

XVI legislatura

A.S. 3382:

"Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87 recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario"

Luglio 2012
n. 134



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

Capo I Efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, e misure di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria	1
<i>Articolo 1 (Dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici)</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 3 (Incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio e soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico).....</i>	<i>9</i>
<i>Articolo 4 (Riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali).....</i>	<i>22</i>
Capo II Misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.....	32
<i>Articolo 5 (Emissione di strumenti finanziari).....</i>	<i>32</i>
<i>Articolo 6 (Condizioni di sottoscrizione)</i>	<i>34</i>
<i>Articolo 7 (Conformità con la disciplina degli aiuti di Stato)</i>	<i>34</i>
<i>Articolo 8 (Procedura)</i>	<i>35</i>
<i>Articolo 9 (Caratteristiche dei Nuovi Strumenti Finanziari)</i>	<i>36</i>
<i>Articolo 10 (Risorse finanziarie).....</i>	<i>37</i>
<i>Articolo 11 (Disposizioni di attuazione).....</i>	<i>41</i>

Capo I

Efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, e misure di razionalizzazione dell'amministrazione economico- finanziaria

Articolo 1

(Dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato)

La disposizione in esame attribuisce alla società Cassa Depositi e prestiti per azioni (CDP) il diritto di acquistare azioni delle società Fintecna p.a, Sace p.a e Simest p.a, oggi detenute dallo Stato per l'intera partecipazione, quanto alle prime due società, ed in ragione del 76%, rispetto alla terza società. Il diritto di opzione potrà essere esercitato, anche disgiuntamente, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Sono quindi regolate le modalità ed i termini del pagamento del corrispettivo al MEF nonché sono definiti i criteri per la determinazione del prezzo di acquisto. In proposito, entro 10 giorni dall'esercizio dell'opzione, l'acquirente (CDP) dovrà versare il "corrispettivo provvisorio" pari al 60 % del valore del patrimonio netto contabile, come risultante dal bilancio al 31 dicembre 2011 di ciascuna delle società per le quali è stata esercitata l'opzione. Il valore definitivo del trasferimento, ritenuto congruo da CDP, è fissato con DM del Ministro dell'economia e delle finanze sulla scorta della relazione giurata di stima prodotta da uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero, anche in deroga agli articoli da 2342 a 2345 del codice civile ed all'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Cfr. art. 5, comma 3 lett. b) del DL 2003/269). Il DM è soggetto al controllo preventivo della Corte dei conti¹ (c.7). Altre disposizioni regolano lo svolgimento delle attività già affidate alle predette società, senza introdurre peraltro innovazioni e nell'ottica di assicurarne la continuità (c.5), provvedono ad abrogare talune norme² con effetto alla data del trasferimento delle partecipazioni (c. 6), fissano la decorrenza dei termini per l'acquisizione dei necessari pareri, nulla osta, e per l'emissione di atti e provvedimenti da parte di autorità pubbliche competenti (c. 8). Il ricavato dalla cessione, al netto dei relativi oneri, dovrà essere versato all'entrata del bilancio

¹ La novella che dispone la sottoposizione del DM al controllo della Corte dei conti riguarda tutti i decreti ministeriali di cui all'art. 5, comma 3 lettera b) del DL 269/2003.

² Si tratta delle norme che attribuiscono le azioni SACE al MEF, disciplinano le nomine dei componenti degli organi sociali e la destinazione degli utili (art. 6, c. 2 e 18 del DL 2003/269) nonché delle disposizioni che regolano la composizione del CdA e del Collegio sindacale della Simest, la distribuzione degli utili e la destinazione del patrimonio in caso di scioglimento della società (art. 1, cc. 6 e 7 e 3, cc. 5 e 6 della legge n.100/1990). Poiché la Simest, come si legge nella RT, non è interamente detenuta dallo Stato andrebbe valutata l'integrale abrogazione delle disposizioni predette).

dello Stato e riassegnato al Fondo ammortamento titoli di stato ovvero destinato al pagamento dei debiti dello Stato. Le entrate rivenienti dall'alienazione potranno essere riassegnate ai Fondi speciali per reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti ed in conto capitale, ovvero per incrementare l'importo di 2 MLD (stabilito dall'articolo 35, c. 1, lett. b), previsto quale limite massimo per l'emissione di titoli di stato da assegnare, in luogo del pagamento, ad estinzione di crediti commerciali connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, corrispondente a residui passivi del bilancio dello Stato. Con apposito DPCM si provvede alla determinazione della percentuale di riparto delle entrate tra le diverse finalità contemplate dalla disposizione.

La RT, dopo aver rappresentato la *ratio* della norma, evidenzia che l'operazione sarà condotta secondo criteri di mercato, nel pieno rispetto dell'autonomia gestionale di CDP. Ascrive quindi alla norma, per il caso di esercizio dell'opzione, maggiori entrate nell'ordine di circa 9-10 miliardi di euro, sulla base di preliminari stime patrimoniali delle Società interessate dalla dismissione. Aggiunge quindi che il "corrispettivo provvisorio" – anche tenendo conto delle prassi di mercato – sarà rapportato al valore contabile del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato dall'assemblea dei soci. Il saldo verrà, invece, corrisposto in esito alla valutazione giurata di stima recepita nel decreto del Ministro e terrà conto dei comuni criteri di valutazione seguiti in operazioni analoghe.

Dopo aver rilevato che gli effetti finanziari definitivi potranno comunque essere rilevati solo a consuntivo, si sofferma sulle possibili riassegnazioni dei corrispettivi versati all'entrata del bilancio dello Stato tra le diverse finalità (riduzione del debito pubblico, aumento delle dotazioni dei fondi speciali per reiscrizione residui perenti, incremento dell'importo dell'art. 35, c.1, lett. b) del DL 1/2012). Alla determinazione delle percentuali di riparto tra le suddette finalità di quanto ricavato dalle citate dismissioni, provvede con decreto il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in modo da garantire la neutralità dei saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, la RT non riporta l'analisi dell'impatto delle misure in esame sui saldi di bilancio, sostenendo che gli effetti finanziari definitivi potranno essere rilevati solo a consuntivo. Segnala, peraltro, una previsione di maggiori entrate dell'ordine di 9, 10 miliardi, ma non fornisce elementi che consentano di verificare la congruità della stima.

Quanto al "corrispettivo provvisorio" pari al 60% del valore del patrimonio netto contabile delle società appare verosimile ritenere, in ragione del criterio assunto per la determinazione del relativo importo, che il predetto corrispettivo sia inferiore a quello che risulterà dalla perizia giurata quale valore complessivo delle partecipazioni. Manca, inoltre, la previsione di un termine massimo entro il quale la dismissione, nel caso di esercizio dell'opzione, dovrà essere perfezionata con il pagamento del saldo.

Nel valutare, poi, il possibile impatto sui saldi di finanza pubblica, occorre segnalare che l'intera operazione ha effetti differenziati a seconda della destinazione delle risorse rivenienti dalla dismissione delle partecipazioni. In base all'articolo 1, comma 4, i corrispettivi versati possono essere destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato o al pagamento dei debiti dello Stato; a tale ultimo fine, è possibile ricorrere all'aumento dei fondi speciali di reiscrizione dei residui perenti di parte corrente o in conto capitale, nonché all'aumento dell'importo di titoli di Stato che può essere assegnato a compensazione di posizioni creditorie.

Con riferimento agli effetti sul fabbisogno, il versamento dei corrispettivi all'entrata del bilancio dello Stato comporterebbe un miglioramento del saldo; nel caso in cui le risorse siano destinate al Fondo per l'ammortamento, si confermerebbe il miglioramento del saldo, e si avrebbe pertanto una riduzione del debito pubblico. Qualora, invece, le maggiori risorse siano destinate al pagamento dei debiti dello Stato, in una delle modalità previste dalla norma, l'accelerazione dei pagamenti avrebbe effetti peggiorativi del fabbisogno, che compenserebbero il miglioramento connesso con la dismissione delle partecipazioni.

In relazione all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (IN), le maggiori entrate connesse con le dismissioni non migliorerebbero il saldo, in quanto per definizione le partite finanziarie non sono computate nel conto economico delle AP. L'accelerazione dei pagamenti, d'altro canto, ha effetti differenziati sull'IN a seconda che si tratti di spesa corrente o di parte capitale. Tenuto conto dei criteri di imputazione della spesa corrente³, l'accelerazione dei pagamenti (relativi ad impegni presi negli esercizi pregressi) non altererebbe il conto economico delle pubbliche

³ Le spese correnti vengono registrate nel conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche nella fase di impegno; per tale motivo, impegni presi in esercizi passati risultano già scontati sul saldo di riferimento.

amministrazioni. Per la spesa di conto capitale, invece, l'imputazione sull'indebitamento netto è legata prevalentemente a principi di cassa; per questo motivo, una accelerazione dei pagamenti potrebbe implicare un impatto peggiorativo dell'indebitamento netto della PA. Al riguardo, sarebbe utile acquisire indicazioni dal Governo.

Sarebbe inoltre opportuno avere elementi informativi sugli effetti in termini di indebitamento netto dell'incremento dell'importo dei titoli assegnati a compensazione di crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 35 del d.l. n. 1/2012. In particolare, sarebbe utile chiarire quali scritture deriverebbero in corrispondenza alla assegnazione dei titoli, soprattutto per valutare come tale operazione rilevi ai fini della costruzione del conto delle amministrazioni pubbliche.

Occorre infine valutare se l'assegnazione di un diritto di opzione per l'acquisto delle partecipazioni azionarie riservato alla CDP possa influire sulle caratteristiche dell'operazione e, in particolare, sulla sua qualificazione di operazione condotta secondo criteri di mercato. Anche sotto tale profilo, sarebbe utile acquisire indicazioni dal Governo.

Articolo 2

(Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici)

Il comma 1 dell'articolo in esame novella in più parti ed ampiamente l'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011, che, si ricorda, reca disposizioni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso la costituzione, con apposito DM, di una società di gestione del risparmio (la SGR) preposta all'istituzione di uno o più fondi di investimento vocati a partecipare ad altri fondi immobiliari (c.d. fondi di fondi) a loro volta promossi da enti territoriali attraverso il conferimento di immobili da valorizzare; i fondi istituiti dalla SGR possono inoltre investire anche direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alla PA.

Si richiama di seguito l'attenzione su talune delle novità introdotte dal DL in esame alla predetta disciplina, tra le più significative per i profili di specifico interesse finanziario. Il capitale sociale della (SGR) è rideterminato per l'anno 2012 in un importo fissato ad almeno un milione e comunque non superiore a 2 mln di euro (in luogo dei 2mln di euro previsti nel testo previgente) (art. 2, c. 1, lett. a).

Si attribuiscono quindi nuovi compiti alla predetta SGR (art. 2, comma 1, lettera g) che inserisce 3 nuovi commi (*8-ter*, *8-quater* e *8-quinquies*) all'articolo 33 del citato DL 98/2011).

Con il nuovo comma *8-ter*, il MEF, avvalendosi della predetta società di gestione del risparmio, è chiamato a promuovere la costituzione di uno o più fondi

comuni di investimento immobiliare a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari. Le risorse derivanti dalla cessione delle quote statali sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e destinate al pagamento dei debiti dello Stato⁴ (a tal fine i corrispettivi possono essere riassegnati al fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti ed al fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti in conto capitale), ovvero possono essere utilizzati per incrementare l'importo stabilito dall'articolo 35, comma 1, lettera b) del DL 1/2012⁵. Potranno essere trasferiti ai fondi predetti immobili di società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ovvero, da parte di enti territoriali, beni valorizzabili individuati dall'Agenzia del demanio. Si provvederà con un successivo decreto del MEF a precisare le modalità di riparto tra i soggetti cedenti degli introiti prodotti in conseguenza del conferimento dei beni. In via generale comunque la totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi in parola è destinata alla riduzione del debito dell'Ente e solo in assenza del debito, o per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento.

Con il comma *8-quater*, sempre per il tramite della SGR, il MEF promuove invece, uno o più fondi comuni di investimento a cui sono apportati o conferiti gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero delle difese per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, nonché diritti reali immobiliari. Entro 60 giorni quest'ultimo Dicastero dovrà redigere un elenco dei beni inutilizzati e valorizzabili ed otterrà in conseguenza della cessione delle quote dei fondi il 30% dei proventi con l'obbligo di destinarli in via prioritaria alla razionalizzazione del settore infrastrutturale, ad esclusione di spese di natura ricorrente. Con successivo decreto saranno assegnate una parte delle restanti quote nella misura massima del 25% delle stesse agli enti territoriali che sarebbero stati interessati ad ottenere la gestione dei beni in esame. Anche in tal caso la destinazione delle risorse rivenienti dalla cessione delle quote statali sono destinate all'ammortamento dei titoli di Stato ed al pagamento dei debiti dello Stato così come previsto per il precedente comma *8-ter*. Gli immobili non suscettibili di valorizzazione, individuati dal Ministero delle difese, rientreranno nella disponibilità dell'Agenzia del demanio per la gestione e l'amministrazione secondo le norme vigenti.

