

relativa ai servizi nel mercato interno" (c.d. *Direttiva Bolkestein*, o più semplicemente *Direttiva servizi*); tale provvedimento ha infatti semplificato e liberalizzato l'accesso alle attività di servizi nel mercato interno.

Per quanto concerne la libera prestazione di servizi, la direttiva prevede infatti che gli Stati membri debbano garantire il pieno accesso alle attività di servizi, nonché il loro libero esercizio sul territorio; nel quadro della tutela dei diritti dei destinatari dei servizi, è poi precisato il diritto a utilizzare servizi in altri Stati membri e ottenere informazioni sulle regole applicabili ai prestatori di servizi, qualunque sia il loro luogo di stabilimento e sui servizi offerti da un prestatore di servizi.

Con specifico riferimento ai rapporti tra la società IPZS e il Ministero azionista unico, va evidenziato come tali rapporti siano tuttora condizionati dalla natura e dalle stesse caratteristiche della società, quali risultanti dalla normativa statutaria e dalla regolamentazione organizzativa vigente; quest'ultima, infatti, non è stata aggiornata al fine di renderla maggiormente coerente con le evoluzioni della normativa e delle posizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria, sopra richiamate.

Ed invero, emerge dallo statuto che la società IPZS ha un oggetto sociale ampio, esteso a molteplici attività sia nazionali che internazionali, che le consente di offrire servizi e vendere prodotti ad enti e privati, sia italiani che stranieri, assumere partecipazioni in Italia e all'estero e svolgere, direttamente o indirettamente, attività affini, connesse o strumentali rispetto a quelle tradizionalmente rispondenti ai fabbisogni tipici delle Amministrazioni pubbliche. Tutte le attività puramente commerciali, estranee pertanto alla primaria (ed originaria) vocazione dell'Istituto, pur previste nello statuto, hanno sempre avuto e continuano ad avere un rilievo, anche economico, molto limitato; un loro possibile sviluppo presuppone la soluzione di taluni problemi pratici di fondo, e principalmente quello della necessità di adottare un sistema completo di contabilità separata che – oltre a consentire una più agevole ed immediata "lettura" dell'apporto economico delle diverse attività svolte – renderebbe del tutto trasparente la gestione, con la definitiva distinzione delle attività *in house* da quelle imprenditoriali "pure"⁶.

La su citata separazione contabile⁷ risulterebbe in linea con le più recenti posizioni della giurisprudenza, secondo la quale, come innanzi ricordato, un'eccessiva autonomia gestionale da parte delle società *in house providing* potrebbe in concreto confliggere con la sussistenza del requisito del *controllo analogo*, il quale deve risolversi in una

⁶ Nella scorsa Relazione è stato anzi affacciato il dubbio che il mancato sviluppo della parte commerciale - che lo statuto certamente aveva previsto - non sia legato, almeno in una certa misura, proprio alla mancata adozione di un sistema completo di contabilità separata.

⁷ Sulla delicata tematica della separazione contabile v., *amplius*, il successivo capitolo 7.2.

forma di dipendenza tale della società controllata dall'amministrazione controllante, da farne una sorta di articolazione interna della P.A. stessa e condizionarne strategicamente l'attività⁸.

In ogni caso, alla luce del complessivo assetto operativo dell'Istituto, va confermata la sostanziale natura di società *in house* di IPZS, con riferimento non solo agli ordinari rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze nella veste di azionista, ma anche alle relazioni, continue e stringenti, con tutte le Amministrazioni dello Stato, che ricorrono pressoché in esclusiva alla società per i loro fabbisogni tipici: fabbisogni puntualmente elencati nello statuto e disciplinati espressamente in una serie di disposizioni legislative e regolamentari che, operando dall'esterno, limitano le determinazioni autonome dell'Istituto, se non riferite ad aspetti tecnico-produttivi le cui direttrici generali devono essere, comunque, definite preliminarmente e d'intesa con le stesse Amministrazioni committenti.

Conclusivamente, è a dirsi che quasi tutta l'attività di IPZS (produzione di valori, targhe e contrassegni di Stato, documenti di riconoscimento, conio di monete, saggi e perizie sui possibili falsi) coinvolge interessi primari dello Stato-comunità, dalla sicurezza alla tutela della salute, dall'anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti per attività di vigilanza e controllo: funzioni di cui l'Istituto è tuttora titolare in esclusiva e che svolge in regime di monopolio legale. Tutte queste produzioni, pur mantenendo natura industriale, non possono considerarsi attività per il mercato, perché costituiscono compiti istituzionali assegnati direttamente dalla legge e che - anche per la loro rilevanza economica - incidono in modo determinante sull'organizzazione dell'attività produttiva, come pure sulla domanda e sull'offerta dei prodotti e servizi dell'impresa.

