

Determinazione n. 12/2010**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 19 febbraio 2010;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 11 marzo 1961, con il quale l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la deliberazione in data 2 agosto 2002, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 ottobre 2002, n. 244, Serie Generale, con la quale il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE – ha disposto la trasformazione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in società per azioni, in base all'articolo 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359;

visti i bilanci degli esercizi 2007 e 2008 e i relativi bilanci consolidati dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società di revisione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione Giuseppe Ranucci e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto sopra citato per gli esercizi 2007 e 2008;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei suddetti bilanci d'esercizio e bilanci consolidati – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008 – corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della Società di revisione – dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giuseppe Ranucci

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. PER GLI ESERCIZI 2007-2008

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Profili ordinamentali-Il rapporto tra la società e l'azionista unico. – 2. Gli organi societari. - 2.1. Organi di amministrazione e *governance*. - 2.2. Il Collegio sindacale. – 3. L'organizzazione dei controlli interni. – 4. Il personale. – 5. L'attività contrattuale. – 6. Il contenzioso. – 7. Il Bilancio e la documentazione contabile. – 8. La separazione contabile. – 9. Sintesi dei risultati 2007-2008. - 9.1. Il conto economico. - 9.2. Lo Stato patrimoniale. – 10. Il bilancio settoriale Zecca. – 11. Il bilancio del gruppo: sintesi dei risultati. – Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione riguarda il controllo sulla gestione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. negli esercizi 2007 e 2008, con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.¹

L'esame dei dati di bilancio, quali atti rappresentativi della complessiva situazione finanziaria rispettivamente al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, viene, come di consueto, integrato con l'esposizione dei fatti gestionali più significativi intervenuti fino a data corrente. In proposito può anticiparsi che nonostante i risultati positivi conseguiti da I.P.Z.S. S.p.A. in entrambi gli esercizi indicati, si sono pure evidenziati spazi notevoli di incertezza e pertanto una ricerca volta ad attualizzare in chiave dinamica i possibili o prevedibili scenari futuri appare quanto meno opportuna.

¹ Sugli esercizi 2005 e 2006 la Corte dei conti ha riferito al Parlamento con relazione discussa e deliberata dalla Sezione del controllo sugli enti nell'adunanza del 27 novembre 2007 (determinazione n. 81/2007, in Atti Parlamentari XV Legislatura-Senato – Doc. XV, n. 165).

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

Nelle precedenti relazioni questa Corte aveva già posto l'accento su alcuni profili di criticità e rappresentato l'esigenza di trovare idonee soluzioni, non solo sul piano organizzativo-operativo ma anche su quello normativo; può qui soggiungersi che una ulteriore protrazione di tali situazioni di incertezza potrebbe incidere significativamente sulla vita dell'Istituto e rendere meno sicure, se non mortificare, le prospettive di sviluppo. Non può, inoltre, trascurarsi che, nei medesimi esercizi di riferimento, I.P.Z.S. S.p.A. è stato coinvolto in una serie di vicende giudiziarie che i vertici aziendali hanno affrontato con tenacia e senso di responsabilità; si affaccia tuttavia il dubbio che alcune di dette vicende possano aver tratto spunto dalle riferite situazioni esterne di difficoltà o di incertezza², non rimosse nel corso degli anni, per le quali sarebbe stato comunque opportuno incoraggiare responsabilmente una tempestiva definizione, eventualmente anche non allineata, o non del tutto allineata, con le istanze e le aspettative espresse dall'Istituto. In questa nuova direttrice appare ora muoversi l'art. 19, commi 11 e 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 che, ravvisata l'esigenza di ridefinire "*i compiti e le funzioni*" delle società I.P.Z.S. e SOGEI attraverso un "*atto di indirizzo strategico*" del Ministro dell'economia e delle finanze, ha "*conseguentemente*" disposto il rinnovo dei rispettivi consigli di amministrazione.