Infine il comma *8-quinquies*, prescrive all'Agenzia del demanio, d'ufficio l'accatastamento o la regolarizzazione catastale degli immobili di proprietà dello Stato, compresi quelli in uso all'Amministrazione della difesa; in caso di dismissione di immobili di proprietà statale eventuali regolarizzazioni catastali potranno essere eseguite anche successivamente agli atti o provvedimenti di trasferimento a cura degli acquirenti. Prevede poi che tutte le attività svolte in favore delle amministrazioni da parte dell'Agenzia del demanio siano svolte da quest'ultima a titolo oneroso sulla base di specifiche convenzioni con le parti interessate.

Si segnala, inoltre, tra le novità introdotte con l'articolo in esame, che la lettera c), punto 2, modifica il precedente comma 3 dell'articolo 33 del D.L. 98/2011 in parola estendendo anche all'investimento nei nuovi fondi di cui ai commi *8-ter* e *8-quater* il regime di compatibilità dello stesso con le vigenti disposizioni in materia

⁴ Si richiama l'attenzione sull'analoga disposizione di cui all'articolo 1, c. 4 del DL in esame, sempre in tema di destinazione delle entrate, nella quale peraltro diversamente le risorse sono riassegnate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato "o" destinate al pagamento dei debiti dello Stato.

⁵ Ci si riferisce alle misure poste al fine di accelerare il pagamento dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del citato DL 1/2012, ed in particolare all'importo di 2 MLD, previsto quale limite massimo per l'emissione di titoli di Stato da assegnare, in luogo del pagamento, ad estinzione di taluni crediti commerciali.

di attività di copertura delle riserve tecniche della compagnie di assicurazione; inoltre stabilisce che oltre al venti per cento del piano di impiego dei fondi disponibili di natura assicurativa o previdenziale per gli anni 2012, 2013 e 2014 destinato alla sottoscrizione delle quote dei fondi di cui al comma 1, il venti per cento dello stesso piano d'impiego è destinato per i medesimi anni 2012, 2013 e 2014 alla sottoscrizione delle quote dei fondi di investimento costituiti ai sensi dei nuovi commi 8-ter ed 8-quater citati.

La lettera d), punto 3), evidenzia che l'apporto od il trasferimento ai fondi promossi o partecipati da regioni, province, comuni anche in forma consorziata o associata, di cui al comma 2 dell'articolo 33 del citato D.L. 98/2011, nonché dei fondi di cui ai nuovi commi 8-ter ed 8-quater, è sospensivamente condizionato al completamento delle procedure amministrative di valorizzazione e di regolarizzazione.

La lettera e) modifica il comma 7 dell'articolo 33 del D.L. 98/2011 all'esame ed estende anche ai trasferimenti dei beni in oggetto le agevolazioni previste, secondo la previgente disciplina, per i soli apporti ai fondi immobiliari di cui ai commi 10 ed 11 dell'articolo 14-bis della L. 86/1994⁶. Inoltre estende ai trasferimenti anche le agevolazioni contenute nell'articolo 1 del D.L. 351/2001⁷, nell'articolo 3 del citato D.L. 351/2001⁸ e nell'articolo 4 del citato D.L. 351/2001⁹.

La lettera f), punto 3), modifica il terzo periodo del previgente comma 8-bis dell'articolo 33 del D.L. 98/2011 in parola in cui si prevede che con apposita convenzione, a titolo oneroso, sono regolati i rapporti tra la SGR in argomento e l'Agenzia del demanio; quest'ultima utilizza parte delle risorse appostate sul capitolo di spesa n. 7754 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di svolgere le attività previste dall'articolo 33 del citato D.L. 98/2011. Le risorse di cui all'ultimo capoverso del comma 1 dell'articolo 6 della L. 183/2011¹⁰ sono utilizzate dall'Agenzia del demanio per l'individuazione o la eventuale costituzione della società di gestione del risparmio o delle società per il collocamento delle quote del fondo o delle azioni della società nonché per le attività connesse alle operazioni previste dal comma 8-bis stesso.

Il comma 2 prevede l'abrogazione di talune norme di legge, nello specifico: il comma 6 dell'articolo 3 del D.Lgs. 85/2010 in materia di attribuzione e trasferimento di beni che sarebbero confluiti in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che lo avrebbe gestito; i commi 5-bis e 5-ter dell'articolo 5 del citato D.Lgs. 85/2010 relativi ai beni oggetto di accordi tra Stato ed Enti territoriali per la razionalizzazione o valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari e connessi decreti ministeriali attuativi; l'articolo 7 del D.Lgs. 85/2010 in discorso concernente i decreti biennali di attribuzione dei beni

⁶ Agevolazioni di natura fiscale riferite alle imposte sui redditi ed alle imposte di registro, ipotecaria e catastale; in particolare queste ultime tre tipologie di imposte indirette sono sostituite dal pagamento di un'imposta in misura fissa.

⁷ Dichiarazione sostitutiva avente effetti di concessione in sanatoria in mancanza di documentazione attestante la regolarità urbanistica ed edilizia per i beni immobili appartenenti alle Ferrovie dello Stato Spa.

⁸ Modalità di cessione di beni immobili con diritto di opzione o prelazione riconosciuto ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale e non, esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica, edilizia e fiscale, nonché esonero dalla garanzia per vizi ed evizione che è a carico dello Stato, riduzione degli onorari notarili con riferimento agli atti di vendita e di mutuo ad essi connessi.

⁹ Esenzione dall'imposta di registro, di bollo dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta nonché da ogni tributo o diritto delle operazioni di provvista e finanziamento connesse agli apporti ed ai trasferimenti di beni immobili a fondi comuni di investimento immobiliare.

¹⁰ Vale a dire le risorse nette derivanti dalle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato all'estero che nella previgente legislazione erano destinate alla riduzione del debito pubblico.

resisi disponibili per trasferimenti; parte del comma 1 dell'articolo 6 della L. 183/2011 relativamente all'esclusione degli immobili diversi da quelli residenziali in materia di dismissioni di beni immobili pubblici; l'articolo 314 del D.Lgs. 66/2010 in materia di fondi comuni di investimento immobiliare per la valorizzazione e l'alienazione di immobili militari; i periodi dal secondo al quinto dell'articolo 2 comma 196-*bis* della L. 191/2009 relativamente alle modalità di alienazione ed utilizzo dei proventi derivanti dalla vendita degli immobili dismessi.

La RT afferma che le norme non comportano nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato.

Si sofferma poi brevemente sulle lettere a) e g) del comma 1. Specifica quindi che il comma 1 lettera a), punto 1) stabilisce che l'onere per l'apporto al capitale sociale della società di gestione del risparmio, corrisponda ad un importo tra 1 mln e 2 mln.

Svolge inoltre una serie di considerazioni riguardanti la contabilizzazione, ai fini dell'indebitamento, degli effetti finanziari associabili alle disposizioni contenute nella lettera g) del medesimo comma 1 (che introduce due nuovi commi 8-*ter* e 8-*quater* all'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011, anche al fine di disciplinare l'utilizzo di risorse derivanti dall'alienazione di quote di fondi immobiliari). La RT asserisce infatti che, nel caso di apporto a fondi immobiliari, per quanto riguarda l'indebitamento, la registrazione dell'alienazione degli immobili ha luogo al momento della cessione delle quote e non in quello del conferimento; per questo motivo, - sottolineando che la finalità perseguita dai commi in oggetto è quella della riduzione del debito pubblico - la RT ritiene che le risorse provenienti da tali cessioni di quote rappresentino entrate valide, la cui quantificazione sarà comunque possibile solo a consuntivo.

Si evidenzia inoltre che la relazione illustrativa sottolinea che la norma, introducendo la possibilità di conferire agli istituendi fondi, beni di proprietà anche in deroga all'obbligo di allegare il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari al bilancio, intende creare un processo dinamico che sarà volto ad assorbire il portafoglio di proprietà delle pubbliche amministrazioni, individuando i beni non utilizzati per finalità istituzionali¹¹ suscettibili di valorizzazione; la relativa stima di mercato viene quantificata tra i 239 ed i 319 mld di euro.

¹¹ Nel merito la relazione illustrativa esclude espressamente tali tipologie di immobili al fine di evitare effetti pregiudizievoli in termini di finanza pubblica, derivanti dalla generazione di costi a titolo di locazioni passive.

Al riguardo, si osserva che il provvedimento in esame, che appare verosimilmente in grado di generare maggiori risorse finanziarie destinato a coprire parte del debito dello Stato, contiene nello stesso tempo alcuni profili onerosi, dei quali la RT non dà conto.

In primo luogo si pensi al processo di valorizzazione attraverso lo strumento urbanistico finalizzato ad incrementare il valore dei beni oggetto della dismissione (comma 1, lettera d), punto 4) dell'articolo 2 all'esame). Detto processo comporterebbe oneri di natura gestionale per l'amministrazione pubblica a fronte di rivalutazioni del patrimonio che potrebbero non esser certe nel loro ammontare, soprattutto in periodi di crisi, come quello attuale, in cui si può assistere a negoziazioni immobiliari effettuate a valori decrescenti.

Anche la procedura semplificata di accatastamento e regolarizzazione catastale degli immobili di proprietà dello Stato potrà comportare maggiori oneri di natura amministrativa-gestionale.

Inoltre si dovrà tener conto anche del minor gettito riveniente dall'estensione, ai trasferimenti dei beni oggetto di dismissione, delle agevolazioni fiscali ed amministrative contenute nel comma 7 dell'articolo 33 del più volte citato D.L. 98/2011, così come modificato dalla disposizione in esame.

Un ulteriore aspetto riguarda l'utilizzo delle risorse di cui al capito di spesa n. 7754 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la copertura degli oneri dovuti per le attività svolte dall'Agenzia del Demanio, così come disciplinate dal novellato articolo 33 (comma 1, lettera f), punto 3)). Si segnala che alla data del 3 luglio 2012 il citato capitolo recava uno stanziamento di competenza pari a circa 11 mln; in assenza di una quantificazione degli oneri da coprire non è possibile esprimersi in via preventiva rispetto all'adeguatezza della somma stanziata rispetto alle esigenze poste dalla norma in esame.

Appare poi opportuna una verifica rispetto alla compatibilità degli investimenti nei fondi con le disposizioni vigenti in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle assicurazioni; a questo proposito si rileva anche che la stesura letterale della norma risulta di non chiara comprensione in ordine alla misura della percentuale

effettiva da destinarsi alla sottoscrizione dei fondi disciplinati dai nuovi commi 8-ter e 8-quater¹².

Infine, si ricorda che le entrate derivanti dalla vendita di beni patrimoniali non finanziari sono classificate, sulla base del Codice di condotta¹³, come *una tantum*, e non vengono pertanto conteggiate ai fini dei saldi strutturali.

Articolo 3

(Incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio e soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico)

Il comma 1 stabilisce che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e l'Agenzia del territorio sono incorporate, rispettivamente, nell'Agenzia delle dogane e nell'Agenzia delle entrate a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e che i relativi organi decadono, fatti salvi gli adempimenti di cui al comma 4.

Il comma 2 prevede che le funzioni attribuite agli enti di cui al comma 1 dalla normativa vigente continuano ad essere esercitate, con le inerenti risorse umane finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale,rispettivamente, dall'Agenzia delle dogane, che assume la denominazione di «Agenzia delle dogane e dei monopoli», e dalla Agenzia delle entrate. Le risorse finanziarie di cui al precedente periodo inerenti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono escluse dalle modalità di determinazione delle dotazioni da assegnare alla medesima Agenzia ai sensi dell'articolo 1, comma 74, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Il comma 3 afferma che con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono trasferite le risorse umane strumentali e finanziarie degli enti incorporati. Fino all'adozione dei predetti decreti, per garantire la continuità dei rapporti già in capo all'ente incorporato, l'Agenzia incorporante può delegare uno o più dirigenti per lo svolgimento delle attività di ordinaria amministrazione, ivi comprese le operazioni di pagamento e riscossione a valere sui conti correnti già intestati all'ente incorporato che rimangono aperti fino alla data di emanazione dei decreti medesimi.

