

PREMESSA

La presente relazione riguarda il controllo sulla gestione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. negli esercizi 2011 e 2012, eseguito con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259¹.

L'esame dei dati di bilancio, quali atti rappresentativi della complessiva situazione finanziaria rispettivamente al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012, viene, come di consueto, integrato con l'esposizione dei fatti gestionali più significativi intervenuti fino a data corrente.

¹ Sugli esercizi 2009 e 2010 la Corte dei conti ha riferito al Parlamento con relazione discussa e deliberata dalla Sezione del controllo sugli enti nell'adunanza del 17 luglio 2012 (determinazione 19 luglio 2012, n. 74/2012, in Atti Parlamentari XVI Legislatura - Camera dei deputati - Doc. XV, n. 459).

1. PROFILI ORDINAMENTALI. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

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 1978².

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

L'Istituto si occupa delle pubblicazioni ufficiali dello Stato, tra cui la Gazzetta Ufficiale, della coniazione delle monete, attraverso la Sezione Zecca, nonché 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 (es. www.normattiva.it) e banche dati.

1.2. I rapporti tra IPZS e il MEF, azionista unico

Nei suoi precedenti referti questa Corte ha più volte evidenziato il peculiare assetto dei rapporti tra IPZS S.p.A. e Ministero dell'economia e delle finanze, suo azionista unico, esprimendo nel contempo l'avviso che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato fosse da ritenere, nella sostanza, una società *in house providing*; circostanza quest'ultima che – sempre secondo i referti di questa Corte – vale a giustificare l'affidamento a IPZS di commesse da parte della pubblica amministrazione, direttamente e con esonero dalle procedure di evidenza pubblica. Veniva peraltro rilevato 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 la SpA e l'Amministrazione dello Stato. È stato anche posto in rilievo come i rapporti tra la società IPZS e il Ministero azionista unico siano condizionati, in realtà, dalla natura e dalle stesse caratteristiche della società, quali risultanti dalla normativa statutaria e più in generale dalla regolamentazione organizzativa vigente; quest'ultima, infatti, non è stata aggiornata

² La Zecca italiana, già Zecca dello Stato Pontificio fino al 1870, poi Zecca del Regno d'Italia, era stata inaugurata il 27 dicembre 1911 da re Vittorio Emanuele III nella sede di via Principe Umberto a Roma.

al fine di renderla maggiormente coerente con le evoluzioni della normativa e delle posizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia, puntualmente richiamata nei referti di cui innanzi³.

In effetti, come è stato del resto ampiamente evidenziato nelle passate Relazioni, 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, etc.) coinvolge interessi primari dello Stato-comunità, dalla sicurezza alla tutela della salute, dall'anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti per essenziali attività di vigilanza e controllo: funzioni di cui l'Istituto è tuttora titolare in esclusiva e svolge in regime di monopolio legale sotto la sua diretta responsabilità. Tutte queste produzioni, che mantengono natura industriale, costituiscono d'altro canto 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'impresa⁴.

1.3. Segue. 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 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 SOGEI⁵), 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

³ Vedasi, in particolare, il paragrafo 1.2. dell'ultimo referto, di cui alla determinazione n. 74/2012, cit.

⁴ Esemplare, in proposito, è la recentissima (e non ancora conclusa) vicenda del contenzioso tra IPZS e Lottomatica, di cui si dirà più diffusamente al successivo capitolo 7).

⁵ 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 *on-line* 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.

*relativi atti di indirizzo strategico, senza applicazione dell'art. 2383, comma 3, del codice civile*⁶.