⁸ Si è ricordata a tale proposito, nella precedente Relazione di questa Corte, la vicenda relativa ad un'operazione di notevolissimo importo finanziario, tesa all'impiego di disponibilità aziendali in un investimento sul mercato con elevato profilo di rischio (sottoscrizione di obbligazioni collegate a fondi speculativi), pur con la prospettiva di profitti più consistenti rispetto a quelli ottenibili sul mercato obbligazionario; è stato evidenziato, nell'occasione, che decisioni di tale rilevanza dovrebbero preventivamente trovare il positivo assenso dell'Amministrazione controllante.

1.3. Segue. Le norme recenti e i due Atti di indirizzo del 2009 e del 2011

Il quadro dei rapporti tra la società e il suo azionista (unico) di riferimento è stato caratterizzato, proprio in tempi recenti, da alcune iniziative normative e del Ministero azionista che, come accennato all'inizio, avrebbero potuto preludere a significativi e positivi sviluppi, che invece sono mancati.

Ci si riferisce, in primo luogo, a quanto previsto nel decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (e succ. mod.), il cui art. 19, commi 11 e 12, ha previsto l'emanazione di un "atto di indirizzo strategico" del Ministro dell'economia e delle finanze per "ridefinire i compiti e le funzioni" sia di IPZS, sia di altra società (la SOGEI⁹), essa pure a totale partecipazione pubblica, con conseguente previsione del rinnovo del consiglio di amministrazione di entrambe le società "entro 45 giorni dalla data di emanazione dei relativi atti di indirizzo strategico, senza applicazione dell'art. 2383, comma 3, del codice civile"¹⁰.

L'atto di indirizzo strategico era inteso a rappresentare, nell'intento del legislatore, lo strumento tecnico con cui il Ministro dell'economia e delle finanze esercita i suoi poteri di intervento e controllo nei confronti della società pubblica, nel quadro di un'interpretazione sistematica del contesto normativo e ordinamentale, ma sopra tutto in vista di una possibile evoluzione della disciplina complessiva sulle società pubbliche e sui loro rapporti con la Pubblica amministrazione.

Per entrambe le società IPZS e SOGEI il Ministro dell'economia e delle finanze provvedeva, in data 3 settembre 2009, all'emanazione dell'atto di indirizzo strategico previsto dalla norma sopra citata.

Per quanto riguarda IPZS sono stati evidenziati in particolare da questa Corte, sempre nella precedente Relazione, i principali criteri direttivi contenuti nell'atto del 2009.

Sulla scorta delle nuove norme e dell'atto d'indirizzo, l'azionista provvedeva alla sostituzione di tutti i precedenti amministratori, con la nomina di un nuovo Consiglio

⁹ Società di *Information and Communication Technology*, che coopera come *partner* tecnologico dell'Amministrazione finanziaria nel governo del sistema informativo della fiscalità, nell'ambito di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze. Fornisce altresì servizi *online* per i cittadini, le imprese, le Regioni e gli Enti locali e, in quanto iscritta nell'elenco pubblico dei certificatori, rilascia certificati qualificati per la firma digitale e per la posta elettronica.

¹⁰ Si riporta il testo completo dei due commi in questione: "[11]. Con atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze sono ridefiniti i compiti e le funzioni delle società di cui all'articolo 1 della legge 13 luglio 1966, n. 559, e successive modificazioni, e al comma 15 dell'articolo 83 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. [12]. Il consiglio di amministrazione delle società di cui al comma 11 del presente articolo è conseguentemente rinnovato nel numero di cinque consiglieri entro 45 giorni dalla data di emanazione dei relativi atti di indirizzo strategico, senza applicazione dell'articolo 2383, comma 3, del codice civile. Il relativo statuto dovrà conformarsi, entro il richiamato termine, alle previsioni di cui al comma 12, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

d'amministrazione della società, che assumeva la carica in data 18 settembre 2009 (l'amministratore delegato veniva nominato il successivo 30 settembre 2009).

Dopo poco più di un anno e mezzo, l'art. 10, comma 4 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (*"Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"*), convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, dettava una disposizione normativa del tutto analoga a quella del 2009, prevedendo nuovamente, "... *in funzione della realizzazione del progetto di cui al comma 2-bis, dell'articolo 7-vicies ter, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43*" (cioè la carta d'identità elettronica - CIE), l'emanazione di un Atto di indirizzo strategico da parte del Ministro e (ancora una volta) il rinnovo delle cariche sociali di SOGEI e IPZS¹¹.

Con d.m. del 28 luglio 2011 era emanato l'Atto di indirizzo strategico, rivolto alla Società Generale d'Informatica S.p.a (Sogei) e all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. (IPZS), finalizzato alla razionalizzazione dei processi ed all'ottimizzazione dell'efficienza delle risorse umane, materiali e tecnologiche e alla valorizzazione delle specifiche competenze nella produzione e diffusione della carta d'identità elettronica e del documento unificato tessera sanitaria con la carta d'identità elettronica.

