

decreto impugnato non rientravano nelle previsioni del precitato art. 1, 2° co., della Legge 410/2001.

Successivamente al positivo esito della fase cautelare e nelle more del pronunciamento nel merito del giudice di prime cure, veniva emanato il Decreto legge 17 giugno 2005, n. 106²⁷ - convertito, con modificazioni nella legge 31 luglio 2005, n. 156²⁸, recante *"Disposizioni urgenti in materia di entrate"* - che, all'art. 3, 1° co., stabilisce: *"Per il soddisfacimento di esigenze connesse alla valorizzazione del patrimonio pubblico, l'immobile sito in Roma, Piazza Giuseppe Verdi, n. 10, è trasferito in proprietà allo Stato. Il temporaneo utilizzo del bene da parte dell'attuale usuario è a titolo gratuito, con le modalità e la durata stabilite con provvedimento del Direttore Generale del Demanio"*. Quasi contemporaneamente l'Agenzia del Demanio impugnava innanzi al Consiglio di Stato la *"sospensiva"* disposta dal TAR Lazio.

Lo strumento adottato (decreto legge) suscitava non poche perplessità, sotto il profilo della legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 77, 42, 103 e 113 della Costituzione. Tuttavia, sia pure con alterni orientamenti, in seno al Consiglio è prevalsa una linea volta alla composizione bonaria della questione, insorta tra l'Istituto e lo Stato, indotta dalla coincidenza della controparte con l'azionista unico e motivata con il fatto che l'abbandono dell'immobile di Piazza G. Verdi rientrava comunque nel piano industriale dell'Istituto²⁹.

La vicenda non è peraltro da considerarsi ancora del tutto chiusa. Infatti, con Decreto del Direttore Generale del tesoro in data 27 dicembre 2005³⁰, l'Agenzia del Demanio veniva autorizzata alla vendita, in un unico lotto e a trattativa privata, alla FINTECNA S.p.A. di una serie di immobili, fra cui lo stabile di Piazza G. Verdi n. 10 – oggetto del trasferimento di proprietà ai sensi del citato decreto – e quello di Via Principe Umberto, già sede della Zecca di Stato. Tale provvedimento peraltro

²⁷ G.U. della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 139, del 27 maggio 2005.

²⁸ G.U. della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 184 del 9 agosto 2005.

²⁹ Nella discussione consiliare sull'argomento sviluppatasi nella seduta del 22/6/05, veniva rinnovata la circostanza che: "Tanto più che, proprio in previsione della sua retrocessione allo Stato, in sede di determinazione del capitale sociale definitivo della società, l'immobile in parola è stato prudenzialmente svalutato dal Consiglio di Amministrazione dell'epoca".

³⁰ Pubblicato nella G.U. della Repubblica Italiana, S.G. n.4 del 5 gennaio 2006.

richiamava, in premessa, la legge n. 410/2001, che il giudice amministrativo non ha, sia pure in via cautelare, ritenuto applicabile agli immobili dell'Istituto, e non la legge n. 156/05, che rappresenta, per l'appunto, il riferimento normativo per il solo immobile di Piazza G. Verdi. Inoltre, la disposta cessione, a trattativa privata, dello stabile di via Principe Umberto, non poteva essere attuata, in quanto lo stesso risultava ancora soggetto alla sospensiva del TAR Lazio; e tale ancora risulta, nel momento in cui viene resa la presente relazione, la situazione di detto stabile, tuttora in uso gratuito all'Istituto, senza che alcuna decisione sia stata nel frattempo adottata ai fini dell'eventuale ripresa del giudizio dopo l'espletamento della fase cautelare.

Più chiara si presenta ora la situazione concernente l'immobile già destinato a sede dell'Istituto, detenuto da quest'ultimo in comodato gratuito con scadenza al 31 dicembre 2008 e oneri economici di manutenzione a carico del medesimo. Entro la suddetta data dovrà essere completato il trasferimento delle linee produttive e dell'amministrazione presso il nuovo insediamento: cosa che, stante il grado di avanzamento dei lavori, appena intorno al 50 per cento, appare per lo meno dubbia; peraltro l'art. 2 del citato decreto dell'Agenzia del Demanio fa riserva di eventuali proroghe.

8. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Nel corso del biennio 2005/2006, il sistema dei controlli interni non ha subito sostanziali variazioni, risultando lo stesso costituito dal Collegio sindacale e dall'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. n. 231/2001. Detto provvedimento, com'è noto, ha posto a carico di diversi soggetti giuridici, fra cui le società, la responsabilità penale e amministrativa in ipotesi di commissione di reati ad opera di amministratori, rappresentanti legali e dipendenti, nell'interesse o a vantaggio del soggetto giuridico.

Organismo di Vigilanza

Come già diffusamente illustrato in occasione del referto 2003/2004, il modello organizzativo di controllo prescelto dalla Società (ex D.Lgs. n. 231/2001) contempla l'operatività di un "*Organismo di Vigilanza*", composto da due membri del Consiglio di amministrazione, di cui uno con funzione di presidente, e da un terzo componente, nella persona del Presidente del Collegio sindacale. L'Organismo è provvisto di un budget che viene annualmente approvato dal Consiglio di amministrazione. In occasione del rinnovo del Collegio sindacale, per scadenza del mandato, uno dei componenti dell' "*Organismo di Vigilanza*" è stato sostituito³¹.

Le attività dell' "*Organismo di Vigilanza*", possono essere così sintetizzate:

- vigilanza sull'osservanza ed il funzionamento del "*Modello*" nelle aree di rischio, così individuate, con l'effettuazione di ispezioni e controlli pianificati;
- individuazione e mappatura di nuove aree di rischio ai fini di aggiornamento e integrazione del "*Modello*";
- presidio costante di tutte le denunce.

Il budget per il funzionamento dell' "*Organismo di Vigilanza*", fissato rispettivamente in euro 230.000,00 per il 2005 e in euro 200.000,00 per il 2006, è

³¹ Assemblea degli Azionisti del 27 luglio 2005 e Consiglio di amministrazione del 27 luglio 2005.

stato rispettato con una spesa risultata, a consuntivo, inferiore alla previsione (€ 114.453,20 nel 2005 e € 107.100,00 nel 2006)

Da segnalare, poi, la circostanza che per il 2004 l'“*Organismo di Vigilanza*”, nell'ambito della propria autonomia, ha stipulato, a trattativa privata, contratto di assistenza con la stessa società di consulenza alla quale, in precedenza, era stata affidata l'implementazione del modello di gestione e controllo. La procedura prescelta è stata motivata dall'urgenza, scaturente dall'esigenza di rispettare la tempistica fissata dalla legislazione. Il valore dell'appalto, quale risultante dall'aggiudicazione, è, comunque, inferiore alla soglia comunitaria (valore del contratto € 127.000,00). Come già accennato, per entrambi gli esercizi considerati il Consiglio di amministrazione ha autorizzato, per l'“*Organismo di Vigilanza*”³², un budget d'importo pari a quello dell'esercizio precedente e cioè di € 230.000,00.

Nell'ambito delle singole poste che compongono il budget, trova collocazione la voce “*Compensi e rimborsi spese componenti*” il cui importo è praticamente raddoppiato, nell'arco del biennio, passando dai previsionali € 15.000,00 del 2004 (effettivamente erogati 14.400,00) ai 30 mila euro del 2005/2006. La voce in parola, che nel 2004, era denominata “*Rimborso spese componenti*”, nel 2005 ha assunto la denominazione “*Compensi e rimborsi spese componenti*”. In sintesi, si è passato dal riconoscimento, ai componenti dell'“*Organismo di Vigilanza*”, di un rimborso spese, di natura forfetaria, ad un vero e proprio compenso, ancorché comprensivo di un rimborso spese forfetario, di entità non precisata.

Si tratta, come appare evidente, di una procedura anomala che, ancorché indirettamente autorizzata dal Consiglio con l'approvazione del budget, non appare in linea con il principio dell'alterità nella determinazione dei compensi. Va, peraltro, evidenziato che il Consiglio ha poi effettivamente provveduto a disciplinare direttamente, con deliberazione in data 27 giugno 2007, i criteri per la determinazione dei suddetti compensi. Sulla specifica materia sarebbe comunque opportuno un atto di indirizzo comune, da parte del MEF, in assenza di apposita normativa, per le società in mano pubblica, anche per quanto attiene la composizione e le modalità di nomina di detto organismo.

