

XVI legislatura

A.S. 2070:

**"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto legge 4
febbraio 2010, n. 4, recante
istituzione dell'Agenzia nazionale
per l'amministrazione e la
destinazione dei beni sequestrati e
confiscati alla criminalità
organizzata"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Marzo 2010
n. 75



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

PREMESSA	1
<i>Articolo 1 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Organi dell'Agenzia).....</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 3 (Attribuzioni degli organi dell'Agenzia).....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 4 (Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia).....</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 6 (Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e al codice penale)...</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 7 (Disciplina transitoria).....</i>	<i>19</i>
<i>Articolo 8 (Rappresentanza in giudizio)</i>	<i>21</i>
<i>Articolo 9 (Foro esclusivo).....</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 10 (Disposizioni finanziarie).....</i>	<i>23</i>

PREMESSA

Si premette che il provvedimento, già approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati, non è munito di relazione tecnica aggiornata, così come previsto dall'articolo 17, comma 8, della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009) all'atto del passaggio di un progetto di legge dall'esame di una Camera all'altra.

La ricognizione che segue prende in esame le sole disposizioni ritenute di interesse sotto il profilo finanziario.

Articolo 1

(Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Il comma 1 provvede alla istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di seguito denominata: «Agenzia».

Il comma 2 stabilisce che l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile, ha la sede principale in Reggio Calabria ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

Il comma 3 enumera i compiti affidati all'Agenzia, che sono: *a)* acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione,; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione; *b)* coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni; *c)* coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, in relazione ai quali si applica l'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, e amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare; *d)* amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione di cui alla citata legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni; *e)* amministrazione e destinazione dei beni confiscati, anche in esito al procedimento penale per i delitti

di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, in relazione ai quali si applica l'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale; *f*) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

Il comma 3-*bis* stabilisce che l'Agenzia è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

La RT al disegno di legge iniziale A.C. 3175 riferisce che il decreto prevede l'istituzione dell'«Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

L'iniziativa è finalizzata ad assicurare l'unitarietà degli interventi nei procedimenti penali e di prevenzione e, soprattutto, a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, da effettuare con immediatezza una volta intervenuta la confisca, superando le criticità e le lungaggini dell'attuale sistema rivelatesi l'ostacolo più grave ad una rapida ed efficace destinazione dei beni, oltre che fonte di rilevanti oneri di spesa.

L'immediata e diretta interlocuzione tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria è destinata, inoltre, a ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni con positivi riflessi per l'autorità giudiziaria, che sarà liberata da una serie di incombenze, a tutto vantaggio della funzionalità degli uffici giudiziari interessati, nonché per l'erario, tenuto conto della progressiva riduzione della durata dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, con conseguenti risparmi di spesa.

Al riguardo, tenuto conto del carattere definitivo della norme in esame, che individuano i compiti della Agenzia, non vi è nulla da osservare.

Articolo 2

(Organi dell'Agenzia)

Il comma 1 prevede che sono organi dell'Agenzia e restano in carica per quattro anni rinnovabili per una sola volta: *a)* il Direttore; *b)* il Consiglio direttivo; *c)* il Collegio dei revisori.

Il comma 2 stabilisce che il Direttore, scelto tra i prefetti, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e collocato a disposizione ai sensi dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, laddove è stabilito che un contingente di

personale dirigenziale del Ministero degli interni sia collocato "a disposizione" per le esigenze connesse alla lotta alla criminalità organizzata.

Il comma 3 afferma che il Consiglio direttivo è presieduto dal Direttore dell'Agenzia ed è composto: *a)* da un rappresentante del Ministero dell'interno; *b)* da un magistrato designato dal Ministro della giustizia; *c)* da un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia; *d)* dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato.

Il comma 4 prevede che il Ministro dell'interno propone al Presidente del Consiglio dei Ministri il decreto di nomina dei componenti del Consiglio direttivo, designati ai sensi del comma 3.

Il comma 5 stabilisce che il collegio dei revisori, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, è nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel registro dei revisori dei contabili. Un componente effettivo e un componente supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 6 prevede che i compensi degli organi sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e posti a carico del bilancio dell'Agenzia.