Il provvedimento constava di cinque articoli.

L'art. 1 comma 1, prevedeva che Sogei S.p.a e l'IPZS S.p.a si avvalsero di un'apposita società, anche di nuova costituzione, alla quale conferire le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti indicati al successivo art. 2, in particolare con riferimento al progetto di emissione della carta d'identità elettronica e del documento unificato. L'IPZS s.p.a avrebbe dovuto conferire le risorse già destinate alla produzione della carta d'identità elettronica. Il comma 2, del medesimo articolo, disponeva che i diritti dell'azionista relativi alla nomina degli organi di amministrazione e controllo della nuova società fossero esercitati in base alle indicazioni del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. Erano comunque fatti salvi i compiti e le funzioni già esercitate da Sogei S.p.a e IPZS S.p.a., non compresi nell'atto di indirizzo. L'art. 2 individuava i compiti e le funzioni della società

¹¹ Prevede l'art. 10, comma 4 in esame: "*In funzione della realizzazione del progetto di cui al comma 2-bis, dell'articolo 7-vicies ter, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, aggiunto dal comma 1, e ai commi 2 e 3 del presente articolo, con atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze sono ridefiniti i compiti e le funzioni delle società di cui all'articolo 1 della legge 13 luglio 1966, n. 559, e successive modificazioni, e al comma 15 dell'articolo 83 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il consiglio di amministrazione delle predette società è conseguentemente rinnovato nel numero di cinque consiglieri entro 45 giorni dalla data di emanazione dei relativi atti di indirizzo strategico, senza applicazione dell'articolo 2383, terzo comma, del codice civile. Il relativo statuto, ove necessario, dovrà conformarsi, entro il richiamato termine, alle previsioni di cui al comma 12, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244*".

di cui all'art. 1. L'art. 3 prevedeva che gli statuti di Sogei S.p.a. e dell'IPZS S.p.a. fossero adeguati, ove necessario, a seguito della diversa organizzazione dei compiti e delle funzioni. L'art. 4 prescriveva che la società di cui trattasi trasmettesse, entro il termine di 120 giorni dall'emanazione dell'atto di indirizzo, al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Ministro dell'interno un programma pluriennale, coerente con i compiti e le funzioni attribuiti dall'atto di indirizzo. Infine, l'art. 5 affermava che dall'atto medesimo non potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La Corte dei conti, Sezione del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con delibera 29 dicembre 2011, n. 25, ha negato il visto e la conseguente registrazione del decreto.

In particolare, ha ritenuto la Sezione che, in assenza di un'espressa previsione di legge in tal senso, l'indicazione del Ministro alle due società vigilate, di costituire una terza società per la realizzazione del progetto del documento unificato, esorbitasse dalla fattispecie normativa. Né – prosegue la delibera n. 25/2011 – potrebbe che la previsione dell'Atto di indirizzo di costituzione di questa nuova società avesse natura non vincolante, non potendosi spiegare diversamente il contenuto del comma 2 dell'art. 1 e dei successivi artt. 2 e 4: in particolare, il comma 2 dell'art. 1 prevedeva che l'esercizio dei diritti dell'azionista fosse svolto sulla base anche delle indicazioni del Ministero dell'interno, e una tale previsione non avrebbe potuto trovare applicazione nei confronti di una società già costituita, ma solo, appunto, di una *newco*.

L'ultimo motivo di rilievo ha riguardato l'art. 5 del D.M., il quale prevedeva che dall'Atto di indirizzo non potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ha osservato la Sezione che la costituzione di una nuova società non avrebbe potuto comportare nuovi oneri, non solo con riferimento alle spese di costituzione, ma anche alle spese di funzionamento a regime di essa. Né sono state ritenute persuasive le affermazioni dell'Amministrazione, relative all'assenza di nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato (in quanto la copertura di eventuali nuovi costi avrebbe gravato esclusivamente sui bilanci di Sogei e IPZS); è stato evidenziato in proposito che il Ministero, come azionista unico, avrebbe sicuramente risentito, seppur indirettamente, degli effetti negativi delle maggiori spese delle due società controllate, determinate dalla costituzione e dal funzionamento della nuova società¹².

