

	31.12.2008				31.12.2009				31.12.2010			
	dirigenti	impiegati	operai	totale	dirigenti	impiegati	operai	totale	dirigenti	impiegati	operai	totale
<b>STRUTTURE CENTRALI:</b>												
Presidenza	5	28		33	1	5		6	1	5		6
Area Internal Audit	1	4		5	1	3		4	1	5		6
Amministratore Delegato				0	3	23		26	2	21		23
Area Relaz. Ist., Immag. e Com. Arte Edi.	1	50		51	3	54		57	2	25		27
Funzione Attività Immobiliare				0					1	3		4
Area Acquisti e Affari Generali	1	51	1	53	1	47		48	1	44	12	57
Area Affari Legali e Societari	1	20		21	1	19		20	1	19		20
Area Amministrazione Finanza e Controllo	2	70		72	2	65	1	68	2	62	2	66
Area Marketing e Vendite	2	22		24	3	21		24	3	39		42
Area ICT e Business Solutions	1	87		88	1	101		102	1	160	8	169
Area Pianificazione e Business Dvlp.	4	26	2	32	4	8		12	4	6		10
Area Risorse Umane e Organizzazione	3	33	12	48	2	33	12	47	2	45		47
<i>Funzione Qualità</i>				0	1	18	1	20	1	18	1	20
Area Produzione	1	12		13	1	9		10	1	15		16
<i>Funzione Coordinamento Manutenzione Impianti e Immobili</i>	1	13		14	1	13		14	1	12		13
<i>Funzione Security Aziendale</i>		11		11		7		7		7		7
Distacchi MEF e Comandati		4	9	13		3	7	10		3	6	9
<b>TOTALE STRUTTURE CENTRALI</b>	<b>23</b>	<b>431</b>	<b>24</b>	<b>478</b>	<b>25</b>	<b>429</b>	<b>21</b>	<b>475</b>	<b>24</b>	<b>489</b>	<b>29</b>	<b>542</b>
<b>AREE PRODUTTIVE:</b>												
Polo Produttivo Salario	2	283	813	1098	2	276	719	997	1	229	505	735
Stabilimento Zecca	2	87	159	248	1	80	151	232	1	73	114	188
Stabilimento Foggia	2	140	237	379	2	131	194	327	2	103	167	272
<b>TOTALE AREE PRODUTTIVE</b>	<b>6</b>	<b>510</b>	<b>1209</b>	<b>1725</b>	<b>5</b>	<b>487</b>	<b>1064</b>	<b>1556</b>	<b>4</b>	<b>405</b>	<b>786</b>	<b>1195</b>
<b>TOTALE ORGANICO</b>	<b>29</b>	<b>941</b>	<b>1233</b>	<b>2203</b>	<b>30</b>	<b>916</b>	<b>1085</b>	<b>2031</b>	<b>28</b>	<b>894</b>	<b>815</b>	<b>1737</b>

È pertanto proseguita l'opera di razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane da parte di IPZS, tesa non solo ad un ridimensionamento degli organici, ma altresì a rafforzare, come sopra accennato, determinati profili professionali, onde adeguare la struttura al progresso tecnico in continua evoluzione.

Tale politica aziendale ha inciso con continuità anche sul costo del lavoro, in costante diminuzione nel periodo considerato, pur dopo le già marcate riduzioni del biennio precedente.

L'attività di selezione del personale è disciplinata, per gli anni in esame, da un modulo procedimentale approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 29 ottobre 2008: procedura che peraltro ha ripreso, aggiornandoli, principi e criteri già presenti nel Manuale della qualità, nel Codice etico e nel Modello di organizzazione, gestione e controllo, a suo tempo adottato in applicazione dell'art. 7 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Il modulo in questione prevede un percorso articolato per fasi successive a partire dalla richiesta rivolta al Responsabile della Funzione Personale e Organizzazione da parte dei dirigenti delle varie Unità operative (stabilimenti, aree centrali), cui segue, nell'ordine: la verifica della corrispondenza col *budget*, l'analisi delle competenze e conoscenze tecniche richieste per la posizione da coprire, la disponibilità all'interno dell'azienda di candidature in grado di coprire la posizione (in caso di esito positivo deve essere valutata la permanenza della stabilità organizzativa in relazione al cambiamento di posizione della risorsa individuata e, ove questa non sia garantita, si rielabora la ricerca della competenza interna e, occorrendo, si definisce un piano di formazione/addestramento); solo ove l'esito della selezione interna all'azienda sia negativo, si dà corso alla ricerca e valutazione di candidature esterne.

L'età media delle risorse umane alla fine del 2010 è piuttosto alta, essendo pari a 49,5 anni, ma con una riduzione di circa un anno rispetto al 2009 e di quasi due rispetto al 2008; tale dato testimonia l'effetto positivo delle misure di razionalizzazione poste in essere, quanto meno sotto tale profilo; in particolare, il 61% circa del personale ha più di 50 anni (era il 67% nel 2009), il 7% ha meno di 30 anni (5% nel 2009).

Emerge inoltre, dall'analisi della composizione degli organici, che il 67% delle risorse umane dell'Istituto ha un titolo di studio medio – alto (era il 62% nel 2009 e appena il 51% nel 2007). Anche sotto questo aspetto, dunque, il miglioramento è stato indubbio.

