

Determinazione n. 78/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 23 novembre 2007;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 18 aprile 2005, con il quale l'Agenzia del Demanio è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2006, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dott. Raffaele Squitieri e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2006;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze oltre che del bilancio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2006 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Agenzia del demanio, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Raffaele Squitieri

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA DEL DEMANIO, PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2006

SOMMARIO

Premessa - Normativa di riferimento. – 1. Organizzazione, personale e consulenze. - 1.1. Organi. - 1.2. Il personale. - 1.3. Le consulenze. – 2. L'attività istituzionale. - 2.1. Conoscenza e presidio del patrimonio. - 2.2. Incremento della redditività del portafoglio. - 2.3. Gestione dei beni fuori portafoglio. Beni confiscati alla criminalità organizzata. Beni confiscati iscritti nei pubblici registri. - 2.4. Valorizzazione del patrimonio immobiliare. - 2.5. Fondi immobiliari F.I.P. e Patrimonio 1. – 3. Le società controllate. - 3.1. Arsenale di Venezia S.p.A. - 3.2. Demanio Servizi S.p.A. – 4. I risultati della gestione dell'esercizio 2006. - 4.1. Contenuto e forma del bilancio. - 4.2. Lo stato patrimoniale. - 4.2.1. L'attivo dello stato patrimoniale. - 4.2.2. Il passivo dello stato patrimoniale. 4.3. Il conto economico. – 5. Il bilancio consolidato. - 5.1. Stato patrimoniale e conto economico consolidato. – 6. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA – NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Con la presente relazione, la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione attuata dall'Agenzia del Demanio (d'ora in avanti indicata come Agenzia) nell'esercizio 2006, e sulle vicende gestionali di maggior rilievo intervenute sino a data corrente.

Il presente referto conterrà solo cenni sulle generali questioni relative all'istituzione dell'Agenzia, alle attribuzioni istituzionali ed alla trasformazione della stessa in Ente pubblico economico, sulle quali si è in dettaglio riferito nella precedente relazione.¹

Sotto tale profilo, nel far rinvio al referto sulla gestione attuata dall'Agenzia nel 2004 e nel 2005 per ciò che attiene, in particolare, alla normativa di riferimento dell'Agenzia, all'approvazione dello Statuto, alla prima costituzione degli organi, all'organizzazione dell'Ente, alla regolamentazione (attraverso contratti di servizi²) dei rapporti tra l'Ente ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si indica di seguito, la principale della normativa intervenuta che ha riguardato l'Agenzia.

D.L. 30 settembre 2005 n. 203, convertito in legge, con modificazioni dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248.
"Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria".

L'art. 11 quinquies – al comma 1, ha consentito all'Agenzia di vendere, con le modalità di cui all'art. 7 del decreto legge 24 dicembre 2002 n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, gli immobili ad uso non abitativo appartenenti al patrimonio pubblico, ivi compresi quelli individuati ai sensi dei commi 13, 13-bis e 13-ter dell'art. 27 del decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive modificazioni.

Legge 23 DICEMBRE 2005, n. 266
"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2006)"

L'art. 1 comma 478 ha disposto che i contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati siano rinnovabili per la durata di sei anni a fronte di una riduzione, a far data dal 1° gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto.

Il successivo comma 479, ha istituito, nell'ambito dell'Agenzia, la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni relative a vendite, permute, locazioni e concessioni di immobili dello Stato e ad acquisti di immobili per le esigenze di

¹ Di cui alla determinazione n. 74/2006 del 27 ottobre 2006 della Sezione del Controllo sugli Enti della Corte dei conti. A.P. Doc. 15 n. 53.

² Il contratto di servizi 2006-2008 è stato sottoscritto il 6 aprile 2006.

amministrazioni dello Stato ed ai fini del rilascio del nulla osta per locazioni passive riguardanti le amministrazioni dello Stato.

Il comma 577, ha previsto, infine, che i dipendenti dell'Agenzia relativamente ai quali non si erano esaurite, al 31 dicembre 2005, le procedure di trasferimento conseguenti all'esercizio del diritto di opzione transitassero nei ruoli delle amministrazioni dello Stato per le quali gli stessi avevano esercitato l'opzione. E' stato anche disposto che, con decreto dirigenziale del Dipartimento della funzione pubblica (su proposta dell'Agenzia, sentite le amministrazioni interessate) fossero individuate le unità di personale destinate a ciascuna di tali amministrazioni ed indicata la decorrenza degli effetti giuridici ed economici del relativo transito.

