

Analisi del decreto legge 87 del 2012 con misure 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

Considerazioni generali sul decreto legge 87 del 2012

Il decreto legge 87 del 27 giugno del 2012 è distinto in due parti ben definite, individuate in altrettanti Capi: efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico e misure di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria (Capo I); misure di rafforzamento delle imprese del settore bancario (Capo II).

Secondo questa organizzazione sindacale, l'indicazione di principio che vale per entrambi i punti è quella che gli interventi che possono avere effetti sui livelli occupazionali debbono comunque essere governati insieme al sindacato, al fine di evitare pesanti ripercussioni sociali in un momento già caratterizzato da fortissime tensioni.

Rispetto al primo Capo, il decreto legge anticipa alcune misure portanti della cosiddetta operazione di *spending review*, cioè a dire di revisione della spesa pubblica, con l'obiettivo esplicitato dal governo di individuare parte delle risorse necessarie per scongiurare l'aumento dell'Iva che dovrebbe scattare a decorrere dall'ottobre di quest'anno.

L'articolo 1 concede a Cassa Depositi e Prestiti un diritto di opzione di acquisto di partecipazioni azionarie di Fintecna, di Sace e di Simest; è evidente che ogni intervento di Cassa Depositi e Prestiti deve essere attentamente valutato, in quanto siamo davanti ad un Istituto che gestisce la raccolta postale e, quindi, il piccolo risparmio delle famiglie.

Si tratta per il sindacato di condividere una strategia complessiva di intervento che riconosca la strategicità di determinati settori (in questo senso, l'internazionalizzazione delle imprese è, comunque, un valore), ma che difenda anche i livelli occupazionali e le capacità professionali maturate negli anni, assicurando, allo stesso tempo, che le risorse disponibili in Cassa Depositi e Prestiti siano indirizzate verso il recupero di competitività del sistema Paese.

L'articolo 2 – che interviene in fatto di valorizzazione e dismissione di immobili pubblici – stima entrate per 1,5 miliardi di euro, raddoppiabili se gli enti locali adottano delle misure di valorizzazione urbanistica.

È evidente che tale previsione mantenga un certo margine di *alea*, in considerazione soprattutto della difficilissima congiuntura economica che si caratterizza fra le altre cose per una consistente riduzione degli investimenti privati nell'acquisto di immobili nuovi o già in possesso della pubblica amministrazione.

Famiglie ed investitori italiani ed esteri sono in questo momento in difficoltà per la stretta sul credito (a solo titolo di esempio, si evidenzia come i mutui per l'acquisto della casa sia crollati del 47%) e per la soverchiante pressione fiscale. Se non cambiano le condizioni generali, una operazione di dismissione del patrimonio pubblico immobiliare è destinata a non avere particolare successo.

Gli articoli 3 e 4 del decreto legge sono quelli che hanno gli effetti maggiori sotto il profilo occupazionale, sia direttamente che nell'indotto.

La riduzione dalle attuali quattro a due Agenzie appare all'insegna del solo risparmio.

L'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio rispettivamente nell'Agenzia delle dogane e nell'Agenzia delle entrate supera tutte le peculiarità operative che sono alla base della loro distinzione: come nel caso dell'Agenzia del territorio con il suo codice etico di trasparenza, a cui si impronta tutta la sua attività di valutazione e di merito nel campo dei servizi estimativi, finalizzata a contrastare l'elusione e l'evasione fiscale.

Le funzioni espletate da Agenzia del territorio e dall'Agenzia delle entrate appaiono incompatibili sotto un'unica gestione amministrativa; il rischio è di generare un possibile conflitto di interesse, in cui si perde di vista chi controlla e chi produce.

Nelle altre due Agenzie siamo davanti a peculiarità operative e professionali diverse e difficilmente conciliabili.

In ragione di ciò, la richiesta che viene formulata è di rivedere con attenzione e profondamente il contenuto di questo articolo, nella convinzione che le misure qui contenute non producono risparmi, ma disservizi per il cittadino e penalizzazioni per il lavoratore.

In linea di principio, si afferma che, nel caso non fosse possibile evitare il processo di accorpamento, tale misura dovrà avvenire senza riduzione del personale

dipendente e tenendo conto delle esigenze di presenza sul territorio; in questo senso, è prioritario un confronto con le organizzazioni sindacali e in sede di Conferenza unificata.