Sulle questioni di maggior rilievo si è ritenuto di condurre un'analisi più dettagliata, cui sin d'ora si rinvia.³

Un aspetto di particolare rilievo riguarda i rapporti con l'azionista unico. In proposito si ricorda che nel referto sugli esercizi 2005-2006, la Corte, premesso che l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato si configura come società *in house providing*, per cui l'affidamento dei servizi all'Istituto medesimo da parte della Pubblica Amministrazione può aver luogo direttamente con esonero da procedure di evidenza pubblica, osservava come il riconoscimento di tale ruolo dovrebbe essere formalizzato, eventualmente anche attraverso modifiche statutarie, per

² In parte riconducibili anche a ritardi o "inerzie" dell'azionista unico nell'assumere gli indirizzi decisionali con la tempestività richiesta dalle esigenze della programmazione di impresa. Tuttavia il recentissimo intervento normativo subito appreso indicato nel testo, oltre a rappresentare un "segnale di svolta", potrebbe aprire la strada ad uno sviluppo economico-produttivo in linea con le esigenze di innovazione e l'elevata specializzazione maturata nel tempo dall'Istituto.

³ V. paragrafo sul contenzioso.

l'esigenza, non più differibile, di una chiara definizione dei rapporti tra l'Istituto – Società per azioni e l'Amministrazione dello Stato; ciò in quanto, al di là dei profili formali, è evidente che l'esigenza di chiarezza della regolamentazione dei rapporti tra l'Amministrazione pubblica e la società affidataria dei servizi per conto dell'Amministrazione stessa incide direttamente sulle condizioni che giustificano e rendono legittimo l'affidamento cosiddetto "*in house*".

Per meglio comprendere le problematiche sottese si ravvisa opportuno soffermarsi su un aspetto preliminare, limitando l'analisi – in via, pertanto, del tutto provvisoria – all'esame della normativa statutaria: invero anche un approccio così limitato risulta sufficiente, potendo dallo statuto constatarsi che la società I.P.Z.S. ha un oggetto sociale notevolmente 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.⁴

Non v'è dubbio che tale apertura sia da considerare in linea con la natura di impresa attribuita all'Istituto e rappresenti quindi una logica conseguenza della trasformazione in società per azioni del precedente Ente pubblico istituzionale⁵; senonché una così estesa autonomia gestionale dell'organismo societario non sembra pienamente in linea con la definizione di *in house providing* quale si ricava dalla più recente evoluzione del diritto comunitario e dalla interpretazione – per alcuni aspetti perfino più avanzata – che ne viene resa dai giudici nazionali e dalla stessa Corte costituzionale.

L'evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia ha, come noto, fissato come rilevanti i seguenti elementi:

- 1) totale partecipazione pubblica;
- 2) controllo analogo a quello esercitato dalla P.A. sui propri servizi;
- 3) realizzazione della parte più importante della propria attività a favore dell'Amministrazione.

⁴ Queste "*attività esterne*", anche per la loro modesta rilevanza, sono finora rimaste in secondo piano; potrebbe affacciarsi il dubbio che il loro sviluppo – che lo statuto certamente aveva previsto – non abbia avuto l'auspicio seguito in relazione anche alla mancata adozione di un sistema completo di contabilità separata che, non foss'altro, avrebbe consentito una più agevole ed immediata comparazione del peso economico delle varie attività.

⁵ Assai più limitate erano le attività esterne consentite a I.P.Z.S. dalla legge 13 luglio 1966, n. 559 (v. art.2).

con l'avvertenza che, ai fini della giustificazione dell'affidamento *in house*, non rileva la natura pubblica o privata dell'affidatario, e meno ancora la natura, pubblica o privata, delle funzioni svolte, occorrendo invece concentrare l'attenzione su requisiti essenzialmente di fatto, suscettibili come tali di essere accertati nella loro concreta ed oggettiva sussistenza prescindendo, in linea di massima, da qualificazioni di natura prettamente formale pur se, eventualmente, rispondenti ad esigenze classificatorie proprie degli ordinamenti giuridici nazionali.⁶