D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge, con modificazioni dalla L. 31 marzo 2005, n. 43

"Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione."

L'art. 5 comma 1 novies ha previsto che il personale dell'Agenzia possa essere destinato a pubbliche amministrazioni con modalità e criteri definiti con decreto del Ministro della Funzione Pubblica di concerto con il Ministro dell'Economia.

D.L. 4 luglio 2006, n. 223 convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248

"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto fiscale".

Anche l'Agenzia è stata interessata dal disposto dell'art. 22 relativo alla riduzione del 10% dei costi di produzione previsti nel budget 2006 riconducibili alle voci B 6), 7) e 8) del conto economico riclassificato in forma civilistica ex art. 2425 del C.C.

L'Agenzia è stata interessata anche dall'art. 25, che ha previsto riduzioni all' U.P.B. denominata "Edilizia di servizio", per un importo pari a circa 50 milioni di euro per l'anno 2006 e per il triennio successivo.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

L'agenzia è stata interessata dai seguenti commi dell'articolo 1 della legge Finanziaria 2007.

Commi 201 e 202, 213, 220 e 221 (Beni Confiscati); Comma 203 (Beni statali in uso all'Università); Commi 204 - 209 (Fondo "Costo d'uso"); Commi 210 - 212 (Consolidamento destinazioni d'uso); Commi 214 - 216 (Strumentalità e dismissioni

temporanee); Comma 218 (Riduzione spese di trascrizione e annotazioni); Commi 1311 – 1314 (Razionalizzazione beni all'estero); Commi 907 – 914 (Locazione Finanziaria); Commi 250 – 256 (Revisioni canoni demanio marittimo); Comma 257 (Occupazioni non regolarizzate su demanio marittimo); Comma 260 (Eredità giacenti); Comma 217 (Semplificazione art. 3 c. 109 L. 662/1996); Comma 219 (Vendita alloggi); Comma 261 (Concessione e locazioni agli enti locali); Comma 262 (programmi unitari valorizzazione immobili pubblici); Commi 262 e 264 (Beni della difesa non più necessari per usi militari); Commi 259 (Concessioni d'uso); Comma 258 (Canoni per uso demanio aeroportuale); Comma 505; Comma 507;

* * *

Relativamente alla normativa che ha interessato l'attività dell'Agenzia, è a dirsi che l'Ente nel 2006, e nei primi mesi del 2007 si è dotato di regolamenti e disposizioni interne quali:

- il Manuale di organizzazione e conferimento delle deleghe, approvato dal Comitato di gestione nel luglio 2006;
- il Manuale di budget: approvato dal Comitato di gestione nel novembre 2006;
- il nuovo Regolamento per la gestione e la custodia dei beni mobili, approvato dal Comitato di gestione nel dicembre 2006;
- Regolamento sulla disciplina del diritto di accesso agli atti (L. 241/1990) approvato dal Comitato di gestione nel gennaio 2007
- Il Manuale del processo di vendita di beni immobili dello Stato, approvato nel marzo 2007 ³.

³ Nel marzo 2007 è stato approvato dal Comitato di gestione anche il Regolamento per l'applicazione del divieto di fumo.

1. ORGANIZZAZIONE, PERSONALE E CONSULENZE

1.1. Organi

Degli organi dell'Agenzia, delle competenze e della costituzione degli stessi si è già riferito nella precedente relazione.

Relativamente al periodo di cui ora occupa, è da segnalarsi che il decreto legge n. 262 del 30 ottobre 2006 (convertito in legge 286 del 24 novembre 2006) ha disposto, al comma 19 dell'articolo 1, che i Comitati di gestione delle agenzie fiscali in carica alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legge cessassero il trentesimo giorno successivo a tale data. Il precedente comma 18 del citato articolo, per l'ennesima volta modificandone la composizione ⁴, ha previsto che i sei componenti del Comitato di gestione – nominati per la durata di tre anni con D.P.C.M. su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze – fossero scelti, per metà tra professori universitari e dipendenti di pubbliche amministrazioni dotati di specifica competenza professionale attinente ai settori nei quali opera l'Agenzia e, per l'altra metà, tra i dirigenti dell'Ente.