¹² Sempre a tale riguardo, la Sezione del controllo ha rilevato l'erroneità di altra affermazione dell'Amministrazione, relativa all'assenza di osservazioni critiche da parte degli "Uffici deputati al necessario scrutinio" sulla copertura finanziaria della "stessa norma primaria": dalla nota di lettura del Servizio di bilancio del Senato, in sede di esame dello schema di legge di conversione del d.l. n. 70/2011, si evince che proprio con riferimento ai profili di copertura dell'art. 10 – e, nello specifico, in relazione ai commi 2 e 3, che dispongono la progressiva unificazione della carta d'identità elettronica con al tessera sanitaria – è stato evidenziato che "la

La mancata entrata in vigore dell'Atto di indirizzo ha reso più incerto il quadro di riferimento complessivo e ha, evidentemente, comportato un rallentamento, se non una stasi, del progetto di realizzazione della CIE.

Per quel che riguarda invece il rinnovo degli organi societari - che l'art. 10, comma 4 del d.l. n. 70/2011 prevedeva avvenisse entro 45 giorni dall'adozione dell'Atto di indirizzo - il Ministero azionista, già nell'assemblea del 2 agosto 2011 ha provveduto alla nomina dei nuovi componenti del Consiglio d'amministrazione, il quale nella seduta del successivo 5 agosto ha provveduto ad assegnare al Presidente anche le funzioni di amministratore delegato. Infine, nelle assemblee dell'8 agosto e del 15 novembre 2011 sono stati nominati i componenti, effettivi e supplenti, del Collegio sindacale.

È da osservare che il Ministero, a tutt'oggi, non ha ancora ritenuto di assumere alcuna iniziativa in relazione alla mancata entrata in vigore dell'Atto di indirizzo di cui al d.m. del 28 luglio 2011.

Sempre con riferimento alla mancata registrazione dell'Atto di indirizzo, il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 16 gennaio 2012, non ha ravvisato elementi ostativi all'attività dell'Istituto, ritenendosi legittimato allo svolgimento dell'attività di ordinaria e straordinaria amministrazione, nei limiti delle norme di legge e di Statuto, fatte salve le nuove disposizioni relative alla carta d'identità elettronica, in assenza di ulteriori interventi di natura normativa o regolamentare.

disposizione determina il mancato introito dei corrispettivi posti, a normativa vigente, a carico dei richiedenti la CIE e che sono oggi destinati alla copertura dei costi di produzione della medesima carta. Nel complesso, appare evidente che, in assenza di dati certificati circa gli effetti associabili alla emissione della CIE per l'intera cittadinanza, la neutralità indicata nella norma si configura come una asserzione non dimostrata". E dunque, prosegue la delibera, l'incertezza sulla effettiva assenza di ulteriori oneri e sull'adeguatezza della copertura finanziaria dell'art. 10, a maggior ragione richiede un prudente apprezzamento dei modelli organizzativi attraverso i quali realizzare l'obiettivo del documento elettronico unificato.

2. GLI ORGANI SOCIETARI

2.1. Organi di amministrazione

Nel settembre 2009, come accennato nel precedente capitolo, il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetteva l'Atto di indirizzo adottato il 3 settembre 2009, a seguito del quale l'Assemblea degli azionisti, in data 18 settembre 2009, rinnovava il Consiglio di Amministrazione per gli esercizi 2009-2010-2011, con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2011, confermando in cinque il numero dei componenti, e nominava il Presidente.

La medesima Assemblea, in seduta straordinaria, procedeva altresì a modifiche statutarie degli artt. 7 e 9 (relativi al funzionamento dell'Assemblea); 10, 13, 15, 17 e 18 (relativi al funzionamento del Consiglio di Amministrazione); 19 (Collegio Sindacale).

Tra i su detti interventi adottati nella citata assemblea del 18 settembre 2009, si ritiene di segnalare i seguenti:

- a) attribuzione all'assemblea ordinaria della competenza in merito all'attribuzione di deleghe operative al Presidente, su "*specifiche materie delegabili ai sensi di legge*" (art. 7.2);
- b) attribuzione al Consiglio di amministrazione della competenza a conferire, "*senza compensi aggiuntivi*", deleghe "*per singoli atti*" ad altri componenti del Consiglio, determinandone "*le modalità di riferimento*" al Consiglio medesimo (art. 15.2);
- c) introduzione della possibilità di riconoscere, in favore del Presidente e dell'Amministratore delegato, in caso di attribuzione di deleghe operative, compensi ai sensi dell'art. 2389, comma 3, codice civile, fatto in ogni caso salvo il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli Organi sociali (art. 18.1); riconoscimento della remunerazione di componenti di comitati con funzioni consultive o di proposta in misura non superiore al 30% del compenso deliberato per la carica di amministratore (art. 18.2);
- d) estensione anche ai componenti del Collegio Sindacale del divieto di riconoscere gettoni di presenza (art. 19.5).

Successivamente il nuovo Consiglio di Amministrazione, nella seduta del 30 settembre 2009, previa nomina dell'Amministratore delegato, deliberava in ordine al conferimento delle deleghe, adottando la seguente duplice ripartizione:

- 1) poteri riservati alla esclusiva competenza del Consiglio di amministrazione;
- 2) poteri dell'Amministratore delegato.

