

Determinazione n. 73/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 novembre 2003;

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 il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2001 e il bilancio d'esercizio per l'anno 2002, rispettivamente, dell'Ente pubblico economico e della società per azioni Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, (Collegio sindacale, quanto alla società per azioni), trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dott. Vittorio Zambrano 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 2001 e 2002;

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 conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e 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 conti consuntivi per gli esercizi 2001 e

2002 – corredati delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato s.p.a., l’unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Istituto stesso.

L’ESTENSORE

f.to Vittorio Zambrano

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO PER GLI ESERCIZI DAL 2001 AL 2002

SOMMARIO

Premessa. PARTE PRIMA: L’organizzazione 1. La trasformazione in società per azioni: un processo ancora incompiuto – 2. Gli organi societari e il nuovo modello organizzativo. – 3. Il personale. – 4. L’attività contrattuale. PARTE SECONDA: La gestione. – 1. Considerazioni generali. – 2. Lo stato patrimoniale: dati contabili di sintesi dell’I.P.Z.S. s.p.a.. 2.1. Le principali poste dell’attività. 2.2. Le principali poste del passivo. – 3. Il conto economico dell’I.S.Z.S. s.p.a.. 3.1 I ricavi. 3.2 I costi. – 4. La Zecca. – 5. Il bilancio consolidato. – PARTE TERZA: 1. Il piano triennale d’impresa ante e post trasformazione dell’I.P.Z.S. in società per azioni. – 2. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce sul controllo eseguito sulla gestione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per gli esercizi 2001-2002.

Il periodo interessato, denso di vicende normative e gestionali che hanno segnato una svolta nella vita dell'Istituto, viene esaminato in un contesto unitario al fine di fornire al Parlamento un quadro informativo il più possibile realistico ed attuale sull'esito dell'azione di risanamento, in corso da circa un triennio, e soprattutto sulle prospettive di sviluppo della società derivante dalla trasformazione del vecchio Poligrafico dello Stato.

Nella precedente relazione al Parlamento, relativa al biennio 1999-2000, la Corte ha dato contezza dell'avvio di detta azione di risanamento, attuata prevalentemente con un nutrito prepensionamento del personale – e perciò con il ricorso a risorse pubbliche – che nel corso di un solo anno (2000) si è ridotto di ben 1846 unità, passando da un totale di 4816 al 31 dicembre 1999 a un totale di 2946 al 31 dicembre 2000, con la conseguente riduzione del costo del lavoro da 403,8 a 326,7 miliardi di vecchie lire, nonostante l'intervenuto rinnovo del c.c.n.l. dei grafici che aveva comportato un sensibile incremento del costo medio per unità di personale (da L/mil. 82,6 a L/mil. 90,8).

La riduzione del personale è peraltro continuata nel corso del biennio 2001/2002, in misura pari ad ulteriori 402 unità: il totale di esso è infatti passato da 2946 a 2544 unità (al 31/12/2002), con un costo complessivo di 123,4 milioni di euro.

Altre due notazioni importanti ha formulato la Corte nella precedente relazione, che conviene qui sinteticamente richiamare per la loro persistente attualità anche nel nuovo assetto organizzativo dell'istituto, conseguente alla sua trasformazione in società per azioni: a) la necessità di una maggiore attenzione alla normativa comunitaria e, in particolare, alle procedure in materia di concorrenza che essa impone, pur nella

ricorrente peculiarità degli oggetti dei contratti posti in essere dal Poligrafico; b) l'esigenza di una separazione, quanto meno contabile, anche legislativamente prevista, tra l'attività svolta nei settori caratterizzati da "antiche privative", all'origine "*giustificate dai particolari beni pubblici (certezza legale, affidamento dei cittadini, sicurezza della circolazione della moneta, etc.) che devono essere forniti*", e le attività orientate al mercato al fine di consentirne lo svolgimento in regime di libera concorrenza.

Si vedrà in prosieguo che, se alla prima di tali osservazioni è stata dedicata, benché solo di recente, per iniziativa del nuovo vertice societario, una sufficiente attenzione, ponendo i presupposti, con una disciplina delle gare in materie contrattuale, per una più scrupolosa osservanza delle procedure comunitarie, non altrettanto può dirsi per la seconda, atteso che nessuna iniziativa è stata promossa al riguardo, né dalla dirigenza della società, né dallo stesso Ministero azionista.

