

dei conseguenti rapporti con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, contenuta nelle istruzioni approvate con Decreto Ministeriale 10 maggio 1989"; rapporti – è appena il caso di notare – riguardanti il 95 per cento dell'intera produzione dell'Istituto.

Sembra pertanto che l'avvenuta trasformazione in S.p.A. in nulla abbia influito per ciò che concerne lo stato dei rapporti preesistenti tra lo Stato – e per esso, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – riservatario di gran parte delle attività svolte dall'Istituto, e quest'ultimo che, alla stregua di braccio operativo, le esercita.

Le nuove istruzioni, oltre ad aggiornare le tipologie di prodotti richiedibili dalla Pubblica Amministrazione, in relazione alla evoluzione tecnologica, definiscono altresì le modalità di affidamento diretto delle diverse commesse all'Istituto, oltre a quelle di controllo sulle produzioni, di collaudo, etc.

In particolare, si deve segnalare che il provvedimento in esame, in forza di una serie di rinvii alla normativa previgente, ha riconfermato il meccanismo di determinazione dei prezzi per forniture e servizi alla Pubblica Amministrazione, quale fissato dal Decreto del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica del 5 febbraio 2001 (*"Criteri per la determinazione dei prezzi della forniture alla Pubblica Amministrazione eseguite dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato"*, G.U., Serie Generale, n. 56 dell'8 marzo 2001). Si vedano, a titolo d'esempio, oltre al richiamo contenuto nella premessa al D.M. del 4 agosto 2003, anche gli artt. 9,11,12,13 etc. delle *"Nuove istruzioni ..."*. Come si vede, in effetti, la *"privatizzazione"* dell'Ente non ha implicato variazioni o mutamenti nelle produzioni e nelle relative modalità di provvista delle risorse necessarie, effettuate per conto della Pubblica Amministrazione.

Considerato che, per la determinazione dei prezzi di alcune tipologie di prodotti, segnatamente quelli in esclusiva, non è sempre possibile compiere congrui riferimenti al mercato, il metodo di fissazione dei prezzi stabilito dal richiamato DM del febbraio 2001 - che ha come base di riferimento le singole voci di costo - atteso il dichiarato miglioramento di efficienza e produttività del Poligrafico, deve essere apparso al Dicastero vigilante ancora idoneo ad assolvere all'esigenza per il quale era stato emanato.

Invero, il contesto descritto farebbe ritenere, con sufficiente fondatezza, che ci si trova in presenza di un caso di *"appalti in house"*, e cioè di appalti aggiudicati all'interno della Pubblica Amministrazione stessa; con la quale espressione - introdotta per la prima volta dalla Commissione U.E. nel libro bianco del 1998 e successivamente sostituita con l'altra *"in house providing"*, si intende una situazione diversa rispetto a quella del concessionario di pubblici servizi, atteso che il secondo è soggetto estraneo alla Pubblica amministrazione, benché legato a questa da una relazione inter soggettiva, mancante nella fattispecie dell'*"in house providing"*. Com'è noto, ai fini della sussistenza di quest'ultima, la Corte di giustizia ha individuato due criteri cumulativi (Sez. V, sentenza 18/11/1999, causa C 107/98):

- a) l'Amministrazione deve esercitare sul soggetto un *"controllo analogo"* a quello da essa esercitato sui propri servizi (delegazione interorganica);
- b) il soggetto deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente (o gli enti) pubblico (i) che lo controlla.

Entrambi i requisiti sono presenti nell'assetto organizzativo dell'I.P.Z.S. S.p.A., sicché quest'ultima si atteggia, in buona sostanza, a mo di struttura frutto del potere di auto-organizzazione, riconosciuto dal Trattato C.E. alle amministrazioni pubbliche degli Stati membri; ne

consegue altresì che l'internalizzazione del rapporto comporta il riconoscimento di amministrazione aggiudicatrice nei confronti della struttura appaltante, in quanto tale assoggettata alle procedure dell'evidenza pubblica, senza che vi sia necessaria coincidenza tra questa e l'organismo di diritto pubblico, né che il contratto assuma rilevanza esterna.