Il comma 4 stabilisce che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i bilanci di chiusura degli

¹² Potrebbe infatti trattarsi del 40 per cento, se si intende che al venti per cento originario si sommi un ulteriore 20 per cento, ovvero del 24 per cento, se si intenda un'aggiunta del 20 per cento rispetto all'originario 20 per cento.

¹³ Adottato dal Consiglio dell'Unione Europea, nella versione aggiornata l'11 ottobre 2005.

enti incorporati sono deliberati dagli organi in carica alla data di cessazione dell'ente, corredati della relazione redatta dall'organo interno di controllo in carica alla data di incorporazione dell'ente medesimo e trasmessi per l'approvazione al Ministero dell'economia e delle finanze. Ai componenti degli organi degli enti di cui al comma 1 i compensi, indennità o altri emolumenti comunque denominati ad essi spettanti sono corrisposti fino alla data di adozione della deliberazione dei bilanci di chiusura e, comunque, non oltre novanta giorni dalla data di incorporazione. I comitati di gestione delle Agenzie incorporanti sono rinnovati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche al fine di tenere conto del trasferimento di funzioni derivante dal presente articolo.

Il comma 5 prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le dotazioni organiche delle Agenzie incorporanti sono provvisoriamente incrementate di un numero pari alle unità di personale di ruolo trasferite, in servizio presso gli enti incorporati. Detto personale é inquadrato nei ruoli delle Agenzie incorporanti. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza ed il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione incorporante, é attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

Il comma 6 afferma che per i restanti rapporti di lavoro le Agenzie incorporanti subentrano nella titolarità del rapporto fino alla naturale scadenza.

Il comma 7 stabilisce che le Agenzie incorporanti esercitano i compiti e le funzioni facenti capo agli enti incorporati con le articolazioni amministrative individuate mediante le ordinarie misure di definizione del relativo assetto organizzativo. Nell'ambito di dette misure, nei limiti della dotazione organica della dirigenza di prima fascia, l'Agenzia delle entrate istituisce due posti di vicedirettore, di cui uno, anche in deroga ai contingenti previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività dell'Agenzia del territorio; l'Agenzia delle dogane e dei monopoli istituisce due posti di vicedirettore, di cui uno, anche in deroga ai contingenti previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Per lo svolgimento sul territorio dei compiti già devoluti all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli stipula apposite convenzioni, non onerose, con la Guardia di finanza e con l'agenzia delle entrate. Al fine di garantire la continuità delle attività già facenti capo agli enti di cui al presente comma fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione indicato, l'attività facente capo ai predetti enti continua ad essere esercitata dalle articolazioni competenti, con i relativi titolari, presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati. Nei casi in cui le disposizioni vigenti o atti amministrativi ovvero contrattuali fanno riferimento all'Agenzia del territorio ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato si intendono riferite, rispettivamente, all'Agenzia delle entrate ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il comma 8 prevede che le risorse finanziarie disponibili, a qualsiasi titolo, sui bilanci degli enti incorporati ai sensi del presente articolo sono riassegnate, a far data dall'anno contabile 2013, alle Agenzie incorporanti. Al fine di garantire la continuità nella prosecuzione dei rapporti avviati dagli enti incorporati, la gestione contabile delle risorse finanziarie per l'anno in corso, già di competenza

dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, proseguono in capo alle equivalenti strutture degli Uffici incorporati.

La RT riferisce che il dispositivo prevede la soppressione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del Territorio a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento. Contestualmente, è disposto il trasferimento delle funzioni già svolte dagli enti soppressi rispettivamente all'Agenzia delle Dogane, che assume la denominazione di "Agenzia delle Dogane e dei Monopoli" e all'Agenzia delle Entrate.

Per effetto di quanto disciplinato ai commi 1 e 2, le dotazioni organiche delle Agenzie incorporanti sono incrementate per un numero pari alle unità di personale di ruolo trasferito, in servizio presso gli enti soppressi. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza ed il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione incorporante, è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

Le Agenzie incorporanti esercitano i compiti e le funzioni facenti capo agli enti soppressi con le articolazioni amministrative individuate mediante le ordinarie misure di definizione del relativo assetto organizzativo. Nell'ambito di dette misure e nei limiti della dotazione organica della dirigenza di prima fascia come rideterminata ai sensi del successivo articolo 4, l'Agenzia delle entrate e delle dogane e dei monopoli istituiscono, ciascuna, due posti di vicedirettore, di cui uno, anche in deroga ai contingenti previsti dall'articolo 19, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001, per i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività degli enti soppressi.

Effetti finanziari

Per quanto concerne gli effetti finanziari derivanti dalla soppressione dell'Agenzia del Territorio, la RT fa presente che ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo n. 300/1999 gli organi dell'Agenzia sono:

a) il direttore dell'agenzia	euro 305.797
b) il comitato direttivo	euro 89.174

c) il collegio dei revisori dei conti euro 71.443

Dall'applicazione della norma discendono risparmi di spesa, relativi al costo degli organi, pari ad euro 466.414 annui. Ulteriori risparmi deriveranno dalle operazioni di razionalizzazione delle attività.

In ogni caso, prudenzialmente, la RT ribadisce che i risparmi per la finanza pubblica derivanti dall'attuazione delle misure sopra descritte potranno essere rilevati solo a consuntivo.

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, pur considerando che il dispositivo è sostenuto dalla clausola di neutralità indicata al comma 11 - in aggiunta al fatto e che esso è, nel suo complesso, chiaramente finalizzato alla realizzazione di risparmi di spesa, per effetto delle economie organizzative e negli organi di direzione, derivanti da processi di accorpamento di amministrazioni autonome ed Agenzie del settore pubblico - occorre non di meno soffermarsi su portata e conseguenze delle razionalizzazioni sull'assetto delle funzioni erariali riconducibili all'ex Agenzia del territorio e all'AAMS.

Ciò premesso, dal momento che la RT reca una prima, sintetica illustrazione dei fattori da considerare nella quantificazione dei risparmi conseguibili, in ragione annua, per effetto della sola riduzione degli organismi di direzione e controllo delle Agenzie soppresse - indicati pari a circa 466.000 euro annui, a cui si aggiungeranno quelli conseguenti alle razionalizzazioni di spesa - occorre perciò evidenziare che l'illustrazione degli effetti finanziari delle norme in esame dovrebbe, in realtà, investire una più ampia gamma di profili, al fine di fornire un quadro informativo dettagliato, ed esauriente, delle conseguenze del riordino, sintetizzabile nei seguenti profili metodologici.

Il primo profilo concerne l'impatto dei processi di accorpamento di Agenzia del Territorio e amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, rispettivamente, in Agenzia delle Entrate e delle Dogane, sugli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio dello Stato.

L'articolo 10 della legge n. 300/1999 qualifica le Agenzie fiscali come una *species* nell'ambito della disciplina ivi prevista per le Agenzie governative, stabilendo, espressamente, che la loro normativa possa essere disposta in deroga da quella di principio per l'organizzazione prevista al titolo II della medesima legge.

In particolare, poi, venendo ai profili finanziari, l'articolo 1, comma 74, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) prevede espressamente che, a decorrere dall'esercizio 2007, le dotazioni finanziarie annue delle Agenzie fiscali siano determinate applicando, alla media delle somme incassate nell'ultimo triennio consuntivato - rilevata dal rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato, relativamente alle unità previsionali di base dello stato di previsione dell'entrata -, le percentuali ivi indicate, prevedendosi che la dotazione annua non possa comunque essere superiore a quella dell'anno precedente, incrementata del 5 per cento¹⁴. Va sottolineato in tal senso che il comma 2, secondo periodo, del dispositivo in esame, riferisce espressamente che le risorse riferibili all'A.A.M.S., che confluiranno nella dotazione dell'Agenzia delle dogane, resteranno escluse dal citato criterio di determinazione previsto dalla legislazione vigente.

In relazione al criterio di determinazione dello stanziamento annuale a legislazione vigente, va dunque precisato che ciò vale, in relazione agli organismi oggetto di incorporazione, per la sola Agenzia del territorio, mentre il funzionamento dell'AAMS opera, nell'ambito della amministrazione "diretta" statale, ma con profili di elevata autonomia contabile e finanziaria (il bilancio di previsione costituisce infatti un Allegato allo stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze). Sul punto, se per l'Agenzia del territorio risulta perciò già evidenziata un'unica voce iscritta nel bilancio dello Stato in corrispondenza della dotazione annua stanziata per il suo funzionamento¹⁵, va invece rilevato che per l'Azienda autonoma dei monopoli (AAMS) il relativo bilancio di previsione si limita all'indicazione delle voci contabili relative alle entrate correnti ed in conto capitale, oltre a quelle relative alle "gestioni autonome", che

¹⁴ In relazione a detto metodo di quantificazione, l'A.S. 3613 della XIV legislatura stimava un maggior onere pari a 183 milioni di euro dal 2008. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, A.S. 3613, pagina 193.

¹⁵ Capitolo 3911 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che reca per il triennio 2012/2014, una dotazione, in ragione, annua di 582, 593 e 592 milioni di euro.

saranno coinvolte nella confluenza dell'AAMS nell'Agenzia delle Dogane¹⁶.

E' chiaro che al fine di predisporre gli elementi informativi necessari ad una prima valutazione dell'impatto finanziario delle misure e di trarne valutazioni in merito alle possibili economie di funzionamento, i dati relativi alle richiamate dotazioni annuali di Agenzia del territorio e AAMS andrebbero entrambi integrati dalla evidenziazione della relativa quota relativa riferibile a spese non rimodulabili e rimodulabili, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità, nonché di informazioni relative al grado di copertura delle dotazioni organiche. Alla luce di quanto previsto al comma 8, dal momento che entrambe le amministrazioni di cui viene disposta l'incorporazione risultano titolari anche di conti correnti e contabilità speciali di tesoreria, andrebbe chiarito il regime "contabile" delle relative giacenze: se esse risultino o meno vincolate, ad incorporazione ultimata, al loro versamento in bilancio dal 2013 - per essere nuovamente assegnate alla dotazione annuale dell'Agenzia incorporante - oppure se tali posizioni contabili manterranno - come il comma 3 farebbe invece intendere, sia pure in via provvisoria - una loro separata evidenza e gestione sino al completamento della procedura.

Infine, alla luce di quanto stabilito dal comma 4 in merito alla corresponsione degli emolumenti ai componenti degli organi direttivi degli enti coinvolti nella incorporazione sino alla approvazione dei bilanci di chiusura, andrebbero meglio precisati i termini cronologici del riassetto, dipendendo da ciò la decorrenza delle relative economie di bilancio.

¹⁶ L'azienda autonoma dei Monopoli di stato trae i mezzi per il suo funzionamento, in linea di massima, fermi restando alcuni specifici stanziamenti, dalle risorse corrisposte dall'erario per la gestione del Lotto e delle lotterie (gestioni autonome). Il bilancio di previsione 2012/2014 della A.A.M.S. indica entrate complessive pari a 17,6 mld nel 2012, a 18 mld nel 2013 e a 18,2 mld nel 2014, di cui 1,396 relative a entrate correnti, appena 10 milioni di euro per entrate in conto capitale per ciascuna annualità del triennio e 16,2;16,5 e 16,7 miliardi di euro riconducibili alle gestioni speciali "autonome", che costituiscono la voce più cospicua. Per contro, sul versante della spesa, sono da segnalare spese di funzionamento per 724 milioni di euro nel 2012, in crescita a 738 milioni nel 2013 e a 768 milioni di euro nel 2014, comprensive di spese di personale pari a 132,3 milioni di euro. A tali voci si aggiungono gli Oneri comuni (221, 259 e 279 milioni nel triennio 2012/2014) gli Interventi (414,413 e 413 nel triennio 2012/2014) e, per le spese in conto capitale, Investimenti (47,5 milioni di euro per ciascuna annualità del triennio 2012/2014. Anche sul versante della spesa, la voce Gestioni "speciali ed autonome" reca una dotazione per oltre 16 miliardi di euro nel 2012 e 2013, e per 16,7 miliardi di euro nel 2014. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. 2969 recante: "Disegno di legge di bilancio per il 2012 e per il triennio 2012/2014", pagine 176-180.

Il secondo profilo concerne le conseguenze sui quadri organici del personale attualmente in servizio presso gli enti/amministrazioni coinvolti e l'impatto sui relativi profili retributivi e finanziari.

Va preliminarmente rilevato che il trasferimento di risorse umane tra amministrazioni, nel contesto di processi di riassetto /incorporazione delle relative funzioni, è questione già contemplata dalla cornice normativa vigente, ai sensi dell'articolo 31 del titolo II, capo II (Uffici, piante organiche, mobilità e accessi) del T.U.P.I..