L'atto di indirizzo strategico avrebbe dovuto rappresentare, nell'intento del legislatore dell'epoca, 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 seguenti criteri direttivi:

- 1) IPZS è chiamato a svolgere il ruolo di *"soggetto di riferimento del processo di convergenza possibilmente in un unico supporto dei diversi documenti elettronici detenuti dal cittadino"*; la società dovrà comunque operare raccordandosi *"col Ministero (dell'economia e delle finanze), le altre Amministrazioni competenti e SOGEI"*. Spunta la possibilità di un polo pubblico tecnologico che, pur costringendo a rivedere *ab initio* progetti da tempo avviati (il progetto della carta di identità elettronica risale a dieci anni fa), potrebbe finalmente imboccare una strada non più in salita, alla condizione, innanzitutto, che il coordinamento tra le varie Amministrazioni coinvolte consenta di individuare con sollecitudine i servizi da includere nell'unico supporto *"possibilmente"* previsto;
- 2) nel rispetto della normativa in materia di appalti IPZS può svolgere attività strumentali anche per il tramite di società controllate e soggetti terzi, previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze *"limitatamente alla produzione e fornitura di bollini farmaceutici, alla produzione e fornitura della carta, degli stampati e delle pubblicazioni, anche su supporti informatici, dei prodotti cartotecnici"*. L'ottica è indubbiamente quella di salvaguardare il ruolo strategico finora svolto dall'Istituto;
- 3) IPZS continuerà a svolgere le attività concernenti produzioni destinate alla Pubblica Amministrazione, prive *"di specifici criteri di qualità e di sicurezza"*, nel rigoroso

⁶ 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 e' 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".

rispetto della normativa interna e comunitaria sulla concorrenza: si intende, in prospettiva, favorire il processo "di una eventuale apertura al mercato del capitale della società";

- 4) nel Piano industriale, da presentare al Ministero entro 120 giorni, dovranno porsi in evidenza le iniziative "*propedeutiche alla privatizzazione*"; andrà pure allegato uno schema di contratto di servizio, nel quale siano esposte le modalità "*volte alla risoluzione delle attuali criticità anche di carattere finanziario in relazione alle attività svolte*";
- 5) è, infine, imposto l'obbligo di tenuta della contabilità separata per le produzioni di cui al n. 3) destinate alla Pubblica Amministrazione, ma prive di specifici criteri di qualità e di sicurezza: trattandosi di produzioni non assistite da privativa di legge, e considerata altresì la finalità della disposizione, l'obbligo della contabilità separata, anche se non detto espressamente, non può non estendersi anche alle produzioni per il mercato, dovendosi tuttavia ritenere che la quota di fornitura alla Pubblica Amministrazione vada comunque evidenziata.

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 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 legge 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 IPZS⁷.

⁷ 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,

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, in particolare, ha previsto che Sogei S.p.a e IPZS S.p.a si avvalgano di un'apposita società, anche di nuova costituzione, alla quale conferire le risorse umane, strumentali e finanziarie per la realizzazione del progetto di emissione della carta d'identità elettronica e del documento unificato; i diritti dell'azionista relativi alla nomina degli organi di amministrazione e controllo della nuova società saranno esercitati in base alle indicazioni del Ministro dell'interno d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. Sono stati comunque fatti salvi i compiti e le funzioni che già esercitano Sogei S.p.a e l'IPZS S.p.a., non compresi nell'atto di indirizzo.

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 tuttavia negato il visto e la conseguente registrazione del decreto⁸.

In particolare, la delibera ha ritenuto l'illegittimità del provvedimento in esame, nella parte in cui il Ministro dispone che il progetto del documento unificato sia realizzato da una terza società, alla quale conferire le risorse umane, strumentali e finanziarie allo scopo assegnate a Sogei S.p.a. e a IPZS S.p.a.⁹. Sotto altro profilo, prosegue la delibera n. 25/2011, l'avvalersi di una nuova società non potrebbe non determinare il sorgere di nuovi e maggiori oneri che, seppur indirettamente, sarebbero destinati ad avere effetti sul bilancio dell'azionista unico statale.

La parziale, mancata entrata in vigore dell'Atto di indirizzo, non sostituito da altro provvedimento analogo, ha comportato evidentemente l'impossibilità di dar luogo alla nascita della *newco* ivi prevista per la realizzazione del progetto della CIE.

entro il richiamato termine, alle previsioni di cui al comma 12, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁸ La vicenda è stata diffusamente trattata nel precedente referto di questa Corte.