Quanto sopra riportato servirà a meglio comprendere le osservazioni che verranno svolte in prosieguo in tema di attività contrattuale e conferimento di incarichi professionali e consulenze.

4. LA SEPARAZIONE CONTABILE

Già nel referto relativo agli esercizi 2001/2002, si era fatto cenno al problema della separazione contabile. Infatti, l'art. 11, 5° comma del Decreto Legislativo 21 aprile 1999, n. 116 stabiliva, testualmente: *"In sede di trasformazione dell'Istituto in società per azioni le eventuali attività o produzioni da affidarsi in esclusiva, nel rispetto della normativa comunitaria, sono svolte con separazione contabile o societaria rispetto alle attività o alle produzioni dedicate al mercato."*

Successivamente, con il Decreto Legislativo 11 novembre 2003, n. 333, adottato in forza della legge delega 30 luglio 2002, n. 180, è stata data attuazione alla direttiva 2000/52/CE, modificativa della direttiva 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, nonché alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.

La citata direttiva stabilisce, fra l'altro, l'obbligo per le imprese che usufruiscono di diritti speciali o esclusivi, ovvero siano incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, di mantenere la separazione contabile tra le attività ricollegabili ai predetti diritti speciali o esclusivi e le altre attività diverse da quest'ultima, identificando, separatamente, i costi e i ricavi relativi alle due diverse tipologie di prodotti e/o servizi.

Pertanto, le direttive in questione fissano anche i casi in cui le imprese pubbliche sono esentate dall'obbligo di separazione, in applicazione del principio comunitario cosiddetto del *"de minimis"*. Infatti, in sede di recepimento, l'art. 9 del precitato D.Lgs. n. 333/03, ha esonerato dall'obbligo di separazione quelle imprese le cui prestazioni non siano idonee ad incidere sensibilmente sugli scambi tra Stati membri

[(art. 9, 1° co. lett.d)] *".....il cui fatturato netto totale annuo non ha raggiunto 40 milioni di euro negli ultimi due esercizi finanziari precedenti quello dell'assegnazione o dell'utilizzazione delle risorse (.....)"; oppure (art. 9, 2° co. lett. b) ".....il cui fatturato netto totale annuo è stato inferiore a 40 milioni di euro nei due esercizi finanziari precedenti l'esercizio in cui fruiscono di un diritto speciale o esclusivo riconosciuto ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, del trattato CE, o in cui sono incaricate della gestione di un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato C.E. (.....)".*

In relazione alla surriferita normativa, l'Istituto, confortato anche dal parere in merito reso da professionista esterno – a tenore del quale, l'I.P.Z.S., pur soggetto in astratto, all'obbligo della separazione contabile, relativamente all'esercizio 2003 poteva avvalersi dell'esenzione di cui al citato art. 9 – ha operato nel seguente modo:

- a) esposizione in bilancio di un conto economico riclassificato (non soggetto a revisione), suddiviso in attività svolte in favore dello Stato e della Pubblica Amministrazione e attività svolte *"per il mercato"*;
- b) imputazione dei costi per servizi comuni ad uno dei due rami di attività, in proporzione al valore della produzione da ciascuno di essi realizzata.

La linea adottata dall'Istituto fa sorgere non poche perplessità: in primo luogo, perché non appare condivisibile l'assunto secondo il quale il D.Lgs. n. 333/2003 avrebbe superato la specifica disposizione di cui all'art. 11, 5° co. del D.Lgs. n. 116/1999, che rimane norma speciale rispetto alla normativa generale sopravvenuta; in secondo luogo, perché l'interpretazione data al precitato art. 9 non appare convincente e comunque è di carattere recessivo legata com'è all'entità, evidentemente variabile, della produzione *"marketing oriented"*. Il che comporterebbe