La RT al disegno di legge iniziale A.C. 3175 si sofferma sulla quantificazione della spesa annua da sostenersi per la posizione di Direttore Generale, indicata in 219.109,89 euro¹.

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, richiamando l'articolo 17, commi 1 e 3, della nuova legge di contabilità, posto che la retribuzione omnicomprensiva annua è indicata dalla RT, andrebbero acquisiti i dati e i parametri adottati nella quantificazione dei compensi per gli organi della nuova Agenzia, fornendo la conferma che la determinazione dei compensi (compenso, fisso, variabile, eventuali rimborsi spese etc.), complessivamente indicati dalla tavola 1 - aggiornata dalla RT intervenuta alla Camera dei Deputati - comprenda anche l'onere relativo al Direttore generale².

Per i profili di copertura, limitandosi all'esame del solo profilo dell'impatto sull'organico dell'amministrazione di appartenenza del

¹ Nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera, in seguito ad un rilievo formulato circa il rischio di una duplicazione del calcolo dell'onere per il Direttore generale, dal momento che la tavola 1 della RT al ddl iniziale recava la voce compensi agli organi della Agenzia in ragione di 300.000 euro nel 2010 e 400.000 euro dal 2011, tra cui risultava da considerare - per ammissione del Governo - anche il costo del direttore generale, in aggiunta al quadro degli oneri d'organico indicati dalla Tavola 2 della RT, lo stesso Governo provvedeva alla stesura di una nuova RT, depurata di tale presunta "duplicazione", dal che conseguiva che il costo annuo del personale risultava complessivamente rideterminato in complessivi 1.600.000 euro annui anziché 1.802.166 (tavola 2) e, nel contempo, risultava invece adeguato l'importo alla voce fornitore di servizi (in tavola 1), da 1.000.000 a 1.150.000 nel 2010, e da 1.200.000 a 1.400.000 nel 2011. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 marzo 2010, Allegato alla seduta, pagina 38 e seguenti.

² In proposito, a titolo esemplificativo, ricorrendo ai dati del Link "*Operazione trasparenza*" rinvenibili sul sito del Ministero degli Interni, la situazione retributiva dei dirigenti non contrattualizzati del predetto dicastero indica in relazione al prefetto di livello A (massimo grado) 152.000 euro lordi annui, di cui 91.247 di stipendi tabellare, 14.871 euro di indennità pensionabile, 39.772 euro di retribuzione di posizione e 6.000 euro circa di retribuzione di risultato. Per contro, il Conto Annuale 2008 elaborato dalla R.G.S. indica in 122.000 euro circa la retribuzione annua "media" lorda per i dipendenti (tutti) della carriera prefettizia. Le tavole analitiche (per qualifica), da cui scaturisce tale dato, indicano, invece, un valore della retribuzione annua lorda per la qualifica di Prefetto, di 223.000 euro. Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO, "*Operazione trasparenza*", link sul sito *internet* dell'Amministrazione civile, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.O.P., *Conto Annuale 2008*, tavole costo medio della Carriera prefettizia, sul sito *internet* del mef.

dipendente, si segnala che il ricorso all'istituto del collocamento a disposizione presenta effetti analoghi a quelli del fuori ruolo.

Infatti, pur considerando che il provvedimento dispone la copertura integrale dell'onere relativo al dirigente non contrattualizzato (Prefetto) dell'Amministrazione dell'interno chiamato alla direzione generale dell'Agenzia, si segnala che, per sua stessa natura, il ricorso a tale istituto determina l'ampliamento delle vacanze in organico nei ruoli di provenienza e nel livello funzionale corrispondente, con l'effetto di consentire l'avanzamento in tali posizioni ai restanti appartenenti alla medesima carriera, i cui posti sono da considerarsi vacanti a tutti gli effetti per l'intera durata del collocamento a disposizione o del fuori ruolo, come del resto fa ritenere l'articolo 237, comma 3, del D.P.R. n. 3 del 1957, in cui si afferma che tali posizioni, a far data dalla loro attivazione, sono da considerarsi "aggiuntive" (e comunque, in numero non superiore a 9) rispetto ai posti previsti in organico a l.v. per i prefetti³.

