

disposizioni introdotte dalla legge n. 133 del 2008), le competenze in genere nelle diverse attività.

Nel 2007, in particolare, l'attività di formazione e addestramento ha coinvolto 925 risorse, per circa 9.000 ore di formazione erogate, con una spesa complessiva di circa 270.000 euro; nel 2008 le risorse coinvolte sono state 950, per oltre 11.000 ore di formazione, e l'impegno economico è stato di 433.000 euro (+ 60%).

Non è, infine, da trascurare l'impatto notevole cui possono dar luogo anche innovazioni normative di indubbio rilievo, che però incidono pesantemente sia sui costi e sulle strutture, sia sulla stessa organizzazione aziendale, comportando difficoltà operative sulle quali è necessario intervenire con tempestività. Appare opportuno, a titolo esemplificativo, segnalare che l'adeguamento dell'organizzazione esistente ai nuovi sistemi di redazione della Gazzetta Ufficiale ha reso necessario non solo ridefinire gli organici presso l'Ufficio Pubblicazioni Leggi e Decreti del Ministero della giustizia e presso lo Stabilimento Salario, ma pure disciplinare la nuova figura professionale di "operatore redazionale".

5. L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Nei precedenti referti è stato evidenziato un ricorso frequente alle procedure negoziate per l'approvvigionamento di beni e servizi, non in linea con la natura di organismo di diritto pubblico dell'Istituto che, 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, che consentono di non far luogo alle procedure stesse.

Negli esercizi 2007 e 2008 poco è mutato rispetto alla situazione precedente, pur dovendosi registrare un lieve incremento percentuale del numero di ordini complessivamente soddisfatti attraverso procedure di evidenza pubblica. Si è ritenuto di condurre, sul totale degli ordini emessi rispettivamente nel 2007 e nel 2008, un primo *screening*, distinguendo tra gli ordini il cui affidamento, per ragioni di esclusiva o per motivi tecnici, non può aver luogo tramite gara e gli ordini che, al contrario, potrebbero (o avrebbero potuto) affidarsi tramite gara. Il primo gruppo, in effetti, è risultato assai consistente e deve ritenersi connesso alle produzioni tipicamente proprie dell'Istituto: si pensi alle riparazioni o ai ricambi su macchinari ad altissimo contenuto tecnologico, ai processi produttivi su cui insistono privative industrialmente tutelate, senza dimenticare il fatto che le produzioni di valori, contrassegni, tessere e documenti identificativi non solo involgono interessi pubblici irrinunciabili ma, in quanto non effettuabili per il magazzino, ben difficilmente possono gestirsi con flessibilità nel tempo, onde non è consentita una programmazione collegabile ad ordinari cicli economici e produttivi: l'impresa deve soddisfare, quasi sempre con immediatezza, richieste specifiche e non prevedibili delle varie Amministrazioni pubbliche, con l'esigenza di tenere disponibile e di pronto impiego, con continuità, organizzazione tecnica, mezzi e risorse umane. Nondimeno, l'esame delle tabelle che seguono appare particolarmente significativo, risultando che solo per mancanza di sufficienti tempi tecnici (quindi per asseriti motivi di urgenza) si è omessa la gara e fatto ricorso a procedure negoziate.

Ordini emessi nell'anno 2007

A AFFIDAMENTI SENZA POSSIBILITÀ DI GARA		Totale ordini emessi
I Diritti di esclusiva - Motivi Tecnici	II Ordini per Servizio Elettorale	(I+II)
3312	588	3900
B AFFIDAMENTI CON POSSIBILITÀ DI GARA		
I Gare (1)	II Trattativa Privata (2)	
1154	1865	3019
TOTALE ORDINI EMESSI		6919

- 1) Gare: a cottimo fiduciario; e-bidding; gara europea; licitazione privata, trattativa privata preceduta da gara informale
 2) Trattativa privata per motivi di urgenza

Ordini emessi nell'anno 2008

A AFFIDAMENTI SENZA POSSIBILITÀ DI GARA		Totale ordini emessi
I Diritti di esclusiva - Motivi Tecnici	II Ordini per Servizio Elettorale	(I+II)
3402	654	4056
B AFFIDAMENTI CON POSSIBILITÀ DI GARA		
I Gare (1)	II Trattativa Privata (2)	
1391	1824	3215
TOTALE ORDINI EMESSI		7271

- 1) Gare: a cottimo fiduciario; e-bidding; gara europea; licitazione privata, trattativa privata preceduta da gara informale
 2) Trattativa privata per motivi di urgenza

Nell'anno 2007, su 3019 ordini sui quali si sarebbe potuto effettuare la gara, per insufficienti tempi tecnici sono state effettuate soltanto 1154 gare (38,22%).

