

Determinazione n. 60/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 14 luglio 1998;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1992 al 1996, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Luigi Giampaolino 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'Ente per gli esercizi dal 1992 al 1996;

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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme ai conti consuntivi per gli esercizi dal 1992 al 1996 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Giampaolino

IL PRESIDENTE
f.to Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO PER GLI ESERCIZI DAL 1992 AL 1996.

SOMMARIO

PREMESSA. - PARTE I - CAPITOLO I - *L'ultima relazione della Corte al Parlamento*. - PARTE II - CAPITOLO I - *Modifiche normative, struttura dell'Ente e suo funzionamento*. - 1. Con riguardo alla struttura, agli organi dell'Istituto ed alla prevista trasformazione in società per azioni. - 2. Con riguardo al fondo di dotazione. - 3. Con riguardo all'attività dell'Istituto. - 4. Con riguardo al trattamento del personale. - CAPITOLO II - *Il funzionamento degli organi*. - 1. Il Presidente. - 2. Il Consiglio di Amministrazione. - 3. Il Comitato esecutivo. - 4. Il Collegio dei revisori. - CAPITOLO III - *La Vigilanza del provveditorato generale dello Stato*. - CAPITOLO IV - *La struttura*. - 1. Direzione Generale. - 2. Direzioni Centrali. - 3. Stabilimenti. - 4. Servizi Centrali. - 5. Livelli dirigenziali. - CAPITOLO V - *Il Personale*. - 1. Il Personale dirigente. - 2. Il Personale impiegatizio ed operaio. - 3. Consistenza, costi e produttività del personale dell'Istituto. - PARTE III: La Gestione - CAPITOLO I - *La consistenza del fondo di dotazione*. - CAPITOLO II - *La programmazione annuale e pluriennale dell'attività dell'Istituto*. - CAPITOLO III - *La gestione strumentale per lo Stato-Gestione autonoma*. - 1. Analisi del bilancio consuntivo. - 2. Valore della produzione. - 3. Costi della produzione. - 4. Proventi ed oneri finanziari. - 5. Proventi ed oneri straordinari. - 6. Risultato prima delle imposte. - 7. Imposte sul reddito. - CAPITOLO IV - *La gestione patrimoniale*. - 1. La consistenza patrimoniale. - 1.1 Attivo Patrimoniale. - 1.2 Passivo Patrimoniale. - 1.3 Grado di liquidità del Patrimonio. - 1.4 Patrimonio Netto. - CAPITOLO V - *La Situazione finanziaria*. - CAPITOLO VI - *L'andamento della gestione nel suo complesso*. - CAPITOLO VII - *Incarico del Ministero del tesoro all'Advisor*. - CAPITOLO VIII - *Prime considerazioni sull'esercizio 1997*. - PARTE IV - CAPITOLO I - *Partecipazioni dirette ed indirette*. - 1. L'evoluzione del gruppo. - 2. Il bilancio consolidato. - 3. Situazione economica del gruppo. - 4. Valore della produzione. - 5. Costi della produzione. - 6. Proventi ed oneri finanziari. - 7. Proventi ed oneri straordinari. - 8. La consistenza patrimoniale. - 8.1 Attivo Patrimoniale. - 8.2 Passivo Patrimoniale. - 8.3 Grado di liquidità del Patrimonio. - 8.4 Patrimonio Netto - Conclusioni.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Sulla gestione finanziaria dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato la Corte ha relazionato al Parlamento sino all'esercizio 1991 con relazione comunicata alla Presidenza delle due Camere il 13 gennaio 1993¹.

Con la presente relazione si riferisce sul controllo che la Corte esercita ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 sulla gestione finanziaria dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per gli esercizi dal 1992 al 1996 e si riferisce, altresì, su talune problematiche che, al momento attuale, sono presenti con riguardo all'ente ed alla sua trasformazione quale indicata dall'art. 55, comma 3, della legge 27 dicembre 1997 n. 449.

¹ Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XI legislatura, doc. XV, n. 26

- PARTE PRIMA -

CAPITOLO I.