⁹ Ha ritenuto infatti la Sezione che, in assenza di un'espressa previsione di legge in tal senso, l'indicazione del Ministro alle due società vigilate, di ricorrere ad una terza società per la realizzazione del progetto, esorbiti dalla fattispecie normativa prevista dall'art. 10, comma 4 del D.L. n. 70/2011, andando ben oltre un intervento di riorganizzazione delle funzioni e dei compiti che in materia già esercitano, in forza di norme di legge non abrogate, Sogei e IPZS. La necessità di creare una sinergia tra i soggetti incaricati di realizzare il documento elettronico unificato, prosegue la Sezione del controllo, comprende certamente interventi di adeguamento dell'organizzazione interna delle due Società controllate, ma non può spingersi sino alla previsione del ricorso ad una terza società, anche di nuova costituzione, per svolgere i compiti in materia affidati dalla legge alle due società controllate.

L'Atto di indirizzo del 2011 ha avuto invece attuazione per quel che riguarda il rinnovo degli organi societari, che lo stesso art. 10, comma 4 del d.l. n. 70/2011, cit., prevedeva avvenisse entro 45 giorni dall'adozione dell'Atto di indirizzo. Sotto tale profilo 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 assegnato 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 sindacale¹⁰.

1.4. I recenti interventi normativi "anticrisi".

Una sia pur parziale risposta alla declaratoria di illegittimità (e mancata registrazione) dell'Atto di indirizzo del 2011, è stata fornita dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*".

L'art. 1, comma 2 di tale provvedimento normativo provvede, infatti, a modificare l'art. 10 del decreto-legge n. 70/2011, convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106, il cui comma 3 prevede ora l'adozione di appositi provvedimenti governativi finalizzati a realizzare, anche progressivamente, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, l'ampliamento delle possibili utilizzazioni della carta d'identità elettronica anche in relazione all'unificazione di essa con la tessera sanitaria, nonché per il rilascio gratuito del documento unificato. La norma stabilisce, inoltre, che le modalità tecniche di produzione, distribuzione gestione e supporto all'utilizzo del documento unificato vengano stabilite entro sei mesi con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e, limitatamente ai profili sanitari, con il Ministro della salute¹¹. Vengono anche individuate risorse aggiuntive, pari a 60

¹⁰ Con specifico riferimento alla reale, concreta portata della mancata registrazione dell'Atto di indirizzo del 2011 da parte della Corte dei conti, si evidenzia che il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 16 gennaio 2012 non ha ravvisato elementi ostativi all'attività dei nuovi organi dell'Istituto (v. in proposito, il prossimo par. 2.1.).

¹¹ Si riporta il testo del comma 3, cit.: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, è disposto anche progressivamente, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, l'ampliamento delle possibili utilizzazioni della

milioni di euro per l'anno 2013 e di 82 milioni di euro a decorrere dal 2014, per la realizzazione e il rilascio gratuito del documento unificato (comma 3-bis, nuova formulazione, dell'art. 10 d.l. n. 70/2011, cit.).

Allo stato, prosegue dunque il lavoro congiunto IPZS-SOGEI sul progetto "Documento Digitale Unificato (CIE-TS)", per una più sollecita realizzazione del quale il Presidente e amministratore delegato di IPZS, con recente ordine di servizio 11 settembre 2013, n. 2, ha istituito un apposito "Comitato per il progetto di emissione del DDU", presieduto dallo stesso Presidente e composto dai responsabili delle aree e direzioni interessate, avente lo scopo di curare il monitoraggio dello start-up del progetto ed il coordinamento delle attività interdirezionali finalizzate alla definizione e all'implementazione del progetto esecutivo.

A tale proposito, sembra non superfluo precisare che, secondo le previsioni del recordato D.L. n. 70/2011, la realizzazione del progetto CIE-TS è affidata congiuntamente a IPZS e Sogei che svolgono, rispettivamente le seguenti attività:

IPZS:

- a) provvede alla produzione e alla spedizione del Documento,
- b) realizza e gestisce per il Centro Nazionale Servizi Demografici (CNSD) del Ministero dell'Interno l'infrastruttura del SSCE (Sistema di Sicurezza del Circuito di Emissione),
- c) cura la realizzazione e la manutenzione della infrastruttura a chiave pubblica presso il CNSD, garantendo le necessarie risorse,
- d) provvede a garantire le attività connesse con la verifica e l'omologazione tecnica dei microprocessori a bordo del documento.