La soppressione dell'Agazia per lo sviluppo del settore ippico – Assi – rischia di segnare il famigerato colpo di grazia per un settore che ha nel tempo rappresentato un valore storico importante per il nostro Paese e che ancora oggi occupa in via diretta e nell'indotto migliaia di lavoratori, non soltanto in uno dei 45 ippodromi esistenti in Italia.

La crisi del settore ippico ha radici complesse – si pensi, ad esempio, all'impatto sul volume delle scommesse in seguito alla diffusione incontrollata delle *slot machines* e all'apertura alle scommesse su gare virtuali – che non possono essere risolte semplicemente tagliando alla base, ma devono essere affrontate con un piano organico di razionalizzazione dell'esistente, di tutela della qualità degli allevamenti italiani e di valorizzazione di professionalità universalmente riconosciute.

L'articolo 4 detta dei principi guida per la riduzione del personale dipendente e dei dirigenti di livello generale e non generale e delle sedi del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali.

Si tratta di linee che dovrebbero trovare applicazione anche nell'annunciato decreto legge sulla *spending review*, ma che si prestano ad evidenti critiche, in quanto improntate a meccanismi squisitamente quantitativi che non tengono conto di eventuali carenze di organico o di necessità specifiche di ufficio o di settore.

Entro il 31 ottobre, il Ministero e le Agenzie fiscali dovranno ridurre il personale in una proporzione fissata valida per tutti; ciò, però, se potrà forse avere effetti positivi sui bilanci, di certo non si rifletterà in un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della macchina amministrativa.

Il presupposto da cui muove l'articolo è che i dipendenti pubblici siano troppi, mentre nella realtà quotidiana i disservizi maggiori si registrano proprio per carenze d'organico.

La stessa impostazione di massima anima anche la parte relativa alla riduzione delle sedi e all'individuazione di personale con incarico dirigenziale.

L'articolo 4 andrebbe quindi rivisitato con attenzione nella convinzione che risparmi nella spesa pubblica sono possibili, utilizzando, però, dei criteri condivisi e qualitativi.

In questo senso, è fondamentale recuperare il confronto con le organizzazioni sindacali che ben conoscono le realtà locali e le carenze organizzative esistenti.

Le misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario (Capo II) riguardano nel concreto, al momento, la sola Banca Monte Paschi di Siena, per la quale si prevede la possibilità per il Ministero dell'economia e delle finanze, dopo via libera della Banca d'Italia, di sottoscrivere degli strumenti finanziari per un ammontare complessivo massimo di 3,9 miliardi di euro, di cui 1,9 in sostituzione dei cosiddetti *Tremonti bond*, già sottoscritti in forza della legge 2 del 2009.

Si tratta di un'operazione complessa che è volta al rafforzamento patrimoniale di uno dei più antichi istituti di credito italiani, oggi vulnerabile a causa degli effetti della crisi economica e della speculazione, ma anche per scelte di *governance* poco oculate.

Il 27 giugno scorso, Monte dei Paschi di Siena ha annunciato un piano industriale per il periodo 2012-2015 che porterà alla chiusura o alla dismissione di 400 filiali con una riduzione d'organico stimata in 4.600 unità.

A fronte di ciò, l'Unione Generale del Lavoro, attraverso la sua federazione di riferimento del settore del credito, ha chiesto di aprire un confronto serio e responsabile, affinché il peso maggiore dei tagli non ricada sui dipendenti del gruppo.

Si tratta di una vertenza delicata, sulla quale il Parlamento può intervenire sia in fase di approvazione degli articoli 5 e seguenti, introducendo un più efficace confronto con il sindacato, sia in fase di controllo sul decreto ministeriale che, ai sensi dell'articolo 10, dovrà indicare dove saranno reperite le risorse necessarie per la sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari.

