

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2009 e 2010

*Relatore: Consigliere Piergiorgio Della Ventura*

**PAGINA BIANCA**

**Determinazione n. 74/2012**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 17 luglio 2012;

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

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 dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., relativi agli esercizi finanziari 2009 e 2010, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione, del Collegio dei Sindaci e della società di revisione contabile (art. 2409-ter del cod. civ.), trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4, comma 2, della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Piergiorgio Della Ventura e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte dei conti, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per gli esercizi finanziari 2009 e 2010;

considerato che dall'esame della gestione e della documentazione relativa ai su detti esercizi 2009 e 2010 è risultato, in particolare:

che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. ha chiuso in utile entrambi gli esercizi 2009 e 2010 che costituiscono oggetto del presente referto, rispettivamente con 41,5 e 54,6 milioni di euro;

che sono costantemente in crescita anche i dati relativi al patrimonio netto, rispettivamente 600,7 e 615,9 milioni di euro, e lo stesso progetto di bilancio relativo al 2011, già presentato al CdA e per il quale si prevede una prossima approvazione da parte dell'Assemblea, riporta un utile pari a 72,9 milioni di euro e un patrimonio netto di 636,9 milioni di euro;

che con riferimento agli aspetti gestionali, vanno evidenziati in particolare, da un lato, la significativa diminuzione del numero dei dipendenti (passato, nell'ultimo triennio, da 2.203 a 1.737 unità), con conseguente razionalizzazione del costo del lavoro; dall'altro, un maggiore

ricorso, nell'esercizio dell'attività contrattuale, alle procedure selettive ad evidenza pubblica, in linea anche con le indicazioni di questa Corte e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;

che emergono, peraltro, alcuni segnali di possibili situazioni di emergenza e incertezza per il prossimo futuro, testimoniati anche dal fatto che il *budget* per il 2012 e la sua prima riprevidione, di recente approvati dal Consiglio d'Amministrazione, indicano, come risultati attesi, valori sensibilmente inferiori a quelli degli anni precedenti, con andamenti differenziati tra le singole linee di *business* e previsione di crescita dei costi indiretti;

che tra i possibili fattori di rischio per IPZS nell'immediato futuro, va richiamata, innanzi tutto, la difficile situazione economica, caratterizzata dalla contrazione delle spese della pubblica amministrazione, principale committente della società, oltre che dalle stesse, peculiari caratteristiche dei prodotti richiesti dalle P.A. committenti, i cui programmi di spesa possono essere soggetti a modifiche in corso d'opera, revisioni o cancellazioni anche improvvise (si veda, ad es., la vicenda delle commesse riguardanti i documenti d'identità, la cui durata legale è stata raddoppiata da recenti norme, con conseguente contrazione degli ordinativi);

che la stessa particolarità delle produzioni la cui realizzazione è affidata, *ex-lege*, al Poligrafico, comporta un elevato livello di investimenti da sostenere per progetti complessi ed integrati, come ad es. il Permesso di Soggiorno Elettronico o la Carta d'Identità Elettronica integrata con la tessera sanitaria: progetti i cui ritorni in termini economici sono legati a complesse procedure di approvazione delle amministrazioni competenti, con conseguenti impatti sulla posizione finanziaria netta della società e sui flussi di cassa attesi;

che un ulteriore fattore di incertezza è stato rappresentato, negli ultimi anni, dal quadro normativo di riferimento: i due interventi normativi d'urgenza del 2009 (articolo 19, commi 11 e 12 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78) e del 2011 (articolo 10, comma 4, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70) e i connessi Atti di indirizzo del Ministero (il secondo dei quali non registrato dalla Sezione controllo Stato di questa Corte dei conti) nella sostanza, hanno avuto l'effetto di alternare tre diversi CdA in due anni,

che le prossime scelte di politica industriale dovranno pertanto considerare la necessità di espansione nei confronti di nuove opportunità produttive, attraverso un'adeguata politica gestionale, da indicare nel prossimo piano industriale, in corso di elaborazione;

che, da ultimo, appare indispensabile proseguire nell'opera di costante monitoraggio delle condizioni di efficienza degli stabilimenti, della dinamica dei costi e della gestione finanziaria;

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 su dette Presidenze, oltre che del bilancio di esercizio – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione 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 i bilanci relativi agli esercizi 2009 e 2010 – corredati

dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione della società – l'unita relazione con la quale la Corte dei conti riferisce il risultato del controllo eseguito, per gli anni predetti, sulla gestione finanziaria dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

L'ESTENSORE

*f.to* Piergiorgio Della Ventura

IL PRESIDENTE

*f.to* Raffaele Squitieri

**PAGINA BIANCA**

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. PER GLI ESERCIZI 2009 E 2010