L'ULTIMA RELAZIONE DELLA CORTE AL PARLAMENTO

Con l'ultima relazione la Corte esponeva, anzitutto, l'ordinamento e la struttura organizzativa centrale e decentrata dell'ente osservando come l'avvenuto riconoscimento della natura di ente pubblico economico aveva non soltanto rafforzata la natura industriale dell'attività dell'Istituto, ma aveva avuto, altresì, rilevanti implicazioni sul piano operativo nonché sui rapporti di lavoro.

La Corte rilevava inoltre come negli ultimi esercizi allora considerati l'evoluzione dell'Istituto aveva "registrato significativi progressi nell'ampliamento delle partecipazioni azionarie intese a realizzare un sistema integrato per un più efficace perseguimento dei fini istituzionali dell'Istituto".

Con riguardo, in particolare, alla struttura organizzativa centrale e decentrata dell'Istituto furono descritti i compiti della Direzione generale, delle Direzioni centrali, degli Stabilimenti e dei Servizi centrali nonché la competenza dei livelli dirigenziali ad essi correlati.

In particolare, si evidenziarono e si qualificarono i rapporti con il Ministero del Tesoro e si descrisse e si specificò la presenza dell'Istituto nei settori cartario, grafico, editoriale e monetario ed i risultati produttivi ed industriali in essi conseguiti.

Con riferimento, poi, alle partecipazioni e al bilancio consolidato, fu descritta l'evoluzione del sistema delle partecipazioni (dall'acquisto, autorizzato con la legge 8 agosto 1980, n. 480, di azioni delle "Cartiere Milani Fabriano Spa", alle partecipazioni al capitale sociale dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Spa, dell'Editalia Edizioni d'Italia Spa, dell'Editalia Film Telecinedizione Srl, della Verres Spa, dell'Istituto Edilizia Popolare di Fappa, alle partecipazioni, a sua volta, detenute dalle Cartiere Milani nelle società Bimospa, Cargest, Cellulosa Calabria, FAD Fabriano Autoadesivi, Cartiere Magnani, ecc.). In proposito, la Corte affermò l'esigenza di un conto consolidato particolarmente auspicato per la peculiare funzione che la nuova normativa, d'origine comunitaria, già allora assegnava al bilancio, ritenuto non più caratterizzato da considerazioni ed esigenze di natura tributaria ma volto a

soddisfare necessità civilistiche, vale a dire di tutela dei terzi, attraverso la trasparenza e la pubblicità. Si posero altresì in luce, nell'occasione, gli adempimenti preliminari necessari per l'attuazione delle direttive.

La relazione nella parte dedicata al personale, rilevava le principali modifiche apportate al trattamento del personale dirigente, impiegato e operaio, dalle intervenute rinnovazioni del Contratto Nazionale Collettivo delle rispettive categorie, dalle modifiche al Regolamento del Personale dell'Istituto apportate con delibera del Consiglio di amministrazione dell'Istituto del 28 marzo 1991 e successiva approvazione del Ministro del Tesoro con lettera n. 3039 del 29 marzo 1991.

Venivano descritte, inoltre, le linee organizzative dei nuovi livelli gerarchico - funzionali del personale dirigente (Direttore Generale, Direttori di Direzioni Centrali, Direttori e Vice Direttori di Stabilimento, Direttori di Servizi Centrali e Dirigenti) e del personale impiegato ed operaio (Assistenti di Direzione-quadri; Capi Settore; Capi Reparto e Capi Officina). Venivano, infine, elencati i dati relativi alla consistenza, alle retribuzioni, alla produttività ed ai costi del personale nel suo complesso.

La relazione, infine, esponeva la situazione gestionale dell'Istituto.

Illustrata la consistenza e la composizione del fondo di dotazione dell'Istituto, ci si soffermava sulle previsioni della programmazione annuale e quadriennale dell'attività dell'Istituto per gli anni 1986/1989, nonché per gli anni 1990/1993, adempimenti di competenza del Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 14 della legge 13 luglio 1966, n.559 - "il Consiglio di Amministrazione delibera il programma annuale di attività".