Il tasso di assenteismo si attesta al 13,1% nel 2010, rispetto al 13,4% del 2009 (fonte IPZS); la tipologia di assenza per malattia e ricovero ha fatto registrare negli ultimi tempi un generale contenimento<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Si tenga presente che il valore medio di riferimento, a livello nazionale, è del 19,8% nel 2009 e 21,7% nel 2010 (dati tratti dal *Conto annuale 2010* della RGS, e riferiti ad assenze retribuite e non).

Per quanto riguarda l'utilizzo del lavoro straordinario, nel corso del 2010 si è registrata un'inversione della tendenza alla riduzione registrata nel triennio precedente. L'incremento è stato determinato, per l'anno in esame, prevalentemente dalla necessità di anticipare numerose produzioni in funzione del trasferimento dei reparti produttivi dell'OCV presso la nuova sede sulla via Salaria, trasferimento avvenuto nel corso del quarto trimestre dell'anno, ed agli incrementi delle quantità di prodotto di alcune commesse strategiche per l'azienda. A tale ultimo proposito sono stati sottoscritti anche specifici accordi sindacali, volti a contenere il fenomeno sopra riferito, con assegnazioni a carattere temporaneo di personale proveniente da altre strutture.

Nel corso del 2009 e del 2010 è stata considerevole l'attività di formazione e addestramento erogata. Essa ha coinvolto 390 risorse nel 2009 e 585 nel 2010 e ha interessato diversi settori: sono stati organizzati interventi mirati alle tematiche della salute e della sicurezza in rapporto alle novità introdotte dalla normativa del D.lgs. n. 81/2008 e del D.lgs. n. 106/2009 "Nuovo testo unico sulla sicurezza"; è stato effettuato aggiornamento professionale nell'ambito delle lavorazioni grafiche; sono stati realizzati interventi di formazione manageriale attraverso la partecipazione di dipendenti a corsi specialistici, seminari e convegni.

#### **4.2. Il costo del lavoro.**

Il costo del lavoro si è attestato nel 2010 sui 104,4 milioni di euro, in diminuzione del 12,8% (-15 milioni di euro) rispetto al 2009, principalmente in considerazione della riduzione di personale verificatasi nell'anno, oltre che ad un "effetto trascinamento" delle politiche di contenimento degli organici poste in essere anche nel periodo precedente.

Il relativo ammontare è stato altresì influenzato, da un lato, dall'applicazione dell'Accordo del giugno 2009, relativo agli incrementi tabellari del valore del Premio di risultato legato alla presenza; dall'altro, dalla modifica della composizione delle risorse (che ha comportato un minor onere previdenziale, data la tendenziale riduzione dell'età media) e dall'utilizzo di tipologie contrattuali flessibili, assoggettate a minori oneri contributivi.

Nel mese di novembre 2010 sono stati elaborati i Piani incentivi e le Politiche retributive per gli anni 2011 – 2013: si tratta di strumenti finalizzati a consentire, sulla base di valutazioni delle prestazioni e verifiche del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e in una logica di equità interna e competitività esterna, una maggiore valorizzazione del patrimonio di risorse umane presenti nell'Istituto.

Il costo del lavoro, in termini di spesa annua *pro-capite* per retribuzioni, può rilevarsi dall'elaborazione che segue, che considera il dato relativo alle diverse qualifiche (fonte IPZS):

**Costo del personale 2008 - 2009 - 2010<sup>21</sup>**

QUALIFICA	ORG.MEDIO	COSTO 2008 (*)		ORG.MEDIO	COSTO 2009 (*)		COSTO 2010 (*)		
		MEDIO (€)	TOTALE (€)		MEDIO (€)	TOTALE (€)	ORG.MEDIO	MEDIO (€)	TOTALE (€)
DIRIGENTI	29	171.897	4.985.000	28	169.291	4.796.000	27	165.862	4.533.000
IMPIEGATI	941	56.725	53.378.000	943	56.811	53.577.000	888	58.079	51.545.000
OPERAI	1.233	51.642	63.675.000	1.192	51.410	61.302.000	901	53.592	48.304.000
<b>TOTALE</b>	<b>2.203</b>	<b>55.396</b>	<b>122.038.000</b>	<b>2.164</b>	<b>55.307</b>	<b>119.675.000</b>	<b>1.816</b>	<b>57.474</b>	<b>104.382.000</b>

(\*) Bilancio

**N.B.:** I costi sopra rappresentati distribuiti per qualifica contrattuale e comprendono: retribuzioni per prestazioni ordinarie, straordinari, indennità (maggiorazioni per prestazioni in turno e per lavorazioni carte valori), accantonamenti per mensilità aggiuntive (tredicesima, quattordicesima), accantonamenti per ferie maturate e non godute, accantonamenti per premi aziendali, oneri previdenziali e assicurativi (INPS, INPDAP, INAIL), accantonamenti per trattamento di fine rapporto (TFR) e rivalutazione di legge, fondi pensione, assicurazione malattia e rimborsi.

<sup>21</sup> Il decremento del costo complessivo del lavoro negli anni considerati tiene conto degli effetti contrapposti del contenimento degli organici, della riduzione del tasso di rivalutazione del TFR, dell'applicazione del rinnovato CCNL grafici e della modificazione dei criteri di fruizione del beneficio della decontribuzione sul premio aziendale, oltre la normale dinamica salariale.