³² Consiglio di amministrazione del 30 marzo 2005.

Internal Auditing

Nel precedente referto è stato dato conto della costituzione, dei compiti e dell'attività dell'internal auditing; la funzione, nel corso degli esercizi in esame, ha continuato a svolgere i medesimi compiti, essendo posta alle dirette dipendenze del Direttore Generale e continuando a costituire il "*braccio operativo*" dell' "*Organismo di Vigilanza*" ex D.Lgs. n. 231/2001.

Il Collegio Sindacale

In conseguenza dell'entrata in vigore del D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 e degli adeguamenti e modifiche statutarie conseguenti, l'Istituto ha affidato il controllo contabile a una società di revisione³³; conseguentemente, il Collegio Sindacale, nel corso del biennio, ha svolto i compiti di cui ai novellati articoli 2403 e 2403 bis del c.c.:

- vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto;
- vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in special modo, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento;
- vigilanza sull'andamento delle operazioni sociali e su affari determinati.

Con l'approvazione del bilancio 2004, il Collegio Sindacale è venuto a scadenza e, pertanto, l'Assemblea degli azionisti ha provveduto al suo rinnovo, nel giugno del 2005³⁴. Il mandato del nuovo organo di controllo è stato conferito per tre esercizi (2005, 2006 e 2007) e, comunque, sino all'approvazione del bilancio 2007. Il compenso, determinato in misura fissa, è stato stabilito in € 28.000,00, per il Presidente e in € 23.000,00, per gli altri componenti effettivi.

Nel periodo esaminato il Collegio Sindacale si è riunito 12 volte nel corso del 2005 e 8 volte nel corso del 2006. Nell'ambito dei suoi compiti di vigilanza, quali

³³ Vedere referto al Parlamento 2003/2004, pagg. 55-56.

³⁴ Assemblea ordinaria e straordinaria del 27 giugno 2005.

risultanti dalla legge di riforma, il Collegio ha esaminato e approfondito diverse questioni attinenti ad eventi rilevanti per la Società e il suo assetto organizzativo.

Il Collegio³⁵ ha, inoltre, corrisposto alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato delegato al Controllo³⁶ riguardo a una serie di questioni tra le quali meritano di essere ricordate le seguenti:

- 1) rispetto, da parte della società, dei limiti quantitativi complessivamente previsti in tema di consulenze, dall'art. 1, 9° co., del D.L. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004³⁷, tenuto conto anche delle direttive impartite dall'azionista;
- 2) rispetto dei requisiti di legittimità dell'affidamento;
- 3) verifica dei risultati prodotti dai consulenti;
- 4) verifica dei criteri di fissazione dei compensi;
- 5) verifica dell'adeguatezza dell'informativa resa al Consiglio di amministrazione.

Relativamente al primo quesito, il Collegio non ha condiviso l'interpretazione dell'Istituto, nel senso del rispetto dei limiti quantitativi imposti dalla legge citata, escludendo dal computo le somme corrisposte ad una determinata società per incarichi di consulenza, in quanto riconducibili ad un evento straordinario.

Con avviso condivisibile, il Collegio ha ritenuto che la norma in argomento, lungi dall'introdurre alcuna ipotesi di deroga, abbia inteso ribadire un principio generale secondo il quale *"gli affidamenti di incarichi di studio e consulenze per materie rientranti nella struttura burocratica dell'Ente sia possibile soltanto nei casi previsti dalla legge o per eventi eccezionali"*. In base alla cennata impostazione, il Collegio ha stimato la spesa sostenuta, al titolo, dalla Società per il 2004 (€ 2,9 milioni) superiore al tetto prestabilito di circa 900 mila euro.