Nell'anno 2008, su 3215 ordini sui quali si sarebbe potuto effettuare la gara, per insufficienti tempi tecnici sono state effettuate soltanto 1391 gare (43,27%).

I dati esposti evidenziano l'urgente necessità di approfondimenti, in fattiva intesa con le amministrazioni ed i soggetti committenti, non potendosi di per sé ritenere giustificabile una frequenza così elevata di ragioni di urgenza impellenti al punto da non consentire l'espletamento delle gare; per le situazioni poi, esse pure numerose, in cui ricorrono diritti di esclusiva o motivi tecnici, è opportuno sia effettuata, e periodicamente ripetuta, una accurata ricognizione.

6. IL CONTENZIOSO

Nell'ambito dell'informativa in ordine allo stato del contenzioso, questa Corte ravvisa l'esigenza di illustrare brevemente alcune tra le vicende più rilevanti che negli ultimi tempi hanno interessato l'Istituto.

a) causa Unicredit Factoring S.p.A. c/ I.P.Z.S.

La società Unicredit Factoring S.p.A. ha notificato all'Istituto decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo, emesso dal Tribunale di Milano, per euro 24.100.037,62 oltre accessori e spese di lite.

La pretesa concerne fatture cedute alla intimante da parte della società Omnialogistic S.p.A., a cui era stato affidato da I.P.Z.S., a seguito di gara europea, il servizio di trasporto dei cosiddetti "*stampati comuni*" alle strutture provinciali del Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le esigenze volta a volta rappresentate dal Ministero stesso.

Il diniego di pagamento dei crediti ceduti derivava dalla riscontrata non regolarità della documentazione contabile prodotta da Omnialogistic per il periodo ricompreso fra l'ultimo semestre 2005 ed il primo semestre 2006.

Dal controllo, infatti, detta documentazione risultava incompleta e, in particolare, priva della sottoscrizione di ricevimento del materiale da parte del consegnatario ministeriale, sottoscrizione peraltro espressamente richiesta dal contratto, a dimostrazione dell'avvenuta consegna degli stampati e quindi di avvenuta esecuzione della prestazione.

A sostegno della pretesa la creditrice ha ipotizzato la sussistenza di un "*riconoscimento di debito*" da parte del Ministero (con il quale la Omnialogistic aveva avuto un incontro diretto in data 17 gennaio 2007, seguito da lettera in data 10 agosto 2007); va però rilevato che successivamente (provvedimento del Ministro in data 31 marzo 2008) lo stesso Ministero disponeva la costituzione di apposita Commissione con il compito di verificare, sulla base della documentazione fornita dalle singole Amministrazioni beneficiarie dei trasporti degli stampati, gli esatti quantitativi trasportati, l'effettiva esecuzione delle prestazioni e la loro

conformità alle prescrizioni contrattuali, con specifico riferimento espresso al periodo in contestazione.

In sede di giudizio di opposizione al decreto, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato l'Istituto, oltre a contestare, nel merito, la fondatezza della pretesa, ha anche negato la validità dell'asserito "*riconoscimento di debito*", essendo il Ministero esclusivamente terzo beneficiario ma non diretto titolare del contratto.

In attesa dell'esito del giudizio, il credito vantato è stato provvisoriamente pagato; il Ministero con lettera del 20 maggio 2009 ha comunicato di aver messo a disposizione di I.P.Z.S. la relativa provvista.

**b) Causa Residenziale Immobiliare 2004 S.p.A. e Fintecna
Immobiliare s.r.l. c/ I.P.Z.S.**

Con la causa in oggetto, introdotta innanzi al Tribunale di Roma con citazione notificata in data 11 febbraio 2009, le Società attrici chiedono il risarcimento dei danni contestando il non ancora intervenuto rilascio, da parte di IPZS, dell'immobile in Piazza Verdi n. 10, a loro venduto dall'Agenzia del Demanio.