Un confronto delle retribuzioni medie annue risultanti dalla tabella che precede, con quelle rilevate dalle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti per i diversi comparti del pubblico impiego nella recentissima *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*<sup>22</sup>, presenta valori complessivi equiparabili, sia pur tendenzialmente (data la difficoltà di comparare stipendi caratterizzati da componenti retributive anche molto diverse tra di loro).

Con riferimento, ad esempio, alla dirigenza di IPZS, il dato medio della retribuzione *pro-capite* per il 2010 è di euro 165.862 (compresi però gli accantonamenti per mensilità aggiuntive, per ferie non godute e per premi aziendali, oneri previdenziali e assicurativi, fondi pensione, assicurazione malattia e rimborsi), mentre quello relativo ai comparti dell'impiego pubblico, sempre per l'anno 2010, risulta solo apparentemente più basso, giacché comprende la sola spesa per voci stipendiali e competenze accessorie<sup>23</sup>: v. ad es. i valori relativi alla dirigenza del comparto Ministeri, pari a 100.931 euro, alle Agenzie fiscali (136.058 euro), all'Università (143.556 euro per i direttori amministrativi), alla dirigenza degli enti pubblici non economici (144.472 euro). Analoghe considerazioni, *mutatis mutandis*, valgono per tutte le altre qualifiche.

#### **4.3. Consulenze ed incarichi professionali.**

L'attuale disciplina del conferimento di incarichi presso l'Istituto è in linea con i principi normativi generali in materia (art 7, comma 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e succ. mod.): è prevista la possibilità di ricorrere all'affidamento a soggetti esterni esclusivamente per acquisire prestazioni professionali qualificate, con riferimento a un periodo determinato, per affrontare problematiche di particolare complessità o urgenza individuate dalle singole strutture, che non possano essere adeguatamente o tempestivamente risolte avvalendosi delle professionalità interne.

Con riferimento agli incarichi conferiti nel biennio di riferimento (2009-2010), risulta trattarsi, in prevalenza, di consulenze in campo legale.

In totale, l'ammontare della spesa è stata per il 2009 di euro 1.763.754 e per il 2010 di euro 2.202.053: trattasi di importi ragguardevoli, che giustificherebbero un attento monitoraggio del fenomeno.

<sup>22</sup> Di cui alla deliberazione n. 13/CONTR del 14 maggio 2012.

<sup>23</sup> Cfr. le specificazioni riportate, in particolare, a pag. 59 del *Conto annuale*.

Si segnala, in tal senso, la recente diffusione a tutti i direttori, da parte del nuovo presidente/AD, di un'apposita direttiva in materia<sup>24</sup>. Tale direttiva, in particolare, ricorda che "... l'uso prioritario delle strutture organizzative e delle risorse umane già a disposizione di IPZS si pone come canone fondamentale del principio del buon andamento dell'azione amministrativa: ogni Direzione deve provvedere direttamente all'espletamento dei compiti ad essa affidati avvalendosi dei soggetti stabilmente assegnati alle proprie strutture, mentre non può, tendenzialmente, affidare le funzioni di competenza a soggetti estranei al proprio apparato. Non è pertanto consentito ricorrere all'affidamento di un incarico esterno di consulenza, studio o ricerca se non per un'esigenza da qualificarsi eccezionale, imprevedibile o straordinaria, tale da non poter essere soddisfatta con mezzi e competenze professionali interne".

La nota in esame non ha mancato di riepilogare gli approdi giurisprudenziali della Corte dei conti in sede di giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, in ordine alla legittimità degli incarichi e delle consulenze; principi ai quali i dirigenti dell'Istituto sono stati chiamati ad attenersi rigorosamente.

Le su dette, più severe regole in materia dovrebbero garantire, già nell'immediato futuro, un contenimento e una razionalizzazione del ricorso a professionalità esterne. A tale ultimo fine, è peraltro evidente la necessità di tenere sotto stretta osservazione i relativi andamenti.

---

<sup>24</sup> Circolare n. 45 del 15 settembre 2011

## 5. PRODOTTI E CLIENTI. L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

### 5.1. Principali prodotti e clienti di IPZS

Il fatturato complessivo dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato si è attestato nell'anno 2009 a circa 436 milioni e nel 2010 a circa 405 milioni di euro.

Al netto del materiale elettorale, il fatturato è stato sostanzialmente stabile, poiché il calo nell'anno 2010 è imputabile sostanzialmente a tale categoria di prodotti: la presenza di ben tre elezioni elettorali nel 2009 ha infatti generato una produzione di materiale elettorale pari ad oltre 40 milioni di euro, che nel 2010 si è ridotto di ben 32 milioni.

Più in particolare, per quel che riguarda l'andamento dei principali prodotti:

- Il passaporto è il prodotto che presenta la maggior crescita, passando dai 34 milioni di euro del 2009 ai circa 58 milioni di euro del 2010; tali risultati sono da attribuire al lancio del passaporto biometrico nel maggio 2010;
- Il fatturato del corso legale (Zecca), del permesso di soggiorno elettronico, del PSE minori, dei bollini farmaceutici, dei ricettari medici e dei tasselli tabacchi è sostanzialmente stabile negli anni di riferimento;
- I prodotti su cui si è verificata una diminuzione di fatturato sono le targhe, i contrassegni e la gazzetta ufficiale:
  1. Il prodotto targhe nel 2009 ha beneficiato degli effetti positivi degli incentivi statali del mercato auto fatturando complessivamente oltre 70 milioni di euro, mentre nel 2010 la congiuntura economica e la crisi del mercato dell'auto ha fatto diminuire le immatricolazioni ed il fatturato si è attestato a circa 60 milioni di euro;
  2. I contrassegni risentono di un calo della domanda degli alcolici mentre la fascetta vino è in leggera crescita. Complessivamente si registra un calo di fatturato che passa dai 15 milioni di euro del 2009 ai 12 milioni del 2010;
  3. Sulla gazzetta ufficiale si riscontra un leggero calo sia delle inserzioni, dovuto alla congiuntura economica, che della vendita degli abbonamenti cartacei per la diffusione dell'*online*; complessivamente il fatturato è sceso dai 41 milioni di euro del 2009 ai 37 milioni di euro del 2010.