Ad ogni modo, andrebbe anzitutto illustrata la platea delle unità interessate al trasferimento attualmente in servizio presso le Agenzie del territorio e l'AAMS¹⁷, fornendosi una quadro dettagliato dei profili professionali e delle corrispondenti aree di inquadramento.

In tal senso, stante l'esistenza di sensibili differenze retributive relative, in particolare, alla disciplina contrattuale di amministrazione (CCNI), sia in relazione alla incorporazione del personale dell'Agenzia del Territorio in quello dell'Agenzia delle entrate - benché queste ultime appartengano alla medesimo comparto - che, a maggior ragione - considerata l'appartenenza a diverse piattaforme contrattuali nazionali - per il personale dell'AAMS e dell'Agenzia delle Dogane (entrambe implicitamente considerate dal terzo periodo del comma 5, allorché si paventa l'eventuale riconoscimento di un assegno *ad personam* riassorbibile nell'eventualità il trattamento economico presso l'amministrazione di destinazione risulti inferiore rispetto a quello oggi percepito) andrebbero richiesti i dati analitici (per profilo di inquadramento e livello retributivo) delle retribuzioni unitarie annue lorde del personale interessato al transito, sia per le componenti stipendiali che accessorie, relativamente alla parte continuativa¹⁸.

¹⁷ Dalla ricognizione dei dati relativi al Piano dell'Agenzia 2011, emerge che al 31 dicembre 2011 risultavano in servizio presso l'Agenzia del territorio circa 9.000 unità, di cui 150 dirigenti a t.i. (n. 4 di prima fascia). Per il personale dell'AAMS i dati del conto annuale 2010 indicano la presenza a quella data di 1.244 unità, di cui 5 dirigenti di I e 27 di II fascia. Cfr. AGENZIA DEL TERRITORIO, Piano dell'Agenzia del Territorio 2011, doc. Allegato 2, pagine 29 e 30; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., Conto Annuale 2010, *link* sul sito *internet* del ministero.

¹⁸ Dalla ricognizione dei dati del Conto annuale elaborato dal Dipartimento della R.G.S. e riferito al 2010, si riscontrano in particolare alcune differenze sia nel trattamento economico dei dirigenti (stipendi e indennità fisse) tra A.A.M.S e dell'Agenzia delle dogane, con riferimento sia ai dirigenti di I che di II fascia, ma anche che in relazione ai dipendenti appartenenti agli ex "livelli" che risultano, generalmente, più elevati nell'Agenzia delle dogane. Del pari, anche l'incorporazione dell'Agenzia del territorio in quella delle entrate dovrebbe portare al riconoscimenti di assegni *ad personam*, atteso che le componenti stipendiali e fisse, in particolare, di alcuni profili professionali, sono maggiori nell'Agenzia del territorio che in quella delle entrate. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, I.G.O.P., Conto Annuale 2010, *link* sul sito *internet* del dicastero.

In tal senso, si rammenta che l'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità prescrive che ogni qualvolta nuove norme interessano la materia del pubblico impiego, le stesse debbano essere sempre corredate della illustrazione degli effetti finanziari diretti ed indiretti¹⁹.

Inoltre, in merito al comma 6, andrebbe fornito un quadro delle posizioni lavorative a t.d. *et similia* attualmente in essere presso l'Agenzia del territorio e presso l'A.A.M.S., destinate anch'esse a confluire nelle nuove amministrazioni incorporanti.

Ulteriori questioni si pongono inoltre in relazione al comma 7, laddove si prevede che, nei limiti della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane istituiscano ciascuna n. 2 posti di vicedirettore per il coordinamento delle funzioni riconducibili delle *ex* agenzie del territorio e A.A.M.S..

Orbene, appare evidente che l'istituzione di nuove n. 4 posizioni dirigenziali di I fascia, seppur nell'ambito della dotazione organica prevista a l.v., prefigura le condizioni per il sostenimento di nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio, a meno che la norma non preveda, espressamente, che l'attivazione delle citate posizioni, debba contestualmente - a fini di copertura - determinare la riduzione effettiva di altre posizioni dirigenziali, equivalenti sotto il profilo finanziario, nell'ambito dello stesso organico.

Pur tenendo conto che a tali incarichi dirigenziali apicali siano con ogni probabilità destinati a dirigenti che hanno già assolto incarichi presso le amministrazioni incorporande, va però considerato che il dispositivo prevede espressamente che i nuovi incarichi siano disposti "anche in deroga" ai limiti stabiliti dall'articolo 19, comma 6, del T.U.I.P per l'affidamento ad esperti. Quest'ultimo, al primo periodo, limitandosi a stabilire che il 10 per cento dell'organico dei dirigenti di I fascia di ciascuna amministrazione possa essere affidato a soggetti dotati di comprovata professionalità.

In tal senso, sotto il profilo metodologico contabile, occorre preliminarmente sottolineare che la definizione degli stanziamenti previsti nel bilancio per la spesa di personale è di norma calibrata, secondo il criterio della legislazione vigente - anche per quanto concerne i posti dell'organico dirigenziale - sui soli posti effettivamente

¹⁹ In proposito, si vedano anche le istruzioni tecniche fornite dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., *Relazione tecnica - adempimenti previsti dalla Legge 31 dicembre 2009 n. 196, art. 17.*, circolare n. 32/2010, pagina 6.

occupati, siano essi da personale in ruolo che da personale a t.d.: ragion per cui non si comprende come l'istituzione di n. 4 nuove posizioni dirigenziali di prima fascia, aggiuntive rispetto a quelle oggi già previste a legislazione vigente, possano non determinare nuovi oneri; ciò detto, tenuto conto che i dirigenti generali, già presenti nelle strutture nell'agenzia del territorio e nell'AAMS, confluiranno anch'essi nelle Agenzie delle entrate e in quella delle dogane. Né vale al riguardo la possibilità - valida in linea di principio ma non ai sensi della normativa contabile - di fare ricorso, ai fini di copertura, dei risparmi derivanti dalla razionalizzazione ed accorpamento dei due enti, di cui però la RT non fornisce al momento altra evidenza se non quella limitata agli attuali compensi spettanti agli organi direzionali delle amministrazioni cessanti: il cui ammontare complessivo, verrebbe peraltro a "compensare" solo in parte il maggior onere relativo alla istituzione di n. 4 posizioni dirigenziali di I fascia presso le amministrazioni in questione²⁰.

Il terzo profilo concerne i riflessi su funzioni e compiti previsti per le amministrazioni erariali coinvolte, con particolare riferimento alle strutture decentrate.

Un supplemento di riflessione va poi sviluppato, alla luce degli elementi forniti dal dispositivo, in merito ai dubbi sulla concreta realizzabilità di economie e risparmi di spesa in via "diretta" dal riordino in questione, come riferito dalla RT, piuttosto - ciò che invero appare più plausibile - che da un maggior efficientamento dei relativi ambiti amministrativi che si rifletterebbe, sia pure in via "indiretta", per una migliore gestione degli ambiti erariali oggi affidati alle amministrazioni che vengono soppresse. In tal senso, una riflessione specifica occorre infatti formulare in merito al terzo periodo del comma 6, laddove si prevede che, in relazione allo svolgimento dei compiti già previsti sul territorio per l'AAMS, l'incorporante Agenzia delle dogane sia chiamata alla stipula di convenzioni, non onerose, con la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate. Sul punto, fermo restando la clausola complessiva indicata al comma 11, andrebbe confermato che la stipula di detti protocolli debba avvenire senza alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica.

²⁰ In linea di massima, l'onere annuo lordo di un dirigente di I fascia appartenente alle Agenzie delle entrate e a quella delle dogane é pari circa a 210.000 euro annui lordi. Per cui il relativo onere per l'attivazione di n. 4 posizioni supererebbe i risparmi del riassetto al momento cifrati dalla RT per soli 466.000 euro. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, I.G.O.P., Conto Annuale 2010, *link* retribuzioni medie sul sito *internet* del dicastero.

In aggiunta, si sottolinea poi che il quarto periodo del comma 6 prevede che, nelle more del completamento del processo di riorganizzazione, l'attività presso degli uffici periferici continui ad essere esercitata presso le sedi e gli uffici già utilizzati dall'Agenzia del territorio e dalla A.A.M.S. A ben vedere, entrambe i dispositivi inducono quindi a ritenere che la concreta realizzazione di significativi risparmi di spesa sia di fatto destinata, per il momento, a limitarsi alla soppressione degli organi di vertice delle due strutture soppresse.

Per tutte le ragioni indicate, e per le questioni rilevate anche di recente dalla Corte dei conti, andrebbero perciò forniti tutti gli elementi idonei a far luce sulle criticità organizzative della fusione, in particolare nelle strutture periferiche delle amministrazioni coinvolte.²¹

Il comma 9 riferisce che l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico-Assi é soppressa a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In relazione agli adempimenti di cui al comma 3 i decreti di natura non regolamentare sono adottati, nello stesso termine di cui al predetto comma, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i medesimi decreti sono ripartite tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli le funzioni attribuite ad ASSI dalla normativa vigente, nonché le relative risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione di ASSI, neppure giudiziale. Fino all'adozione dei predetti decreti, per garantire la continuità dei rapporti già in capo all'ente soppresso, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali può delegare uno o più dirigenti per lo svolgimento delle attività di ordinaria amministrazione, ivi comprese le operazioni di pagamento e riscossione a valere sui conti correnti già intestati all'ente soppresso che rimangono aperti fino alla data di emanazione dei decreti medesimi. Trovano applicazione i commi da 4 a 8, intendendosi per Amministrazione incorporante, ai fini del presente comma, anche il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, é approvata la tabella di corrispondenza per l'inquadramento del personale trasferito. Resta comunque ferma, nei limiti temporali previsti dalla vigente normativa, la validità delle graduatorie dei concorsi pubblici espletati dall'Assi e dall'Unire. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

²¹ La Corte nella recente relazione sul rendiconto 2011 ha infatti evidenziato per l'AAMS che "al momento, non risulta ancora definito il livello dirigenziale delle sezioni distaccate aggregate agli uffici regionali, istituite con decreto ministeriale n. 220/CGV del 14.02.2011. Si sottolinea, poi, che l'attuale carenza di personale dirigenziale in servizio, a fronte di una dotazione organica più che raddoppiata in quanto elevata a 100 posti, potrebbe determinare la necessità dell'amministrazione di ricorrere all'istituto della reggenza, per poter garantire l'effettivo funzionamento degli uffici dirigenziali, in particolare delle predette sezioni.". Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite, deliberazione n. 15/CONTR/2012, *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2011*, volume II pagina 21.

finanze, sono rideterminate le dotazioni organiche del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con l'istituzione di un posto di dirigente generale di prima fascia, in relazione alle funzioni ed alla quota parte delle risorse trasferite ai sensi del secondo periodo del presente comma, ferma in ogni caso l'assegnazione delle residue posizioni dirigenziali generali di ASSI all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, é rideterminato l'assetto organizzativo del predetto Ministero in conseguenza dell'attuazione delle disposizioni del presente comma.

Il comma 10 prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al decreto legislativo n. 300 del 1999, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 57, comma 1, le parole: «l'agenzia del territorio», sono sostituite dalle seguenti: «e dei monopoli»; b) all'articolo 62, comma 1, in fine, e' aggiunto il seguente periodo: «L'agenzia delle entrate svolge, inoltre, le funzioni di cui all'articolo 64.»; c) all'articolo 63, nella rubrica e nel comma 1, dopo le parole:«delle dogane», sono inserite le seguenti: «e dei monopoli»; nel medesimo comma e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'agenzia svolge, inoltre, le funzioni già di competenza dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.»; d) all'articolo 64, sono apportate le seguenti modifiche: 1) nella rubrica, le parole: «Agenzia del territorio», sono sostituite dalle seguenti: «Ulteriori funzioni dell'agenzia delle entrate»; 2) al comma 1, le parole «del territorio é» sono sostituite dalle seguenti: «delle entrate é, inoltre»; 3) al comma 3-bis, sono soppresse le parole: «del territorio»; 4) il comma 4 é abrogato;

Il comma 11 stabilisce che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 12 afferma che il Ministro dell'economia e delle finanze é autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT, nel riferire il contenuto della disposizione, premette che l'art. 14, comma 28, della legge 15 luglio 2011 n. 111, ha disposto la trasformazione, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 300/1999, dell'UNIRE in Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI che subentra nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi. L'Agenzia ha piena autonomia ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

All'Agenzia sono state trasferite le risorse finanziarie previste a carico del bilancio dello Stato per l'UNIRE (art. 15, comma 28, legge n. 111/2011), le altre entrate sono costituite dai prelievi sulle scommesse, sui concorsi e pronostici, corrispettivi per prestazioni di servizi, corrispettivi derivanti dall'attività ippica.