PARTE PRIMA**L'ORGANIZZAZIONE****1) La trasformazione in società per azioni: un processo ancora incompiuto**

Con delibera CIPE del 2 agosto 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 ottobre 2002, n.244, Serie Generale, è stata disposta, con sette mesi di ritardo sulla data stabilita dal legislatore, la trasformazione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in società per azioni. Detta trasformazione, già prevista in un primo tempo dall'art. 55, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n.449, era stata poi ribadita dal decreto legislativo 21 aprile 1999, n.116 il cui articolo 1, al fine di rimuovere gli ostacoli che avevano impedito l'attuazione della precedente disposizione legislativa – in primo luogo, il persistere di una situazione gestionale e finanziaria gravemente deteriorata - disponeva che il mutamento della configurazione giuridica dell'organismo avvenisse, previa verifica dei necessari requisiti economici e patrimoniali e l'approvazione di un piano triennale d'impresa da parte del Ministro del Tesoro, Bilancio e P.E. (ora, Ministro dell'economia e delle finanze), entro il 31 dicembre 2001.

Non è tuttavia con riferimento al ritardo, con il quale si è data attuazione al volere del legislatore delegato, che vanno qui formulate talune osservazioni critiche in ordine al procedimento adottato, quanto all'omissione di alcuni adempimenti che, ad avviso della Corte, erano, e sono tuttora, essenziali per il completamento del processo di trasformazione, per evitare di incorrere in una nuova procedura di infrazione da parte della Commissione UE.

Al riguardo, giova rammentare che in data 4 agosto 1998 la Commissione aveva comunicato all'Italia la propria decisione di avviare un procedimento d'infrazione ai sensi dell'art.88, par.2, del Trattato CE in relazione agli aiuti concessi al Poligrafico dello Stato e a talune aziende da esso controllate, in particolare "*due aumenti di capitale della CMF*" (Cartiere Miliani di Fabriano, la principale, in termini di fatturato e di produzione, tra le società del gruppo IPZS) e "*la remunerazione a prezzi superiori a quelli di mercato di prodotti e servizi somministrati allo Stato dal Poligrafico*". Successivamente all'avvio del procedimento, con la legge 17 maggio 1999, n.144, (art.22), lo Stato italiano autorizzava l'erogazione in favore dell'Istituto di un contributo pari a 80 miliardi di vecchie lire per venti annualità, finalizzato al rimborso di capitale e interessi dei mutui contratti dallo stesso Poligrafico per finanziare il piano di ristrutturazione previsto dal citato d.lgs. n.116/1999, piano inteso a ripristinare la redditività e la solidità finanziaria del gruppo; sicché il procedimento d'infrazione veniva esteso a quest'ultima misura di aiuto, atteso che gli importi concessi dal Poligrafico alle sue controllate venivano recuperati dal Poligrafico stesso mediante il contributo concessogli dallo Stato con la suddetta legge.

Non mette conto in questa sede di fornire dettagliate informazioni su tale procedura, se non al fine di rendere noto al Parlamento che, dopo un serrato confronto in sede comunitaria tra la Commissione e le Autorità italiane, la vicenda si è conclusa favorevolmente per l'Italia, e quindi per il Poligrafico, sul presupposto che, pur rientrando il contributo concesso nel concetto di aiuto di Stato vietato dall'art.87, par.1, del Trattato, gli effetti dello stesso sono stati considerati "*non ... contrari all'interesse comunitario*"², potendo le misure di aiuto in questione beneficiare della deroga prevista dal medesimo art.87, par. 3, lettera c) in base agli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la

¹) Cfr. p. 22 della decisione della Commissione C (2001) 1177 in data 25 aprile 2001.