che, per restare nell'ambito dell'esenzione, l'I.P.Z.S. dovrebbe, paradossalmente astenersi dal perseguire l'obiettivo — finora dichiarato come prioritario — di allargare la propria attività produttiva ad aree di mercato non solo nuove, ma soprattutto diverse da quelle di riferimento tradizionale, ossia della pubblica amministrazione. Ciò, senza rilevare che, per quanto già osservato in tema di rapporti tra Ministero dell'economia/azionista unico e Istituto sarebbe carente anche il requisito previsto dalla citata direttiva, e cioè quello legato alla fruizione da parte della società interessata, di *"diritti speciali o esclusivi"* ovvero dell'*"incarico"* della gestione di servizi di interesse economico generale, nella fattispecie assenti per la rilevata mancanza di un atto concessorio o comunque di formale affidamento da parte dello Stato.

5. IL PERSONALE

Come illustrato in occasione dei referti relativi ad esercizi antecedenti al 2003/2004, il personale ha costituito il "*piano*" dell'azione di risanamento dell'Istituto (4.816 unità nel 1999, 2.544 nel 2002). Nel biennio 2003/2004, la riduzione del personale può considerarsi "*fisiologica*" se rapportata alle dimensioni aziendali. Infatti delle 2.505 unità al 31/12/2003, si è passati alle 2.454 unità al 31/12/2004. Si tratta di una contrazione dell'organico riferibile a pensionamenti ordinari, solo in parte rimpiazzati da nuove assunzioni.

	31.12.03				31.12.04			
	dirigenti	impiegati	operai	totale	dirigenti	impiegati	operai	totale
STRUTTURE CENTRALI:								
Presidenza - Direz. Generale	2	27	6	35	3	26	5	34
Area Tecnico Produttiva	2	18	0	20	3	20	0	23
Area Marketing e Commerciale	2	22	0	24	2	31	0	33
Area Amministr. e Finanza	2	73	0	75	2	71	0	73
Area Segreteria Generale	11	111	9	131	0	0	0	0
Funzioni in Staff	7	157	4	168	14	267	12	293
Personale in comando/distacco	3	17	18	38	1	19	16	36
TOTALE STRUTTURE CENTRALI	29	425	37	491	25	434	33	492
AREE PRODUTTIVE:								
SEZIONE ZECCA	2	90	186	278	2	89	181	272
STABILIMENTO SALARIO	3	115	387	505	2	111	382	495
STABILIMENTO FOGGIA	2	149	330	481	2	149	313	464
OFFICINA CARTE VALORI	2	174	574	750	2	176	553	731
TOTALE ORGANICO	38	953	1514	2505	33	959	1462	2454

VARIAZIONI ORGANICO 31.12.2003 - 31.12.2004

	31.12 2002	2003 assunti	2003 promossi	2003 cessati	31.12 2003	2004 assunti	2004 promossi	2004 cessati	31.12 2004
DIRIGENTI	38	2	0	2	38	2	0	7	33
IMPIEGATI	954	8	3	12	953	1	19	14	959
OPERAI	1552	0	-3	35	1514	2	-19	35	1462
TOTALE	2544	10		49	2505	5		56	2454

Il rapporto di lavoro del personale continua ad essere disciplinato, per quanto riguarda il personale impiegatizio e operaio dai contratti di categoria applicabili (grafico e cartario); mentre alla dirigenza viene applicato lo specifico contratto per le categorie industriali.

Alla disciplina legale ed economica sopra riportata si aggiungono per tutte le categorie, i trattamenti integrativi aziendali, che trovano la loro origine "storica" nella previgente normativa legale e regolamentare. Negli anni in considerazione, l'andamento del costo del lavoro è connotato da una certa variabilità, dovuta a ragioni diverse o quanto meno ulteriori rispetto alla normale dinamica contrattuale.