Articolo 3

(Attribuzioni degli organi dell'Agenzia)

Il comma 1 prevede che il Direttore dell'Agenzia ne assume la rappresentanza legale, può nominare uno o più delegati, anche con

³ In termini essenzialmente analoghi al collocamento "a disposizione", l'attivazione dell'istituto del fuori ruolo determina sì l'indisponibilità di un posto in organico, durante il fuori ruolo, ma solo di una posizione nel livello iniziale della carriera corrispondente, come si desume dall'articolo 58, comma 2, del D.P.R. n. 3 del 1957, sicché la neutralizzazione dell'impatto finanziario dell'istituto ne risulta solo in parte limitata - a meno di una copertura *ad hoc*- ad un posto di organico, il cui costo annuo è di norma inferiore alla posizione economica interessata dall'istituto medesimo.

poteri di rappresentanza, convoca il Consiglio direttivo e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute. Provvede, altresì, all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida fissate dal Consiglio direttivo in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo e il conto consultivo. Il Direttore riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia e presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2-*duodecies*, comma 4, ultimo periodo, della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Il comma 2 stabilisce che l'Agenzia provvede all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva e adotta i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali, secondo le modalità indicate dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni. Nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l'Agenzia, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di vendita, distruzione o demolizione.

Il comma 3 afferma che l'Agenzia per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in via non definitiva può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica delle prefetture territorialmente competenti. In tali casi i prefetti costituiscono senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un nucleo di supporto cui possono

partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni.

Il comma 4 prevede che l'Agenzia con delibera del Consiglio direttivo: *a)* adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati; *b)* programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca; *c)* approva piani generali di destinazione dei beni confiscati; *d)* richiede la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici; *e)* approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo; *f)* verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione; *g)* revoca il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate nonché negli altri casi stabiliti dalla legge; *h)* sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti e associazioni per le finalità del presente decreto; *i)* provvede all'eventuale istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie; *l)* adotta un regolamento di organizzazione interna.

Il comma 5 prevede che alle riunioni del Consiglio direttivo possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, dell'autorità giudiziaria, di enti ed associazioni di volta in volta interessati e l'autorità giudiziaria.

Il comma 6 stabilisce che il collegio dei revisori provvede: *a)* al riscontro degli atti di gestione; *b)* alla verifica del bilancio di previsione e del conto consuntivo, redigendo apposite relazioni; *c)* alle verifiche di cassa con frequenza almeno trimestrale.

La RT non si sofferma, nello specifico, sulle disposizioni in esame.

Al riguardo, anzitutto, per i profili di copertura, nel richiamare le prescrizioni previste in tal senso dall'articolo 17, comma 6, quarto periodo, della legge di contabilità, va sottolineato che l'inserimento di clausole di neutralità andrebbe sempre corredato con dati ed elementi idonei a certificarne l'effettiva sostenibilità.

In particolare, la mera attestazione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico di amministrazioni pubbliche che sono obbligate, in forza delle norme in esame, a prestare servizi in favore dell'Agenzia senza che sia loro assicurato alcun ristoro per le prestazioni rese, e in assenza di elementi che comprovino la effettiva sostenibilità a carico delle risorse già scontate a l.v., potrebbe prefigurare il sostenimento di nuovi o maggiori oneri a carico degli stanziamenti già previsti in bilancio.

Tali informazioni appaiono necessarie dal momento che le norme in esame prefigurano, come peraltro suffragato anche dai chiarimenti forniti nel corso dell'esame in Commissione alla Camera

dei Deputati⁴, la costituzione di organismi collegiali (i nuclei presso le prefetture) che appaiono determinare fabbisogni aggiuntivi almeno per l'Amministrazione dell'interno, rispetto a quelli scontati negli stanziamenti a legislazione vigente, indipendentemente dall'adeguatezza della spesa prevista dal provvedimento in esame per il funzionamento dell'Agenzia.