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Profili ordinamentali. Il rapporto tra la società e l'azionista unico. - 1.1. Notazioni introduttive. - 1.2. IPZS come società in *house providing*: il quadro ordinamentale di riferimento e i rapporti con l'azionista. - 1.3. Segue. Le norme recenti e i due Atti di indirizzo del 2009 e del 2011. – 2. Gli organi societari. - 2.1. Organi di amministrazione. - 2.2. Il Collegio sindacale. - 2.3. La società di revisione contabile. – 3. L'Organizzazione dei controlli interni. - 3.1. L'Organismo di Vigilanza. - 3.2. La Direzione *Internal Auditing*. – 4. Il Personale. - 4.1. Numero, distribuzione, caratteristiche e modalità di assunzione dei dipendenti. - 4.2. Il costo del lavoro. - 4.3. Consulenze ed incarichi professionali. – 5. Prodotti e clienti. L'Attività contrattuale. - 5.1. Principali prodotti e clienti di IPZS. - 5.2. Segue. Problematiche insorte per alcuni prodotti. - 5.3. L'Attività contrattuale. – 6. Il Contenzioso. - 6.1. Vertenze in materia di lavoro. - 6.2. Il contenzioso in materie diverse dal lavoro. - 6.3. Segue. Le vertenze di maggior rilievo economico. - 6.4. Il contenzioso innanzi al Giudice amministrativo. – 7. Il bilancio e la documentazione contabile. - 7.1. I risultati di bilancio per gli esercizi 2009 e 2010. - 7.2. La questione della separazione contabile. – 8. Sintesi dei risultati 2009-2010. - 8.1. Il conto economico. - 8.2. Lo stato patrimoniale. - 8.3. Cenni sul bilancio 2011. Il *budget* per il 2012 e la prima riprevisione. – 9. Il bilancio settoriale Zecca. – 10. Il bilancio del gruppo: sintesi dei risultati. – 10. Considerazioni conclusive.

**PAGINA BIANCA**



**PREMESSA**

La presente relazione riguarda il controllo sulla gestione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. negli esercizi 2009 e 2010, svolto con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.<sup>1</sup>

L'esame dei dati di bilancio, quali atti rappresentativi della complessiva situazione finanziaria rispettivamente al 31 dicembre 2009 ed al 31 dicembre 2010, viene, come di consueto, integrato con l'esposizione dei fatti gestionali più significativi intervenuti fino a data corrente.

---

<sup>1</sup> Sugli esercizi 2007 e 2008 la Corte dei conti ha riferito al Parlamento con relazione discussa e deliberata dalla Sezione del controllo sugli enti nell'adunanza del 19 febbraio 2010 (determinazione n. 12/2010, in Atti Parlamentari XVI Legislatura - Camera dei deputati - Doc. XV, n. 177).

## **1. PROFILI ORDINAMENTALI. IL RAPPORTO TRA LA SOCIETÀ E L'AZIONISTA UNICO**

### **1.1. Notazioni introduttive**

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., anche IPZS, nasce come Istituto Poligrafico dello Stato nel 1928 e acquisisce la sezione "Zecca" cinquant'anni più tardi, nel 1978, pervenendo così alla denominazione attuale. La sezione Zecca, già Zecca dello Stato Pontificio fino al 1870, poi Zecca del Regno d'Italia, era stata inaugurata ufficialmente il 27 dicembre 1911 da re Vittorio Emanuele III nella sede di via Principe Umberto a Roma.

Dall'ottobre 2002, IPZS è una Società per azioni, con azionista unico il Ministero dell'economia e delle finanze.

La sede principale, che nel 2010 è stata trasferita dalla storica sede di Piazza G. Verdi, 10 si trova ora in Via Salaria 1027. In Roma si trovano anche lo stabilimento produttivo "Polo Salario", lo stabilimento "Produzioni Multimediali" e la Sezione Zecca, che occupa due stabilimenti, quello di via Gino Capponi al quartiere Appio, entrato in produzione alla fine del 1999, e quello storico di via Principe Umberto al quartiere Esquilino.

L'Istituto si occupa delle pubblicazioni ufficiali dello Stato, tra cui la Gazzetta Ufficiale, della coniazione delle monete, attraverso la Sezione Zecca, e dei francobolli, tramite l'Officina Carte Valori. IPZS opera anche nel settore dell'anticontraffazione di sicurezza (carta d'identità elettronica, passaporto elettronico, permesso di soggiorno elettronico), nella stampa di targhe per veicoli e in servizi *internet*, ad esempio realizzando e gestendo siti istituzionali e banche dati.

Nelle precedenti relazioni, questa Corte aveva evidenziato l'incertezza del quadro normativo di riferimento e, più in generale, degli assetti organizzativi di IPZS S.p.A..

Allo stesso modo, era stato posto l'accento su alcuni profili di criticità che tali incertezze determinavano, sul piano operativo e delle scelte strategiche, non senza avvertire che l'ulteriore protrazione di tali situazioni di incertezza avrebbe potuto incidere significativamente sulla vita dell'Istituto e rendere meno sicure, se non mortificare, le prospettive di sviluppo.