Infatti, mentre nel 2003, assistiamo ad una riduzione del costo del lavoro, che dai 123,4 mln di euro del 2002, passa a 122,6 del 2003, nel 2004, assistiamo ad un sia pur lieve incremento di tale voce di costo, che risale a 124,5 mln di euro (+1,5%); tale incremento è stato determinato oltre che dalla citata dinamica salariale (comprensiva anche dell'intervenuto dei contratti di categoria) anche dall'aumento delle prestazioni straordinarie e da un maggior numero di giornate festive retribuite cadenti nel fine settimana.

Costo del personale 2003-2004

qualifica	org.medio	Costo 2003 (*)		*) org.medio	Costo 2004 (*)	
		medio	totale		medio	totale
dirigenti	39	165.195	6.360.000	36	161.139	5.801.000
Impiegati	959	48.917	46.911.000	959	50.832	48.733.000
Operai	1528	45.401	69.372.000	1482	47.233	70.000.000
Totale	2526	48.552	122.643.000	2477	50.282	124.534.000
(*) Bilancio						

Le assunzioni sono state contenute dal preventivo accertamento di esigenze organizzative ed hanno riguardato prevalentemente le aree tecniche, del marketing e della Sicurezza (4 unità), a cui deve aggiungersi una ulteriore unità (con qualifica operai) reintegrata in forza di sentenza.

Anche l'organico dirigenziale ha subito una contrazione, passando dai 38 del 2003, ai 33 del 2004. Nel caso del 2003, il dato (38 unità) è rimasto sostanzialmente invariato, in quanto a fronte della cessazione del servizio di 2 unità, la Società ha proceduto all'assunzione di altrettante unità di livello dirigenziale. Nel corso del 2004, la cessazione dal servizio di personale dirigente è stata pari a 7 unità, solo parzialmente rimpiazzate con l'assunzione di ulteriori 2 nuove risorse, sempre con qualifica dirigenziale. Pertanto e come detto l'organico nella qualifica, è, alla data del 31/12/2004, di 33 unità. Per completezza, si deve segnalare che con quattro dei dirigenti cessati dal servizio, sono stati perfezionati i contratti di collaborazione a progetto: per i primi due, in scadenza nel dicembre del corrente anno, rispettivamente per la logistica degli stabilimenti e per la valorizzazione dei prodotti (partecipazione a mostre, anche all'estero e assistenza per i valori); mentre per gli altri due rispettivamente per il procedimento dei lavori del nuovo Stabilimento O.C.V. (via Salaria) e per la tutela ambientale.

	n. dirigenti al 31.12	Assunti	Cessati
Anno 2002	38		
Anno 2003	38	2	2
Anno 2004	33	2	7

Ancorché riferibile, in misura non indifferente a esercizi precedenti, a quelli di cui si discute, il contenzioso con il personale continua a destare preoccupazione⁸ ed è meritevole di particolare attenzione da parte della dirigenza. Non si tratta solo del contenzioso avviato dal personale cessato dal servizio (complessivamente 3744 al 31/12/2004), ma anche di quello

⁸ Si veda referto al Parlamento anni 2001/2002

tuttora in attività (990 vertenze complessive al 31/12/2004, a fronte di una consistenza del personale di 2.454 unità al 31/12/2004), sintomo di una situazione di tensione interna attribuibile anche a rivendicazioni di mansioni superiori (271 vertenze al 31/12/2004) a turbolenze nei luoghi di lavoro (467 vertenze al 31/12/2004) che non giovano a un ordinato e proficuo svolgersi dell'attività produttiva, tanto più che l'esito del contenzioso in atto è stato significativamente sfavorevole all'Istituto (al 31/12/2004 si erano definite, sfavorevolmente per l'Istituto, 1.326 vertenze a fronte di 854 favorevoli).