La vicenda è connessa alla "*valorizzazione*"²⁴ dell'immobile, sede storica del Poligrafico, non più rispondente alle esigenze logistiche dell'Istituto che infatti, da tempo non sospetto, aveva programmato il trasferimento delle attività produttive (oltre che degli uffici), *ab origine* svolte presso la suddetta sede, in altro sito, sempre di proprietà dell'Istituto, sulla via Salaria.²⁵

Interveniva successivamente (anche in relazione alle ben note esigenze di risanamento dei conti pubblici) l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 17 giugno 2005, n. 106, convertito dalla legge 31 luglio 2005, n. 156, che stabiliva: "*per il soddisfacimento di esigenze connesse alla valorizzazione del patrimonio pubblico, l'immobile sito in Roma, Piazza Giuseppe Verdi n. 10 è trasferito in proprietà allo Stato. Il temporaneo utilizzo del bene da parte dell'attuale usuario è a titolo gratuito con le modalità e la durata stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio*".

²⁴ Si ripete il termine utilizzato dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

²⁵ Vedi Piano triennale 1999/2002, approvato anche dalla Commissione Europea.

L'Agenzia del demanio, con provvedimento in data 19 dicembre 2005, riconosceva il comodato gratuito a favore di I.P.Z.S. fino al 31 dicembre 2008, *"salvo eventuali proroghe da stabilire caso per caso, in ragione delle esigenze connesse al previsto trasferimento in altra sede"*.

Quindi la medesima Agenzia del Demanio (nel frattempo a ciò autorizzata con decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 nonché provvedimento del direttore generale del Tesoro in data 27 dicembre 2005) alienava alla S.p.A. FINTECNA - Finanziaria per i settori industriali e dei servizi, il complesso immobiliare in questione, per atti Notaio Parenti in data 29 dicembre 2005, Rep. n. 87984.

Nel riferito contesto, Residenziale Immobiliare 2004 S.p.A., presentandosi oggi come cessionaria del bene da parte di FINTECNA ed altresì come mandataria per tutte le iniziative di valorizzazione dell'immobile - ivi comprese ulteriori cessioni - contesta il mancato rilascio dell'edificio nel termine del 31 dicembre 2008, inizialmente fissato con provvedimento dell'Agenzia del Demanio secondo le previsioni del citato decreto-legge n. 106 del 2005.

La difesa dell'Istituto è stata assunta dall'Avvocatura Generale dello Stato nel riconosciuto presupposto dell'impossibilità della consegna dell'immobile nel termine sopra riferito.²⁶

Infatti il mancato completamento della nuova sede in Via Salaria trae causa da una serie di circostanze esterne di cui l'Istituto non ha responsabilità alcuna: la gara pubblica inizialmente espletata ha formato oggetto di contenzioso che ha ritardato la consegna dei lavori; sono state obbligate varianti, per la realizzazione di una linea metropolitana e per una diversa sistemazione del nodo ferroviario ivi insistente, che hanno tra l'altro comportato modifiche alla stessa delimitazione dell'area di sedime; intervenuti ritrovamenti archeologici hanno determinato sospensioni dei lavori e una progettazione supplementare per la valorizzazione dei ritrovamenti stessi all'interno del costruendo edificio.

Il tutto ha comportato l'iscrizione di riserve da parte dell'impresa appaltatrice (FINCOSIT Grandi Lavori S.p.A.), che l'Istituto ha, volta a volta,

²⁶ Nell'assumere la difesa dell'Istituto, l'Avvocatura dello Stato ha, tra l'altro, rilevato la prevalenza dell'interesse pubblico alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle produzioni di valori per lo Stato (che tuttora hanno luogo nell'immobile di Piazza Verdi), interesse pubblico che non può essere pregiudicato dagli intervenuti trasferimenti di proprietà, che hanno lasciato del tutto immutato il titolo *ex lege* dell'Istituto alla prosecuzione della propria attività istituzionale nello stesso immobile venduto.

considerato in modo obiettivo per evitare possibili ulteriori rallentamenti nella prosecuzione dei lavori, ma che, tuttavia, la stessa appaltatrice non ha ritenuto di accettare, preferendo chiedere l'arbitrato sul quale qui appresso si riferisce.

c) Lodo Arbitrale Grandi Lavori Fincosit S.p.A. c/ IPZS

Il 3 giugno 2009 è stato pubblicato il lodo espresso dal Collegio arbitrale nominato per la procedura promossa dalla Grandi Lavori Fincosit S.p.A., affidataria dell'appalto per i lavori di costruzione del nuovo Stabilimento Officine Carte Valori (Pad. C).