L'impianto generale delle deleghe operative ricalcava sostanzialmente quello della gestione precedente e comprendeva anche i poteri già attribuiti al Presidente dell'Istituto; ciò, in attesa di conoscere le determinazioni che l'Assemblea dei soci avrebbe assunto al riguardo¹³. Tra le funzioni affidate all'Amministratore delegato erano comprese anche quelle in precedenza attribuite al Direttore generale.

L'Assemblea degli azionisti in data 31 marzo 2010 deliberava poi di autorizzare il Consiglio di Amministrazione ad attribuire deleghe operative al Presidente.

Il Consiglio di amministrazione del 26 aprile 2010 procedeva quindi alle attribuzione di cui sopra, assicurando all'Organo di Amministrazione ampio potere di gestione, vigilanza e controllo anche attraverso la rilevazione trimestrale dell'esercizio delle deleghe attribuite ai due vertici *"sul generale andamento della gestione e sulla prevedibile evoluzione della stessa, nonché sulle operazioni di maggior rilievo per dimensioni e caratteristiche effettuate dalla società"*. Il successivo Consiglio del 13 maggio 2010 precisava ulteriormente le deleghe conferite al Presidente e all'Amministratore delegato e i poteri riservati alla competenza dell'Organo amministrativo, con particolare riferimento alle materie riguardanti gli acquisti, il personale ed il contenzioso e le operazioni finanziarie.

In data 7 luglio 2011 l'Assemblea ordinaria dei soci modificava ulteriormente lo Statuto (art. 14.1), ampliando le competenze del Consiglio, attribuendo al medesimo, oltre alla gestione esclusiva dell'impresa, anche i poteri in materia di fusione per incorporazione o scissione parziale di società le cui azioni o quote siano possedute dalla Società almeno nella misura del 90%, di istituzione e soppressione di sedi secondarie e di adeguamento dello Statuto alle disposizioni normative.

Il 12 luglio 2011 è stata emanata la Legge n. 106, di conversione del D.L. n. 70 del 13 maggio 2011, che ha in particolare previsto, come esposto in precedenza, il rinnovo del consiglio di amministrazione delle società IPZS e SOGEI e l'emanazione di un nuovo atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze, allo scopo di ridefinire i compiti e le funzioni delle predette società. In esecuzione di quanto sopra, in data 28 luglio 2011 è stato emanato dal Ministero il nuovo atto di indirizzo.

L'Assemblea dell'azionista, tenutasi in data 2 agosto 2011, ha provveduto al rinnovo del Consiglio di Amministrazione di IPZS per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2013, ed ha nominato il Presidente. Nella seduta del Consiglio del 5

¹³ Così come stabilito dal nuovo testo dell'art. 15.1 dello Statuto - approvato dall'Azionista unico nella citata adunanza assembleare del 18 settembre 2009 - che recepiva l'art. 71 della legge n. 69/2009.

agosto 2011, il Presidente è stato nominato anche Amministratore delegato e gli sono stati attribuiti i relativi poteri, ricalcando sostanzialmente l'impianto generale delle deleghe operative della precedente gestione.

Con successiva delibera del 14 ottobre 2011, il Consiglio di amministrazione ha rimodulato le deleghe già conferite, con l'obiettivo di dare un assetto più snello e sistematico, prendendo a riferimento le deleghe conferite all'Amministratore Delegato in una fase di normalità di *governance* e, al contempo, assicurare la fluidità dell'azione gestionale, in precedenza limitata dal mantenimento in capo al Consiglio di poteri non usuali. In tale linea sono stati conferiti al Presidente e Amministratore delegato nuovi poteri, tuttora in vigore, in forza dei quali il Consiglio ha riservato alla propria esclusiva competenza - oltre alle attribuzioni ad esso spettanti ai sensi di legge e di Statuto - tutte le materie non specificamente delegate al Presidente e Amministratore delegato¹⁴.

Al Presidente e Amministratore delegato sono stati attribuiti, oltre ai poteri spettanti ai sensi di legge e di Statuto, tutti quelli di amministrazione e gestione della Società delegabili ai sensi di legge e di Statuto e non riservati dal Consiglio di amministrazione alla propria competenza. Il Presidente e Amministratore delegato deve inoltre riferire, almeno trimestralmente, al Consiglio di amministrazione e al Collegio sindacale, ai sensi dell'art. 2381 c.c., sul generale andamento della gestione e sulla prevedibile evoluzione della stessa, nonché sulle operazioni di maggior rilievo, per dimensioni e caratteristiche, effettuate dalla società.