SITUAZIONE CONTENZIOSO AL 31/12/04					
	T.F.R.	Mansioni superiori	Mancato pagamento indennità di preavviso	Varie	Totale
Cause dipendenti in servizio	177	134	-	198	509
410 c.p.c. dipendenti in servizio	75	137	-	269	481
Totale dipendenti in servizio	252	271	0	467	990
Cause ex dipendenti	1328	231	506	241	2306
410 c.p.c. ex dipendenti	119	95	1048	176	1438
Totale ex dipendenti	1447	326	1554	417	3744
Totale contenzioso	1699	597	1554	884	4734
Cause definite			Contenzioso conciliato		
Cause favorevoli	854		Cause	443	
Cause sfavorevoli	1326		410 c.p.c.	381	
Totale contenzioso definito	2180		Totale contenzioso conciliato	824	

6. ATTIVITÀ CONTRATTUALE

L'attività contrattuale è tuttora motivo di peculiare interesse per l'Istituto e, nel contesto dei due esercizi, ha riguardato considerevoli volumi di spesa, richiesti dall'approvvigionamento di beni e servizi (nel 2003, oltre 101 milioni di euro, e nel 2004 oltre 112 milioni di euro, riferiti a contratti d'importo uguale o superiore alla soglia comunitaria).

Nel referto riguardante i due ultimi, precedenti esercizi, pacifica essendo la natura di organismo di diritto pubblico dell'Istituto (in quanto tale direttamente assoggettato alle procedure di evidenza pubblica per importi uguali o superiori alla soglia europea), è stato evidenziato che solo in misura limitata l'Ente aveva fatto ricorso alle cennate procedure, sottolineandosi, al riguardo, l'esigenza di una maggiore attenzione all'osservanza delle procedure concorsuali sull'attuazione delle modalità di scelta del contraente.

Si può dire che anche per gli esercizi in esame nulla è mutato rispetto alla situazione precedente, sicché vanno ribadite le precedenti osservazioni sulla mancata osservanza della normativa comunitaria.

Si fornisce un quadro sommario dei contratti d'importo superiore al valore di soglia, pari ad euro 236.945,00, stipulati nel corso degli esercizi 2003 e 2004, e delle relative modalità di affidamento.

Anno 2003

- a) contratti per affidamenti di servizi e forniture, n. 73, di cui n. 7 stipulati previo esperimento di gara europea; tutti gli altri risultano essere stati stipulati a trattativa privata: vuoi perché si trattava, asseritamene, di acquisti di cose la cui produzione era garantita da privativa industriale o da diritti di esclusiva; vuoi perché l'urgenza degli acquisti era, sempre asseritamente, tale da non consentire

l'indugio degli incanti o della licitazione; vuoi per la particolare natura delle prestazioni la cui esecuzione, per motivi tecnici e artistici, poteva essere affidata solo ad un imprenditore determinato; vuoi, infine, perché stipulati direttamente con società controllate;

- b) contratti per investimenti e acquisti di macchinari o impianti di importo superiore a 236.945,00, n.16, tutti stipulati a trattativa privata, generalmente per l'acquisto di macchine, strumenti od oggetti di precisione che una sola ditta può fornire con i requisiti tecnici ed il grado di perfezione richiesti, ovvero per ragioni di privativa industriale o per acquisti infragruppo.

Anno 2004

I contratti in parola sono stati complessivamente 95 di cui 86 affidati a trattativa privata e 9 a gara europea di cui, nelle rispettive tipologie, n. 76 e n. 19. Nel precedente referto è stato evidenziato che, per quel che riguardava gli appalti sottosoglia ed i lavori in economia, le relative procedure risultavano ancora disciplinate dal preesistente regolamento interno, non più adeguato alla nuova situazione creatasi all'indomani della trasformazione dell'Ente in società.