Sogei:

- a) mette a disposizione dei Comuni, dei Consolati e delle Prefetture l'infrastruttura informatica e di rete del sistema di accoglienza delle richieste di emissione (PonCIE), ai quali fornisce anche supporto tecnico e informativo,
- b) cura la realizzazione e la manutenzione della CA Autenticazione presso il

carta d'identità elettronica anche in relazione all'unificazione sul medesimo supporto della carta d'identità elettronica con la tessera sanitaria, alle modifiche ai parametri della carta d'identità elettronica e della tessera sanitaria necessarie per l'unificazione delle stesse sul medesimo supporto, nonché al rilascio gratuito del documento unificato, mediante utilizzazione, anche ai fini di produzione e rilascio, di tutte le risorse disponibili a legislazione vigente per la tessera sanitaria. Le modalità tecniche di produzione, distribuzione gestione e supporto all'utilizzo del documento unificato, nel rispetto di quanto stabilito al comma 1, sono stabilite entro sei mesi con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e, limitatamente ai profili sanitari, con il Ministro della salute".

CNSD,

- c) fornisce un sistema infrastrutturale finalizzato a garantire l'integrità e la sicurezza delle comunicazioni telematiche tra il CNSD, i Comuni, le Prefetture, i Consolati, le Questure e le altre Forze di Polizia, l'Agenzia delle Entrate e il Centro Nazionale Trapianti, relativamente alle attività previste per il PonCIE.

La fase operativa del progetto è subordinata alla pubblicazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che sancisca la convergenza tra CIE e TS e di un Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con i Ministeri dell'Economia e Finanze, della Pubblica Amministrazione e Semplificazione, della Salute e con il Ministro delegato per l'Innovazione Tecnologica, che detti le regole tecniche di attuazione del progetto stesso. Più in particolare, l'avvio del cronoprogramma di progetto è subordinata alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DPCM, istitutivo del DDU; a sua volta, il primo documento elettronico potrebbe essere emesso dopo circa 16/18 mesi a partire dalla pubblicazione del DM che disciplina le regole tecniche.

Il DPCM è stato definito e ha ottenuto il concerto dei Ministeri competenti, il parere favorevole del Garante Privacy, della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali e dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Il 21 novembre 2013, il Consiglio di Stato ha rilasciato parere positivo sul DPCM, con alcune osservazioni. In particolare, è stato suggerito di porre allo studio l'obiettivo di implementare sul medesimo supporto anche la Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM).

Sotto altro profilo, il decreto ministeriale, corredata di allegati di *layout* e di regole tecniche, in data 26 settembre è stato inviato per il concerto dal Ministero dell'Interno al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ad oggi non risulta essersi ancora espresso.

Tale ritardo da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha inciso negativamente sul cronoprogramma di cui sopra, portando la data di emissione del primo DDU al primo trimestre del 2016, a condizione che il concerto venga comunque perfezionato entro breve¹².

¹² Sembra utile precisare che la Consip, da parte sua, in data 17 dicembre 2013 ha indetto, per conto di Sogei, una gara per l'acquisizione di Carte nazionali dei Servizi con funzione di Tessera Sanitaria e servizi annessi (contratto quadro), integrate nel Sistema di monitoraggio della spesa sanitaria, che ha lo scopo di garantire la continuità al servizio di distribuzione delle Carte, in attesa del debutto del DDU previsto dalla normativa. La gara, che ha una base d'asta di € 76.893.000, prevede la fornitura fino a un quantitativo massimo di 57.000.000 di carte, personalizzate graficamente e configurate secondo le indicazioni regionali e di kit per le carte di tipo "Tessera Sanitaria" e "Codice Fiscale", fino a un massimo di 4.800.000 kit per

Un ulteriore intervento normativo di diretta rilevanza per le funzioni dell'Istituto, è rappresentato dall'art. 59-bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese" ¹³.