In tale ottica, nella scorsa relazione era stato salutato con favore l'intervento legislativo di cui all'art. 19, commi 11 e 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, all'epoca da poco adottato. Tale disposizione normativa, ravvisata l'esigenza di ridefinire "*i compiti e le funzioni*" delle

società IPZS e SOGEI attraverso un "atto di indirizzo strategico" del Ministro dell'economia e delle finanze, aveva "conseguentemente" disposto il rinnovo dei rispettivi consigli di amministrazione e sembrava rappresentare una positiva inversione di tendenza rispetto alla situazione precedente.

Sugli ulteriori sviluppi della situazione, si riferisce nel prosieguo del presente referto.

### **1.2. IPZS come società *in house providing*: il quadro ordinamentale di riferimento e i rapporti con l'azionista**

Un aspetto fondamentale dell'assetto di IPZS S.p.A., già ampiamente posto in luce da questa Corte dei conti, riguarda i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, suo azionista unico.

In proposito, si ricorda che nei precedenti referti la Corte, dopo aver precisato che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è da ritenere, in sostanza, una società *in house providing* – circostanza che giustifica l'affidamento a IPZS di servizi da parte della pubblica amministrazione direttamente e con esonero da procedure di evidenza pubblica - non mancava tuttavia di rilevare come il riconoscimento di un tale ruolo dovrebbe essere formalizzato, eventualmente anche attraverso modifiche statutarie, per l'esigenza, non più differibile, di una chiara definizione dei rapporti tra l'Istituto-Società per azioni e l'Amministrazione dello Stato: e ciò sia per esigenze di chiarezza nei rapporti tra l'amministrazione pubblica e la società affidataria dei servizi per conto della p.a. stessa, ma anche per chiarire le condizioni che giustificano e rendono legittimo il su detto affidamento *in house*.

Si ricorda, in estrema sintesi, che l'istituto dell'*in house providing* riguarda gli appalti "... aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'Amministrazione ed una società interamente controllata"<sup>2</sup>. Tale strumento, che costituisce una deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza (tutti costituenti canoni fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità europea), è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni; nel concreto, la situazione di *in house* legittima, senza previa gara, l'affidamento diretto del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta, qualora:

<sup>2</sup> Dal Libro bianco della Commissione europea (1998)

1. l'ente eserciti sulla seconda un *controllo analogo* a quello esercitato dallo stesso ente pubblico sui propri servizi;
2. l'affidataria realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano<sup>3</sup> (requisito della c.d. "*destinazione prevalente dell'attività*").

L'affidamento diretto di un servizio pubblico è dunque consentita tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) ma che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", una sorta di *longa manus*, dell'ente stesso<sup>4</sup>. In ragione della sussistenza degli elementi del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", sopra precisati, l'ente o impresa *in house* non può quindi ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, dovendo invece essere considerato come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: sono appunto tali ragioni e circostanze che escludono la necessità che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

Pertanto, la disciplina comunitaria sull'evidenza pubblica in tema di appalti va applicata tutte le volte in cui l'affidatario sia distinto dall'amministrazione pubblica aggiudicatrice sul piano formale, e sia altresì autonomo sul piano sostanziale.

L'esigenza di un uso corretto e circoscritto dell'istituto dell'affidamento *in house* è stata segnalata anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La complessiva evoluzione giurisprudenziale in materia, come anche evidenziato nella precedente relazione di questa Corte, ha dunque fissato alcuni elementi rilevanti – la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo a quello esercitato dalla P.A. sui propri servizi e la realizzazione della parte più importante della propria attività a favore dell'Amministrazione – con l'ulteriore precisazione che, ai fini della giustificazione dell'affidamento *in house*, non rileva la natura pubblica o privata dell'affidatario, né la natura, pubblica o privata, delle funzioni svolte, occorrendo invece concentrare l'attenzione su requisiti essenzialmente di fatto, suscettibili come tali di essere accertati nella loro concreta ed oggettiva sussistenza<sup>5</sup>.

La situazione si è ulteriormente radicata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, "*Attuazione della Direttiva 2006/123/CE*

<sup>3</sup> Corte giustizia CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 3.3.2008, n. 1

<sup>5</sup> Possono essere richiamate, in proposito, Corte giustizia CE, 17 luglio 2008, C-371/05 (secondo cui per la sussistenza del requisito del controllo analogo non è sufficiente tener conto delle disposizioni normative, ma è necessario accertare tutte le circostanze del caso di specie); Corte costituzionale, 23 dicembre 2008, n. 439 (sul requisito della rilevanza dell'attività svolta dall'ente affidatario, per cui non è sufficiente applicare il criterio esclusivamente quantitativo dell'importo del fatturato, occorrendo altresì assegnare rilievo agli aspetti di natura qualitativa idonei a far desumere la propensione o meno dell'impresa ad espandersi in settori diversi da quelli rilevanti per la Pubblica amministrazione conferente, circostanza che finirebbe per alterare il dato strutturale identificativo della società *in house*).