Circa il secondo quesito, il Collegio ha evidenziato che, nell'arco temporale aprile 2004 - maggio 2005, erano stati stipulati, con una unica società, 28 contratti di consulenza, senza soluzione di continuità e per prestazioni di servizi che il

³⁵ Verbale n. 2 del 22 settembre 2005.

³⁶ Note del 20 aprile e 26 luglio 2005, protocolli n.ri 5/38/05 e 9/38/05.

³⁷ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n.

Collegio ha qualificato *"di carattere unitario"*: si tratta della redazione delle linee strategiche del piano industriale per il quadriennio 2005/2008, inclusa l'assistenza per la sua attuazione, e le connesse attività di programmazione e controllo (budget annuale, reportistica trimestrale al C.d.A. dei vertici aziendali). Sempre con riferimento al quesito sottoposto, il Collegio ha evidenziato altresì:

- a) che l'importo complessivo fatturato³⁸, comprensivo di compensi e spese forfetarie è stato pari a € 2.300.000,00, oltre IVA;
- b) che gli impegni assunti dall'Istituto verso la società di consulenza arrivavano sino alla fine dell'anno 2005;
- c) che gli atti di conferimento degli incarichi erano successivi alla stipula dei singoli contratti.

Concludendo la risposta al secondo quesito, il Collegio ha affermato: *"Dalla documentazione esaminata appare pertanto evidente un frazionamento artificioso di una fornitura di servizi di consulenza avente un oggetto e delle modalità di esecuzione temporali unitarie, ..."*; da tale assunto ha tratto, infine, la conclusione che gli incarichi erano stati affidati in elusione del D.Lgs. n. 157/1995 e del regolamento interno³⁹. Né a mutato avviso ha indotto il Collegio il parere richiesto dal Presidente pro-tempore dell'Istituto, ad apposito studio legale, dietro corresponsione di ulteriore compenso (€ 27.540,00).

Relativamente al 3° quesito, riguardante i risultati prodotti dai consulenti, il Collegio ha evidenziato quanto appresso:

- 1) relativamente ad una delle consulenze affidate a persona fisica e riguardante *"la redazione di un progetto di marketing strategico ..."*⁴⁰:
 - a) l'importo complessivo dell'incarico è stato pari a 291.000,00 euro (detratta una successiva nota di credito di € 9.000,00;
 - b) il pagamento è avvenuto in data antecedente alla delibera autorizzativa (vedi nota 45);
 - c) il contratto di consulenza è stato stipulato in data antecedente alla predetta delibera⁴¹;

³⁸ Alla data del verbale e cioè 23 settembre 2005.

³⁹ Articolo 24, 2° cpv.

⁴⁰ Delibera presidenziale n. 36 del 25/11/2004.

⁴¹ Il contratto reca la stessa data della fattura: 16/11/2004.

- d) il Collegio era ancora in attesa di ricevere i documenti (già richiesti dal precedente organo) idonei a comprovare l'esecuzione della prestazione contrattuale.
- 2) Circa gli incarichi affidati alla Società di consulenza riguardanti, il piano industriale quadriennale, il Collegio ha evidenziato:
- I) che dei 28 incarichi attribuiti, tre avevano identico oggetto⁴²;
 - II) che in uno dei tre incarichi è stato presentato lo stesso documento già depositato per altro incarico⁴³;
 - III) che oltre agli incarichi alla società di consulenza, è stato costituito un comitato⁴⁴ con il compito di assistere il Presidente e la Direzione Generale nelle fasi di progettazione e attuazione del piano in parola, per una spesa annua di € 150.000,00, oltre IVA. L'attività del comitato risulta descritta in una relazione in possesso del Collegio.

Per quello che attiene, poi, la verifica dei criteri di fissazione dei compensi, il Collegio ha compiuto tale attività raffrontando gli incarichi oggetto di esame con quelli, analoghi, precedentemente stipulati dall'Istituto, evidenziando:

- che il piano di ristrutturazione industriale 1999/2002, è stato realizzato ad un costo di lire 590 milioni, più spese forfetarie, in ragione del 10%, rimarcando peraltro che l'affidamento è avvenuto previa gara comunitaria e aggiudicazione da parte del Consiglio di amministrazione;
- che anche per il piano industriale 2002/2004, conseguente alla trasformazione dell'Ente in società per azioni, è stato corrisposto un corrispettivo più contenuto (lire 320 milioni più il 10% per spese) e per il successivo prolungamento al 2005 il compenso pattuito è stato di € 115.000,00, comprensivo di spesa.