La norma in questione – intitolata "*Sistemi di sicurezza contro le contraffazioni dei prodotti agricoli e alimentari*" – è finalizzata a contrastare le pratiche ingannevoli nel commercio dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta(IGP), di specialità tradizionale garantita (STG) o certificati come biologici ovvero che devono soddisfare determinati requisiti merceologici o qualitativi; in tale ottica, è previsto che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, definisca le modalità per l'integrazione dell'etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari con sistemi di sicurezza realizzati (appunto) dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Il decreto attuativo della norma, al momento, non è stato ancora emanato.

Da ultimo, un contributo fondamentale per un definitivo chiarimento, con una completa ricognizione delle attività tradizionali di IPZS è stato fornito dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con L. 9 agosto 2013, n. 98, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

tessere sanitarie e 840.000 per i codici fiscali. Il contratto quadro avrà la durata massima di 48 mesi dalla data di stipula del contratto di fornitura.

¹³ Si riporta il testo della norma: "[1.] Al fine di contrastare le pratiche ingannevoli nel commercio dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta(IGP), di specialità tradizionale garantita (STG) o certificati come biologici ovvero che devono soddisfare determinati requisiti merceologici o specifiche qualitative richiesti da norme relative a organizzazioni comuni di mercato (OCM), consistenti, tra l'altro, in contraffazioni, falsificazioni, imitazioni e altre operazioni non veritieri apportate sulle menzoni, sulle indicazioni, sui marchi di fabbrica o di commercio, sulle immagini o sui simboli che si riferiscono al prodotto agricolo o alimentare e che figurano direttamente sull'imballaggio o sull'etichetta apposta o sul dispositivo di chiusura o su cartelli, anelli o fascette legati al prodotto medesimo o, in mancanza, sui documenti di accompagnamento del prodotto agricolo o alimentare, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, definisce le modalità per l'integrazione dell'etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari con sistemi di sicurezza realizzati dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, basati prioritariamente su elementi elettronici o telematici, anche in collegamento con banche dati e prevedendo, ove possibile, l'utilizzo, ai fini dei relativi controlli, di dispositivi o mezzi tecnici di controllo e di rilevamento a distanza. Il regolamento definisce altresì le caratteristiche e i requisiti di tali sistemi e fissa il termine, non superiore ad un anno dalla data della sua entrata in vigore, per l'applicazione del relativo processo di garanzia della sicurezza. [2.] I costi di realizzazione e di gestione del sistema di sicurezza di cui al comma 1 sono a carico dei soggetti che si avvalgono dell'etichettatura di cui al presente articolo".

L'articolo 17-bis di tale decreto (*"Modifica all'articolo 2 della legge 13 luglio 1966, n. 559, in materia di compiti dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato"*), inserito dalla legge di conversione, consente di individuare in maniera certa i prodotti rientranti nel novero delle carte-valori (e la cui produzione, quindi, deve essere affidata in via esclusiva al Poligrafico) ¹⁴.

Nella specie, i prodotti aventi la caratteristica di carte-valori vanno individuati con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze e devono avere almeno uno dei seguenti requisiti: essere destinati ad attestare il rilascio, da parte dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni, di autorizzazioni, certificazioni, abilitazioni, documenti di identità e riconoscimento, ricevute di introiti, ovvero ad assumere un valore fiduciario e di tutela della fede pubblica in seguito alla loro emissione o alle scritturazioni su di essi effettuate; essere realizzati con tecniche di sicurezza o con impiego di carte filigranate o similari o di altri materiali di sicurezza ovvero con elementi o sistemi magnetici ed elettronici in grado, unitamente alle relative infrastrutture, di assicurare un'idonea protezione dalle contraffazioni e dalle falsificazioni.

Tale previsione normativa ha recato chiarezza, consentendo di superare molte delle difficoltà che proprio di recente si erano manifestate, a causa del tentativo di taluni enti di affidare a imprese private alcune delle commesse che tradizionalmente venivano riservate a IPZS ¹⁵.

