. 9, 2° co., lett.b)] *"... il cui fatturato netto totale annuo è stato inferiore a 40 milioni di euro nei due esercizi finanziari precedenti l'esercizio in cui fruiscono di un diritto speciale o esclusivo riconosciuto ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, del Trattato CE, o in cui, sono incaricate della gestione di un servizio d'interesse economico generale ai sensi dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato CE (...)"*.

Negli esercizi 2005 e 2006 la Società ha realizzato un prodotto complessivo, rispettivamente, pari a ME 448.712,00 - di cui ME 435.075,00, riferibili ad attività in favore della Pubblica Amministrazione e ME 13.637,00, ad attività in favore del mercato - nel 2005 e pari a ME 492.948,00 - di cui ME 478.115,00 a favore della Pubblica Amministrazione - nel 2006. In termini percentuali, il fatturato in favore della Pubblica Amministrazione è risultato, quindi, pari a circa il 96% (lievemente superiore a quello del 2004) in entrambi gli esercizi.

Ciò premesso, permangono le perplessità già espresse in occasione del precedente referto 2003/2004, sia per quanto attiene il preteso *"superamento"* della disposizione speciale di cui all'art. 11, 5° co., del D.Lgs. n. 116/99 - il quale prevedeva espressamente che in sede di trasformazione dell'Istituto in S.p.A. le eventuali attività *"da affidarsi in esclusiva, nel rispetto della normativa comunitaria"* avrebbero dovuto svolgersi in regime di *"separazione contabile o societaria rispetto alle attività o alle produzioni dedicate al mercato"* - sia per quanto concerne l'interpretazione fornita del citato art. 9 del D.Lgs. n. 333/03, in quanto la stessa appare di carattere recessivo, legata com'è all'entità, palesemente variabile, della produzione *"marketing oriented"*.

4. IL PERSONALE

L'organico complessivo, al 31 dicembre dei due esercizi esaminati risultava pari, rispettivamente a 2.408 e a 2.354 unità, così ripartite: 33 e 31 dirigenti; 969 e 975 impiegati; 1.406 e 1348 operai. Nel corso dei due esercizi si è proceduto all'assunzione, complessivamente, di 20 (9 + 11) unità, di cui una di livello dirigenziale, destinata all'Area Sviluppo Piani e Controllo; 15 impiegati (5 + 10) e 4 operai (3 + 1). Rispetto all'esercizio 2004, l'organico nel 2005 si è ridotto di 100 unità così come il costo complessivo del lavoro passato dai 124,53 mln di euro del 2004, ai 122,3 mln del 2005 (- 2,17 rispetto al 2004). Il costo è poi risalito di nuovo, sia pur lievemente, nell'esercizio 2006 (mln di euro 124,2).

Raffronto organico	2005				2006			
	dirig.	imp.	operai	tot.	dirig.	imp.	operai	tot.
Strutture Centrali:								
Pres.Direz.Gen.e Ser.Centrali	3	24	5	32	5	22	5	32
Area Tecnico Produttiva	2	7		9	1	10		11
Nuovi Insediamenti Produttivi		3		3		3		3
Security Aziendale	1	13	2	16		15		15
Acquisti e Magazzini	1	55	4	60	1	53	3	57
Ing.Proc.Prod.Coord. Manut.	2	14		16	2	15		17
Area Marketing Commerciale	1	28	0	29	2	28		30
Area Amministraz. E Finanza	2	72	0	74	2	71		73
Area Sviluppo Piani Controllo	5	21	2	28	4	22	2	28
Personale e Organizzazione	3	33	7	43	3	33	14	50
Affari Legali e Societari	2	18		20	1	17		18
Arte/Editoria	1	54		55	1	54		55
Auditing	1	5		6	1	5		6
Tecnol.Inform.Prod. Telem.	1	81		82	1	82		83
Pers.in comando/distacco		19	16	35		16	14	30
Totale Strutture Centrali	25	447	36	508	24	446	38	508
Aree Produttive:								
Sezione Zecca	2	92	176	270	2	91	168	261
Stabilimento Salario	2	115	375	492	2	115	357	474
Stabilimento Foggia	2	143	291	436	2	147	273	422
Officina Carte Valori	2	172	528	702	1	176	512	689
Totale Aree Produttive	8	522	1370	1900	7	529	1310	1846
Totale Organico	33	969	1406	2408	31	975	1348	2354