Il Collegio, a fronte di 12 quesiti proposti dalla Grandi Lavori Fincosit S.p.A. per un valore complessivo di oltre 50 milioni di euro oltre accessori, ne ha accolti solo quattro, riducendoli sensibilmente nel *quantum*.

Gli arbitri hanno infatti riconosciuto dovuta una somma complessiva per sorte pari ad euro 17.693.116,50 oltre accessori con le decorrenze indicate nel lodo, per un importo quindi di circa 18,8 milioni di euro, oltre interessi al tasso legale dalla data di emissione del lodo all'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio relative a onorari degli arbitri, compenso per la segreteria, spese di funzionamento del collegio ed onorari del consulente tecnico d'ufficio sono state poste a carico dell'Istituto per 2/3 e per il residuo terzo a carico di Grandi Lavori Fincosit S.p.A.

L'accoglimento concerne: *i)* una ridotta produzione conseguente a ritrovamenti archeologici, di linee elettriche e di gas, a variazioni significative nella struttura e nelle distribuzioni interne per sopravvenute esigenze; *ii)* i maggiori oneri e costi sopportati per lo smaltimento delle terre di scavo a causa di intervenute modifiche normative; *iii)* gli imprevedibili e maggiori oneri derivati dal protrarsi nel tempo dell'esecuzione dei lavori; *iv)* gli oneri correlati ad una corposa variante, concernente modifiche strutturali ed impiantistiche diverse, necessitata soprattutto dalla trasformazione di spazi ad uso industriale in spazi ad uso uffici, ravvisati necessari in conseguenza della liberazione per legge dell'edificio di Piazza Verdi.

Sono invece state rigettate le pretese complessivamente riconducibili al riconoscimento di maggiori oneri per la sicurezza, per l'aumento di alcuni

materiali, per l'accelerazione dei lavori necessari ai fini del rispetto del termine del 2 agosto 2010 fissato nel lodo per l'ultimazione dei lavori, per maggiori oneri di progettazione aggiuntiva, per lavori di rivestimento delle paratie in cemento armato.

L'Avvocatura generale dello Stato, che ha difeso l'Istituto nella procedura arbitrale, ha espresso parere di non utilità di interposizione di gravame avverso il lodo, in quanto sufficientemente motivato e privo di vizi logico-giuridici. Esso, pertanto, è stato accettato, verso impegno della consegna del manufatto nel termine sopra indicato.

Va evidenziato, con riguardo alla titolarità delle posizioni in conflitto nel complesso contenzioso sopra brevemente riassunto²⁷, che non è emersa, almeno finora, una linea di indirizzo precisa dell'azionista unico, che ove tempestivamente adottata, avrebbe potuto incidere positivamente sui notevoli impatti economici del riferito contenzioso.

d) La produzione dei bollini farmaceutici

La vicenda, particolarmente complessa, richiede una preventiva illustrazione del quadro normativo di riferimento.

Con decreto in data 2 agosto 2001 il Ministro della sanità, in applicazione dell'art. 85, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), fissava i requisiti tecnici e le modalità per l'adozione della numerazione progressiva, per singola confezione, dei bollini autoadesivi a lettura automatica dei medicinali prescrivibili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale ed a carico, totale o parziale (per gli assistiti non esentati dal ticket), del Servizio medesimo. Lo stesso decreto (art. 5) ha disposto l'affidamento della produzione, in via esclusiva per il Servizio sanitario nazionale, a I.P.Z.S., con obbligo, per le aziende farmaceutiche, di approvvigionarsi del prodotto presso l'Istituto stesso;

²⁷ I.P.Z.S. e Fintecna (società acquirente dell'immobile di Piazza Verdi) sono entrambe società a partecipazione totalitaria del Ministero dell'economia e delle finanze: hanno quindi la stessa natura giuridica di società pubbliche e, sul piano economico, appartengono ad una *holding* comune – lo Stato – che però, almeno finora, ha preferito non intervenire per risolvere il contenzioso ed ha limitato il proprio intervento solo ad un controllo esterno delle società suddette, attraverso la designazione degli organi direzionali (presidente, consiglio di amministrazione e collegio sindacale) senza interferenza con gli indirizzi generali delle attività produttive delle società medesime. Solo nell'atto di indirizzo e coordinamento del 3 settembre 2009 si accenna all'esigenza che la Società I.P.Z.S. provveda ad "ottimizzare i processi produttivi anche attraverso il superamento delle problematiche relative alla sede sociale", riconoscendo indirettamente che le rispettive problematiche sono tra loro inscindibilmente collegate.