2.2. Il Collegio Sindacale

Ai sensi dell'art. 2403 del codice civile, nel testo introdotto con la riforma del diritto societario, i compiti assegnati al Collegio sindacale possono così sintetizzarsi:

-
- 14 Sono attribuite al Consiglio d'amministrazione le decisioni riguardanti, tra l'altro:
- la definizione delle linee di indirizzo strategico, programmatico ed organizzativo;
 - l'approvazione di budget, programmi e piani aziendali;
 - l'assunzione, nomina e revoca di personale dirigente di livello Direttore o equivalente;
 - l'acquisto vendita o permuta di immobili;
 - l'approvazione del piano editoriale ed artistico dell'Istituto;
 - l'acquisizione e vendita di partecipazioni e di interessenze in società, consorzi, organismi associativi ed imprese in genere; acquisto e cessione di aziende;
 - gli interventi sul capitale; la costituzione, trasformazione, fusione, scissione e liquidazione di società;
 - l'approvazione di atti riguardanti le società partecipate;
 - le operazioni finanziarie attive riguardanti l'impiego delle disponibilità liquide della società, di durata superiore a 24 mesi;
 - il rilascio di garanzie reali e fideiussorie nell'interesse della Società o di sue partecipate, per importi superiori a € 10 milioni per ciascuna operazione;
 - proposizione di giudizi e resistenza ad azioni giudiziarie, anche in materia di lavoro, per controversie di valore, ai sensi dell'art. 10 c.p.c., superiore a € 10 milioni;
 - transazioni, compromessi arbitrali e clausole compromissorie di valore, ai sensi dell'art. 10 c.p.c., superiore a € 10 milioni; nomina dei relativi arbitri.

- a) vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto sociale;
- b) vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione. Nell'ambito di quest'ultimo compito, il Collegio sindacale è tenuto in particolare a verificare il corretto funzionamento dell'amministrazione societaria e valutare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

Il Collegio sindacale esprime, inoltre, il proprio giudizio sul bilancio di esercizio, con apposita relazione agli azionisti allegata al medesimo documento contabile. Non svolge più, invece, le funzioni di controllo contabile, in aderenza all'art. 2409 *bis*, comma 2, del codice civile ed alla previsione dell'art. 20 dello Statuto IPZS che demanda dette funzioni ad una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia nonché all'Albo speciale della Consob.¹⁵

Negli esercizi 2009-2011 e fino alla data corrente, i rapporti tra il Collegio sindacale e l'Organismo di vigilanza istituito in attuazione del D.Lgs. n. 231 del 2001 sono stati curati dal Presidente del Collegio sindacale, il quale è anche componente dell'organismo medesimo.

Il Collegio sindacale si è riunito 9 volte nel 2009, 8 volte nel 2010, 7 volte nel 2011 e 4 volte fino al 7 giugno 2012, ed ha effettuato una serie di audizioni con i dirigenti della società (in particolare, con i titolari delle seguenti funzioni: Area tecnico-produttiva; direttore dello Stabilimento Zecca, direttore del Polo Produttivo Salario; Scuola dell'Arte della Medaglia), procedendo all'analisi dei processi amministrativo-contabili ed organizzativi ed alla valutazione della loro adeguatezza. Ha altresì incontrato (1 volta per ogni anno di riferimento, compreso il 2012) i rappresentanti della società di revisione per il reciproco scambio di informazioni e dati sull'andamento della gestione aziendale ai sensi dell'art. 2409 *septies* del codice civile.

I compensi degli organi di amministrazione qui esaminati e dell'Organismo di vigilanza¹⁶ risultano dalla seguente tabella.

¹⁵ Le funzioni di controllo contabile, consistenti nella verifica trimestrale della regolare tenuta della contabilità sociale e nella verifica della corrispondenza del bilancio alle scritture contabili, sono demandate alla società di revisione nell'ambito delle incombenze previste dall'art. 2409-*ter* cod. civ.

¹⁶ Di cui si parlerà al successivo paragrafo 3.1

CdA	2009		2009		2010		2010		
	Art. 2389 c. 1		Art. 2389 c. 3		Art. 2389 c. 1		Art. 2389 c. 3		
			Fisso	Variabile			Fisso	Variabile	
Presidente	35.000	(1)			35.000	(1)	100.000		
Amministratore Delegato	18.000	(1)	417.000	(4)	18.000	(1)	0	115.000	
Consiglieri (*)	18.000			84.000	18.000		317.000	(2)	
							0	215.000	
SINDACI		2009		2010		2010			
		Art. 2402		Art. 2402					
Presidente (*)	28.000				28.000				
Sindaci (*)	23.000				23.000				
ORGANISMO DI VIGILANZA		2009		2010					
Presidente (*)	20.000	(6)			20.000				
Componenti	15.000				15.000				