L'attività commerciale nel 2010 ha avuto l'obiettivo affermare il ruolo dell'Istituto come *partner* privilegiato della Pubblica amministrazione e di sviluppare un'offerta con un elevato contenuto tecnico, che consenta di far crescere il livello di



servizio erogato e la qualità percepita dai cittadini. Tale politica commerciale nel caso del passaporto ha consentito di erogare un prodotto di maggior qualità e sicurezza ed al contempo di abbassare il prezzo sostenuto dal cittadino. Il lavoro svolto in ambito Ministero degli Affari Esteri e Ministero dell'Interno ha consentito lo sviluppo di ulteriori servizi, quali l'*Agenda Passaporto*.<sup>25</sup>

Relativamente al permesso di soggiorno è stato avviato il Gruppo di Lavoro composto dal Ministero dell'Interno e da DigitPA per lo sviluppo di requisiti tecnici di maggior sicurezza del nuovo permesso di soggiorno, in produzione dal 2011. Per il segmento di sicurezza e tracciabilità sono state sviluppate soluzioni che mirano al contrasto della contraffazione.

Per l'Amministrazione autonoma Monopoli di Stato è stato sviluppato il nuovo tassello tabacchi con un notevole *upgrade* di sicurezza e tecnologico, grazie all'utilizzo di vernici di sicurezza e un sistema informativo che gestisce tramite *database* la numerazione e la tracciatura del tassello.

Tale soluzione è stata adottata anche per lo sviluppo della nuova fascetta vini, che avrà caratteristiche di maggiore sicurezza sia per l'utilizzo di inchiostri speciali che attraverso l'implementazione di un sistema informativo che gestisce tramite *database* la numerazione e la tracciatura della fascetta. Inoltre è stato predisposto un sistema di gestione degli ordini, che consentirà di ottimizzare i tempi e dunque gli stessi costi per gli attori coinvolti: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero delle Finanze, IPZS e Consorzi vinicoli.

## **5.2. Segue. Problematiche insorte per alcuni prodotti**

In merito alla produzione dei **contrassegni vini a D.O.**, l'Istituto ha predisposto una reingegnerizzazione del relativo processo, in un contesto nel quale sono notevolmente aumentate le quantità richieste, con conseguente innalzamento della richiesta di contrassegni, che ha avuto impatto negativo sui tempi medi di produzione e consegna. Sono state, pertanto, avviate azioni di recupero volte ad assicurare la consegna dei contrassegni a tutti i Consorzi, seppure in quantità in un primo tempo ridotte, oltre al rafforzamento delle attività di controllo nel processo produttivo.

---

<sup>25</sup> L'"Agenda Passaporto" è un nuovo servizio, totalmente gratuito, messo a disposizione dei cittadini, che aiuterà nel disbrigo di tutte le incombenze riguardanti la richiesta del nuovo passaporto biometrico, obbligatorio dal maggio 2010. Si tratta, in sostanza, di un sistema che consente di registrarsi e presentare, direttamente via *web*, la domanda per ottenere il passaporto, prenotando contestualmente l'appuntamento presso l'Ufficio Passaporti della Questura o dei Commissariati P.S., per la rilevazione delle impronte digitali. I cittadini possono accedere e registrarsi direttamente sul sito <https://www.passaportonline.poliziadistato.it>.

Per quanto riguarda, invece, i **ricettari medici**, la produzione ha registrato nei primi mesi dell'anno 2012 un ritardo che ha interessato principalmente le regioni Campania, Lazio e Sicilia, ritardo riconducibile fondamentalmente al trasferimento del sito produttivo. I ritardi hanno generato un generale aumento dei fabbisogni, che ha ulteriormente reso difficoltoso il soddisfacimento della domanda.

Le azioni correttive poste in essere da IPZS sono consistite nell'aumentare il budget 2012 da 9 milioni a 9,7 milioni di ricettari per completare il fabbisogno, oltre a programmare dal mese di maggio una produzione continua, estesa anche alle giornate di sabato e domenica al fine di massimizzare i volumi produttivi. A fine giugno si prevede l'avvio di una nuova modalità di gestione degli ordini e delle consegne di ricettari medici per il 2013. A novembre prossimo l'Istituto, in funzione delle capacità produttive e delle esigenze dei clienti, comunicherà il Piano Nazionale per i ricettari medici, indicando le consegne di ricettari previste per il prossimo anno.