Articolo 4

(Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia)

Il comma 1 stabilisce che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disciplinati entro il limite di

⁴ Ad analoghi rilievi sollevati dal relatore nel corso dell'esame dell'A.C. 3175, il rappresentante del Governo riferiva che " *per quanto riguarda la possibilità di avvalimento delle Prefetture territorialmente competenti (articolo 3, comma 3) non c'è necessità di stabilire alcun limite in quanto l'Agenzia - ente pubblico - è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno sul territorio. Inoltre, è specificato che l'eventuale avvalimento dovrà avvenire senza nuovi o maggiori per la finanza pubblica. Analoga previsione, di non sussistenza di oneri, è riferita alla costituzione dei nuclei di supporto, con la partecipazione dei rappresentanti di altre amministrazioni. È altresì evidente che tali attività rientrano nell'ambito della collaborazione interistituzionale, considerato, peraltro, che l'Agenzia ha pure la facoltà di avvalersi di altre Amministrazioni, per la convenzione a titolo non oneroso tra l'Agenzia nazionale e l'Agenzia del demanio (articolo 4, comma 2) si segnala che quest'ultima svolge i propri compiti per conto dell'Amministrazione finanziaria, sulla base di un contratto di servizio con il Ministero dell'economia e Finanze, nel quale è previsto un compenso rapportato a ciascun bene in gestione; circa le convenzioni che l'Agenzia ha la possibilità di stipulare con altre Amministrazioni o enti pubblici (articolo 4, comma 3) si fa rilevare che le stesse rientrano nella più ampia categoria degli strumenti pattizi, rimessi alla libera determinazione della parti «contraenti», anche con riferimento alla non onerosità della collaborazione. Strumenti questi già largamente utilizzati nelle «buone prassi» tra amministrazione e altri organismi pubblici.*" Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 marzo 2010, Allegato alla seduta, pagina 38 e seguenti.

spesa di cui all'articolo 10: *a)* l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia; *b)* la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati; *c)* i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria.

Il comma 2 stabilisce che ai fini dell'amministrazione e della custodia dei rapporti tra l'Agenzia e Agenzia del demanio per l'amministrazione e la custodia dei beni confiscati, di cui all'articolo 1, comma 3, lettere d) ed e), i rapporti tra l'Agenzia e l'Agenzia del demanio sono disciplinati mediante apposita convenzione non onerosa, avente ad oggetto, in particolare, la stima e la manutenzione dei beni custoditi, nonché l'avvalimento del personale dell'Agenzia del demanio.

Il comma 3 prevede che successivamente alla data di entrata in vigore del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui al comma 1, l'Agenzia per l'assolvimento dei suoi compiti può avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici, ivi incluse le Agenzie fiscali, sulla base di apposite convenzioni non onerose.

Il comma 4 stabilisce che l'Agenzia è inserita nella Tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni.

La RT al ddl iniziale A.C. 3175 riferisce, per quel che concerne la quantificazione degli oneri connessi alle spese di personale, che la stessa viene determinata prevedendo, oltre al Direttore dell’Agenzia, una dotazione organica pari a un massimo di 30 unità, così distribuita:

Dirigenti generali n. 1;

Dirigenti n. 4;

Funzionari Area III n. 15;

Unità di personale altre Aree n. 10.

L’onere complessivo per la dotazione di risorse umane risulta pari a circa 1.800.000 euro annui a regime, per il cui dettaglio si rinvia alla tabella 2 allegata, precisando che per la quantificazione sono stati presi a riferimento i contratti di lavoro attualmente vigenti.

Si precisa che l’onere per le spese di personale per l’anno 2010 viene calcolato su base di nove mesi.

Per quel che concerne gli oneri connessi al funzionamento dell’Agenzia, la RT afferma che si è proceduto a quantificare le spese per gli eventuali canoni di locazione (potenzialmente considerati), per i compensi agli organi dell’Agenzia, compreso il Direttore, per i compensi agli esperti e ai consulenti esterni, per l’approvvigionamento di beni di consumo, per la fornitura di servizi, nonché per l’acquisizione di beni durevoli.

Nella previsione per i canoni di locazione sono stati considerati prudenzialmente anche gli oneri che potranno derivare dall’eventuale apertura di sedi secondarie.