²) Cfr. p. 67 della citata decisione della Commissione U.E.

ristrutturazione di imprese in difficoltà. La Commissione ha peraltro considerato compatibili col Trattato gli aiuti unicamente a condizione che venissero soddisfatti i seguenti criteri di applicazione:

- a) il ripristino della redditività a lungo termine dell'impresa;
- b) la prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza indotte dall'aiuto;
- c) la proporzionalità degli aiuti ai costi e ai benefici della ristrutturazione;
- d) la realizzazione integrale del piano di ristrutturazione;
- e) il controllo da parte della Commissione dell'attuazione del piano di ristrutturazione.

E' da ricordare che il piano di ristrutturazione presentato dall'Italia alla Commissione e da questa approvato prevedeva - oltre ad una serie di misure intese a garantire la riduzione dei costi di gestione - l'introduzione di un sistema contabile distinto, tale da separare i costi e i ricavi attinenti ai prodotti venduti esclusivamente alla pubblica amministrazione da quelli relativi a prodotti destinati a clienti del settore privato. *"Ciò concorrerà ad evitare eventuali effetti diffusi dei fondi verso le (limitate) attività commerciali che sussisteranno una volta concluso il piano di ristrutturazione"* (punto 109 dec. cit.), evitando, al contempo, che l'aiuto concesso apporti al Poligrafico *"ulteriore liquidità, svincolata dal processo di ristrutturazione e utilizzabile per finanziare iniziative commerciali aggressive e nuovi investimenti non necessari ai fini della ristrutturazione"* (id. punto 110).

Come si è dinanzi accennato, tale ultima condizione - la separazione contabile, o addirittura societaria, (come previsto dall'art.11 del d.lgs.116/1999), tra le attività mirate alla produzione di beni e servizi destinati alla pubblica amministrazione, per i quali le autorità pubbliche impongono specifici criteri di qualità e di sicurezza, in termini di non riproducibilità, fede pubblica, ecc. (passaporti, documenti di identità personale, biglietti delle lotterie, buoni del Tesoro e Gazzetta Ufficiale,

nonché il servizio di conio per la Banca centrale, definiti dalla Commissione come rientranti nella cat. a)) e le attività finalizzate alla produzione di beni e servizi per il mercato ovvero che, pur destinati alla pubblica amministrazione, non richiedono lo stesso grado di sicurezza e/o di certezza legale dei primi, (catalogati nella cat. b)) - non è stata finora soddisfatta, atteso che né la delibera CIPE di trasformazione dell'ente in s.p.a. - che, nel fissare i criteri per la transizione dell'Istituto alla nuova e diversa configurazione giuridica, ha del tutto ignorata la questione - né il Ministero dell'economia – nella sua duplice qualità di azionista unico e di autorità di governo responsabile delle privatizzazioni - hanno provveduto ad individuare, così come prescritto dal citato art.11 del d.lgs.116, "*le eventuali attività o produzioni da affidarsi in esclusiva, nel rispetto della normativa comunitaria*".

Né sembra accettabile che a ciò provveda la stessa società derivante dalla trasformazione che, pur avendo inserito nel proprio statuto le stesse attribuzioni già spettanti per legge al vecchio Poligrafico nella sua qualità di azienda autonoma dello Stato, prima, e di ente pubblico economico, poi, non può autolegittimarsi, in carenza di un provvedimento *aliunde*, sia esso di natura concessoria (come si è sempre fatto laddove non vi abbia provveduto direttamente il legislatore) sia anche di mero affidamento di natura convenzionale (come si è provveduto, ad esempio, attraverso convenzione, con la CONSIP - Concessionaria Servizi Informativi Pubblici s.p.a., anch'essa interamente posseduta dallo Stato, che però non opera sul mercato, costituendo una mera estensione organizzativa, a mo' di braccio operativo, del Ministero dell'economia) delle attività produttive sostanzialmente attribuibili allo Stato, come quelle in precedenza svolte dal Poligrafico dello Stato in regime di riserva; e d'altra parte, lo stesso Istituto sembra consapevole di tale impossibilità, se lo stesso consiglio di amministrazione, in occasione della discussione finalizzata all'approvazione del "piano d'impresa 2003-2005", di fronte alla prospettata separazione, anche societaria, tra le diverse aree di business