Furono poi più analiticamente illustrati i dati relativi al bilancio consuntivo, al conto economico, ai ricavi ed ai costi dell'Istituto per ciascuno degli esercizi considerati, facendo presente che allo stato patrimoniale, al conto economico ed al conto settoriale della Zecca, sono stati affiancati anche i bilanci dell'Istituto *Enciclopedia Italiana "G. Treccani"* e delle *Cartiere Miliani Fabriano Spa*.

Si descrisse, inoltre, la consistenza patrimoniale dell'Ente, le riserve patrimoniali dello stesso secondo le voci che le compongono (ordinarie e straordinarie, di rivalutazione monetaria ex lege n. 576/75, n. 72/83, 413/91, contributi IMI ex lege 1089/68, contributo in conto capitale ex lege n. 308/82, il fondo rinnovamento impianti, accantonamenti interventi Mezzogiorno).

La gestione finanziaria fu riportata facendo riferimento ai dati di attività e passività di ogni singolo esercizio.

L'impostazione contabile del bilancio dell'Istituto fu considerata unitaria per tutte le attività dallo stesso svolte, ad eccezione del conto settoriale della Zecca che venne elaborato anche separatamente secondo quanto previsto dalla legge n.154 del 20 aprile 1978; dalle cifre riportate emergeva un miglioramento costante dovuto alle attività gestionali nel loro complesso, le cui redditività si prevedeva che avrebbero conseguito ulteriori miglioramenti essendosi l'Istituto posto l'obiettivo di realizzare nell'arco del quadriennio 1990/1993, incrementi del prodotto globale di esercizio, ottenuto nel 1989, nella misura del 40% circa, contenendo l'aumento dei prezzi di addebito per forniture allo Stato entro i limiti del tasso di inflazione.

Le conclusioni alle quali, da ultimo, perveniva la relazione possono così sintetizzarsi.

Il consolidamento della natura economica evidenziava e la necessità di predisporre un bilancio consolidato e l'opportunità di rivedere competenze e composizione degli organi dell'Istituto, in modo da adeguare le strutture e i modi di operare dell'Istituto stesso al mutamento delle condizioni di mercato.

Si auspicava in proposito una composizione più snella e funzionale del Consiglio di amministrazione, il conferimento al Comitato esecutivo della responsabilità della gestione corrente dell'Istituto, superando la normativa di delimitazione della competenza per limiti di somma ritenuta ormai superata; un adeguamento ai principi civilistici dell'art. 2399 codice civile del Collegio dei revisori, oltreché l'adeguamento alla natura di ente pubblico economico degli organi della Sezione Zecca.

Nell'ottica di un potenziamento, oltreché di una conferma, dell'economicità della gestione dell'Istituto si sosteneva, inoltre, l'opportunità di perseguire obiettivi comuni con le Società partecipate nell'ambito di una strategia di gruppo.

La relazione si concludeva elencando sinteticamente i segni della economicità della gestione in considerazione dei costi del personale, dell'incremento del prodotto globale dei precedenti esercizi, oltreché del fatturato di ciascun settore e della consistenza patrimoniale dell'Istituto.

- PARTE SECONDA -

CAPITOLO I.

MODIFICHE NORMATIVE, STRUTTURA DELL'ENTE E SUO FUNZIONAMENTO

Negli anni che ora si considerano l'Istituto è stato interessato da diversi interventi normativi. Anzitutto, sono da tenere presente al riguardo i provvedimenti che hanno interessato gli organi collegiali e la loro stessa composizione.

1. *con riguardo alla struttura, agli organi dell'Istituto ed alla prevista trasformazione in società per azioni*

Come già si rilevava in sede di Relazione al Parlamento da parte della Corte dei Conti per gli anni 1989-1991, era da tempo sentita la necessità di riformare la composizione degli organi collegiali onde consentire una maggiore flessibilità e snellezza nelle scelte operative.

In tale ottica, cronologicamente, sono stati dapprima con legge 27 ottobre 1995, n. 437, quadruplicati i limiti della competenza per valore di vari organi, limiti già previsti dalla legge 13 luglio 1966, n. 559².