Dal 18/09/2009

Dal Bilancio 2010

Dal 26/04/2010

Dal 30/09/2009 al 25/04/2010

Dal 30/09/2009 al 31/12/2009

Fino a Settembre 2009 Dott. Carpentieri - Da Ottobre 2009 Dott. Voci

Ove la carica è rivestita da dirigenti MEF, i compensi sono riversati sui capitoli 3401 e 3402 (Omnicomprendività del trattamento economico dei Dirigenti - Art. 24 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165)

2.3. La società di revisione contabile

Le funzioni di controllo contabile, consistenti nella verifica trimestrale della regolare tenuta della contabilità sociale e nella verifica della corrispondenza del bilancio alle scritture contabili, sono svolte, ai sensi dell'art. 2409-ter cod. civ e dell'art. 20 dello Statuto IPZS, da una società di revisione iscritta nel registro istituito presso il Ministero della giustizia nonché all'Albo speciale della Consob.

La su detta società, in conformità a quanto previsto dall'articolo 2409-ter del codice civile (ora articolo 14 del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39), svolge controlli nel corso dell'esercizio sulla regolare tenuta della contabilità sociale e sulla corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili.

3. L'ORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI INTERNI

3.1. L'Organismo di Vigilanza

Il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ha introdotto nell'ordinamento italiano un nuovo regime di responsabilità a carico degli enti, persone giuridiche e società, in relazione a determinate fattispecie di reato commesse a vantaggio o nell'interesse degli enti stessi.

Per l'esenzione dalla responsabilità gli enti debbono attuare modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, secondo procedure e protocolli differenziati a seconda che il reato sia commesso da soggetti in posizione apicale (art. 6 decreto legislativo cit.), ovvero da persone ad essi sottoposte (art. 7); il modello prescelto da IPZS ha contemplato l'istituzione di un apposito Organismo di vigilanza¹⁷.

Nella sua attuale composizione¹⁸, l'Organismo in parola è costituito da un organo collegiale composto dal Presidente del Collegio Sindacale, da un professionista esterno e da un dirigente della società con competenze legali, al quale non sono attribuiti incarichi operativi e che riporta direttamente ai vertici societari. I componenti dell'Organismo di vigilanza sono nominati dal Consiglio di amministrazione. Nelle proprie funzioni l'organismo è supportato da un segretario; per le attività di verifica l'organismo si avvale anche della Direzione Internal Audit. Nello svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo l'organismo può, inoltre, avvalersi del supporto delle altre funzioni interne, qualora necessario od opportuno, al fine di disporre del più elevato livello di professionalità specifica e di continuità di azione nonché di disponibilità di risorse dedicate e tecnicamente preparate nell'esercizio dell'attività cui l'organismo medesimo è tenuto.

In sintesi, all'Organismo di vigilanza è affidato il compito: di vigilare sull'osservanza e sulla efficace attuazione del Modello di organizzazione, gestione e controllo; di proporre gli eventuali aggiornamenti del Modello medesimo, in relazione sia a mutate condizioni aziendali, sia ad innovazioni normative, nonché ove si ravvisi opportuno apportare miglioramenti o modifiche; di garantire del Codice etico; di gestire le segnalazioni di violazioni, o presunte violazioni, sia del Modello di organizzazione, gestione e controllo sia del Codice etico.

¹⁷ Deliberazione adottata dal consiglio di amministrazione nella seduta del 4 febbraio 2004.

¹⁸ Deliberazione adottata dal consiglio di amministrazione nella seduta del 19 ottobre 2009.

Al fine di svolgere con obiettività e indipendenza la propria funzione, l'Organismo di vigilanza dispone di autonomi poteri di spesa sulla base di un preventivo annuale, approvato dal Consiglio di amministrazione, predisposto dall'Organismo tenendo conto del piano annuale delle attività.

Il *budget* per il funzionamento dell'organismo è stato fissato, per il 2010, in euro 11.000 (8.000 euro alla voce "corsi di formazione e convegni" e 3.000 euro per "spese di trasferta"); per il 2011 è stato deliberato lo stesso budget del 2010 (6.000 euro alla voce "corsi di formazione e convegni" e 5.000 euro per "spese generali e di trasferta"); per il primo semestre 2012 il budget di spesa prevede 5.000 euro alla voce "corsi di formazione e convegni" e 1.000 euro per "spese generali e di trasferta".

L'Organismo di vigilanza, nell'ambito della relazione annuale al Consiglio, redige un rendiconto relativo alle spese effettuate.

Nel corso del 2010 l'Organismo di vigilanza ha sostenuto spese per soli 246 euro; ciò in quanto le attività programmate sono state svolte impiegando le risorse aziendali, non si sono verificate situazioni particolari che richiedessero interventi di spesa e gli stessi membri dell'organismo non hanno effettuato alcuna trasferta. Non sono state sostenute spese nel 2011.