Analisi del decreto legge 87 del 2012		
Articolo	Contenuto	Commento
Art. 1 – Dismissione e razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato	A Cassa Depositi e Prestiti è attribuito un diritto di opzione per l'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in Fintecna, in Sace e in Simest. Il diritto di opzione si esercita entro 120 giorni; è previsto un anticipo del 60%. Il corrispettivo della cessione è versato all'entrata del bilancio dello Stato per riassegnato al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato. Le tre società coinvolte continuano a svolgere le attività già loro affidate.	Si tratta di una misura che potrebbe assicurare una presenza comunque strategica a sostegno della valorizzazione del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione (Fintecna) e dell'internazionalizzazione delle imprese (Sace, Simest).
Art. 2 – Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici	L'articolo in questione modifica il decreto legge 98 del 2011 nella parte relativa; in particolare si tratta di una modifica all'articolo 33 che riguarda la valorizzazione del patrimonio immobiliare attraverso la creazione di una società di gestione del risparmio. Il capitale sociale, prima fissato a 2 milioni di euro, scende ora ad un milione di euro, con tetto massimo comunque non superiore a 2 milioni.	La misura interessa, secondo le stime contenute in relazione, interessa circa 350 immobili, per un introito stimato in 1,5 miliardi di euro che potrebbe anche raddoppiare, se vi è una valorizzazione urbanistica da parte degli enti locali. Si tratta di una previsione sulla quale comunque è destinata a riflettersi la pesante congiuntura economica, che si caratterizza per una contrazione della compravendita di immobili, alla quale si lega anche una difficoltà nell'accedere ai mutui. È significativo che la norma escluda espressamente dalla cessione quegli immobili utilizzati per finalità istituzionali; è successo che alcune amministrazioni abbiano ceduto gli immobili a società private,

		<p>per poi riaffittare gli stessi, una pratica che non sempre ha portato vantaggi alla pubblica amministrazione.</p>
<p>Art. 3 – Incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Agenzia del territorio e soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico</p>	<p>L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è incorporata nell'Agenzia delle dogane, mentre l'Agenzia del territorio è inglobata nell'Agenzia delle entrate. Sono attesi dei decreti ministeriali per il trasferimento di risorse umane strumentali e finanziarie. Il comma 5 definisce il quantum delle dotazioni organiche. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza ed il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative; è previsto un assegno ad personam, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti, nel caso in cui il trattamento originario sia più elevato rispetto a quello di destinazione. Il comma 9 sopprime l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – Assi -; le relative funzioni sono ripartite fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (che nasce dall'incorporazione fra Agenzia delle dogane e l'Amministrazione</p>	<p>L'articolo attua tre provvedimenti (incorporazione dell'Aams in Agenzia delle dogane; incorporazione di Agenzia del territorio in Agenzia delle entrate; soppressione di Assi – già Unire – con divisione delle competenze in Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) che hanno ricadute sul personale dipendente, sia in termini economici che in termini logistici. Di conseguenza, i vari passaggi andranno governati con attenzione e con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Preoccupa in particolare la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, che recentemente aveva sostituito l'Unire; il settore ippico italiano occupa – anche se sarebbe meglio dire occupava – circa 200mila persone fra diretti ed indotto, con una storia alle spalle importante, fatta di tradizioni popolari (si pensi alle corse, come il Palio di Siena, che impegnano migliaia di persone e che si tramandano dal Medioevo) e di successi internazionali (le medaglie olimpiche o i record di cavalli come Varenne). Avere un approccio squisitamente finanziario sul tema della tutela del patrimonio ippico italiano, significa rischiare di perdere di vista questo scenario, causando un danno ben</p>