Per i **bollini farmaceutici** il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, nella seduta del 10 giugno 2010, in conformità a quanto disposto dall'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture con deliberazione n. 26/2009, ha autorizzato l'indizione di una gara comunitaria ai sensi del D.lgs. n. 163/2006, nella forma della procedura ristretta, per l'affidamento della fornitura - suddivisa in tre lotti - di 5,2 miliardi di bollini farmaceutici autoadesivi per la durata di 48 mesi e per un importo complessivo dell'appalto stimato in € 78.800.000,00, Iva esclusa<sup>26</sup>. All'esito della procedura, il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 14 settembre 2011 ha autorizzato l'aggiudicazione definitiva. Una delle ditte escluse ha proposto ricorso al TAR Lazio per l'annullamento, previa sospensiva, dell'aggiudicazione del Lotto 2; il TAR adito ha tuttavia respinto la domanda cautelare; ad oggi non risulta fissata la data dell'udienza di merito.

Per quanto riguarda i dati relativi alla produzione dei bollini, nel corso del 2011 la stessa si è assestata intorno a 2.430 milioni di bollini, dei quali 430 milioni sono stati stampati dall'Istituto per il tramite della propria controllata Bimospa, mentre la restante produzione pari a circa 2 miliardi è stata effettuata dai sette etichettifici ai quali l'Istituto affidava convenzionalmente la stampa. Da gennaio 2012, formalizzato l'atto di fusione per incorporazione della società Bimospa, l'Istituto ha proseguito la produzione di bollini, con l'obiettivo di arrivare entro il 2016 all'internalizzazione di tutto il fabbisogno annuo di circa 2,2/2,5 miliardi.

<sup>26</sup> V. in proposito anche il paragrafo successivo.

Nel frattempo, tuttavia, i volumi di produzione nei primi mesi del 2012 hanno subito un notevole rallentamento: al 15 maggio 2012 sono stati infatti prodotti circa 120 milioni di bollini, contro i circa 212 milioni consegnati da Bimospa nello stesso periodo dell'anno precedente. Ciò sia a causa di fattori organizzativi (integrazione del personale ex-Bimospa con IPZS), che tecnici, legati all'inefficienza di nuove macchine stampanti acquistate.

Tale ritardo nella produzione ha conseguentemente generato un ritardo medio di 13 giorni delle consegne previste per i primi mesi del 2012.

Il piano di recupero messo in atto dall'Istituto prevede una procedura di controllo più stringente per la gestione di eventuali criticità degli ordini rispetto alla loro data di scadenza; i volumi degli ordini presi in carico saranno quindi regolati in base alla auspicabile crescita progressiva della produzione attesa all'esito della risoluzione dei correlati problemi tecnici.

Nelle more e fino al raggiungimento della produttività di progetto verranno utilizzati maggiormente i contratti in essere con gli etichettifici aggiudicatari, di assegnando anticipatamente - laddove necessario - una quota-parte del 20% contrattualmente previsto.

### **5.3. L'Attività contrattuale**

Con specifico riferimento all'attività contrattuale, i precedenti referti di questa Corte dei conti avevano più volte posto in rilievo un ricorso eccessivo, da parte di IPZS, alle procedure negoziate per l'approvvigionamento di beni e servizi; ciò non senza precisare come tale prassi non potesse essere ritenuta in linea con la sostanziale natura di organismo di diritto pubblico dell'Istituto il quale, in via generale, è tenuto ad avvalersi, per la scelta dei contraenti, delle procedure di evidenza pubblica, a meno che non ricorrano le condizioni eccezionali, specificamente e tassativamente previste dalla legge, che consentono di non far luogo alle procedure medesime. Ciò è tanto più vero oggi, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2010, che ha recepito la Direttiva servizi, e di cui s'è fatto cenno innanzi<sup>27</sup>.

Gli esercizi 2009 e 2010 in esame presentano una situazione leggermente migliorata in proposito; si registra infatti, come meglio precisato tra breve, un certo incremento percentuale del numero di ordini complessivamente soddisfatti attraverso procedure ad evidenza pubblica.

<sup>27</sup> V. il capitolo 1.2

Può peraltro osservarsi, sul punto, che la natura di molte delle attività svolte da IPZS è tale da giustificare ampiamente il mancato esperimento di gare, per motivi di esclusiva o per effettive ragioni tecniche: quali, ad es., le riparazioni o i ricambi su macchinari ad altissimo contenuto tecnologico o i processi produttivi su cui insistono privative industrialmente tutelate; ciò senza dimenticare che le produzioni di valori, contrassegni, tessere e documenti identificativi involgono interessi pubblici irrinunciabili, e che non sempre consentono una programmazione collegabile ad ordinari cicli produttivi: l'impresa è spesso chiamata a soddisfare con immediatezza richieste specifiche e non prevedibili delle varie Amministrazioni pubbliche, con la corrispondente esigenza di tenere disponibili e di pronto impiego, con continuità, organizzazione tecnica, mezzi e risorse umane.

Ciò, naturalmente, non esclude che per una restante parte degli ordinativi (non certo trascurabile) il ricorso a procedure selettive ad evidenza pubblica si ponga come modalità ordinaria e doverosa di scelta del contraente.