Orbene, mentre non sussiste allo stato alcun dubbio sulla sussistenza del primo e del terzo requisito, per quanto concerne il cosiddetto "*controllo analogo*", appare doveroso richiamare l'orientamento, ormai ampiamente consolidato anche nella giurisprudenza nazionale, che trae del resto origine da puntuali riflessioni della Corte di giustizia. Il controllo analogo a quello che la Pubblica amministrazione aggiudicatrice esercita sui propri servizi si sostanzia in una posizione di effettiva *dipendenza* dall'amministrazione controllante in ordine agli aspetti rilevanti della gestione societaria. Una dipendenza, si è precisato, che rende l'ente o società controllata una forma di articolazione interna della P.A. controllante e condiziona strategicamente l'attività della società controllata: il controllo è dunque diverso ed assai più incisivo rispetto a quello che normalmente spetta all'assemblea degli azionisti di una società per azioni secondo la normativa civilistica ordinaria.

L'estesa sfera di autonomia che lo statuto riconosce agli organi di governo della società non appare dunque del tutto coerente con la rilevata esigenza di piena dipendenza dall'Amministrazione titolare del controllo.

Si ravvisa a questo punto opportuno richiamare – a titolo esemplificativo – quanto osservato da questa Corte nella relazione sugli esercizi 2005-2006, in ordine ad una operazione di assai notevole importo⁷ tesa all'impiego di disponibilità aziendali in un investimento sul mercato con elevato profilo di

⁶ Più precisamente (v. ad esempio Corte di giustizia sentenza 17 luglio 2008 in causa C-371/05), per la sussistenza del requisito del controllo analogo, non è sufficiente tener conto delle disposizioni normative, ma è necessario accertare tutte le pertinenti circostanze del caso di specie. Un richiamo non dissimile (esigenza di accertamenti concreti e specifici) si rinviene nella sentenza della Corte costituzionale 15-23 dicembre 2008, n. 439, per quanto concerne il requisito della rilevanza dell'attività svolta dall'ente affidatario: non basta (ed è stata dichiarata illegittima la normativa regionale che lo consentiva) applicare il criterio esclusivamente quantitativo dell'importo del fatturato, occorrendo altresì assegnare rilievo agli aspetti di natura qualitativa idonei a far desumere la propensione o meno dell'impresa ad espandersi in settori diversi da quelli rilevanti per la Pubblica amministrazione conferente, il che finirebbe per alterare il dato strutturale identificativo della società *in house*.

⁷ Autorizzata dal Consiglio di amministrazione in data 31 maggio 2006.

rischio, pur con la prospettiva di profitti più consistenti rispetto a quelli ottenibili sul mercato obbligazionario. Rinviano a successivo paragrafo le osservazioni in merito agli ulteriori sviluppi della specifica vicenda⁸, preme in questa sede evidenziare che decisioni di tale rilevanza dovrebbero preventivamente trovare il positivo assenso dell'Amministrazione controllante.