Per quanto riguarda la regolamentazione del personale dell'ente soppresso, troveranno applicazione le medesime disposizioni previste per la soppressione dell'Agenzia del territorio e dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Per quanto attiene specificamente il trasferimento del personale dell'ex ASSI verso il Ministero delle

politiche agricole e forestali e l'Agenzia delle dogane e monopoli, atteso che il personale dell'ente soppresso e quello degli enti incorporanti appartengono a distinti comparti di contrattazione, sarà adottata, con decreto, una tabella di equiparazione al fine di effettuare il raccordo tra le diverse posizioni economiche.

Effetti finanziari

Per quanto concerne gli effetti finanziari, i risparmi attesi sarebbero i seguenti:

- a) Commissario straordinario: euro 136.566
- b) Collegio sindacale: euro 59.130

con conseguenti risparmi di spesa pari ad euro 195.696 annui.

Per quanto concerne il personale, da entrambe le operazioni di soppressione non conseguono risparmi, atteso il mantenimento del trattamento previdenziale ed economico attualmente spettante.

In ogni caso, prudenzialmente, la RT ribadisce che i risparmi per la finanza pubblica derivanti dall'attuazione delle misure sopra descritte potranno essere rilevati solo a consuntivo.

Al riguardo, in premessa, occorre osservare che il riordino in esame avviene in analogia a quanto previsto ai commi 1-8 per l'accorpamento di Agenzia del territorio e AAMS in Agenzia delle entrate e in Agenzia delle dogane. Per quanto possibile, si rinvia pertanto alla osservazioni e alla richiesta di elementi di chiarificazione già indicati in relazione ai commi 1-8 dell'articolo in esame. Ad ogni modo, appare necessario formulare alcune specifiche osservazioni, a partire dalla mancata illustrazione del dettaglio delle competenze corrisposte al MIPAFF e all'Agenzia delle dogane, a cui andrebbe associata l'esposizione delle relative risorse umane e strumentali (a partire da quelle finanziarie) che vengono trasferite dalla soppressa Agenzia.

In particolare, per i profili prettamente finanziari, posto che il bilancio dello Stato non sembrerebbe esporre alcuno stanziamento di spesa ad oggi destinato al funzionamento dell'ASSI²², e mancando perciò la certa definizione della quota delle risorse previste per il suo funzionamento a carico del bilancio, andrebbe chiarito quanta parte

²² Si segnala l'indicazione del solo contributo decennale sugli interessi per i crediti concessi all'ex UNIRE dalla Cassa Depositi e prestiti al fine di facilitare la stabilizzazione (finanziaria) dell'ente, Al capitolo 2270 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che indica un importo di competenza pari a 3,5 milioni di euro annui nel triennio 2012/2014.

delle risorse dell'ex Agenzia risulti riferibile comunque a spesa obbligatoria (*ergo* non rimodulabili) e quanta ad altre componenti (*ergo* rimodulabili): caratteristiche che chiaramente rimarrebbero una volta che le risorse risultino assegnate all'Agenzia delle entrate e, a maggior ragione, al Ministero delle politiche agricole²³.

Quanto poi ai profili connessi agli organici e al personale, va segnalato che il trasferimento delle risorse umane ora coinvolte nel riordino, vede applicarsi a l.v. ai sensi dell'articolo 14, comma 29, del decreto legge n. 98/2011, il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto enti pubblici non economici (*ex* UNIRE), pur essendo le stesse passate ormai da tempo alle dipendenze di una Agenzia (ASSI).

Ebbene, sul punto, pur prevedendo la norma che con apposito D.P.C.M. dovrà provvedersi entro 60 giorni alla elaborazione delle apposite tavole di corrispondenza dei vari profili professionali per il transito del personale alle relative amministrazioni di destinazione (contratto Ministeri, per il MIPAFF e contratto Agenzie, l'Agenzia delle dogane), ivi la stessa non prevede che, in corrispondenza ad eventuali trattamenti economici inferiori rispetto a quelli ad oggi spettanti, sia previsto anche un assegno *ad personam*, come stabilito al comma 5, per le fusioni di cui ai commi 1-8.

In proposito, richiamando a quanto previsto dall'articolo 17, comma 1 primo periodo della legge di contabilità, e riprendendo analoghe valutazioni già formulate, andrebbe pertanto acquisito il dettaglio delle unità di personale coinvolte nel transito alle due Amministrazioni, ripartitamente per profili professionali, integrate dalla retribuzione annua media e dall'indicazione, sia pure di massima, del profilo retributivo corrispondente previsto per il profilo di transito dal CCNL del comparto "Ministeri" e di quello "Agenzie"²⁴.

²³ Da un ricognizione del bilancio di previsione 2011 (ultimo approvato) dall'ex UNIRE, oggi ASSI, emerge che l'ente avrebbe incassato nell'anno 539 milioni di euro, di cui 167 milioni da trasferimenti correnti e 282 milioni da "altre entrate". Sul versante della spesa risultavano previste 445,5 milioni di uscite correnti di cui 34,6 milioni per funzionamento. Cfr. AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL SETTORE IPPICO (ASSI), il bilancio di previsione 2011, sul sito internet, *link* pubblicazioni sul sito *internet* dell'Agenzia.

²⁴ Dalle informazioni reperibili sul sito dell'ex UNIRE (oggi ASSI), il numero delle unità presenti era al 2011 di 176, di cui 5 dirigenti, 2 appartenenti all'area professionisti, e la restante quota inquadrata nelle aree C e B del ccnl. I dati riferibili al Conto Annuale 2010 della R.G.S. per il Ministero delle politiche agricole e forestali indicano una retribuzione media annua lorda per i dirigenti I fascia pari a 228.000 euro, di 94.000 euro per i dirigenti di II fascia e pari a circa 30.000 euro per il personale appartenente agli ex livelli. Cfr. AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL SETTORE IPPICO (ASSI), il bilancio di previsione 2011, sul sito internet, *link* pubblicazioni.; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S. , Conto annuale 2010, *link* retribuzioni medie sul sito *internet* del ministero.

Parimenti, osservazioni quanto ai profili di copertura, di analogo tenore a quelle sviluppate in relazione al comma 7, vanno riferite anche alla prevista istituzione di un posto di dirigente generale presso il MIPAFF e l'Agenzie delle dogane, in relazione alla gestione delle risorse trasferite in conseguenza della soppressione dell'ASSI.

E' chiaro, in proposito, che - anche alla luce della differente piattaforma contrattuale - la istituzione delle n. 2 nuove posizioni dirigenziali costituisce a rigore un nuovo e maggiore onere, che dovrebbe essere compensato dalla riduzione di altre posizioni organiche, finanziariamente equivalenti, nell'ambito di quelle effettivamente occupate.

Infine, con riferimento all'articolo in esame, in merito alla clausola di invarianza complessiva indicata dal comma 11, va ribadito, ancora una volta, che la mera apposizione di siffatta clausola non é di per sé garanzia che dalle procedure coinvolte non conseguano anche nuovi e ulteriori oneri per la finanza pubblica, a meno che le stesse non siano accompagnate dalla indicazione di tutti i dati e gli elementi che siano idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

Articolo 4

(Riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali)

Il comma 1 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi prevista dall'articolo 1 del decreto-legge n. 138 del 2011, e le agenzie fiscali provvedono, anche con le modalità indicate nell'articolo 41, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, relativamente alla prevista possibilità di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale con apposito decreto ministeriale non regolamentare:

a) ad apportare, entro il 31 ottobre 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura:

1) per il Ministero, non inferiore al 20 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 1 del decreto-legge n. 138 del 2011;

2) per le Agenzie fiscali, tale che il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente sia non superiore ad 1 su 40 ed il rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale sia non superiore ad 1 su 20 per l'Agenzia delle entrate e ad 1 su 15 per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Per assicurare la funzionalità del nuovo assetto operativo conseguente alla riduzione dell'organico dirigenziale,

possono essere previste posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in numero comunque non superiore ai posti dirigenziali coperti alla data di entrata in vigore del presente decreto ed effettivamente soppressi, da affidare a personale della terza area che abbia maturato almeno cinque anni di esperienza professionale nell'area tessa; l'attribuzione di tali posizioni é disposta secondo criteri di valorizzazione delle capacità e del merito sulla base di apposite procedure selettive; al personale che ricopre tali posizioni é attribuita un'indennità di posizione graduata secondo il livello di responsabilità ricoperto, in misura comunque non superiore al cinquanta per cento di quella corrisposta al dirigente di seconda fascia di livello retributivo più basso; la valutazione annuale positiva dell'incarico svolto comporta una retribuzione di risultato non superiore al venti per cento della retribuzione di posizione. All'onere connesso al conferimento delle posizioni organizzative di cui al presente punto si provvede con il risparmio di spesa conseguente alla riduzione delle posizioni dirigenziali di cui al primo periodo, detratta una quota non inferiore al venti per cento. Nei confronti delle amministrazioni di cui al presente punto 2) non si applica l'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

b) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione, per il Ministero, del predetto articolo 1 del decreto-legge n. 38 del 2011 e, per le agenzie, dell'articolo 3 del presente decreto.

Il comma 2 stabilisce che alle amministrazioni di cui al comma 1 che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal predetto comma entro il 31 ottobre 2012, é fatto comunque divieto, a decorrere dalla predetta data, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Fino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 1 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data di entrata in vigore del presente decreto; sono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità nonché di conferimento di incarichi ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 avviate alla predetta data.

La RT riferisce che il dispositivo prevede la riduzione degli assetti organizzativi del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali. Con riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze viene disposta la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore al 20 per cento di quella risultante dall'applicazione dell'articolo 1 del decreto legge n. 138/2011. E' prevista, inoltre, una riduzione nella misura del dieci per cento della spesa relativa alla dotazione organica del personale non dirigente.

Per quanto concerne le dotazioni organiche del personale di livello dirigenziale generale e non generale, le agenzie fiscali opereranno le riduzioni in modo tale che il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente sia non superiore ad 1 su 40 ed il rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale sia non

superiore ad 1 su 20 per l'Agenzia delle entrate e ad 1 su 15 per l'Agenzia delle dogane. Relativamente alle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, le agenzie fiscali apporteranno una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Per assicurare la funzionalità del nuovo assetto operativo conseguente alla riduzione dell'organico dirigenziale, possono essere previste posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in numero comunque non superiore ai posti dirigenziali coperti alla data di entrata in vigore del presente decreto ed effettivamente soppressi, da affidare a personale della terza area che abbia maturato almeno cinque anni di esperienza professionale nell'area stessa. Al personale che ricopre tali posizioni è attribuita un'indennità di posizione graduata secondo il livello di responsabilità ricoperto, in misura comunque non superiore al cinquanta per cento di quella corrisposta al dirigente di seconda fascia di livello retributivo più basso; la valutazione annuale positiva dell'incarico svolto comporta una retribuzione di risultato non superiore al venti per cento della retribuzione di posizione.

Al conferimento delle posizioni organizzative si provvede con il risparmio di spesa conseguente alla riduzione delle posizioni dirigenziali di cui al comma 1, detratta una quota non inferiore al venti per cento e, quindi, senza nuovi maggiori oneri.

Per quanto riguarda la stima dei risparmi derivanti dalla rideterminazione della dotazione organica, la RT rappresenta che gli stessi possono essere quantificati solo a consuntivo.

In relazione alla riduzione delle posizioni dirigenziali del Ministero dell'economia e delle finanze in misura non inferiore al 20 per cento di quelli previsti a legislazione vigente, i relativi risparmi possono essere destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica solo con riferimento alla soppressione di posti di dirigente di prima fascia e, comunque, in relazione al verificarsi delle cessazioni dal servizio nella qualifica.

Si tratta, infatti - riferisce la RT - di posti che risultano di regola effettivamente coperti, a differenza dei posti di organico di dirigente di seconda fascia che sono in parte vacanti.

Ai fini della quantificazione dei risparmi la RT considera un costo medio unitario annuo lordo di circa 200 mila euro ed un numero di posti pari a 64; tenuto conto che il tasso di cessazione dal servizio,

considerata l'età media nella qualifica, è di circa il 3 per cento, la conseguente riduzione di spesa effettiva può essere stimata in circa 400 mila euro all'anno, per un risparmio complessivo di 2,6 milioni di euro a regime.