Quanto agli acquisti sotto soglia, nel corso del 2004, l'Istituto ha avvertito la necessità di un aggiornamento del preesistente Regolamento per le procedure di acquisti e servizi inferiori, per l'appunto, alla soglia comunitaria. Dopo lunghe discussioni, sulla base anche di un apporto consulenziale, il Consiglio di amministrazione, alla fine del primo semestre 2004, ha adottato un nuovo regolamento che, da un lato, intende dare una risposta alle esigenze più volte manifestate di una maggiore agilità e speditezza delle procedure di acquisto; dall'altro, è finalizzato a prevenire possibili contenziosi davanti al giudice amministrativo in relazione a una giurisprudenza consolidatasi in tempi

recenti, affermando l'obbligo, per gli organismi di diritto pubblico, di assoggettamento alle regole dell'evidenza pubblica anche per gli appalti sotto soglia. Non si possono, al momento, formulare anticipazioni sulla evoluzione giurisprudenziale in un senso o nell'altro, specialmente alla luce di una recente sentenza delle S.S.U.U., della Suprema Corte⁹, che ha affermato, sia pure in relazione a un caso di specie, la competenza del giudice ordinario sulla materia.

Si deve considerare peraltro che, tenuto conto delle dimensioni della Società e dell'attività svolta, permangono valide le motivazioni sottese all'adozione del suddetto regolamento interno che, allo stato, può essere utilmente collocato nell'ambito degli strumenti per l'esercizio dell'attività di vigilanza di cui al d.lgs. n. 231/2001.

• • •

Per la sua rilevanza, converrà qui dar conto di una problematica - cui pure si è fatto cenno in occasione del precedente referto - connessa alla produzione dei bollini farmaceutici, affidata all'Istituto con DM Sanità 2/8/2001, ed alla facoltà, ad esso concessa, di produrre direttamente i bollini o di affidarne, la produzione, sotto la propria ed esclusiva responsabilità, ad imprese fiduciarie. In merito a ciò era stato osservato, nel parere "*pro-veritate*" reso da un consulente incaricato dall'Istituto, che il rapporto tra quest'ultimo ed il Ministero della Sanità assumeva una connotazione concessoria, in relazione alla quale la scelta dell'impresa fiduciaria ricadeva, necessariamente, sotto la disciplina della normativa comunitaria. Allo scopo, l'organo di amministrazione (seduta del 27 maggio 2003) ha affidato specifico incarico di consulenza al fine di individuare i requisiti tecnici delle imprese, atti ad ottenere il titolo abilitativo per la loro inclusione nell'elenco fornitori.

⁹ Cfr. sentenza SS.UU. n. 17635 del 20/11/2003

Nelle more di una rivisitazione dei suddetti requisiti di cui è stata evidenziata, dal Magistrato delegato al controllo, la necessità di una verifica permanente anche in corso di mandato e non soltanto all'atto dell'affidamento la vicenda ha avuto un ulteriore seguito per effetto dell'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che in data 16 novembre 2004, ha inviato ai due Dicasteri direttamente interessati (Sanità e Economia e Finanze) e, successivamente (19 novembre), anche alla Società, segnalazione ex art. 21, l. n. 287/90, circa le modalità di selezione delle imprese incaricate del ciclo di produzione dei bollini adesivi per i prodotti farmaceutici e, nello specifico, alle modalità adottate dalla Società per la selezione dei fornitori di "*carta speciale*" e nella scelta delle "*imprese fiduciarie*" (art. 5 DM 2 agosto 2001). Ad avviso dell'Autorità, l'affido diretto delle commesse a imprese e la clausola di rinnovo automatico dei contratti (in assenza di disdetta), con il consolidamento in capo alle medesime delle forniture, non sembra deroga proporzionata all'obiettivo. Sempre secondo l'Autorità - che ha richiamato una precedente segnalazione del 25 novembre 1996 - le esigenze di sicurezza, che legittimano l'esclusiva all'Istituto, potrebbero essere idoneamente tutelate, in sede di sub-affidamento, anche attraverso procedure di evidenza pubblica in luogo dell'affido diretto. In merito alla fondatezza della surriferita "*segnalazione*" dell'Autorità, la Società ha richiesto un parere "*pro veritate*" ad un consulente privato, i cui contenuti qui brevemente si sintetizzano:

- a) l'art. 4, lett. C), del D.Lgs. n. 358/92, non ingenera dubbi esegetici circa il suo tenore e la sua portata, a mente anche del fatto che il ciclo produttivo dei bollini farmaceutici, implica, in ogni sua fase, l'adozione di speciali misure di sicurezza, di talché le eventuali procedure ad evidenza pubblica risulterebbero incompatibili;
- b) i macchinari necessari per la produzione, vengono fabbricati a richiesta e non sono utilizzabili per altri prodotti;

- c) l'indizione di gare implicherebbe che le ditte partecipanti dovrebbero già essere in possesso delle attrezzature, cioè aver effettuato cospicui investimenti senza alcuna certezza di un rientro economico;
- d) le cosiddette "aziende fiduciarie" sono state individuate su segnalazione dell'Amministrazione Sanitaria e di Farmindustria, in quanto già dotate della specifica capacità produttiva;
- e) non pare revocabile in dubbio che il bollino farmaceutico sia preordinato ad un preminente interesse pubblico, visto che, in assenza di esso, nessun farmaco può essere erogato dal SS.NN.;
- f) l'attività richiesta all'Istituto è di natura complessa, in quanto attinge non solo alla figura della fornitura, ma anche a quella dei servizi: infatti, l'Ente non si limita alla fabbricazione del contrassegno ma ne segue il processo ("tracciatura") sino al rientro all'autorità sanitaria o a quella ambientale, in ipotesi di farmaco scaduto.

Conclusivamente, il citato parere ha suggerito di impugnare l'atto dell'Autorità; ciò, pur nella consapevolezza dell'elevato rischio di una declaratoria di inammissibilità sotto il profilo dell'effettività della lesione avrebbe ottenuto quanto meno l'effetto di escludere qual si voglia acquiescenza dell'Istituto all'iniziativa dell'Autorità. La questione è stata oggetto di un approfondito dibattito a livello di organo di amministrazione, con audizione sia del consulente che del dirigente della Società che segue la gestione del servizio¹⁰. Al termine, il Consiglio ha autorizzato la proposizione del ricorso amministrativo e, parallelamente, ha dato mandato al Direttore Generale affinché adottasse le azioni più appropriate per assicurare la continuità del servizio, in relazione alle prossime scadenze contrattuali.

¹⁰ Verbale del Consiglio di amministrazione del 15 dicembre 2004

In particolare, è stato predisposto un nuovo atto negoziale le cui caratteristiche salienti sono:

- a) inserimento di alcuni elementi tecnici in relazione alle intervenute modifiche normative che hanno qualificato i bollini "carte valori";
- b) durata del contratto: annuale, con esclusione espressa del rinnovo automatico;
- c) recesso anticipato in ipotesi di "*ius superveniens*";
- d) effettuazione di un costante monitoraggio e verifiche periodiche nei confronti delle imprese fiduciarie per certificare la sussistenza dei requisiti necessari.

In ordine alle decisioni assunte, in disparte ogni considerazione circa l'opportunità dell'impugnativa dell'atto dell'Autorità, non può che prendersi atto dell'esigenza, più volte manifestata in Consiglio, di garantire la certezza e la continuità della fornitura nei confronti delle aziende farmaceutiche. Si segnala tuttavia la necessità, condivisa dallo stesso vertice operativo aziendale, di una progressiva "*internalizzazione*" della specifica attività produttiva, in modo da tutelare entrambe le finalità perseguite dal legislatore con l'atto di "*concessione*" sopra richiamato: sicurezza del prodotto reso, più volte oggetto di tentativi di truffa; certezza e continuità della fornitura.

Qualora peraltro l'intento di una progressiva riconduzione all'interno dell'azienda dell'attività di produzione in questione dovesse manifestarsi di lunga e difficoltosa attuazione, la Corte segnala l'esigenza di una maggiore trasparenza nei criteri di affidamento degli incarichi di forniture, da assicurarsi anche attraverso l'adozione tempestiva di procedure concorsuali ricalcate sulle raccomandazioni fornite dall'Autorità sopra citata, senza che sia dato invocare esigenze di continuità o di urgenza, che non troverebbero più adeguata giustificazione.