Le stesse Autorità di regolamentazione, del resto, non hanno mancato di intervenire, in passato, in ordine a taluni episodi di (ritenuta) non corretta gestione dell'attività negoziale da parte dell'Istituto. Si ricorda, in particolare, la vicenda del rinnovo del contratto per la fornitura di bollini farmaceutici che aveva comportato già nel 2004 una segnalazione al Ministro della salute da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, n. 3154 del 16.11.2004, nella quale si lamentava appunto che *"... il mancato ricorso a procedure di evidenza pubblica ha determinato la cristallizzazione delle forniture in capo alle stesse imprese a partire dal 1990 ad oggi"*. Successivamente, anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con deliberazione n. 26 del 20 aprile 2009, in merito alla medesima categoria di forniture, rilevava la violazione delle procedure di evidenza pubblica stabilite dalla vigente normativa, richiamando quindi l'Istituto ad attenersi, per l'avvenire, ai principi normativi di concorrenza e di *par condicio* degli operatori del settore di riferimento, ponendo in essere adeguate procedure concorrenziali<sup>28</sup>.

Va detto che tali indicazioni sono state tenute presenti dall'Istituto, che in tempi più recenti ha gestito le procedure in questione tramite ricorso all'evidenza pubblica<sup>29</sup>.

Altra vicenda oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata, nel novembre 2011, quella dell'affidamento a

<sup>28</sup> La vicenda dei bollini farmaceutici è stata anche oggetto di varie interrogazioni parlamentari: si citano, ad es., le interrogazioni AC n. 4-13761 del 2.11.2011; AC n. 4-13784 del 3.11.2011 e AC n. 5-05664 del 7.11.2011.

<sup>29</sup> V, ad es., il bando pubblicato sulla Gazzetta ufficiale UE del 24.2.2001, con cui è stata indetta procedura ristretta per l'affidamento della fornitura bollini farmaceutici.

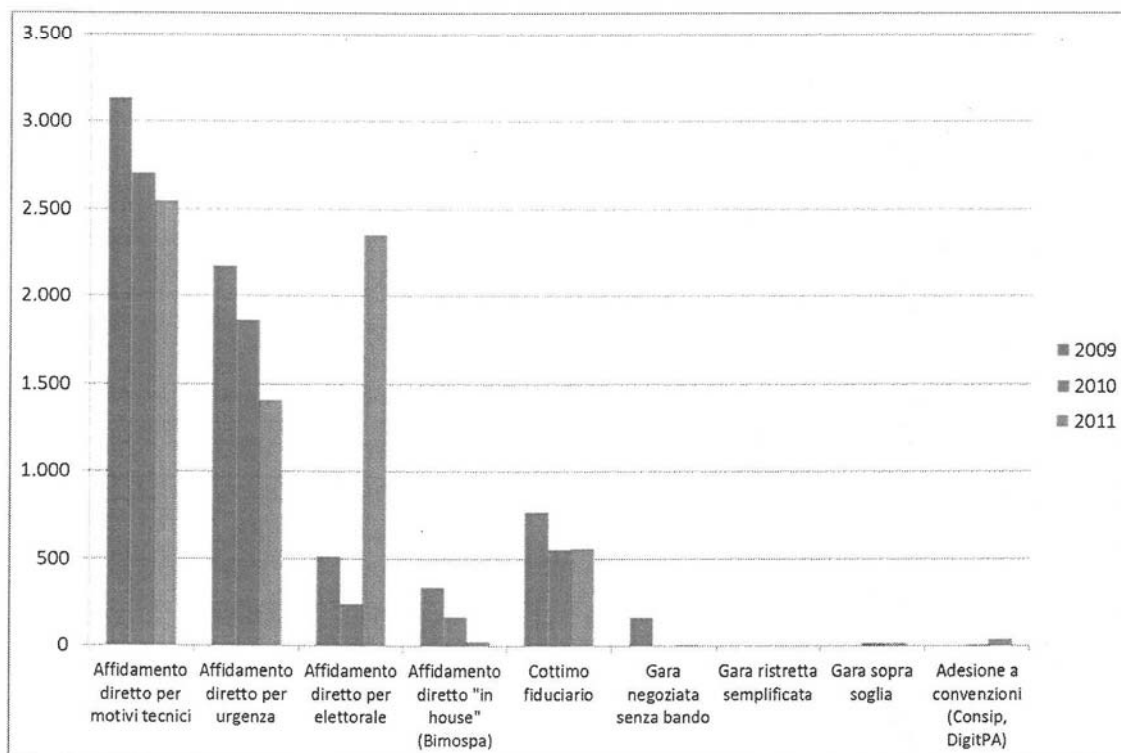
Telecom Italia SpA del servizio di diffusione *on-line* della Gazzetta ufficiale<sup>30</sup>; vicenda chiusasi peraltro positivamente, a quanto consta, a seguito dei chiarimenti forniti da IPZS all'Autorità.

Nella seguente tabella sono riportati il numero e l'importo degli ordini e contratti emessi dall'Istituto nel triennio 2009-2010-2011:

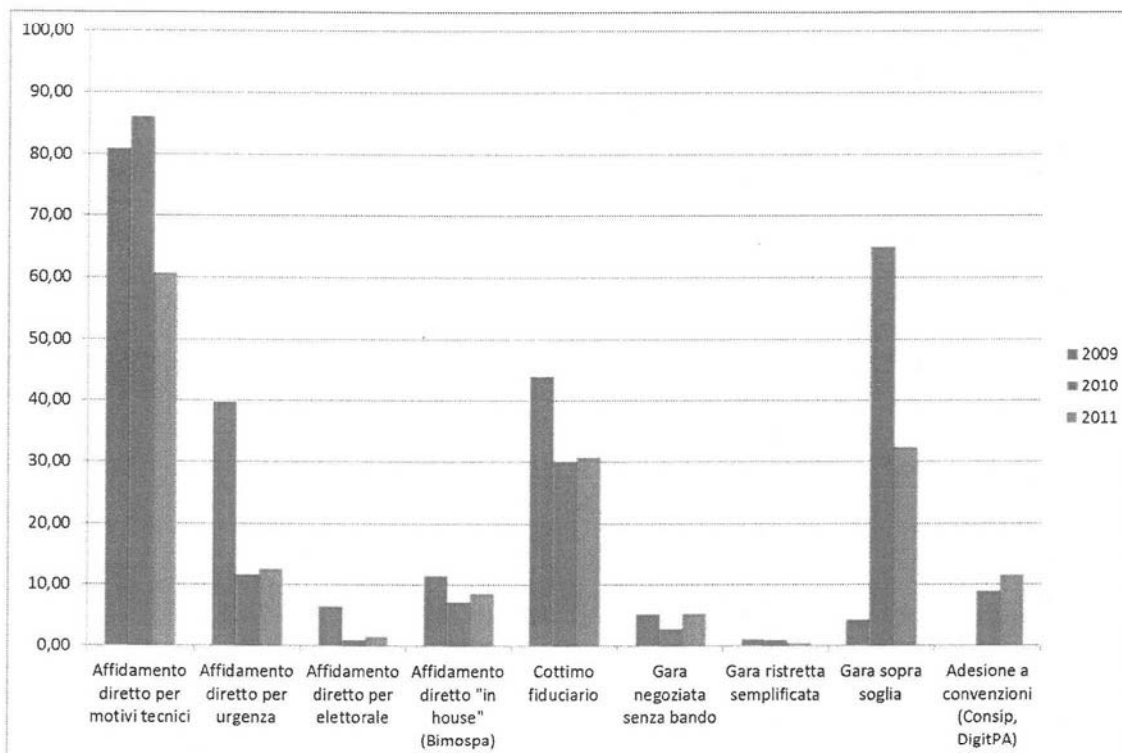
	<i>n. ordini/contratti emessi</i>			<i>importo in milioni di Euro</i>		
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Affidamento diretto per motivi tecnici	3.130	2.706	2.548	80,95	86,10	60,72
Affidamento diretto per urgenza	2.168	1.867	1.403	39,66	11,66	12,50
Affidamento diretto per elettorale	514	240	2.350	6,49	1,09	1,50
Affidamento diretto (Bimospa)	333	164	24	11,46	7,32	8,60
Cottimo fiduciario	769	555	560	44,10	30,23	30,78
Gara negoziata senza bando	160	5	9	5,26	2,85	5,31
Gara ristretta semplificata	4	3	1	1,07	1,10	0,50
Gara sopra soglia	2	17	15	4,25	64,98	32,42
Adesione a convenzioni (Consip, DigitPA)	0	8	36	0	8,97	11,57
<b>Totale</b>	<b>7.080</b>	<b>5.565</b>	<b>6.946</b>	<b>193,24</b>	<b>214,30</b>	<b>163,89</b>

Come meglio mostrato nei grafici di seguito riportati, si evidenzia – come sopra si accennava - una diminuzione delle situazioni in cui ricorrono motivi tecnici, nonché una riduzione dell'utilizzo della motivazione di urgenza, ancora più marcata in termini di importo nel biennio 2009-2010.