	autonoma dei monopoli di Stato).	maggior rispetto agli eventuali risparmi ottenuti con queste misure.
Art. 4 – Riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali	<p>L'articolo si pone l'obiettivo di recuperare parte delle risorse necessarie per scongiurare l'incremento dell'Iva. Di conseguenza, entro il 31 ottobre 2012, il Ministero dell'economia e delle finanze dovrà rivedere il proprio assetto organizzativo e quelle delle Agenzie fiscali sulla base di una serie di parametri quantitativi: riduzione del 20% degli uffici dirigenziali del Ministero; rapporto di un dirigente di livello non generale ogni 40 dipendenti per le Agenzie fiscali; rapporto di un dirigente di livello non generale ogni 20 (Agenzia delle entrate) od ogni 15 (Agenzia delle dogane e dei monopoli) dirigenti di livello non generale; riduzione di almeno il 10% della spesa complessiva per il personale non dirigenziale. Le amministrazioni che non ottemperano entro la data prevista alle norme qui contenute non possono procedere a nuove assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Il comma 3 prevede delle esclusioni dall'applicazione della norma (ad esempio, per le segreterie delle commissioni tributarie), mentre il comma 4</p>	<p>La norma anticipa gli effetti di un secondo decreto legge, cosiddetto sulla spending review, per il Ministero dell'economia e delle finanze e per le Agenzie fiscali. Il contenuto di questi articolo si presta a considerazioni di metodo e di merito. Rispetto alle prime, è evidente che la riduzione del personale dirigente e dipendente del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali dovrà essere governato con attenzione per evitare ricadute negative sul personale dipendente e sul cittadino utente. Si dovrà, in altri termini, evitare che la ricerca di risorse finanziarie attraverso la soppressione di posti di lavoro e di servizi si ripercuota pesantemente sulle persone; si rischia il paradosso di aumentare i carichi di lavoro, senza migliorare in efficienza ed anzi allontanandosi dai cittadini. Rispetto al merito, qualche misura contenuta in questa parte del decreto legge suscita delle perplessità, in quanto si adottano dei principi ragionieristici (ad esempio, il rapporto fra dirigenti e dipendenti; il numero dei residenti nella provincia; l'essere in affitto; la delimitazione dell'incarico dirigenziale alla sola regione) che non è detto siano poi i più efficaci in tutti i casi. Meglio sarebbe avviare una azione di analisi qualitativa, uscendo da una logica di tagli lineari, come</p>

	<p>indirizza il reclutamento dall'esterno di personale non dirigenziale verso le persone in possesso di diploma di laurea. Il comma 5 indica le regole per la riduzione delle strutture organizzative sul territorio: soppressione delle sedi in province con meno di 300mila residenti o con un numero di dipendenti in servizio inferiore a 30 o con uffici in locazione passiva. Lo stesso comma fa riferimento alle competenze, specificando che gli incarichi dirigenziali di livello generale non possono essere di competenza infraregionale, mentre gli incarichi di livello non generale non possono essere infraprovinciale, salvo il caso di città metropolitane; gli uffici infraprovinciali sono retti da funzionari. Il comma 6 dispone il trasferimento della direzione della giustizia tributaria e della direzione comunicazione istituzionale della fiscalità presso il dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi. Il comma 7 dispone il trasferimento delle attività in materia informatica svolte da Consip in Sogei, mediante operazione di scissione; la Consip continua a svolgere l'attività di centralizzazione degli acquisti.</p>	<p>appare quella improntata in questo articolo.</p>
--	---	---

<p>Art. 5 – Emissione di strumenti finanziari</p>	<p>La norma autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere degli strumenti finanziari (cosiddetti Nuovi strumenti finanziari) per un importo di 2 miliardi di euro per permettere a Banca Monte dei Paschi di Siena di conseguire gli obiettivi di rafforzamento patrimoniale in attuazione della raccomandazione Eba (European banking authority). Tale sottoscrizione dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2012; entro la medesima data, il ministero provvederà ad acquistare Nuovi strumenti finanziari per 1,9 miliardi di euro in sostituzione di quelli emessi e sottoscritti dal Ministero in forza della legge 2 del 2009 (cosiddetti Tremonti bond).</p>	<p>Nel complesso, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a sottoscrivere degli strumenti finanziari creati ad hoc dalla Banca Monte dei Paschi di Siena per un totale di 3,9 miliardi di euro (nel piano industriale di MPS del 27 giugno la richiesta è quantificata in 3,4 miliardi). L'istituto di credito senese versa in una situazione particolarmente critica, causata da elementi esogeni (crisi finanziaria e speculazione) e da elementi endogeni (crisi della governance). Banca Monte dei Paschi di Siena è fra i più antichi Istituti di credito attivi nel nostro Paese, con la fondazione che risale al 1472, venti anni prima del viaggio di Colombo verso le Americhe. Negli anni, Monte dei Paschi di Siena si è caratterizzato come una banca vicina al territorio e alle persone con una forte condivisione degli obiettivi con i dipendenti. Oggi, però, dove aver acquisito una posizione di</p>
<p>Art. 6 – Condizioni di sottoscrizione</p>	<p>La sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari è subordinata al riscatto dei cosiddetti Tremonti bond. Il comma 2 detta il principio per la remunerazione dei Tremonti bond nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2012 e la data di riscatto.</p>	<p>rilevanza sui mercati nazionali, Monte dei Paschi di Siena appare vulnerabile e facilmente scalabile da competitors nazionali e, soprattutto, internazionali. Siamo davanti ad un patrimonio storico e professionale da tutelare, per questo il rafforzamento patrimoniale indicato in questo decreto legge può essere utile.</p>
<p>Art. 7 – Conformità con la disciplina degli aiuti di Stato</p>	<p>La sottoscrizione di Nuovi strumenti finanziari è subordinata al via libera della Commissione europea sulla compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato; alla presentazione</p>	<p>È evidente, però, che il piano di ristrutturazione deve essere elaborato in sinergia con il sindacato, perché non si può condividere lo scenario che sta emergendo in seguito all'approvazione del piano industriale per il 2012-2015</p>