a sua volta, l'Istituto è tenuto ad assicurare *"modalità di forniture adeguate alle esigenze produttive delle aziende stesse"* e, in particolare, di fornire il prodotto, pronto per l'impiego, franco stabilimento indicato dalle aziende farmaceutiche, entro il tempo massimo di sessanta giorni dal conferimento dell'ordine. In considerazione, poi, dell'indubbia natura di carte valori dei bollini farmaceutici, ulteriori decreti del Ministro dell'economia e delle finanze²⁸ hanno imposto rigorose misure di sicurezza e vigilanza su tutte le fasi del processo produttivo, fino alla consegna alle farmacie di ogni singola confezione e la successiva utilizzazione.

Sia la norma di legge che il decreto attuativo non recavano sostanziali novità in tema di produzione ed approvvigionamento di bollini farmaceutici (il sistema era stato introdotto dal 1988), ma perseguivano il duplice scopo di rafforzare le misure anticontraffazione e soprattutto di monitorare la spesa pubblica in relazione anche all'emergere di truffe ai danni del Servizio sanitario nazionale.

Al sistema di tracciabilità e rintracciabilità, rivelatosi estremamente valido, sono state apportate, nel tempo, ulteriori implementazioni: l'art. 40, comma 1, della legge 1° marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001), introducendo un art. 5 *bis* dopo l'art. 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.540, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero della salute²⁹, di una banca dati centrale che *"partendo dai dati di produzione e fornitura dei bollini numerati, raccolga e registri i movimenti delle singole confezioni dei prodotti medicinali attraverso il rilevamento del codice prodotto e del numero identificativo delle confezioni apposte sulle stesse"*; alla banca dati devono confluire i codici e i numeri identificativi direttamente da parte dei produttori, dei grossisti, delle farmacie e dei centri sanitari autorizzati all'impiego dei farmaci, tutti obbligati a tenere l'archivio dei dati stessi; l'obbligo di archiviazione è stato pure esteso alle aziende autorizzate a provvedere al ritiro ed allo smaltimento dei farmaci scaduti.

L'art. 73 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della Direttiva 2001/83/CE relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano) ha da ultimo dettato disposizioni in tema di etichettatura, affidando all'AIFA il compito di assicurare il rispetto delle indicazioni dettagliate previste dalla direttiva. In sede comunitaria risultano,

²⁸ Vedi decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 agosto 2003, modificato da successivo decreto in data 5 marzo 2004.

²⁹ Decreto del Ministro della salute 15 luglio 2004.

inoltre, allo studio ulteriori iniziative che dovrebbero portare in tempi ravvicinati ad un monitoraggio completo dell'intero periodo di esistenza di ogni singola confezione di medicinali, fino al momento della utilizzazione.

Con riferimento alla rigorosa disciplina sopra richiamata ed alle conseguenti misure di sicurezza e controllo su tutte le fasi di lavorazione (fabbricazione, allestimento e stampa) l'art. 5 del citato decreto del Ministro della salute 2 agosto 2001 ha previsto che I.P.Z.S., ai fini dell'approvvigionamento e dell'impiego del bollino, *"si avvale anche, sotto la sua responsabilità, di un adeguato numero di aziende fiduciarie, secondo necessità"*.³⁰

Di fatto, dal 2005 (dopo la cessione della partecipazione nella Cartiera di Fabriano), la carta filigranata utilizzata per i bollini farmaceutici costituisce produzione esclusiva dell'Istituto, che la effettua presso lo stabilimento di Foggia; presso lo stesso stabilimento, inoltre, viene effettuata la fase successiva di adesivizzazione, consistente nell'applicazione di due ulteriori strati di carta siliconata; il *triplex* così realizzato, allestito in bobinette larghe 180 mm., viene quindi inviato, con trasporti di sicurezza, ai diversi siti di produzione (n. 9, di cui due appartenenti allo stesso I.P.Z.S.). Pertanto, mentre fino al 2003 la produzione era totalmente svolta all'esterno, attualmente I.P.Z.S. effettua in proprio circa il 25% della produzione richiesta (n. 550 milioni di bollini su un totale di 2 miliardi e 200 milioni) affidandosi, per la parte rimanente, a 7 etichettifici fiduciari.