Il Collegio, nell'evidenziare la sostanziale differenza tra i riferiti compensi contrattuali e quelli pagati per il piano industriale 2005/2008, ha richiamato

⁴² "Un reporting trimestrale del top management per il Consiglio di amministrazione". Si tratta degli incarichi di cui alle delibere: n. 18 del 22/7/04; 27 dell'11/10/04 e 31 del 16/11/04, per complessivi € 243.000,00, oltre spese vive in ragione del 15% per ciascun incarico ed IVA.

⁴³ In occasione dell'incarico di cui alla delibera n. 31 è stato consegnato lo stesso documento, di 28 pagine, già prodotto in relazione all'incarico di cui alla delibera n. 27.

⁴⁴ Delibera n. 4 del 15/4/2004.

l'attenzione sulla circostanza che, diversamente dalla prassi, le ultime offerte presentate non contenevano una analisi della composizione del gruppo di lavoro, dettagliando le giornate di lavoro di previsto impiego e i costi per singole figure professionali.

Conclusivamente, il Collegio ha rilevato *"l'assenza di una informazione analitica e puntuale sui risultati delle attività affidate in consulenza e, per quanto attiene specificatamente quella riguardante il progetto strategico di marketing, nessuna informativa al Consiglio è stata rinvenuta, né, ancor meno, la sua approvazione"*.

9. CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA GESTIONE

Nel corso del biennio 2005/2006 l'attività della Società, è stata ancora caratterizzata, come per gli esercizi precedenti, dall'assoluta prevalenza della fornitura di prodotti e servizi in favore della Pubblica Amministrazione (96% circa del fatturato dell'esercizio) e da un sempre più marcato impegno nell'avvio delle produzioni di sicurezza ad elevato contenuto tecnologico (C.I.E., passaporto elettronico, permesso di soggiorno, etc.).

Ancorché annoverata fra i primari obiettivi di piano non è rinvenibile alcuna organica, pianificata azione finalizzata all'ingresso sui mercati esteri: a livello di Consiglio, infatti, sono state portate per l'approvazione⁴⁵ solo la partecipazione a due gare internazionali, di cui una in raggruppamento temporaneo con primarie aziende nazionali⁴⁶.

Anche la realizzazione del nuovo stabilimento in località Salario, su terreno già di proprietà della Società, registra un notevole ritardo (circa 7 mesi) rispetto al programma di progetto. Ciò è da attribuirsi in parte all'impresa appaltatrice, in parte alla necessità di risolvere le problematiche connesse al ritrovamento di alcuni reperti archeologici nell'area, in parte ancora alle esigenze di adeguamento progettuale connesse alla intervenuta legge antisismica. Nel novembre 2005⁴⁷, è stata approvata una variante generale al progetto, proposta dall'impresa appaltatrice, che dovrebbe, fra l'altro, consentire di recuperare buona parte dei ritardi accumulati.

In occasione del precedente referto si è diffusamente parlato della produzione dei bollini farmaceutici, affidata all'Istituto con decreto del Ministero della Sanità del 2/8/2001 e da esso effettuata avvalendosi di etichettifici fiduciari. La problematica dell'affidamento in via fiduciaria ha costituito oggetto di una segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ex art. 21 della legge n. 287/90. Secondo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'affido diretto delle commesse relative sia alla produzione di "*carte speciali*" che dei bollini

⁴⁵ In forza delle delibere consiliari 25 febbraio e 16 marzo 2004, la partecipazione a gare d'importo eguale o superiore ai 25 milioni di euro, spetta all'organo collegiale.

⁴⁶ La limitata partecipazione a gare internazionali potrebbe trovare parziale giustificazione nel ritardato avvio delle produzioni di sicurezza: vedi retro pag. 2.