Con decreto 23 dicembre 2013 ¹⁶, il Ministero dell'economia e finanze ha pertanto provveduto all'individuazione ed elencazione delle carte-valori. Si tratta di circa 90 prodotti, la cui realizzazione è riservata pertanto, per effetto delle previsioni di tale decreto, all'Istituto.

Tra le carte valori sono stati compresi anche gli scontrini per il gioco del lotto ¹⁷, e tale circostanza, oltre a creare i presupposti per la loro produzione in esclusiva da

¹⁴ Si riporta il testo della norma: *"Ai fini del presente articolo, ferme restando le specifiche disposizioni legislative in materia, sono considerati carte valori i prodotti, individuati con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, aventi almeno uno dei seguenti requisiti: a) sono destinati ad attestare il rilascio, da parte dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni, di autorizzazioni, certificazioni, abilitazioni, documenti di identità e riconoscimento, ricevute di introiti, ovvero ad assumere un valore fiduciario e di tutela della fede pubblica in seguito alla loro emissione o alle scritturazioni su di essi effettuate; b) sono realizzati con tecniche di sicurezza o con impiego di carte filigranate o similari o di altri materiali di sicurezza ovvero con elementi o sistemi magnetici ed elettronici in grado, unitamente alle relative infrastrutture, di assicurare un'idonea protezione dalle contraffazioni e dalle falsificazioni".*

¹⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla vicenda degli scontrini del gioco del Lotto, che ha dato luogo ad un duro contenzioso con Lottomatica, di cui si dirà più diffusamente nel capitolo 7, par. 7.3.

¹⁶ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale, serie generale, n. 305 del 31 dicembre 2013.

¹⁷ V. l'Allegato A, n. 8 del predetto D.M..

parte di IPZS, contribuisce verosimilmente a risolvere il difficile contenzioso instauratosi con Lottomatica e del quale si dirà più diffusamente nel prosieguo¹⁸.

¹⁸ Al paragrafo 7.4.

2. GLI ORGANI SOCIETARI

2.1. Organi di amministrazione e governance

Come già rappresentato innanzi¹⁹, il 12 luglio 2011 è stata emanata la Legge n. 106, di conversione del D.L. n. 70 del 13 maggio 2011, il cui articolo 10 ha, in particolare, per quel che qui interessa, previsto che il consiglio di amministrazione delle società IPZS e SOGEI venisse 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 civile²⁰.

In ottemperanza a dette prescrizioni normative, in data 28 luglio 2011 veniva emanato dal Ministero dell'economia e finanze il relativo Atto di indirizzo e l'Assemblea degli azionisti, il 2 agosto 2011 ha proceduto alla nomina dei nuovi componenti del Consiglio di Amministrazione per gli esercizi 2011-2012-2013 (con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2013) ed alla nomina del Presidente.

Nella seduta del Consiglio del 5 agosto 2011, al Presidente sono state assegnate anche le funzioni di Amministratore delegato e gli sono stati attribuiti i relativi poteri, ricalcando sostanzialmente l'impianto generale delle deleghe operative della precedente gestione con accorpamento di quelle antecedentemente attribuite separatamente alle due cariche; le deleghe sono state poi rimodulate nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 14 ottobre 2011.

In ordine agli eventuali profili problematici connessi con la parziale, mancata registrazione dell'Atto d'indirizzo del 2011, il Consiglio di amministrazione del 16 gennaio 2012, esaminato l'argomento, non ha ravvisato elementi ostativi all'attività dell'Istituto ritenendolo legittimato allo svolgimento dell'attività di ordinaria e straordinaria amministrazione, nei limiti delle norme di legge e di Statuto, fatta salva quella relativa alla materia della carta d'identità elettronica in assenza di interventi di natura normativa o regolamentare.

¹⁹ V. il paragrafo 1.3.

²⁰ Ai sensi del quale "Gli amministratori sono rieleggibili, salvo diversa disposizione dello statuto, e sono revocabili dall'assemblea in qualunque tempo, anche se nominati nell'atto costitutivo, salvo il diritto dell'amministratore al risarcimento dei danni, se la revoca avviene senza giusta causa".