Nella spesa per fornitura di servizi sono stati considerati anche i costi per i collegamenti telematici e di fonia, fissa e mobile, necessari all’Agenzia per assicurarne la funzionalità operativa e per l’interconnessione e l’interoperabilità con gli altri uffici pubblici, con l’autorità giudiziaria nonché con le eventuali sedi secondarie.

Nella tabella 1 sono indicate per gli anni 2010 e 2011 le previsioni di spesa raggruppate per categoria.

TABELLA 1⁵

(Spese di funzionamento escluso il personale)

Anno	Canoni di locazione	Compensi agli organi	Esperti esterni	Beni di consumo	Fornitura di servizi	Costi beni durevoli	Costi complessivi
2010	125.000	300.000	300.000	75.000	1.150.000	250.000	2.200.000
2011 e seguenti	150.000	400.000	400.000	50.000	1.400.000	200.000	2.600.000

La RT si sofferma altresì sulla spesa prevista per la dotazione organica del personale, come segue:

⁵ Nella RT aggiornata nel corso dell'esame in commissione presso la Camera, l'importo della fornitura di servizi è stato ricalibrato da 1 milione di euro previsto dal testo iniziale a 1.150.000 per il 2010 e in 1.400.000 dal 2011, per un costo complessivo stimato per il 2010 di 2.200.000 euro e di 2.600.000 euro dal 2011. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 marzo 2010, Allegato alla seduta, pagina 38 e seguenti.

TABELLA 2⁶
(Spese di personale)

PERSONALE NON DIRIGENTE	DOTAZIONE ORGANICA	COSTO UNITARIO	COSTO COMPLESSIVO DOTAZIONE ORGANICA
TERZA AREA - Fascia 4 (ex C3)	5	€ 42.919,85	€ 214.599,25
TERZA AREA - Fascia 3 (ex C2)	5	€ 39.312,06	€ 196.560,30
TERZA AREA - Fascia 1 (ex Ci)	5	€ 36.045,60	€ 180.228,00
SECONDA AREA - Fascia 3 (ex B3)	2	€ 32.931,03	€ 65.862,06
SECONDA AREA - Fascia 2 (ex B2)	5	€ 30.700,36	€ 153.501,80
SECONDA AREA - Fascia I (ex Bt)	2	€ 28.478,72	€ 56.957,43
PRIMA AREA - Fascia J (ex Al)	1	€ 26.804,31	€ 26.804,31
TOTALE	25		€ 894.513,15
PERSONALE DIRIGENTE	DOTAZIONE ORGANICA	COSTO UNITARIO	COSTO COMPLESSIVO DOTAZIONE ORGANICA
DIRIGENTE DI PRIMA FASCIA 1	1	€ 219.109,89	€ 219.109,89
DIRIGENTI SECONDA FASCIA 4	4	€ 117.343,49	€ 469.373,96
TOTALE	5		€ 688.483,85
TOTALE COMPLESSIVO			€ 1.802.106,89

Ne consegue che l'onere complessivo per la costituzione dell'Agenzia, comprensivo della spesa per il Direttore generale di cui all'articolo 2, e risulta essere così quantificato:

- per l'anno 2010, euro 3.400.000, considerando che le spese per il personale sono state quantificate per nove mesi per un importo pari a euro 1.350.000;
- a decorrere dall'anno 2011, euro 4.200.000, considerando che le spese per il personale a regime sono state quantificate per un importo pari a 1.600.000 euro⁷.

⁶ Vedi Nota n. 1.

⁷ Vedi Nota n. 1.

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che il successivo articolo 10 prefigura la spesa - dal punto di vista metodologico contabile - come limite massimo "pari a", non distinguendo perciò la quota di funzionamento da quella di personale, occorre soffermarsi sulla puntualizzazione dei fattori considerati nella determinazione della suddetta previsione, necessaria a comprovare l'adeguatezza degli stanziamenti predisposti alla copertura.

In proposito, richiamandosi all'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, le previsioni di spesa considerate (Tabelle 1 e 2 come aggiornate nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati) andrebbero corredate di elementi utili alla verifica tecnica.