⁴⁷ Consiglio di amministrazione del 30 novembre 2005.

farmaceutici, con clausola di rinnovo automatico del contratto, si appalesava come una deroga non consentita alle procedure di evidenza pubblica. La "segnalazione" è stata impugnata giudizialmente dall'Istituto⁴⁸ e, parallelamente, sono stati sottoscritti dei nuovi contratti con gli etichettifici, di durata annuale, senza rinnovazione automatica e con clausola di recesso anticipato in ipotesi di *ius superveniens*.

Nel dicembre del 2005, il Consiglio, anche sulla base di un parere integrativo reso da un consulente legale esterno, ha deliberato il rinnovo dei contratti con gli etichettifici fiduciari, con decorrenza 1° gennaio 2006, questa volta per la durata di due anni⁴⁹.

Atti di indirizzo e controllo del Parlamento

Nel periodo oggetto di referto, sono state presentate numerose interrogazioni e interpellanze che hanno interessato l'attività dell'Istituto.

Sinteticamente, le materie trattate hanno riguardato: la carta d'identità ed il passaporto elettronico; le marche da bollo non più direttamente, a fronte della normativa emanata, fabbricate dall'Istituto, che si limita a fornire il supporto di sicurezza; la targatura dei ciclomotori e la fornitura di targhe automobilistiche; la sorte di alcune società già facenti parte del gruppo Poligrafico dello Stato, e oggetto di dismissione; gli emolumenti percepiti dagli organi di gestione e dalle figure di vertice della Società; le modalità di commercializzazione di alcuni prodotti d'arte, effettuate attraverso rete di vendita "porta a porta" da parte di società partecipate dell'Istituto medesimo.

Scarsi gli elementi di risposta forniti e relativi solo ad un modesto numero d'interrogazioni. Ciò è, probabilmente, dovuto alla circostanza che le suddette hanno come destinatario esclusivo il Dicastero detentore del capitale sociale e che è

⁴⁸ Consiglio di amministrazione del 15 dicembre 2004. Alla data della stesura di questo referto non è stata fornita alcuna informativa circa l'eventuale esito del giudizio amministrativo.

⁴⁹ Consiglio di amministrazione del 22 dicembre 2005.

invalsa la prassi di attendere la richiesta di elementi per la risposta da parte del Ministero medesimo.

9.1 Le nuove produzioni tecnologiche e di sicurezza

Nell'ambito dell'illustrazione dell'attività gestoria, un discorso a parte meritano le produzioni di sicurezza ad elevato contenuto tecnologico, ed in particolare i documenti d'identità elettronici; ciò per un triplice ordine di motivi: in primo luogo, perché, in tali produzioni, l'alta dirigenza dell'Istituto - da ultimo nel piano industriale 2004/2008, approvato dall'Azionista con nota n. 2148 del 1 febbraio 2005, ha individuato il "*core business*" della Società, con assoluta prevalenza sulle altre produzioni che, almeno nelle intenzioni, finirebbero per assumere carattere residuale; in secondo luogo, per gli ingenti investimenti effettuati (come più appresso si dirà, è stata costituita all'uopo anche una società consortile di capitali) e per le anticipazioni effettuate per conto dell'Amministrazione per l'acquisizione delle dotazioni di hardware e software necessarie per l'emissione e la gestione dei documenti d'identità; in terzo luogo, per i gravi ritardi accumulati nell'avvio, su scala industriale, delle produzioni, dovuti alla mancata, tempestiva adozione degli occorrenti provvedimenti (fissazione degli standard tecnici e prezzo di cessione) da parte delle amministrazioni competenti. A completare il quadro di incertezza che ha caratterizzato l'avvio di dette produzioni, sono da segnalare le travagliate vicende che hanno caratterizzato la costituzione prima e la composizione, poi, della società consortile di scopo.