Con espresso riferimento alle attività del Consiglio di Amministrazione si evidenzia che il Consiglio si è riunito in seduta tredici volte nell'anno 2011, quindici volte nell'anno 2012 e dodici volte nel corso del 2013.

Sotto diverso profilo, si evidenzia inoltre che - in conformità all'approvazione da parte dell'assemblea IPZS del 30 giugno 2011 del progetto di fusione per incorporazione della controllata Bimospa S.p.A. nell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - in data 20 dicembre 2011 si è proceduto alla formalizzazione del relativo atto di fusione, con decorrenza degli effetti fiscali dal 1° gennaio 2012 e di quelli civilistici dal 9 gennaio 2012.

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:

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. Le su dette 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 dalla società di revisione nell'ambito delle incombenze previste dall'art. 2409-ter cod. civ²¹.

I rapporti tra il Collegio sindacale e l'Organismo di vigilanza istituito in attuazione del D.Lgs. n. 231 del 2001 si sono svolti in termini di correttezza e - per

²¹ V. il successivo paragrafo 2.3.

quanto riguarda l'OdV - nel rispetto di quanto stabilito nel Modello 231 adottato dall'Istituto e aggiornato, da ultimo, in data 16 dicembre 2011. Il suddetto Organismo è stato peraltro rinnovato nella sua composizione in data 27 luglio 2012.

Il Collegio sindacale si è riunito una volta nel periodo compreso tra la nomina (conclusasi con l'assemblea del 15 novembre 2011) e il 31 dicembre 2011, sei volte nel 2012 e sei volte nel 2013, ed ha effettuato una serie di audizioni con i dirigenti della società (in particolare, con i titolari delle seguenti funzioni: Area tecnico-produttiva; direttore dell'*Internal Auditing*; direttore del Polo Produttivo Salario; direttore della Direzione Amministrazione e Finanza), procedendo all'analisi dei processi amministrativo-contabili ed organizzativi ed alla valutazione della loro adeguatezza. Ha altresì incontrato (una volta per ogni anno di riferimento, compreso il 2013) 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.

Sempre nel periodo in riferimento sono state esaminate varie questioni relative ad aspetti gestionali rilevanti, in particolare in tema di bollini farmaceutici e del contenzioso Unicredit/Omnialogistic²².

Relativamente ai compensi degli organi di amministrazione qui esaminati e dell'Organismo di vigilanza, nel periodo di riferimento della presente Relazione, si rinvia a quanto rappresentato nella tabella che segue.

²² In proposito, vedasi, *amplius*, il successivo capitolo 7.

CdA	2011		2011		2012		2012	
	Art.2389 c. 1		Art.2389 c. 3		Art.2389 c. 1		Art.2389 c. 3	
	Fisso	Variabile	Fisso	Variabile	Fisso	Variabile	Fisso	Variabile
Presidente	20.417	(1)	58.333	(1)	43.201	(2)		
Amministratore Delegato	10.500	(3)	184.917	(3)	312.825	(4)		
Presidente e AD	12.775	(5)	189.420	(5)	101.370	(5)	31.000	
Consiglieri	(*)	16.000					469.000	250.000
SINDACI	2011		2012		2012			
	Art. 2402		Art. 2402		Art. 2402			
Presidente	(*)	25.200	(6)		25.200			
Sindaci	(*)	20.700			20.700			
ORGANISMO DI VIGILANZA	2011		2012					
	Art. 2402		Art. 2402		Art. 2402			
Presidente	(*)	20.000		20.000				
Componenti		15.000		15.000				

(1) Dal 18/09/2009 al 01/08/2011

(2) Dal 18/09/2009 al 01/08/2011 compreso MBO 2011

(3) Dal 18/09/2009 al 04/08/2011

(4) Dal 18/09/2009 al 04/08/2011 compreso MBO 2011

(5) Dal 02/08/2011 Presidente e dal 05/08/2011 Amministratore Delegato

(6) Dall'Assemblea del 08/08/2011

(*) Ove la carica è rivestita da dirigenti MEF, i compensi sono versati sui capitoli 3401 e 3402

(Omnicomprensività del trattamento economico dei Dirigenti - Art. 24 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165)