L'affidamento fiduciario (che, inizialmente, era esteso anche alla fornitura della carta speciale) ha però dato luogo a notevoli perplessità.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con decisione in data 11 novembre 2004, indirizzava al Ministero della salute una *"segnalazione/parere"* in cui, richiamato l'orientamento emerso in sede comunitaria secondo cui non basta l'enunciazione anche chiara di esigenze di sicurezza per giustificare la non applicabilità della normativa in tema di appalti di pubbliche forniture, rappresentava l'esigenza di individuare comunque sia l'esistenza di uno *"specifico e concreto interesse pubblico, sia la proporzionalità dello strumento diretto a realizzare siffatto interesse pubblico, nel senso di accertare se tale limitazione rappresenti l'unico mezzo concretamente utilizzabile"*.

³⁰ Il decreto del 2001 ha qui letteralmente ripetuto la stessa formula utilizzata nell'art. 4 del precedente decreto del Ministro della sanità 29 febbraio 1988, emanato in applicazione dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 30 ottobre 1987, n. 443 (convertito dalla legge 29 dicembre 1987, n. 531) che aveva introdotto, per la prima volta, i bollini autoadesivi a decorrere dal 1° marzo 1988.

La riferita pronuncia si limitava, sostanzialmente, ad introdurre un temperamento rispetto alla precedente segnalazione inviata della stessa Autorità, in data 25 novembre 1996, al Ministero della sanità ed al Ministero del tesoro, nella quale si riconosceva espressamente che le esigenze di sicurezza connesse alla normativa in oggetto, costituivano interesse dello Stato meritevole di tutela.

In questa più avanzata prospettazione, l'Autorità, dopo aver puntualizzato, in punto di fatto, 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"*, rileva che il criterio della proporzionalità, come sopra enunciato, dovrebbe operare come strumento correttivo idoneo a superare le distorsioni più vistose, tra le quali sono segnalati gli affidamenti troppo prolungati nel tempo ed i meccanismi di rinnovo automatico dei contratti.

Nei termini esposti, la decisione non ha assunto portata autoritativa, inquadrandosi piuttosto nei poteri conoscitivi e consultivi dell'Autorità indicati dall'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.³¹

Un orientamento ben più determinato è stato però assunto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che, con deliberazione n. 26 del 2-20 aprile 2009, ha ravvisato nella fattispecie la violazione delle procedure di evidenza pubblica ed intimato a I.P.Z.S. il rispetto delle procedure stesse a partire dalla scadenza dei contratti stipulati con le sette imprese fiduciarie (fissata per tutte al 31 dicembre 2009), dando quindi mandato alla Direzione generale vigilanza, servizi e forniture di provvedere ai conseguenti adempimenti attuativi.

L'Avvocatura generale dello Stato ha comunicato, in proposito, di aver assunto la difesa innanzi al T.A.R., sia del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *"interessato nell'affare come sostanziale mandante dell'Istituto Poligrafico"*, sia, *"parallelamente e contestualmente"*, dell'Istituto Poligrafico stesso.

Si evidenziano, nella vicenda, di cui è superfluo sottolineare la delicatezza, un profilo giuridico-formale, rappresentato senza equivoci dall'esigenza della rigorosa osservanza della normativa interna e comunitaria

³¹ Così espressamente, la sentenza TAR Lazio 14 gennaio-3 febbraio 2009, n. 1027, che appunto con questa motivazione ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso proposto da I.P.Z.S. avverso la pronuncia (in realtà *segnalazione/parere*) sopra riferita.

in tema di forniture e servizi, ed un profilo di fatto, nondimeno sostanziale, connesso al primario, imprescindibile interesse pubblico sia alla circolazione corretta di valori che incidono direttamente sulla spesa a carico del Servizio sanitario nazionale, sia alla tutela della salute dei cittadini, che hanno diritto alla sicurezza che i farmaci loro forniti non siano contraffatti, scaduti, inefficaci o addirittura nocivi.

Orbene, se è indubbio che per la tutela della concorrenza e della piena apertura al mercato è necessario seguire procedure di evidenza pubblica ed assicurare che le imprese partecipanti alle gare siano poste su un piano di parità, è altrettanto certo che la regola non può non trovare un temperamento quando si tratta di forniture delle quali lo Stato non può certo disinteressarsi e comunque, nel sistema di distribuzione a tutt'oggi seguito, ha ravvisato l'esigenza di mantenere l'esclusiva.