In particolare, per le spese di funzionamento, andrebbero specificati i parametri adottati nella previsione della spesa annua per i canoni di locazione - ferme restando le considerazioni formulate all'articolo 2 -, per gli esperti esterni, per i beni di consumo, per la fornitura di servizi vari; così come, invece, per le spese di personale, andrebbero fornite specificazioni più dettagliate circa gli oneri annui per le corrispondenti qualifiche delle unità previste in organico, con l'indicazione, a tal fine, del comparto di riferimento (Agenzie, Enti pubblici o Ministeri) e della distinzione tra quota retributiva lorda riferibile al trattamento economico fisso ed accessorio⁸.

⁸ E' necessario in proposito rilevare, per le figure dirigenziali di II fascia, che dalla ricognizione del *link* "Operazione trasparenza" del Ministero degli interni, i dati relativi alle figura dirigenziali cd. "contrattualizzate" indicano una retribuzione annua lorda che va dai 64.680 euro agli 82.357 euro annui. Per ciò che concerne il profilo di inquadramento previsto dalla tabella, sembra ipotizzabile che i livelli di inquadramento corrispondano al CCNL Ministeri, nel qual caso le stime ipotizzate nel costo unitario appaiono plausibili. Per contro, qualora il comparto di riferimento fosse quello delle Agenzie o quello degli enti pubblici non economici, il rischio sarebbe quello di una sottostima del costo complessivo, essendo tale comparti caratterizzati da una retribuzione *pro capite* più elevata rispetto ai livelli equiparati

Articolo 6

(Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e al codice penale)

Il comma 1 stabilisce che l'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, laddove è stabilito che la legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso nonché ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinqüies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 si applichi anche alla 'ndrangheta.

Il comma 2 prevede che all'articolo 416-*bis*, ottavo comma, del codice penale, che qualifica le fattispecie di associazione a delinquere di stampo mafioso, è aggiunta anche la 'ndrangheta.

Il comma 3-*bis* riferisce che al fine di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni oggetto dei procedimenti di cui al comma 3, il giudice delegato ovvero il giudice che procede comunica tempestivamente all'Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce all'amministratore giudiziario le disposizioni necessarie. L'Agenzia può avanzare proposte al giudice

del comparto Ministeri. A titolo esemplificativo, si segnala che, al 2008, i dati della RGS nel Conto Annuale indicavano una retribuzione media del personale non dirigenziale pari a 27.342 euro per il comparto Ministeri, a 34.048 euro per il personale della medesima area del comparto Enti pubblici e di 31.460 euro per l'omologo personale del comparto Agenzie, al netto della componente contributiva pari al 38,38 per cento a carico del datore. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S, I.G.O.P., Conto Annuale 2008, *link* nel sito del MEF; MINISTERO DELL'INTERNO, "*Operazione trasparenza*", *link* sul sito *internet* dell'Amministrazione civile.

per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione.

Il comma 3-*ter* prevede che qualora gli enti territoriali in cui ricadono i beni confiscati, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, abbiano già presentato una manifestazione d'interesse al prefetto per le finalità di cui all'articolo 2-*undecies*, comma 2, lettera b), della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, l'Agenzia procede alla definizione e al compimento del trasferimento di tali beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Qualora non si sia rilevata possibile la cessione dell'intera azienda e gli enti territoriali di cui all'articolo 2-*undecies*, comma 2, lettera b), della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, manifestino interesse all'assegnazione dei soli beni immobili dell'azienda e ne facciano richiesta, l'Agenzia può procedere, valutati i profili occupazionali, alla liquidazione della stessa prevedendo l'estromissione dei beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Le spese necessarie alla liquidazione dei beni aziendali residui rispetto all'estromissione dei beni immobili assegnati agli enti territoriali sono poste a carico degli stessi enti richiedenti. Qualora dalla liquidazione derivi un attivo, questo è versato direttamente allo Stato.

La RT non considera le modifiche.

Al riguardo, trattandosi di norme aventi un rilievo procedurale cui non sono in via diretta associabili nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nulla da osservare.