A norma della legislazione vigente, pertanto, il Presidente (cfr. art.13 legge 559/66, modificato nei termini anzidetti) autorizza le spese entro il limite di 40 milioni; entro lo stesso importo autorizza la vendita di prodotti dell'Istituto alle aziende autonome di Stato, ad enti ed a privati italiani e stranieri e la assunzione di commesse in materia cartaria e, con l'autorizzazione del Provveditorato Generale dello Stato, in materia grafica; delibera la stampa delle pubblicazioni di interesse storico, artistico e letterario, oltreché di quelle

² dal 1° marzo 1992 si sono succeduti diversi decreti legge (il d.l. 1° marzo 1992 n. 195, il d.l. 30 aprile 1992 n. 274, il d.l. 1° luglio 1992 n. 325, il d.l. 30 giugno 1993 n. 212, il d.l. 30 agosto 1993 n. 330, il d.l. 29 ottobre 1993 n. 429, il d.l. 30 agosto 1993 n. 330, il d.l. 29 ottobre 1993 n. 429, il d.l. 28 dicembre 1993 n. 542) che hanno triplicato gli importi già fissati dagli artt. 13, 14 e 15 della legge 13 luglio 1966, n. 559, e riguardanti i provvedimenti rientranti nelle competenze del Presidente, del Consiglio di Amministrazione, del Comitato Esecutivo. L'ultimo decreto legge non è stato convertito, ma dal 26 febbraio 1994 con il d.l. n. 134 è iniziata una serie ulteriore di Decreti Legge succedutisi sino alla legge di conversione 27 ottobre 1995, n. 437.

di carattere legislativo e di pubblicazioni similari di costo complessivo non superiore al nuovo limite di 20 milioni.

Il Consiglio di Amministrazione, ex art. 14 della legge 559/66, e successive modifiche, autorizza le spese di importo superiore ai 200 milioni; entro lo stesso limite autorizza le operazioni di vendita dei prodotti dell'Istituto e l'assunzione di commesse in materia cartaria e - con l'autorizzazione del Provveditore Generale dello Stato - in materia grafica fissandone le condizioni; autorizza le azioni giudiziarie e le transazioni quando la materia contestata superi i 40 milioni di lire; delibera la stampa delle pubblicazioni di interesse storico artistico, oltretutto di quelle di carattere legislativo di costo superiore a 60 milioni.

Il Comitato Esecutivo (art. 15 della medesima legge) autorizza le spese d'importo non superiore ai 200 milioni, le operazioni previste dall'ultimo comma dell'art. 2 (vendita di prodotti alle aziende autonome di Stato, ad enti ed a privati italiani e stranieri ed assunzione di commesse in materia cartaria e, con l'autorizzazione del Provveditorato dello Stato, in materia grafica) di importo non superiore ai 200 milioni, fissandone le condizioni; autorizza le azioni giudiziarie e le transazioni quando la materia contestata non superi i 40 milioni.

Va segnalato, peraltro, che lo stesso art. 6 della legge di conversione 27 ottobre 1995, n. 437, aumentando i limiti di somma fissati dai predetti articoli della legge 559/66, ha previsto che i limiti potranno essere aggiornati, a cadenza triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Tesoro, sulla base delle variazioni dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, intervenute nel triennio e rilevate dall'Istituto Nazionale di Statistica.

Con la stessa legge 27 ottobre 1995, n. 437, art. 6, comma 2, poi, il Ministro del Tesoro è stato autorizzato a rideterminare le attribuzioni e la composizione degli organi di cui agli articoli 10 e 11 della legge 13 luglio 1966, n. 559.

Il Ministro del Tesoro, per la verità, aveva predisposto uno schema di regolamento concernente la rideterminazione delle attribuzioni e la composizione del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo dell'Istituto con relazione del 1° dicembre 1995.

L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 14 dicembre 1995, esaminato il testo di regolamento proposto, aveva condiviso il giudizio di

legittimità e di opportunità della scelta regolamentare, coerente con le disposizioni di cui al Titolo I del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, ispirate alla distinzione di responsabilità e di ruolo tra gestione amministrativa e i compiti di rappresentanza sindacale, ed aveva ritenuto rispondente a criteri di semplificazione e di economia la scelta di escludere la presenza permanente nei suddetti organi collegiali degli esperti delle materie grafiche, cartarie, o tecnico amministrative, ferma restando la possibilità di ricorrere, di volta in volta, se ritenuto necessario, a siffatte competenze.