La produzione, la distribuzione e l'utilizzo sono, in effetti, disciplinati da un accordo convenzionale, sperimentato da oltre un decennio, che finora si è dimostrato particolarmente efficace ed ha effettivamente azzerato il rischio di contraffazioni (possibilità di rischi sussistono, attualmente, solo per produzioni provenienti da Paesi extra C.E. che non passano però per il ciclo distributivo ordinario).

L'Autorità di vigilanza non ha ignorato tali profili, ma ha dovuto pure constatare che il sistema seguito ha provocato nel tempo una cristallizzazione delle produzioni in capo sempre alle stesse imprese: in sostanza, un protezionismo non in linea con i principi di tutela della concorrenza e di trasparenza del mercato.

Il problema è delicato, anche se, per il momento, non sembra presentarsi con carattere di estrema urgenza, risultando che la stessa Autorità di vigilanza, conscia dell'esigenza di trovare soluzioni tecniche adeguate, avrebbe consentito una congrua moratoria per regolarizzare la situazione attraverso l'indizione di gare ad evidenza pubblica. Ma queste, naturalmente, non potranno concludersi in tempi brevi e pertanto è necessario che I.P.Z.S. si attivi da subito per trovare specifiche idonee per la fornitura di prodotti con le stesse caratteristiche di sicurezza dei prodotti attuali. Una soluzione normativa – rispettosa ovviamente della normativa comunitaria – sarebbe tuttavia auspicabile, considerato che la fornitura dei bollini farmaceutici, pur costituendo – non fosse altro per le dimensioni – una produzione a carattere industriale, non è attività

effettuata a servizio esclusivo (o peggio nell'interesse) dell'industria farmaceutica e meno ancora attività "per il mercato".

**e) Scioglimento della Società consortile Innovazione e progetti.
(70% I.P.Z.S.)**

Il 30 maggio 2007 l'Assemblea straordinaria dei soci aveva deliberato lo scioglimento anticipato della Società, in considerazione della sopravvenuta impossibilità dell'affidamento diretto alla medesima del Progetto CIE – Carta di identità elettronica - in quanto la scelta dei soci privati partecipanti aveva avuto luogo senza una procedura ad evidenza pubblica (come invece espressamente richiesto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Il socio di minoranza Selex Service Management S.p.A. ha impugnato tale delibera innanzi al Tribunale di Roma, chiedendone la sospensione in via cautelare e l'annullamento, nonché formulando contestualmente una cospicua richiesta di risarcimento danni per investimenti che assumeva di aver effettuato in vista della realizzazione del Progetto.

Con provvedimento del 23-28 gennaio 2008, il Giudice designato ha accolto l'istanza cautelare della Selex ed ha disposto la sospensione dell'esecuzione della deliberazione. Per effetto di tale provvedimento la Innovazione e Progetti è tornata "in bonis". Avverso la citata ordinanza cautelare è stato proposto reclamo da parte della società, reclamo che è stato rigettato con ordinanza 1-9 aprile 2008. L'udienza per la trattazione del merito è stata fissata per il 10 febbraio 2010.

In data 29 gennaio 2008 sono stati, altresì, notificati alla Innovazione e Progetti, da parte di Selex Service Management S.p.A., tre distinti ricorsi dinanzi al TAR Lazio, con istanza di sospensiva, con i quali sono state impugunate altrettante deliberazioni dell'Istituto, concernenti l'indizione di tre procedure ristrette per la fornitura di tutta l'attrezzatura necessaria per realizzare l'infrastruttura di supporto al rilascio della carta d'identità elettronica, ed i relativi bandi di gara.

In data 21 febbraio 2008 la richiesta di sospensione cautelare non veniva accolta da parte del TAR Lazio; in appello però la Selex (ordinanza del Consiglio di Stato in data 27 maggio 2008), otteneva la sospensione delle

delibere e dei bandi di gara impugnati; successivamente, con sentenze in data 3 luglio/16 ottobre 2008, il TAR accoglieva i ricorsi nel merito, disponendo conseguentemente l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Avverso le suddette decisioni del TAR Lazio l'Istituto è ricorso in appello lamentando in particolare che il giudice di prime cure avrebbe omesso di pronunciarsi sulla questione "centrale" relativa alla compatibilità con la normativa interna e comunitaria vigente dell'affidamento diretto della commessa CIE ad una società priva dei requisiti richiesti per un affidamento *in house*. Il TAR, invero, senza esprimersi sul punto, ha accolto i ricorsi del socio Selex sotto il profilo formale del difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati.