Al riguardo, posto che il dispositivo prevede una riduzione dei quadri organici del personale del ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali - in misura pari al 20 per cento per i dirigenti e al 10 per cento per le dotazioni del restante personale - ulteriore rispetto a quelle già disposte negli ultimi anni²⁵, cifrandone espressamente parte dei possibili risparmi - i quali, precisa la RT, sarebbero comunque da valutare con precisione solo a consuntivo - occorre comunque formulare alcune osservazioni.

In primis, richiamandosi a quanto previsto dall'articolo 17, comma 7, primo periodo, della legge di contabilità, va innanzitutto rilevato sul comma 1, lettere a) e b) che la RT, pur fornendo alcuni parametri per la valutazione delle possibili economie in riferimento alla riduzione dei posti dirigenziali, non fornisce elementi per valutare l'impatto della misura, in termini però esclusivamente finanziari. Sul piano metodologico, va premesso infatti che la determinazione degli stanziamenti di spesa iscritti in bilancio è annualmente calibrata sulla base del noto criterio degli anni-persona, in riferimento alle posizioni effettivamente coperte, risultando chiaro che la riduzione delle dotazioni organiche a valere di posti vacanti (organico di diritto), è suscettibile di determinare riduzioni di spesa, ma solo a far data dal momento in cui tali posizioni non potranno più essere effettivamente ricoperte con nuove assunzioni che avverranno compatibilmente con le limitazioni previste a legislazione vigente del *turn over*.

Sul punto, appaiono chiare le indicazioni fornite dalla RT allorché segnala che, posto che la precisa misurazione dei risparmi potrà avvenire solo a consuntivo, segnala altresì che i posti dirigenziali di I fascia risultano di norma sempre coperti - a differenza di quelli di seconda fascia, spesso vacanti - per cui i relativi risparmi si

²⁵ In proposito occorre citare necessariamente le riduzioni delle piante organiche già definite in attuazione dell'articolo 1, comma 404, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), in misura pari al 10 per cento degli organici dei dirigenti generali e al 5 per cento di quelli di II fascia; alla riduzione ulteriore del 20 per cento delle dotazioni dirigenziali in attuazione dell'articolo 74, della legge 25 giugno 2006, n. 112; alla riduzione di un'ulteriore aliquota del 10 per cento degli uffici dirigenziali non generali in forza dell'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge n. 194/2009; ad un'ulteriore riduzione degli uffici non generali del 10 per cento in forza dell'articolo 1, comma 3, lettera a) del decreto legge n. 138/2011.

potranno avere solo in relazione alla cessazione dal servizio dei relativi occupanti.²⁶

In proposito, è chiaro perciò che il livello di "scopertura" degli organici di diritto, attuale e prospettico, costituisce il vero parametro per la valutazione dell'impatto della misura di riduzione, perlomeno in termini finanziari, dal momento che esso costituisce un indicatore di quanta parte non verrà incisa di fatto dalla misura della riduzione, almeno nell'immediato²⁷.

Orbene, venendo al caso in esame, anche considerando le riduzioni organiche già predisposte ai sensi della legislazione vigente, appare perciò evidente che andrebbero anzitutto chiariti i profili di sostenibilità delle citate riduzioni, fornendosi il quadro delle presenze effettive in organico registrate alla data di entrata in vigore del decreto in esame, per il Ministero dell'economia e delle finanze e per le Agenzie fiscali, distinte per aree e profili professionali, e per dipartimenti, anche delle relative dotazioni c.d. di "diritto"²⁸.

²⁶ Sulla base di tale dato la RT, considerando il tasso di cessazione medio del 3 per cento, un numero di posti complessivi pari a n. 64 e 200.000 euro medi di retribuzione, stima una riduzione di spesa effettiva di 400.000 euro nel 2012 e, a regime, allorché il 20 per cento (13 unità) risulterà cessato.

²⁷ Per contro, nell'eventualità la riduzione dell'organico cd. di "diritto" dovesse intaccare da subito anche l'aliquota dei posti effettivamente ad oggi occupati, anche per singoli profili di carriera - di talché si creino situazioni di soprannumerarietà, in talune aree - l'amministrazione interessata è d'ora innanzi tenuta ad attivare le procedure di cui all'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001, come novellato dall'articolo 16, comma 1, della legge 183/2012. In proposito, va inoltre segnalato che, secondo la stessa Funzione pubblica, la presenza di posizioni soprannumerarie in un'area, ai fini della salvaguardia della neutralità finanziaria, necessiterebbe di rendere indisponibile da subito un numero di posti equivalente, dal punto di vista finanziario, in altre aree della stessa amministrazione che presentino carenze di organico. Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELL'INNOVAZIONE, Dipartimento della Funzione pubblica, *Indicazioni interpretative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione previsti dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194. In particolare l'art. 2, commi 8-bis e seguenti*, circolare n. 9/2010, pagina 8.

²⁸ Sul punto, tenuto conto che la data ultima per apportare le riduzioni di cui trattasi è il 31 ottobre 2012, andrebbero perciò fornite indicazioni se le misure in questione determineranno effetti già a partire dal 2013, fornendo in proposito elementi in merito agli effetti di risparmio che si sono già prodotti nel triennio 2009/2012 per effetto delle analoghe riduzioni già previste a legislazione vigente. A titolo esemplificativo, per quanto concerne il personale oggi in servizio presso il MEF, i dati evidenziati dalla Corte dei conti nella parificazione del rendiconto generale dello stato 2011, indicano che a fine 2011, la dotazione organica complessiva del dicastero era di 14.392 unità, con una riduzione di oltre il 10 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente e di oltre il 18 per cento rispetto al 2009; il personale dirigente era di 850 unità, di cui 61 di prima fascia. Il grado di copertura delle dotazioni organiche era del 100 per cento per i dirigenti di prima fascia, del 76 per cento per quelli di seconda fascia e dell'84 per cento per il personale non dirigente. Recenti stime indicano il personale in servizio presso il ministero dell'economia e delle finanze, al 1 giugno 2012, pari a 10.900 unità. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni Riunite, deliberazione n. 15/CONTR/2012, *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2011*, volume II pagina 21; Cfr. L'ESPRESSO del 5 luglio 2012, articolo "Caccia allo statale", pagina 129 e seguenti.

Per tutte le citate posizioni, andrebbero inoltre evidenziati i valori retributivi medi annui aggiornati al 2012, al lordo degli oneri posti a carico dell'amministrazione²⁹.

Venendo poi alla specifica riduzione in capo alla dotazione organica del personale dirigenziale delle singole Agenzie fiscali indicata al numero 2) della lettera a), posto che la norma fornisce i parametri del rapporto dirigenti/dipendenti che dovrà risultare al termine della riduzione, oltre al quadro analitico dei dirigenti effettivamente presenti, andrebbero forniti i dati relativi alle presenze del restante personale delle singole aree professionali, per aree professionali e livello retributivo corrispondente.

In proposito, poi, per i profili di copertura, con specifico riferimento alla norma indicata al comma 1, lettera a), numero 2), secondo periodo, dal momento che ivi si prevede la possibilità di ricoprire le posizioni del nuovo assetto operativo con posizioni "organizzative", di livello non dirigenziale, assegnate comunque a personale della terza area - con relative indennità di posizione e di risultato - in misura comunque non superiore al numero dei posti "effettivamente soppressi", andrebbe chiarito se tale riduzione si riferisca alla riduzione di posti dirigenziali che siano effettivamente "coperti", ovvero alla mera riduzione di posti che risultino "effettivamente" in organico, ma che siano in realtà per "vacanti".

Nel primo caso, infatti, il riconoscimento della relativa indennità al funzionario incaricato - che la norma indica pari a non più del 50 per cento della retribuzione di posizione del dirigente di II fascia del livello retributivo più basso, cui si aggiunge quella pari a non più del 20 per cento della retribuzione di risultato spettante al relativo ex posto dirigenziale - costituirà un "minore" risparmio rispetto a quello prodotto dalla soppressione del posto dirigenziale, mentre, nel secondo, costituirà a tutti gli effetti un nuovo (e maggiore) onere rispetto alla legislazione vigente.

²⁹ Le cifre fornite dal Conto annuale della R.G.S, aggiornato al 2010, indicano per i dipendenti del MEF una retribuzione media annua di 212.000 euro annui lordi per i dirigenti di I fascia, di 100.000 euro annui per i dirigenti di II fascia e di 33.000 euro annui lordi per il personale appartenente alle aree (ex livelli). Per l'Agenzia del territorio, una retribuzione annua lorda per i dirigenti di I fascia di 172.000 euro annui, e di 85.000 euro per quelli di II, oltre ad una retribuzione media di 33.000 euro per il personale dei livelli. Per l'Agenzia delle dogane, una retribuzione annua lorda per i dirigenti di I fascia di 200.000 euro annui, e di 94.000 euro per quelli di II, oltre ad una retribuzione media di 38.000 euro per il personale dei livelli. Per l'Agenzia delle entrate, una retribuzione annua lorda per i dirigenti di I fascia di 218.000 euro annui, e di 83.000 euro per quelli di II, oltre ad una retribuzione media di 33.000 euro circa per il personale dei livelli. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, I.G.O.P., Conto Annuale 2010, *link* sul sito *internet* del dicastero.

Inoltre, puntuali rassicurazioni andrebbero richieste in merito alla esperibilità delle previste procedure selettive, ai fini del riconoscimento della indennità ai funzionari incaricati di funzioni direttive, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Quanto ai profili di computo dei risparmi sinteticamente illustrati dalla RT sarebbe utile, al fine di valutarne i profili cronologici nella formazione dei risparmi attesi, l'acquisizione dell'anzianità media contributiva ed anagrafica dei n. 64 dirigenti generali delle amministrazioni interessate.

In riferimento poi al comma 2, posto che ivi è indicata la misura sanzionatoria del blocco del *turn over* dal 31 ottobre 2012, allorché entro detta data non abbiano apportato le riduzioni organiche in parola, non ci sono osservazioni.

Il comma 3 afferma che restano esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le dotazioni organiche relative al personale amministrativo di livello non dirigenziale operante presso le segreterie delle commissioni tributarie ed ai giudici tributari. Gli otto posti di livello dirigenziale generale corrispondenti a posizioni di fuori ruolo istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze sono trasformati in posti di livello dirigenziale non generale. La riduzione dei posti di livello dirigenziale generale di cui al presente comma concorre, per la quota di competenza del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, alla riduzione prevista dal comma 1. I soggetti titolari dei corrispondenti incarichi alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge conservano l'incarico dirigenziale generale fino alla data di cessazione dello stesso. Sono fatte comunque salve le procedure finalizzate alla copertura dei posti di livello dirigenziale generale avviate alla medesima data. Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, la riduzione della dotazione organica degli uffici dirigenziali non generali non ha effetto sul numero degli incarichi conferibili ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2011.

Il comma 4 prevede che ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni, le facoltà assunzionali degli enti di cui al presente articolo sono prioritariamente utilizzate per il reclutamento, dall'esterno, di personale di livello non dirigenziale munito di diploma di laurea.

La RT non si sofferma sui profili in esame.

Al riguardo, pur considerando che le norme in esame integrano e rettificano il dispositivo di cui ai commi 1 e 2, andrebbero forniti alcuni chiarimenti in merito al loro prevedibile impatto finanziario.

In primo luogo, quanto al primo periodo, la RT andrebbe integrata con l'esposizione del quadro delle posizioni organiche effettive, dirigenziali e non, riferibili al personale delle Commissioni

tributarie del Ministero dell'economia e delle finanze, cui non si applica la riduzione di indicata al comma 1 dell'articolo in esame.

Inoltre, elementi più precisi andrebbero forniti in merito ai risparmi derivanti alla riduzione della qualifica dei posti dirigenziali di "fuori ruolo" del MEF (secondo periodo), da dirigenziali di I a dirigenziali di II fascia, fornendo il numero dei posti attualmente attivati per tale istituto, e la relativa scadenza.

Con riferimento poi al quinto periodo, posto che ivi si prevede che i limiti previsti per il conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del T.U.P.I. non risentano della riduzione delle dotazioni organiche ai sensi del comma 1, va segnalato che tale dispositivo determina comunque una riduzione degli effetti dei potenziali risparmi attesi a regime, per cui andrebbero fornite indicazioni sul numero delle posizioni dirigenziali attualmente effettivamente coperte con tali modalità.

In merito al comma 4, non ci sono osservazioni.