	<p>di un piano di ristrutturazione industriale da parte di Banca Monte dei Paschi di Siena; all'impossibilità per MPS stessa di acquisire nel periodo di vigenza del piano di ristrutturazione nuove partecipazioni bancarie, finanziarie o assicurative.</p>	<p>approvato il 27 giugno, che vede il possibile taglio di 4.600 posti di lavoro con la chiusura e la cessione di numerose filiali (400). Banca Monte dei Paschi di Siena ha le potenzialità per continuare ad essere fra gli istituti di riferimento per le famiglie e le piccole e medie imprese – come evidenziato anche nella recente campagna pubblicitaria -, ma ciò dovrà avvenire assicurando la massima trasparenza nella governance.</p>
<p>Art. 8 – Procedura</p>	<p>L'articolo in questione riguarda la procedura per l'emissione di Nuovi strumenti finanziari da parte di Banca Monte dei Paschi di Siena; la richiesta va trasmessa al Ministero e alla Banca d'Italia entro 30 giorni prima della data di sottoscrizione, includendo la delibera del CdA, l'importo, il valore iniziale, la data di sottoscrizione e il piano di ristrutturazione. La valutazione della documentazione è effettuata dalla Banca d'Italia nei 15 giorni successivi; fatte tutte le valutazioni e richieste le eventuali integrazioni, la Banca d'Italia comunica il via libera al Ministero per la sottoscrizione</p>	<p>Per quanto riguarda il contenuto dei singoli articoli da 5 ad 11, si evidenzia, fra l'altro: la necessità di prevedere il coinvolgimento del sindacato nella fase del via libera della Banca d'Italia alla sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari per una corretta valutazione delle ricadute occupazionali (art. 8); la possibilità che il Ministero dell'economia e delle finanze diventi uno dei principali azionisti di Mps, per effetto dei contenuti dell'articolo 9, considerando che al momento il capitale sottoscritto e versato è pari a circa 4,5 miliardi di euro con la quota principale detenuta dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena (54,98%) e con quote minori per JP Morgan Chase & Co., Caltagirone, Axa e Unicoop Firenze; la mancata individuazione delle risorse finanziarie volte ad assicurare la copertura per l'acquisto di Nuovi strumenti finanziari da parte del Ministero (art. 10), cosa che alimenta qualche perplessità</p>
<p>Art. 9 – Caratteristiche dei nuovi strumenti finanziari</p>	<p>I Nuovi strumenti finanziari sono convertibili in azioni ordinarie a richiesta dell'emittente, il quale ha la facoltà di rimborso o di riscatto. Il pagamento degli interessi dipende dalla disponibilità di utili; in caso di mancanza o incapienza di utili, l'emittente assegna al Ministero azioni ordinarie di nuova</p>	

	emissione.	
Art. 10 – Risorse finanziarie	Le risorse finanziarie per la sottoscrizione di Nuovi strumenti finanziari sono individuati attraverso un panel di opzioni: riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero (con voci comunque escluse); riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa; utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria; emissione di titoli del debito pubblico. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per il relativo parere	
Art. 11 – Disposizioni di attuazione	Entro 30 giorni dalla entrata in vigore del presente decreto legge, il Ministro dell'economia e delle finanze provvederà ad emanare un decreto attuativo sulla disciplina dei Nuovi strumenti finanziari.	
Art. 12 – Entrata in vigore	Il decreto legge entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione in Gazzetta ufficiale.	Il decreto legge è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il 27 giugno 2012.