La vicenda dei documenti di sicurezza elettronici e, specificatamente della C.I.E. ha origine nel 2000 con il Decreto del Ministero dell'Interno del 19/7/2000, che, nell'istituire la carta d'identità elettronica, ne definisce le caratteristiche tecniche e di sicurezza. A livello nazionale, essa scaturisce dal programma di e-government che, a sua volta, trae origine dalla Conferenza europea di Lisbona dello stesso anno. Dopo un periodo di sperimentazione, l'Istituto ha prodotto circa 2,5 milioni di documenti d'identità. Dopo quasi cinque anni dal citato decreto del Ministero dell'Interno, l'art. 7-vicies ter della legge 31/3/2005, n. 43, di conversione del decreto legge 31/1/2005, n. 7, ha stabilito la sostituzione dei documenti

d'identità tradizionali (carta d'identità, permesso di soggiorno e passaporto) con quelli in formato elettronico, fissandone la distribuzione a decorrere dall'1/1/2006.

Con separati decreti⁵⁰, entrambi in data 9/5/2006, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, aveva fissato, per l'anno 2006, i seguenti prezzi ai cittadini: € 30,50, IVA inclusa, per la carta d'identità elettronica e, rispettivamente, € 44,66 per il permesso di soggiorno e € 45,62 per il passaporto elettronico, sempre IVA inclusa.

Peraltro, mentre i "prezzi" di cessione al pubblico dei passaporti è rimasto finora invariato, quello della C.I.E. ha subito una serie di traversie prima di approdare al prezzo "definitivo" da ultimo fissato, con D.M. 16/2/07, in € 20,00.

Merita di essere segnalato, per quel che attiene specificamente alla CIE, che il compito dell'Istituto non è esclusivamente manifatturiero⁵¹, bensì compendiato da una serie di servizi pertinenti all'iter di rilascio del documento d'identità (richiesta, emissione e gestione); tali servizi si rivolgono tanto alla Pubblica Amministrazione che agli enti locali: infatti, sono a carico dell'Istituto sia la fornitura ai comuni, dei necessari hardware e software, sia l'attività di assistenza relativamente agli aspetti logistici e organizzativi, l'installazione della intuibilmente complessa infrastruttura tecnologica, la realizzazione di circa 3⁵² centri servizio sul territorio per le attività di personalizzazione, infine, l'interfacciamento con i sistemi del Dicastero dell'Interno ed il programmato rinnovo tecnologico.

La pluralità delle attività da svolgere hanno fatto optare per la costituzione di una società consortile di scopo⁵³, motivata dai seguenti vantaggi:

- specifico veicolo societario con caratteristiche di snellezza operativa;
- focalizzazione gestionale e manageriale;
- possibilità di stipulare accordi di collaborazione volti ad una partnership strategica;

⁵⁰ Registrati alla Corte dei conti e Pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 113 del 17/5/2006.

⁵¹ Consiglio di amministrazione del 27 luglio 2005.

⁵² Rispetto ai 5 originariamente previsti in relazione al primo prezzo unitario approvato, pari a 30 euro.

⁵³ Consiglio di amministrazione del 27 luglio e 5 agosto 2005.

- possibilità di mirate azioni di marketing e commerciali;
- perimetrazione economico-finanziaria dell'attività;
- possibilità di attivare specifici strumenti finanziari.

In realtà, il termine "*optare*" non appare del tutto pertinente, atteso che non è stata presa in considerazione alcuna altra soluzione tecnico-giuridica: nel caso di specie, infatti, l'unica proposta sottoposta all'organo consiliare è stata quella della società consortile. Altre possibilità, non sono state neppure indagate sotto il profilo delle potenzialità ed opportunità offerte da altri strumenti (quali, ad esempio, i patrimoni destinati ad uno specifico affare⁵⁴, la joint venture, il project financing ecc.)

Oggetto di ampia discussione in sede consiliare è stata, invece la modalità di scelta degli altri soci del costituendo soggetto consortile. Nelle sedute dedicate alla trattazione della materia si sono, infatti, confrontati due orientamenti: il primo, che tendeva a privilegiare l'aspetto fiduciario e, quindi, la scelta diretta; il secondo, che privilegiava la scelta attraverso una procedura di evidenza pubblica, analogamente a quanto accade per le società miste degli enti locali e, solo in ipotesi d'insuccesso di questa, o nel caso in cui i tempi tecnici di questa non fossero risultati compatibili con la necessità di avviare l'iniziativa, si sarebbe dovuta compiere la scelta in modo fiduciario.