La seconda parte dello schema riguardava la rideterminazione delle attribuzioni dei due organi collegiali: al Consiglio di amministrazione veniva attribuito il compito, in aggiunta alle precedenti attribuzioni, di deliberare l'acquisizione e la cessazione di partecipazioni in società di capitali e di formulare per le stesse società gli indirizzi programmatici; per le società controllate era stato previsto il compito di deliberare anche sulle acquisizioni e dismissioni di quote partecipative, nonché sulle operazioni di aumento e diminuzione del capitale.

L'elenco delle attribuzioni del Consiglio di amministrazione era stato inoltre integrato con la previsione del potere di deliberare gli indirizzi e i programmi dell'Istituto a cadenza quadriennale e i correlati budget annuali; di deliberare le convenzioni organizzative e di attività da stipularsi con società ed enti di area pubblica; di autorizzare, nell'ambito del budget annuale e su proposta del Direttore Generale, le spese globali per tipologie di prodotti, alla cui attuazione avrebbe provveduto lo stesso Direttore Generale o un dirigente dallo stesso delegato.

Per delibere di particolare rilievo era stata prevista l'approvazione del Ministro del tesoro.

Per quanto riguarda il Comitato esecutivo era stata modificata l'attribuzione consultiva prevista nell'art. 15 della legge 559/66 (parere del Comitato sul programma annuale di attività e sul bilancio consuntivo da sottoporre al Consiglio di amministrazione), estendendo in tal modo l'attività del Comitato in funzione di supporto di quella del Consiglio.

Sulla seconda parte dello schema di regolamento, però, il Consiglio di Stato espresse varie perplessità.

Secondo il Consiglio di Stato si sarebbe trattato di un regolamento ministeriale (forma prevista in via generale dall'art. 17, comma 3, della legge 23

agosto 1988, n.400) disciplinato dall'art. 6, comma 2, del decreto legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito nella legge del 27 ottobre 1995 n. 437 come regolamento dotato di capacità abrogativa di norme di legge.

In realtà, osservava il Consiglio di Stato, il comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, prevede che siffatta potestà sia esercitata dal Governo, e non dal singolo Ministro, e che il decreto debba essere emanato dal Presidente della Repubblica.

La peculiarità della fattispecie legislativa che demandava al decreto ministeriale la modifica di norme legislative indusse il Consiglio a suggerire una riflessione più approfondita sull'opportunità di provvedere, con l'emanazione di un regolamento governativo ex art. 17, comma 2, della legge 400/88 che consentisse (previa autorizzazione legislativa) di disciplinare compiutamente la materia.

In tal modo si sarebbe correlata la previsione dell'art. 6, comma 2, del citato decreto legge, con il disposto dell'art. 73, comma 5, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che prevede l'adeguamento al suo Titolo I, degli Enti indicati dalla legge 11 luglio 1988, n.266, fra cui è l'Istituto Poligrafico dello Stato.

Si sarebbe potuto, con lo strumento normativo suggerito, snellire l'attività del Consiglio di amministrazione eliminando competenze, quali quelle previste dalle lettere f), g), l), m) (autorizzazione di spese di importo superiore ai 200 milioni, delle azioni giudiziarie e delle transazioni quando la materia contestata superi i 40 milioni di lire, la delibera della stampa delle pubblicazioni dell'Istituto di costo superiore ai 65 milioni) dell'art. 14 della legge n. 559/66, estranee all'attività programmatica e di definizione degli obiettivi che il D.Lgs. n. 29/93 demanda all'organo di vertice dell'Ente.

Le stesse obiezioni il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistenti per il Comitato Esecutivo al quale si sarebbero dovute riservare, secondo il detto Consesso, esclusivamente attività consultive e non di gestione. Le attribuzioni sopprese si sarebbero dovute trasferire al Direttore generale e con l'occasione si sarebbero dovute ridisciplinare le competenze del Presidente dell'Istituto.

Al momento dell'esame da parte del Consiglio di Stato, il decreto ministeriale non avrebbe potuto modificare - secondo lo stesso Consiglio - le attribuzioni degli organi in modo da trasferire alcune di esse ad altri organi