Il comma 5 stabilisce che la riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali é effettuata, in base alle disposizioni dei rispettivi ordinamenti, con l'osservanza, in particolare, dei seguenti principi: a) nei casi in cui si ritenga indispensabile, ai fini dell'efficace svolgimento di compiti e funzioni dell'amministrazione centrale, l'articolazione delle strutture organizzative in uffici territoriali, si procede comunque alla riduzione del numero degli stessi. Gli uffici da chiudere sono individuati avendo riguardo prioritariamente a quelli aventi sede in province con meno di 300.000 abitanti, ovvero aventi un numero di dipendenti in servizio inferiore a 30 unità, ovvero dislocati in stabili in locazione passiva b) al fine di razionalizzare le competenze, le direzioni generali che svolgono compiti analoghi sono accorpate; c) con riferimento alle strutture che operano a livello territoriale sia ministeriale sia delle Agenzie, le competenze sono riviste in modo tale che, di norma 1) gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale non hanno mai competenza infraregionale; 2) gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale non hanno mai competenza infraprovinciale, salvo il caso in cui gli uffici abbiano sede in comuni città metropolitane; 3) gli uffici infraprovinciali sono retti da funzionari.

Il comma 6 prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la direzione della giustizia tributaria e la direzione comunicazione istituzionale della fiscalità sono trasferite, con il relativo assetto organizzativo e i attuali titolari, al dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi. La direzione comunicazione istituzionale della fiscalità assume la denominazione di direzione comunicazione istituzionale e svolge i propri compiti con riferimento a tutti i compiti istituzionali del Ministero. Il dipartimento delle finanze, direzione legislazione tributaria, esercita le competenze in materia di normativa, monitoraggio e analisi del contenzioso tributario; il predetto dipartimento continua inoltre ad esercitare le competenze in materia di coordinamento della comunicazione relativa alle entrate tributarie e alla normativa fiscale.

La RT riferisce che le disposizioni stabiliscono i principi di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali, in particolare con riferimento alla riduzione degli uffici territoriali, all'accorpamento delle direzioni generali che svolgono compiti analoghi, alle competenze dei dirigenti che operano a livello territoriale sia ministeriale sia delle Agenzie.

Dall'attuazione delle misure di cui ai commi 5 e 6 derivano risparmi per la finanza pubblica che potranno essere rilevati solo a consuntivo.

Al riguardo, le norme prefigurano i principi ed i criteri attraverso cui rivedere l'organizzazione dell'amministrazione erariale, nelle sue varie articolazioni periferiche e centrali, nel senso di una razionalizzazione e riduzione delle strutture da cui non potranno che derivare risparmi di spesa che tuttavia la RT certifica saranno valutabili solo a consuntivo.

In merito al comma 5, in particolare, andrebbe anzitutto richiesto un quadro di sintesi degli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria (Ministero ed Agenzie), fornendo le coordinate di quelli che insistono su province inferiori a 300.00 abitanti, aventi un numero di dipendenti inferiore alle 30 unità e che siano dislocate in edifici in locazione passiva (lettera a). Per i medesimi uffici periferici, la distribuzione di questi per livello dirigenziale e la attuale dotazione di profili apicali della terza area (lettera c).

Inoltre, in relazione all'ambito dell'applicazione del riassetto e razionalizzazione delle strutture periferiche dell'Amministrazione erariale, posto che la norma fa espresso riferimento alla riorganizzazione dell'intero Ministero dell'economia e delle finanze, andrebbe richiesto se il citato riordino si applichi anche alla Guardia di finanza, che è posta alle dirette dipendenze del Ministro dell'economia e delle finanze³⁰.

In relazione al comma 6, andrebbe confermato che il passaggio della direzione della giustizia tributaria e la direzione comunicazione fiscalità alle dipendenze del dipartimento dell'amministrazione generale e dei servizi non determini nuovi ed ulteriori oneri di spesa.

³⁰ Così recita l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 68/2001.

Il comma 7 riferisce che le attività in materia informatica a supporto delle amministrazioni pubbliche, svolte attualmente dalla Consip S.p.a. ai sensi di legge e di statuto, sono trasferite, mediante operazione di scissione, alla Sogei S.p.a., che svolgerà tali attività attraverso una specifica divisione interna che assicuri la prosecuzione delle attività secondo il precedente modello di relazione con il Ministero. All'acquisto dell'efficacia della suddetta operazione di scissione, le disposizioni normative che affidano a Consip S.p.a. le attività oggetto di trasferimento si intendono riferite a Sogei S.p.a.

Il comma 8 stabilisce che le attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza e di e-procurement continuano ad essere svolte dalla Consip s.p.a., che svolge i predetti compiti anche per la Sogei s.p.a.

Il comma 9 afferma che i componenti dei consigli di amministrazione della Sogei s.p.a. e dalla Consip S.p.a. attualmente in carica decadono dalla data di pubblicazione del presente decreto, senza applicazione dell'articolo 2383, terzo comma, del codice civile e restano in carica sino alla data dell'assemblea da convocare, entro 30 giorni, per il rinnovo degli organi decaduti. Il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'esercizio dei propri diritti di azionista, provvede a nominare i nuovi consigli, prevedendo la composizione degli stessi con tre membri, di cui due dipendenti dell'amministrazione economico-finanziaria e il terzo con funzioni di presidente e amministratore delegato.

Il comma 10 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'esercizio dei propri diritti di azionista, assicura la tempestiva realizzazione delle necessarie operazioni societarie e le conseguenti modifiche statutarie, tenendo anche conto della natura in house delle suddette società.

La RT afferma che le norme disciplinano in particolare il trasferimento dell'attività in materia informatica a supporto delle AP da Consip spa a Sogei spa. Alle norme non sono prudenzialmente ascritti effetti.

Al riguardo, in relazione ai commi 7 ed 8, andrebbe confermato che dalle relative procedure di trasferimento di competenze e funzioni tra CONSIP spa e SOGEI spa non derivino comunque riflessi finanziari a carico della finanza pubblica.

Si rammenta che entrambe sono *in house providing* del ministero dell'economia e delle finanze e che non sono considerate amministrazioni pubbliche ai fini del regolamento di cui al SEC95.

Capo II

Misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario

Articolo 5

(Emissione di strumenti finanziari)

L'articolo stabilisce che al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento patrimoniale previsti in attuazione della raccomandazione della *European Banking Authority* dell'8 dicembre 2011 il Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito il «Ministero»), su specifica richiesta di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (di seguito l'«Emittente»), e subordinatamente al verificarsi delle condizioni di cui agli articoli 6, comma 1, 7 e 8,:

a) provvede a sottoscrivere, fino al 31 dicembre 2012, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato, strumenti finanziari (di seguito i «Nuovi Strumenti Finanziari»), computabili nel patrimonio di vigilanza (*Core Tier 1*) come definito dalla Raccomandazione EBA dell'8 dicembre 2011, fino all'importo di euro due miliardi.

b) provvede altresì a sottoscrivere, entro il medesimo termine, Nuovi Strumenti Finanziari per l'importo ulteriore di euro un miliardo novecentomilioni al fine dell'integrale sostituzione degli strumenti finanziari emessi dall'Emittente e sottoscritti dal Ministero ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nel rispetto delle condizioni di remunerazione previste dall'articolo 6, comma 2.

La RT ribadisce che ivi si prevede la sottoscrizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze di strumenti finanziari emessi da Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. fino all'importo di Euro 3,9 miliardi, di cui:

- fino a 2 miliardi al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento patrimoniale previsti in attuazione della raccomandazione della *European Banking Authority* dell'8 dicembre 2011; tale ammontare é quello indicato dalla Banca d'Italia nella nota del 25 giugno 2012 indirizzata al Ministro dell'economia e delle finanze;

- 1,9 miliardi al fine dell'integrale sostituzione degli strumenti finanziari emessi da Banca Monte dei Paschi di Siena e sottoscritti dal Ministero dell'economia e delle finanze, in conformità del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2, del D.M. 25 febbraio 2009 e del prospetto a questo allegato.

Le modalità di copertura della norma sono indicate dall'articolo 10. Si provvederà con DPCM, in modo da garantire la neutralità sui saldi di finanza pubblica.

Gli strumenti finanziari previsti dal decreto legge in commento avranno presumibilmente condizioni economiche più vantaggiose per il Ministero dell'economia e delle finanze, rispetto agli strumenti finanziari previsti dal D.L. 185/2008.

Al riguardo, riprendendo il nucleo centrale delle osservazioni già formulate a suo tempo³¹, trattandosi, anche nel presente caso, di norme che si limitano a definire una autorizzazione da parte del MEF a sottoscrivere strumenti finanziari di soggetti privati.

In proposito, occorre anzitutto ribadire nuovamente che l'effettiva determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle operazioni e la relativa copertura finanziaria, interamente demandata ai successivi DPCM previsti all'articolo 10, non é pienamente coerente con l'obbligo di assicurare il pieno rispetto del principio costituzionale che sancisce la necessità della copertura a livello legislativo delle nuove o maggiori spese.

Inoltre, anche alla luce del mero limite finanziario delle sottoscrizioni indicato dalla RT, occorre sottolineare che non é possibile al momento una precisa quantificazione *ex ante* delle risorse finanziarie interessate alle operazioni in esame, essendo la stessa rinviata al momento in cui si renderà necessaria l'assunzione dell'effettivo impegno.

³¹ A suo tempo si segnalava infatti che "l'effettiva determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle operazioni e la relativa copertura finanziaria sono interamente demandate ai successivi ed eventuali DPCM. Come in occasione del precedente decreto-legge (9 ottobre 2008, n. 155), si rileva pertanto che lo schema prescelto non rende possibile una quantificazione *ex ante* delle risorse finanziarie interessate alle operazioni in esame, essendo rinviata la definizione delle stesse al momento - peraltro solo eventuale - in cui si renderà necessaria l'assunzione dell'effettivo impegno. Tale procedura non appare pienamente coerente con l'obbligo di assicurare il pieno rispetto del principio costituzionale che sancisce la necessità della copertura a livello legislativo delle nuove o maggiori spese." Nota di lettura n. 30 del 2008, pagina 75-76.

Articolo 6

(Condizioni di sottoscrizione)

Il comma 1 stabilisce che il Ministero non può sottoscrivere alcun Nuovo Strumento Finanziario se l'Emittente non ha provveduto, nel rispetto delle condizioni indicate dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 febbraio 2009 e del relativo prospetto, al riscatto degli strumenti finanziari emessi dall'Emittente e sottoscritti dal Ministero ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 ed alla accettazione preventiva di quanto previsto dal comma 2. L'importo dovuto dall'Emittente è compensato con l'importo dovuto dal Ministero per la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari.

Il comma 2 prevede che in caso di emissione di Nuovi Strumenti Finanziari, la remunerazione degli strumenti finanziari già emessi dall'Emittente e sottoscritti dal Ministero ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, per il periodo decorrente dal 1° gennaio 2012 fino alla data di riscatto, è calcolata secondo le condizioni di remunerazione previste per i Nuovi Strumenti Finanziari, ai sensi dell'articolo 9 e del decreto ministeriale di cui all'articolo 11. La remunerazione è corrisposta alla prima data di pagamento degli interessi prevista per i Nuovi Strumenti Finanziari.

La RT riferisce che il dispositivo descrive le condizioni al cui verificarsi è subordinata la sottoscrizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze degli strumenti finanziari di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 7

(Conformità con la disciplina degli aiuti di Stato)

Il comma 1 afferma che la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari è consentita solo a seguito dell'acquisizione della decisione della Commissione europea sulla compatibilità delle misure previste nel presente decreto-legge con il quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato applicabile alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria.

Il comma 2 prevede che in caso di sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari da parte del Ministero, l'Emittente svolge la propria attività in modo da non abusare del sostegno ricevuto e conseguirne indebiti vantaggi.

Il comma 3 stabilisce che l'Emittente é tenuto a presentare un piano di ristrutturazione (il «Piano») conforme alle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche per quanto attiene alle strategie commerciali e di espansione, alle politiche di distribuzione degli utili e ai meccanismi di remunerazione e incentivazione. Il Piano e le sue eventuali successive variazioni sono presentati alla Commissione europea ai sensi del paragrafo 14 della Comunicazione della Commissione europea 2001/C-356/02.

Il comma 4 afferma che per il tempo necessario all'attuazione del Piano di ristrutturazione, l'Emittente non può acquisire, direttamente o indirettamente, nuove partecipazioni in banche, in intermediari finanziari e in imprese di assicurazione e di riassicurazione, salvo che l'acquisizione sia funzionale all'attuazione del Piano e sia compatibile con la normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il comma 5 prevede che nel caso in cui il bilancio approvato evidenzi una perdita di esercizio non sono corrisposti interessi sugli altri strumenti finanziari subordinati il cui contratto preveda la facoltà per la banca emittente di non corrispondere la remunerazione in caso di andamenti negativi della gestione.