Ma anche il Consiglio di Stato (decisioni depositate in data 9 ottobre 2009) ha confermato integralmente le decisioni di primo grado, osservando che *"la questione, pur centrale, della sussistenza o meno dei presupposti per la costituzione della società I.P. mediante scelta diretta del socio"...* forma *"oggetto di accertamento in via principale nel giudizio civile relativo alla delibera di scioglimento della società, e in quella sede devono essere risolte"*. La questione, in sostanza, era estranea all'oggetto del giudizio proposto dalla Selex originaria ricorrente, laddove, essendo in vita la società consortile I.P., l'indizione di una gara di appalto che si traduceva in violazione degli obblighi assunti verso la stessa I.P. avrebbe quanto meno dovuto essere adeguatamente motivata, indicando dettagliatamente le ragioni per cui *"si ritiene illegittima la costituzione e l'esercizio della società I.P." nonché "i motivi per cui non può essere preso in considerazione l'affidamento invocato dal socio industriale privato"*.

Nel frattempo, si è dovuto registrare il significativo mutamento del panorama legislativo/istituzionale con riflesso sul progetto CIE di cui si è già detto.

Spetta ora ad I.P.Z.S. ricomporre le fila della vicenda, e decidere se, in base all'atto di indirizzo strategico del 3 settembre 2009, è possibile ridefinire con gli altri soci le condizioni di mantenimento in vita della società consortile e verificare se, anche alla luce delle indicazioni delle competenti Amministrazioni, permangano le ragioni, d'ordine sia tecnico che finanziario, che ne suggerirono la costituzione.

f) Operazioni di tesoreria aziendale: la vicenda Société Générale Acceptance NV

In data 26 aprile 2006 il Consiglio di amministrazione pro-tempore esaminava una proposta dell'Amministratore delegato diretta a definire gli impieghi del portafoglio dell'Istituto, con l'obiettivo di ricercare, diversificando gli investimenti, rendimenti più elevati della liquidità disponibile, compatibilmente con le esigenze operative aziendali.

Premesso che la situazione finanziaria poteva consentire, nell'anno, una disponibilità di circa 180-200 milioni di euro, la proposta dell'Amministratore delegato prevedeva una ripartizione così articolata: fino a 50 milioni di euro investimenti in strumenti a potenziale alto rendimento, ivi compresi *basket di hedge fund*; per altri 50 milioni di euro investimenti in azioni, fondi comuni o strutture finanziarie con rendimento collegato ai mercati azionari; per i rimanenti 80-100 milioni di euro investimenti in titoli obbligazionari emessi da istituti di credito nazionali o esteri.

Il Consiglio prendeva atto *"degli orientamenti generali proposti dall'Amministratore delegato"*, proponendosi *"di approfondirli in una prossima riunione"*.

In chiusura della successiva seduta del 31 maggio 2006, al punto *"varie ed eventuali"*, l'Amministratore delegato illustrava una proposta, avanzata dalla Société Générale sopra indicata, di investimento in una obbligazione di durata quinquennale, il cui rendimento era però legato all'investimento in un fondo speculativo (Absolute Lombard Euro Fund) il quale, a sua volta, avrebbe investito in un *basket di edge fund*; erano inoltre previste varie commissioni annuali, per la copertura dei costi di garanzia del capitale, le spese amministrative, l'*advisor* ed il compenso di *performance* al medesimo.

Nonostante le perplessità espresse dal Collegio sindacale in ordine sia alla mancanza di una delibera quadro sulla materia³², sia al mancato inserimento all'ordine del giorno di una decisione che comportava un investimento di ingente importo e di elevata rischiosità, per cui si ravvisava necessario il coinvolgimento dell'azionista, la proposta, con l'astensione di due componenti del Consiglio di amministrazione, veniva approvata.

³² Solo a seguito delle riserve espresse sulla vicenda (che avevano determinato anche una richiesta di chiarimenti da parte dell'azionista) è stata poi adottata, in data 26 luglio 2006, una "delibera quadro sugli investimenti finanziari", contenente linee guida per la gestione del portafoglio di investimento dell'Istituto.