Nondimeno, a parte le riferite incongruenze, che comunque non vanno sottovalutate ed ancor meno ignorate, la qualificazione di società *"in house"* per I.P.Z.S. può ritenersi sostanzialmente sussistente con riferimento non solo agli ordinari rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze nella veste di azionista, ma ancor più con riguardo alle relazioni, assai più stringenti, complesse e soprattutto continuative, che intercorrono, in definitiva, con tutte le Amministrazioni dello Stato. Ed a questo riguardo vengono essenzialmente in considerazione le funzioni peculiari che I.P.Z.S. esercita da sempre per fabbisogni tipici delle Amministrazioni pubbliche, esemplificati (tra l'altro in modo assai puntuale) anche nello statuto e soprattutto – il rilievo non può non ritenersi decisivo – disciplinati espressamente ed esaustivamente in una serie di disposizioni legislative e regolamentari che, operando dall'esterno, non lasciano quasi mai spazi per determinazioni autonome dell'Istituto, se non limitatamente ad aspetti tecnico-produttivi le cui direttrici generali devono essere di solito predefinite di intesa con le Amministrazioni committenti. Né potrebbe essere altrimenti, avuto riguardo al fatto incontrovertibile che quasi tutta l'attività di I.P.Z.S. (produzione di valori, targhe e contrassegni di Stato, documenti di riconoscimento, conio di monete, saggi e perizie sui ritenuti falsi) 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 titolare in esclusiva e svolge in regime di monopolio legale sotto la sua diretta responsabilità. In definitiva, tali produzioni, pur mantenendo natura industriale, non possono semplicisticamente considerarsi attività *"per il mercato"*, proprio perché costituiscono compiti istituzionali assegnati direttamente dalla legge: si tratta cioè di produzioni, definite *hard-core* per la loro rilevanza economica, che incidono in modo determinante sulla stessa organizzazione dell'attività produttiva, come pure sulla domanda e sull'offerta dei prodotti e servizi dell'impresa. Di più: tale puntuale disciplina

⁸ Sottoscrizione di obbligazioni collegate a fondi speculativi.

trova ulteriore giustificazione nel recente decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che, all'art. 18, 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 I.P.Z.S., 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 rappresenta pertanto, 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.

Tali poteri, va subito notato, non sono e non possono essere soltanto quelli che spettano all'azionista unico (ovvero all'assemblea con voto espresso all'unanimità); una siffatta limitazione, invero, renderebbe pressoché inutile la norma in esame, dal momento che al riguardo l'ordinaria normativa civilistica fissa già una compiuta e per molti aspetti inderogabile disciplina. L'elemento di novità non può che essere ricercato in una interpretazione sistematica sia del contesto normativo in cui è inserita la disposizione, sia della disciplina (in parte ancora frammentaria, ma non priva di organicità) in tema di società pubbliche e della loro collocazione nell'ambito organizzativo della Pubblica Amministrazione.¹¹

Si configura, dunque, un regime in parte diverso rispetto a quello disegnato dal codice civile, e ciò appare sicuramente in linea con la qualifica di organismo *in house* secondo le stringenti previsioni dettate dalla normativa comunitaria in tema di attività che la Pubblica Amministrazione decide di non svolgere in proprio, e può tuttavia affidarle direttamente ad un'entità distinta, senza far luogo a procedure di evidenza pubblica, alla precisa condizione che eserciti e continui ad esercitare sull'entità stessa un *"controllo analogo"* a quello che esercita normalmente su tutte le proprie articolazioni. In sostanza, come già

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 Tale ultima disposizione è analoga a quella, già prevista per la stessa SOGEI, dall'art. 83, comma 15, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹¹ L'art. 19 del decreto legge n. 78 reca la rubrica "società pubbliche" ed è inserito nella parte seconda del provvedimento, intestata "bilancio pubblico".

detto, l'organismo *in house* costituisce una articolazione della P.A. e la sua istituzione in tanto si giustifica in quanto appunto rappresenta una modalità di esercizio del potere di auto-organizzazione della stessa P.A.

Per entrambe le società I.P.Z.S. e SOGEI il Ministro dell'economia e delle finanze ha provveduto, in data 3 settembre 2009, all'emanazione dell'atto di indirizzo strategico previsto dalla disposizione normativa sopra citata.

Deve senz'altro riconoscersi che i provvedimenti in questione si ispirano alla logica sopra delineata; per quanto concerne la società I.P.Z.S. appaiono soprattutto meritevoli di considerazione i seguenti criteri direttivi:

- 1) I.P.Z.S. 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 I.P.Z.S. 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) I.P.Z.S. continuerà a svolgere le attività concernenti produzioni destinate alla Pubblica Amministrazione, prive *"di specifici criteri di qualità e di sicurezza"*, nel rigoroso 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.