Articolo 7
(Disciplina transitoria)

Il comma 1 prevede che nella fase di prima applicazione delle disposizioni del presente decreto: *a)* la dotazione organica dell'Agenzia é determinata, con provvedimento del Direttore, in trenta unità, ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie, dagli enti territoriali, é assegnato all'Agenzia, *anche in posizione di comando o di distacco*, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, conservando lo stato giuridico e il trattamento economico in godimento *con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza*; *b)* il Direttore dell'Agenzia, nei limiti della dotazione organica, è autorizzato a stipulare contratti a tempo determinato, al fine di assicurare la piena operatività dell'Agenzia.

Il comma 2 stabilisce che a decorrere dalla nomina di cui all'articolo 2, comma 2, cessa l'attività del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali e vengono contestualmente trasferite le funzioni e le risorse strumentali e finanziarie già attribuite allo stesso Commissario, nonché, nell'ambito del contingente indicato al comma 1, lettera *a)*, le

risorse umane, che restano nella medesima posizione già occupata presso il Commissario. L'Agenzia subentra nelle convenzioni, nei protocolli e nei contratti di collaborazione stipulati dal Commissario straordinario. L'Agenzia, nei limiti degli stanziamenti di cui all'articolo 10, può avvalersi di esperti e collaboratori esterni.

Il comma 3 prevede che fino alla data di entrata in vigore del regolamento ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti previsti dall'articolo 4, ai procedimenti di cui all'articolo 1, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla medesima data. Le predette disposizioni si applicano anche ai procedimenti, di cui al medesimo articolo 1, comma 3, pendenti alla stessa data.

La RT non si sofferma sulle norme.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre soffermarsi anzitutto sul dispositivo indicato al comma 1, lettera a), dal momento che il richiamo ivi formulato alla posizione di comando o distacco, secondo i rispettivi ordinamenti, e senza oneri per l'Agenzia, per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, potrebbe prefigurare, comunque, in capo a queste ultime il sostenimento di nuovi oneri rispetto agli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente.

In proposito, occorre infatti considerare che, a rigore, la costruzione delle dotazioni organiche a l.v. delle Amministrazioni pubbliche, e la relativa copertura "effettiva" cui sono parametrati gli stanziamenti in bilancio, dovrebbe essere calibrata sui soli fabbisogni

effettivi di servizio per ciascuna di esse. Pertanto, occorre stabilire se non si determini l'insorgenza di nuovi fabbisogni organici presso le amministrazioni coinvolte nel procedimento di "distacco", fabbisogni che saranno destinati - prima o poi - ad essere soddisfatti.

Viceversa, l'esigenza di ripiano del relativo fabbisogno organico a tempo indeterminato dovrà essere affrontata dall'Agenzia, allorché il suo fabbisogno non potrà più essere soddisfatto con il ricorso al distacco o comando.

Oltretutto, occorre considerare che il dispositivo indicato al comma 1 stabilisce, espressamente, che il trattamento economico delle unità interessate al distacco presso l'Agenzia, qualora tale istituto interessi Amministrazioni dotate di autonomia finanziaria, continui ad essere corrisposto dall'Amministrazione di appartenenza: circostanza, quest'ultima, che si pone come una espressa deroga al principio generale in senso contrario stabilito invece dall'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, recante il testo unico del pubblico impiego.

Articolo 8

(Rappresentanza in giudizio)

L'articolo prevede che all'Agenzia si applica l'articolo 1 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche nella rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e nell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, atteso che la previsione appare prefigurare maggiori oneri a carico dell'Avvocatura, per i profili di copertura andrebbe valutata l'opportunità dell'inserimento di una apposita clausola di neutralità che assicuri che dal dispositivo in esame non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In proposito, tuttavia, in base a quanto previsto dall'articolo 17, comma 6, quarto periodo della legge di contabilità, andrebbero comunque forniti tutti gli elementi idonei a comprovare l'effettiva sostenibilità di detta clausola.

Articolo 9

(Foro esclusivo)

Il comma 1 stabilisce che per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi incluse quelle cautelari, sia competente il tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.