nelle quali si sarebbero potute organizzare le attività produttive, ha dovuto constatare che la linea di demarcazione tra produzioni a servizio della pubblica amministrazione e produzioni in regime concorrenziale non è poi così netta come potrebbe sembrare e che l'Istituto, malgrado la sua recente trasformazione in società per azioni, si trova tuttora sottoposto a procedure e vincoli, anche statutari, che ne limitano sensibilmente la libertà di azione e la capacità di competere adeguatamente sul mercato.³ In proposito, potrebbe soccorrere lo stesso procedimento di cui all'art.14, comma 1, del decreto legge n.333/1992, convertito con modificazioni dalla legge n.359/1992 - sulla cui base, nel silenzio del legislatore delegato del 1999, è stata disposta la trasformazione - a tenore del quale è previsto espressamente che "*Con riferimento agli enti di cui al presente capo ed alle società da essi controllate, tutte le attività, nonché i diritti minerari, attribuiti o riservati per legge o con atti amministrativi ad amministrazioni diverse da quelle istituzionalmente competenti, ad enti pubblici, ovvero a società a partecipazione statale, restano attribuiti a titolo di concessione ai medesimi soggetti che ne sono attualmente titolari.*" nonché, al comma 2, che "*Le concessioni di cui al comma 1 sono disciplinate dalle amministrazioni competenti in conformità alle disposizioni vigenti. Ove la materia non sia regolata da leggi preesistenti, la disciplina sarà stabilita dall'atto di concessione in conformità ai principi generali vigenti in materia.*"

E' appena il caso di osservare che l'Istituto Poligrafico dello Stato non era affatto compreso tra gli enti di cui veniva disposta la trasformazione direttamente *ex lege*, operata invece in base all'art. 18 dello stesso decreto, a mente del quale "*il CIPE potrà deliberare la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività. La deliberazione del CIPE produce i medesimi effetti di cui al presente decreto;*" pertanto, un provvedimento "*ad hoc*" concessorio appariva indispensabile non solo, o non tanto, al fine di legittimare

³) Cfr. verbale seduta C.A. del 14 luglio 2003.

l'attribuzione delle suddette attività alla nuova società,⁴ quanto al fine di disciplinarne l'esercizio in regime di esclusiva, trattandosi pur sempre di attività tuttora riferibili allo Stato, quale depositario di determinati beni pubblici attinenti alla sicurezza e alla pubblica fede; e che infine è la stessa delibera CIPE a prevedere espressamente – al punto 4 – che "*Si applicano alla presente trasformazione l'art.14, l'art.15, commi 2 e 4 e l'art.19 del decreto legge 11 luglio 1992, n.333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n.359*".

Sulla base di quanto sopra osservato, non si comprende perché nessuna delle norme richiamate, abbia avuto finora applicazione, salvo quella, per l'appunto, che ha legittimato il provvedimento di trasformazione.

Alla prospettata conclusione sembra doversi pervenire pur se si ritenga la società derivante dalla trasformazione come subentrante *iure successionis* al cessato ente pubblico, attesa la necessità di predisporre comunque una disciplina del rapporto intercorrente tra lo Stato, titolare delle privative, e la società di cui lo Stato medesimo si avvale per il loro esercizio che, in quanto soggetto di diritto comune, è tenuta ad applicare la normativa civilistica in tema di bilancio: v'è da domandarsi infatti quale incidenza abbiano sulla determinazione dei costi e dei ricavi dell'esercizio, da un lato, l'attribuzione *ex lege* di attività esercitabili in regime di esclusiva e perciò in assenza di competizione con altre imprese; dall'altro, il particolare meccanismo di determinazione dei prezzi – di cui in prosieguo si dirà più diffusamente – relativi alle forniture rese alla pubblica amministrazione.

Ma vi sono ulteriori e più pregnanti considerazioni che depongono per la necessità di un atto formale (disciplinare, convenzione, ecc.) che regolamenti le condizioni della produzione di beni e servizi da parte dell'Istituto che, non a caso, si fregia tuttora della denominazione di "Poligrafico dello Stato".

⁴) L'attribuzione in questione può ricollegarsi direttamente alla legge per gli effetti prodotti dalla delibera CIPE.