La RT riferisce che l'articolo prevede che la sottoscrizione degli strumenti finanziari di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze sia subordinata alla compatibilità delle misure previste nello schema di decreto legge in esame con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Si prevede altresì l'obbligo per Banca Monte dei Paschi di Siena di presentare un piano di ristrutturazione conforme alle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato, nonché una serie di disposizioni volte a limitare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dal sostegno finanziario pubblico.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 8 *(Procedura)*

Il comma 1 stabilisce che l'Emittente, se intende emettere Nuovi Strumenti Finanziari, trasmette al Ministero e alla Banca d'Italia, almeno trenta giorni prima dalla data di sottoscrizione prevista, una richiesta che include: a) la delibera del consiglio di amministrazione; b) l'importo della sottoscrizione richiesta; c) il valore

nominale iniziale di ciascuno strumento finanziario emesso; *d*) la data di sottoscrizione prevista; *e*) il Piano di cui all'articolo 7, comma 3.

Il comma 2 prevede che entro quindici giorni dalla comunicazione di cui al precedente comma, la Banca d'Italia valuta: *a*) l'adeguatezza del Piano, avendo riguardo anche alla conformità del Piano alla normativa europea in materia di aiuti di Stato, secondo quanto previsto dall'articolo 7 e dalle disposizioni di vigilanza; *b*) l'adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica dell'Emittente; *c*) il profilo di rischio dell'Emittente; *d*) le caratteristiche dei Nuovi Strumenti Finanziari, la loro conformità al presente decreto-legge e al decreto previsto dall'articolo 11, la loro computabilità nel patrimonio di vigilanza; *e*) l'ammontare dei Nuovi Strumenti Finanziari al fine del conseguimento delle finalità di cui all'articolo 5, comma 1.

Il comma 3 afferma che la Banca d'Italia può chiedere all'Emittente chiarimenti, integrazioni ed effettuare accertamenti. In tali casi il termine di cui al comma 2 è sospeso. Le valutazioni di cui al comma 2 sono comunicate all'Emittente e al Ministero.

Il comma 4 prevede che la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari da parte del Ministero è effettuata, per l'ammontare di cui al comma 2, lettera *e*), comunicato dalla Banca d'Italia, sulla base della positiva valutazione da parte della stessa degli elementi di cui al comma 2.

Il comma 5 stabilisce che il Ministero sottoscrive i Nuovi Strumenti Finanziari dopo il perfezionamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 10.

Il comma 6 afferma che la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari è approvata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

La RT riferisce che la norma descrive la procedura relativa alla valutazione dell'operazione da parte della Banca d'Italia e alla sottoscrizione degli stessi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, ritenuto il carattere prettamente procedurale delle norme, non ci sono osservazioni.

Articolo 9

(Caratteristiche dei Nuovi Strumenti Finanziari)

Il comma 1 prevede che i Nuovi Strumenti Finanziari sono privi dei diritti indicati nell'articolo 2351 del codice civile e sono convertibili in azioni ordinarie a richiesta dell'Emittente. L'esercizio della facoltà di conversione è sospensivamente condizionato alla deliberazione in ordine al relativo aumento di capitale. A tal fine le deliberazioni previste dall'articolo 2441, quinto comma, e dall'articolo 2443, secondo comma, del codice civile sono assunte con le stesse maggioranze previste

per le deliberazioni di aumento di capitale dagli articoli 2368 e 2369 del codice civile.

Il comma 2 stabilisce che é prevista a favore dell'Emittente la facoltà di rimborso o riscatto, a condizione che l'esercizio della facoltà di rimborso o riscatto sia autorizzato dalla Banca d'Italia, avendo riguardo alle condizioni finanziarie e di solvibilità dell'Emittente e del relativo gruppo bancario.

Il comma 3 prevede che il pagamento degli interessi sui Nuovi Strumenti Finanziari dipende dalla disponibilità di utili distribuibili ai sensi dell'articolo 2433 del codice civile. La delibera con la quale l'assemblea decide sulla destinazione degli utili é vincolata al rispetto delle condizioni di remunerazione dei Nuovi Strumenti Finanziari.

Il comma 4 afferma che se gli interessi non sono corrisposti, per assenza o incapienza degli utili distribuibili, l'Emittente assegna al Ministero azioni ordinarie di nuova emissione per una quota del patrimonio netto corrispondente all'importo della cedola non corrisposta. Il relativo aumento di capitale, o, comunque, l'emissione delle azioni e la conseguente modifica nello statuto dell'indicazione del numero di azioni ordinarie sono deliberati dal consiglio di amministrazione.

Il comma 5 stabilisce che all'assunzione di partecipazioni azionarie nell'Emittente da parte del Ministero conseguente alla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari non si applicano: *a)* le disposizioni di cui ai capi III e IV del titolo II del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385; *b)* le disposizioni degli articoli 106, comma 1, e 109, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; *c)* eventuali limiti di possesso azionario previsti da disposizioni legislative o statutarie.

Il comma 6 prevede che il consiglio di amministrazione dell'Emittente delibera in merito all'emissione dei Nuovi Strumenti Finanziari.

Il comma 7 stabilisce che con il decreto di cui all'articolo 11 sono specificate le caratteristiche dei Nuovi Strumenti Finanziari individuate dal presente decreto-legge e definite le ulteriori caratteristiche degli stessi.

La RT afferma che l'articolo descrive le caratteristiche degli strumenti finanziari da emettersi da Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A..

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 10 ***(Risorse finanziarie)***

Il comma 1 afferma che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le risorse necessarie per finanziare la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari.

Le predette risorse, da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono individuate mediante:

a) riduzione lineare delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, con esclusione delle dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; del fondo ordinario delle università; delle risorse destinate alla ricerca; delle risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonché quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali;

b) riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa;

c) utilizzo temporaneo mediante versamento in entrata di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali nonché sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali con esclusione di quelli intestati alle Amministrazioni territoriali, nonché di quelli riguardanti i flussi finanziari intercorrenti con l'Unione europea ed i connessi cofinanziamenti nazionali, con corrispondente riduzione delle relative autorizzazioni di spesa e contestuale riassegnazione al predetto capitolo;

d) emissione di titoli del debito pubblico.

Il comma 2 prevede che lo schema del decreto di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica e dei correlati decreti di variazione di bilancio, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di decreto, corredato dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari, da esprimere entro dieci giorni dalla data di trasmissione. Decorsi inutilmente i termini per l'espressione dei pareri, il decreto può essere comunque adottato. Il decreto e i correlati decreti di variazione di bilancio sono comunicati alla Corte dei conti.

La RT riporta il contenuto della disposizione e, in merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento a quanto previsto dall'articolo 10, ricorda che una analoga disposizione è prevista dall'articolo 12, comma 9, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2. Come rilevato in quella occasione, la RT ricorda che tale disposizione pur se volta a garantire la tempestività dell'intervento, giustificata dalla situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali, comunque assicura il pieno rispetto del principio costituzionale che sancisce la necessità della copertura a livello legislativo delle nuove o maggiori spese. Proprio al fine di garantire il controllo parlamentare dei decreti del Presidente del Consiglio eventualmente adottati, il testo della suddetta legge n. 2 del 2009 e del presente decreto-legge prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, trasmesso al Parlamento e alla Corte dei conti, sia corredato di relazione tecnica e

trasMESSO per il parere alle competenti commissioni parlamentari per i profili finanziari.

Al riguardo, sotto il profilo giuridico finanziario - prima che contabile - in riferimento al rispetto della gerarchia formale delle fonti normative, va anzitutto sottolineato che il dispositivo attribuisce di fatto, ad una fonte di rango secondario (i DPCM), il potere di ridurre le risorse iscritte in bilancio in virtù di autorizzazioni di spesa assunte dal Parlamento con formali atti di natura legislativa.

Ciò considerato, venendo poi al profilo meramente contabile, posto che le riduzioni in argomento dovrebbero interessare i soli stanziamenti di spesa rimodulabili dei ministeri, secondo le coordinate fornite ai sensi dell'articolo 21, commi 5-7, della legge di contabilità, appare evidente che solo al momento della emanazione del D.P.C.M., si potrà assicurare l'assoluta trasparenza e congruità delle riduzioni di spesa in esame in relazione alla copertura del nuovo onere, rispetto agli effetti già contabilizzati a suo tempo in termini di saldi di finanza pubblica.

E, dunque, il Parlamento avrà solo allora gli elementi necessari alla scrutinio dei criteri adottati nella stima dell'impatto delle riduzioni di spesa per categorie economiche "omogenee", posto che il ricorso a tagli lineari, nonché a riduzione di autorizzazioni legislative di spesa, deve sempre misurarsi con quanto prescritto dalla legge di contabilità all'articolo 17, comma 3, per cui è stabilito che la compensazione dei nuovi oneri avvenga anche sui saldi di finanza pubblica.

La questione, come già rilevato anche di recente³², ben al di là del solo mero contenuto valutativo e informativo dell'impatto "amministrativo" delle riduzioni lineari di spesa sui dicasteri, riveste invece anche un ruolo cruciale proprio per lo scrutinio degli effetti contabili delle riduzioni di spesa a fronte del nuovo onere, sui saldi tendenziali di finanza pubblica: allorché, come è noto, la dinamica delle spese di funzionamento assume di norma una diversa caratterizzazione "cronologica", negli effetti d'impatto, rispetto a quella per investimenti; per cui, a fronte di un nuovo onere, si rende sempre necessario sapere quanta parte delle riduzioni incide sulla spesa corrente e quanta su spese in conto capitale.

³² Nota di lettura n. 113, pagg. 7 e segg..

Il tutto, anche al fine di una valutazione in merito alla effettiva sostenibilità di tagli lineari che, come più volte accaduto in passato, sono stati neutralizzati da "rimbalzi" di spesa registrati negli anni successivi. La criticità della mancanza di una trasparenza immediata delle riduzioni di spesa che si intende produrre, ai fini della copertura degli oneri relativi alla sottoscrizione di nuovi strumenti finanziari da parte del ministero dell'economia e delle finanze, é per giunta ulteriormente avvalorata dal progetto della *spending review* che dovrà operare una rivisitazione complessiva della spesa statale.

Oltretutto, nel rilevare inoltre che le norme includono, tra le risorse finanziarie attivabili per far fronte alle eventuali operazioni di sottoscrizione, anche l'emissione di titoli di Stato, si osserva che l'emissione di titoli di Stato, a fronte della sottoscrizione di obbligazioni, è suscettibile di determinare effetti di incremento dello *stock* di debito pubblico lordo, il cui ammontare al 31 dicembre di ogni anno concorre alla determinazione del parametro debito-Pil, rilevante ai fini del Patto di stabilità e crescita. Fra l'altro, si rileva che non viene esplicitato che, ai fini della valutazione di economicità dell'operazione, e qualora si ricorra all'emissione di debito pubblico, si deve tener conto innanzitutto della presenza di un differenziale positivo tra la remunerazione dei titoli sottoscritti e il costo del ricorso al mercato. Nell'ipotesi di utilizzo, come modalità di copertura, dell'emissione di titoli del debito pubblico, va inoltre segnalato che il livello massimo del ricorso al mercato finanziario è fissato, ai sensi della vigente normativa contabile, dalla legge finanziaria e tutto il sistema della legge di contabilità poggia sull'assunto della non modificabilità nel corso dell'esercizio di tale determinazione.

Tutto ciò premesso, è al momento evidente la circostanza che la regolarità della copertura dell'autorizzazione alla sottoscrizione dei nuovi strumenti finanziari da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, é di fatto rinviata ad un momento successivo alla formale autorizzazione legislativa.

Ciò costituisce una chiara deroga alla disciplina dei poteri costituzionali che si svolge intorno alle procedure di contabilità e finanza pubblica.

Articolo 11
(Disposizioni di attuazione)

Il comma 1 prevede che con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le disposizioni di attuazione del presente decreto-legge ed il prospetto dei Nuovi Strumenti Finanziari. Il prospetto disciplina la remunerazione, i casi di riscatto, rimborso e conversione, nonché ogni altro elemento necessario alla gestione delle fasi successive alla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari.

Il comma 2 stabilisce che il Ministero delle economia e delle finanze riesamina le misure previste dal presente decreto secondo quanto previsto dalle Comunicazioni della Commissione europea.

La RT riferisce che la norma prevede l'adozione di un decreto non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze volto a stabilire le disposizioni di attuazione del decreto legge in oggetto ed il prospetto degli strumenti finanziari da emettersi da Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, considerato il tenore ordinamentale del dispositivo, non ci sono osservazioni.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>