Alla fine il Consiglio ha optato per quest'ultima soluzione, sulla base anche di un parere reso da un illustre giurista che concludeva, relativamente a tale aspetto, circa l'insussistenza di un tale obbligo in assenza di una espressa previsione di legge, a mente anche del fatto "*che l'attività che la Società verrebbe a svolgere non è riservata o monopolistica*"⁵⁵.

Ancorché foriera di perplessità, in relazione anche ai più recenti orientamenti della Corte di Giustizia in materia di "*società in house*" – giustificato sia da ragioni di urgenza (l'avvio operativo del progetto era fissato, come già detto, dalla legge n. 43/2005 al 1 gennaio 2006), sia dal possesso di uno specifico know how da parte dei potenziali partners industriali – la Società è stata, poi, costituita sulla base del

⁵⁴ Articoli 2444bis, 2447ter, 2447novies e 2447decies del C.C. come novellato alla riforma del diritto societario.

⁵⁵ Parere in data 14/6/2005, distribuito nella seduta consiliare del 25/7/2005.

criterio fiduciario con la denominazione *"Innovazione e progetti Società Consortile per Azioni"*, e un capitale sociale sottoscritto di 30 milioni di euro e con cinque soci di cui tre pubblici (I.P.Z.S., Finmeccanica e Poste Italiane S.p.A.) e due privati. L'Istituto acquisiva il 51% dell'intero capitale sociale. Oggetto principale del consorzio è: *"il coordinamento, lo sviluppo, il potenziamento e la qualificazione dell'attività dei soci diretta alla realizzazione del progetto di rilascio, di distribuzione agli utenti finali e di utilizzo di documenti elettronici di sicurezza per l'Italia, con particolare riferimento alla carta d'identità elettronica secondo quanto previsto dagli articoli 7-vicies ter e 7-vicies quater della legge 31/3/2005, n. 43, da effettuarsi anche attraverso la progettazione, la produzione, l'acquisto, l'installazione, la gestione e la manutenzione di impianti e applicazioni tecnologici, sia civili che industriali, comprese le parti hardware e le componenti software"*.

Il contratto sociale stipulato era assistito anche da articolati patti parasociali, le cui linee salienti possono essere così sintetizzate:

- divieto di trasferimento a terzi dei titoli per 3 anni;
- nel caso di perdita del controllo sulla società socia, la prosecuzione del rapporto con quest'ultima viene condizionato al gradimento degli altri soci del soggetto consortile;
- diritto di recesso di ciascun socio, diverso dall'Istituto, in casi tassativamente previsti;
- inserimento del *"business plan"* quale parte integrante dei patti parasociali;
- indelegabilità di alcune materie e assoggettamento delle determinazioni attinenti alle medesime a maggioranza qualificata;
- fissazione di una maggioranza assembleare qualificata (71%) solo per delibere attinenti ad alcune materie;
- obbligo di non concorrenza anche nel caso di cessazione del rapporto con un socio (per tre anni), integrato con una prelazione sull'affidamento delle attività necessarie o occorrenti per la realizzazione del progetto e dei suoi ulteriori sviluppi.

Per completezza d'informativa si segnala che, all'inizio del 2006, i due soci privati hanno ceduto la partecipazione nella Società Consortile motivandola con l'intento di *"velocizzare"* il progetto e per il rispetto dei nuovi requisiti comunitari in

materia di affidamenti *"in house"*. L'Istituto ha quindi esercitato il diritto di prelazione, per la quota di spettanza, sulle azioni in vendita (complessivamente 5.100.000 azioni) al prezzo di € 1,00 per ogni azione, già versato per il 25% dell'importo complessivo.

Per completezza di informazioni, occorre dare anche notizia che nelle more di elaborazione del presente referto, il C.d.A. dell'Istituto, stante anche il mancato avvio effettivo della produzione C.I.E., ha ritenuto non più utile il mantenimento della società consortile, deliberandone la soppressione e la presa in carico della produzione direttamente. Ovviamente, le prestazioni che le strutture interne non sono in grado di rendere saranno acquisite sul mercato.