<sup>30</sup> Cfr. lettera AGCOM n. 64710 del 9.11.2011

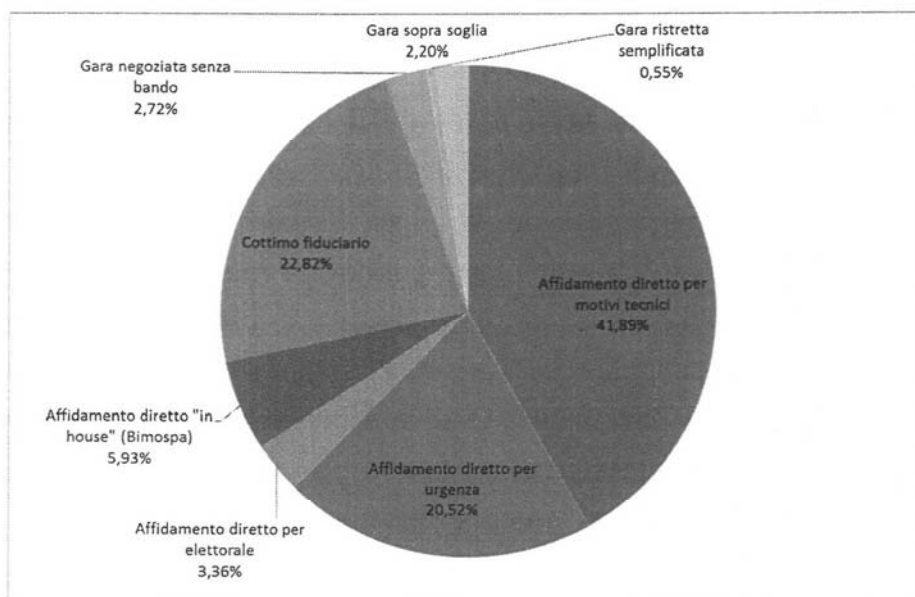


numero ordini/contratti emessi nel triennio 2009-2010-2011

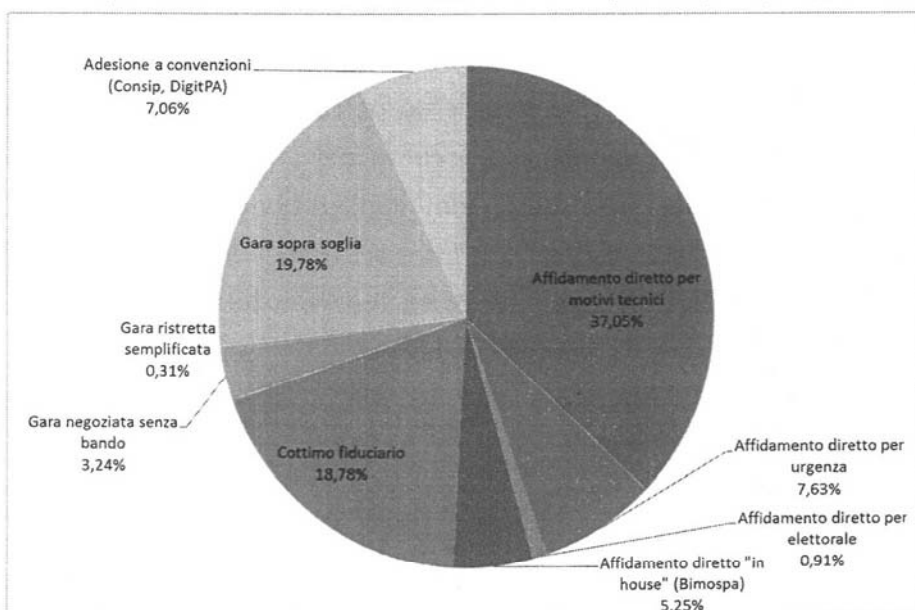


importo ordini/contratti emessi nel triennio 2009-2010-2011 in milioni di Euro

La riduzione degli affidamenti diretti ha comportato un incremento delle gare, maggiormente evidente in termini di importo piuttosto che di numero di ordini e contratti emessi, in quanto è stata affrontata per prima la spesa relativa a settori strategici con importi medio alti (bollini farmaceutici, alluminio per targhe, tondelli per monete, servizi di vigilanza, servizi di pulizia, sviluppo e manutenzione SAP, carte valori, trasporto valori, etc.); in particolare dai seguenti grafici è evidente come il peso, in termini di importo, degli acquisti tramite gara sia passato da circa il 28% nel 2009 a quasi il 50% nel 2011.



*importo ordini e contratti emessi nel 2009 ripartito per tipologia*



*importo ordini e contratti emessi nel 2011 ripartito per tipologia*

I dati sopra esposti evidenziano, comunque, la necessità di ulteriori approfondimenti, anche d'intesa con le amministrazioni ed i soggetti committenti, allo scopo di ulteriormente ridurre la frequenza dei casi di ricorso non giustificato ad affidamenti diretti per ragioni d'urgenza; allo stesso modo, potrebbe essere avviata una riflessione più puntuale in ordine alle situazioni in cui ricorrono obiettivi diritti di esclusiva o motivi tecnici, legittimanti l'affidamento diretto.

Di tale necessità il *management* dell'Istituto ha preso atto, avendo infatti avuto cura di indicare, al riguardo, le *"Iniziative assunte in riferimento alle osservazioni formulate dalle considerazioni conclusive di cui al referto degli anni 2007 - 2008"* di questa Corte dei conti <sup>31</sup>.

Sono in particolare descritte, a pag. 9 del documento su detto, le iniziative poste in essere, nell'ambito di IPZS, in tema di acquisti, *"... con avvio delle attività di pianificazione dei fabbisogni e della committenza. Lancio politiche di multi sourcing (per categorie finora approvvigionate da singoli fornitori) e ricorso a gare europee su gruppi merci strategici, con la prima gara lanciata nel mese di marzo 2010 e 13 gare avviate complessivamente nell'anno (già concluse o in conclusione nei prossimi mesi) per indirizzare la precedente concentrazione di fornitori su componenti e prodotti"*.

Di tale nuova linea programmatica sono dimostrazione, del resto, i dati di cui alle tabelle innanzi riportate, maggiormente confortanti in proposito rispetto agli anni trascorsi.

Con riferimento all'altro aspetto, riguardante la necessità di una maggiore programmazione delle attività svolte nei confronti della p.a., era stato predisposto dall'amministrazione, nel mese di Aprile 2010, uno schema unico di "Contratto di Servizio", comprensivo del nuovo pacchetto normativo e degli allegati attuativi, finalizzato a disciplinare tutte le attività svolte dal Poligrafico nei confronti della Pubblica amministrazione <sup>32</sup>. Tale strumento potrebbe generare significativi vantaggi per il Poligrafico e per i numerosi interlocutori nell'ambito pubblico, sia in termini di responsabilizzazione sui risultati, con introduzione di logiche prestazionali nell'erogazione dei servizi, rispetto al criterio attuale di copertura dei costi, sia in termini di trasparenza e chiarezza sulle condizioni contrattuali, sia, infine, per quel che riguarda la certezza e stabilità del quadro normativo.

<sup>31</sup> Si tratta di un documento del 1° marzo 2011, che sostanzialmente riproduce e sintetizza la *"Relazione sulle attività svolte nel primo anno di attuazione del Piano Industriale 2010-2012"*, approvata dal CdA nel novembre 2010.

<sup>32</sup> V. pag. 6 del medesimo documento del 1° marzo 2011, su ricordato.