Si evidenzia, infine, che l'attività di revisione e aggiornamento del Modello di organizzazione, gestione e controllo della società¹⁹, inizialmente posta dall'organismo tra le attività da avviare nel corso 2010, è confluita nel più vasto progetto – elaborato da IPZS – per lo sviluppo integrato del sistema di controllo a presidio dei rischi di mancata conformità alle disposizioni normative; tale scelta ha consentito di procedere in modo sinergico nella ridefinizione delle procedure di controllo aziendali.

3.3. La Direzione *Internal Auditing*

La Direzione *Internal Auditing* opera sulla base del "Piano delle attività di Internal Auditing" che prevede lo svolgimento di una serie di interventi che possono essere distinti in :

- ❖ *Operational audit;*
- ❖ *Financial audit;*
- ❖ *Compliance audit;*
- ❖ *Follow up activities.*

¹⁹ Adottato dal consiglio di amministrazione nella seduta del 16 dicembre 2011.

Alle attività programmate nel Piano possono essere aggiunti interventi straordinari, espressamente richiesti dal Presidente e Amministratore Delegato o dal Dirigente Preposto o dal Collegio Sindacale o dall'Organismo di Vigilanza.

La Direzione *Internal Auditing* riferisce del suo operato direttamente al Consiglio d'amministrazione (ordine di servizio n. 1 del 18 ottobre 2011).

L'ordine di servizio n. 9/2011 ha delineato la nuova organizzazione della Direzione, articolata in due strutture: *Internal audit* e *Compliance*, al fine di un più efficace svolgimento delle relative attività.

Sinteticamente, nel c.d. *auditing* ricadono le attività di *operational* e di *financial audit*, mentre il secondo ambito (*compliance*) comprende le attività di *compliance audit* ed il supporto operativo all'Organismo di Vigilanza dell'Istituto.

In particolare, tra gli interventi di *operational* e *financial audit* pianificati ed effettuati nel triennio 2009-2010-2011, si citano:

- verifica della giacenza di carta filigranata e del rispetto delle condizioni contrattuali da parte delle aziende grafiche fiduciarie;
- *risk assessment* e successivo *follow up* delle società controllate dall'Istituto: Editalia S.p.A e Verres S.p.A;
- verifiche trimestrali sui processi aziendali;
- verifiche trimestrali presso i magazzini dell'Istituto;
- verifica delle giacenze di carta filigranata per la produzione di ricettari medici presso lo Stabilimento di Foggia e Bimospa S.p.A .

Inoltre, nel corso dell'ultimo anno sono state svolte altre rilevanti attività, tra le quali mette conto segnalare:

- *audit* procedura "gestione finanza-gestione crediti- recupero crediti";
- *audit* procedura "appalti sotto soglia";
- *audit* procedura "ricerca e selezione esterna del personale".

Tra le attività di *compliance audit* e di supporto allo svolgimento delle verifiche programmate dall'Organismo di Vigilanza nel 2009, si evidenziano:

- gestione dell'attività contrattuale con la Pubblica Amministrazione, italiana ed estera;
- attuazione della normativa sulla sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'art.30 del D. Lgs.81/08;
- gestione delle gare indette da IPZS.

Nel medesimo periodo sono inoltre state svolte varie attività di supporto all'Organismo di Vigilanza.

4. IL PERSONALE

4.1. Numero, distribuzione, caratteristiche e modalità di assunzione dei dipendenti.

L'organico complessivo di IPZS era pari, al 31 dicembre 2008, a 2.203 unità; alla fine dell'anno 2009 le risorse umane erano, in totale, 2.031 unità (172 in meno, corrispondente ad una diminuzione del 7,8%).

Alla fine dell'anno 2010, le medesime risorse umane dell'Istituto ammontavano a 1.737 unità, con una ulteriore riduzione di 294 unità (-14,5%) rispetto al precedente esercizio. In particolare, nel corso dell'anno 2010, sono cessati dal servizio 388 dipendenti; di essi 281 sono usciti in mobilità, ad esito del completamento del programma di uscite previsto dall'Accordo sindacale sottoscritto in sede ministeriale il 25 giugno 2009, 58 per esodi incentivati e 49 per altre motivazioni.

In particolare, l'Accordo di cui innanzi ha consentito una rilevante accelerazione del processo di contenimento dei costi e di rinnovamento del *mix* di competenze degli organici, in relazione ai processi di cambiamento in atto.

Sempre nel corso del 2010 sono state assunte 94 nuove risorse, nell'ottica di un rafforzamento dei profili professionali maggiormente necessari per le nuove esigenze di natura produttiva, gestionale ed organizzativa.

Le variazioni di organico tra il 2009 e il 2010 (compresi, oltre alle assunzioni e alle cessazioni dal servizio, i passaggi di qualifica) e la distribuzione tra le diverse sedi sono riassunte nella tabella che segue.