Il comma 2 prevede che nelle controversie di cui al comma 1, l'Agenzia é domiciliata presso l'Avvocatura generale dello Stato.

La RT non si sofferma sulle norme.

Al riguardo, si rinvia alle valutazioni formulate all'articolo 8.

Articolo 10
(Disposizioni finanziarie)

L'articolo prevede che alla copertura degli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Agenzia, ivi compresi quelli relativi alle spese di personale di cui all'articolo 7 del decreto, pari a 3,4 milioni di euro per l'anno 2010 e pari a 4,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, si provvede, quanto a 3,25 milioni di euro per l'anno 2010 e 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2010, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno, nonché quanto a 150 mila euro per l'anno 2010 e 200 mila euro a decorrere dall'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, come determinata dalla Tabella C della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

La RT ribadisce che alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del decreto si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2010, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno, nonché, nella quota determinata dall'articolo 10, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, come determinata dalla Tabella C della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Al riguardo, in relazione al metodo adottato nella formulazione della copertura, si segnala che la stessa non indica esplicitamente le disposizioni alle quali sono singolarmente riconducibili gli oneri, ma si limita ad indicare il loro ammontare complessivo in ragione annua.

In merito si rammenta che l'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità prevede che, in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporta nuovi o maggiori, oneri indica più, espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata⁹.

⁹ In proposito non è chiaramente sufficiente dedurre la composizione degli oneri dall'esame dei provvedimenti, come riferito nel corso dell'esame in Commissione presso la Camera. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 9 marzo 2010, Allegato alla seduta, pagina 38 e seguenti.

Dal punto di vista contabile si segnala, inoltre, che l'autorizzazione di spesa, in termini complessivi, non è formulata in termini di previsione di spesa, ma di limite massimo di spesa.

A tale proposito, tuttavia, in considerazione del fatto che una quota consistente degli oneri è chiaramente riconducibile a spese di personale, e pertanto a carattere giuridicamente "obbligatorio" dal punto di vista contabile, si ribadisce l'esigenza di acquisire gli elementi idonei a comprovare la congruità della spesa prevista dalla RT, ivi trattandosi di fattori di spesa in parte non modulabili, essendo essi associati a diritti soggettivi "perfetti".

Sul punto si segnala pertanto che andrebbe altresì valutata l'opportunità di una modifica dello stesso dispositivo di copertura, nel senso di riformularne il medesimo, in relazione alla specifica componente di spesa associata alla retribuzione del personale, sotto forma di "previsione" di spesa anziché di "tetto massimo", provvedendo di conseguenza anche alla indicazione di una idonea clausola di salvaguardia per gli eventuali oneri aggiuntivi che dovessero determinarsi *ex post* rispetto a quelli ivi indicati dalla RT in relazione alla previsione.

Con specifico riferimento inoltre alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri di cui al decreto legislativo n. 303 del 1999 (capitolo n. 2185 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), come determinata dalla Tabella C allegata alla legge finanziaria per il 2010, per la copertura di oneri permanenti, si ricorda in linea generale che l'articolo 52, comma 1, della nuova legge di contabilità e finanza

pubblica dispone la soppressione, nella tabella C, delle spese obbligatorie¹⁰.

Tale disposizione è tuttavia entrata in vigore nel 2010, ragion per cui la riduzione di cui si discorre, ai fini di copertura del provvedimento in esame, opererà, perlomeno in tale anno, sulla dotazione complessiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per cui andrebbe comunque confermata l'effettiva sostenibilità di detta riduzione a carico della sola componente degli stanziamenti di spesa riconducibili a fattori rimodulabili.

¹⁰ La tabella C non dovrà, invece, contenere spese obbligatorie, le quali saranno determinate dalla legge di bilancio. Al riguardo, si rileva che le risorse delle quali è previsto l'utilizzo sono iscritte in bilancio come spese non rimodulabili. Tali spese, ai sensi dell'articolo 21, comma 6 della legge n. 196 del 2009, sono quelle rispetto alle quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione senza pregiudicare gli interventi già previsti a legislazione vigente. Il Governo dovrebbe, pertanto, chiarire come intende procedere alla prevista riduzione di spesa.

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