In applicazione di tali previsioni, con D.P.C.M. del 3 novembre 2006, il Comitato di gestione è stato ricostituito per la durata di tre anni a far tempo da tale data; del Comitato, presieduto dal direttore dell'Agenzia, fanno pertanto ora parte anche tre dirigenti dell'Ente (oltre che un dirigente per ognuno dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze, per i beni e le attività culturali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Pur risultando condivisibile la logica cui è stata improntata la più recente normativa, rivolta a privilegiare nella composizione del Comitato di gestione le specifiche ed elevate professionalità di cui dispone l'Amministrazione pubblica, oltre che a contenere i costi di tale organo Collegiale⁵, non può non destare perplessità la considerazione delle incertezze e delle discrasie sulla continuità dell'attività gestoria che possono aver determinato le frequenti modifiche della composizione dell'organo, nonché la commistione che può in concreto realizzarsi tra l'attività "politica" di indirizzo strategico, regolamentare e di sovraordinazione funzionale attribuita al Comitato e quella di gestione e di amministrazione demandate ai tre membri dell'organo che rivestono nel contempo anche il ruolo di responsabili di strutture operative dell'Ente.

La normativa sopra riportata non ha invece inciso sulla composizione del Collegio dei Revisori dei conti.⁶

⁴ Il citato comma 18 ha modificato l'articolo 67, commi 1 e 3 del decreto legislativo n. 300/1999, che era stato già sostituito dall'articolo 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003 n. 173: in concreto, la previsione originaria dell'articolo 67 aveva disposto che del Comitato di gestione facessero parte anche dirigenti dell'Ente; il decreto legislativo 173/2003 aveva invece previsto che i sei componenti del Comitato fossero scelti tra esperti anche estranei all'Amministrazione; con il D.L. 262 del 2006, convertito in L. 286/2006 si è tornati, nella sostanza, alla originaria previsione dell'articolo 67.

⁵ E' da tener presente, sul punto, che i tre membri dirigenti dell'Agenzia non prendono compensi.

⁶ Con decreto del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze del 3 novembre 2006 è stato nominato il nuovo Presidente del Collegio, in quanto il precedente Presidente, dirigente generale del MEF è stato nominato

Nulla è sostanzialmente cambiato in ordine alla misura dei compensi attribuiti ai membri dei due organi.⁷ La spesa complessiva sostenuta nel 2006 dall'Agenzia a tale titolo - che è stata decurtata del 10% sulla base delle previsioni della legge finanziaria 2006 - è ammontata a 151.413,00 euro circa, per il Comitato ed a 53.375,00 euro circa, per il Collegio dei revisori (tali organi si sono riuniti nel 2007, rispettivamente, 13 e 7 volte), per un totale di 204.800,00 euro circa.

Il Direttore percepisce il seguente trattamento economico⁸:

1. Trattamento fisso

- € 51.329,04 a titolo di stipendio tabellare
- € 33.633,40 a titolo di retribuzione di posizione parte fissa
- € 215.037,56 a titolo di trattamento accessorio

2. Trattamento variabile

- € 70.000 a titolo di retribuzione di risultato

Al compenso sopra descritto si aggiunge l'emolumento attribuito a titolo di membro del comitato di gestione, come stabilito da apposito regolamento ministeriale.

* * *

Nel 2006 è continuato il processo di razionalizzazione e di rafforzamento dell'assetto organizzativo dell'Agenzia.

In particolare, sono state costituite la Vice Direzione⁹ e la Direzione coordinamento staff, al fine di rafforzare e coordinare le correlazioni con le strutture del Ministero di riferimento e di ridurre il numero dei report diretti al Direttore dell'Agenzia.

Sono state create "aree" per la gestione delle materie più specialistiche¹⁰, coordinate dalla Direzione Area operativa. Mentre è rimasta invariata la struttura territoriale (articolata su 18 Agenzie), nel 2006 è stata avviata la definizione degli uffici a livello provinciale, che porterà, al termine del 2007, alla chiusura dell'80% circa degli stessi (denominati Sportelli Operativi Territoriali - S.O.T. -)

membro del Comitato di gestione nella nuova composizione (il Collegio è stato rinnovato per un triennio nella medesima composizione con D.M. del 20 marzo 2007).

⁷ Sulla base del D.M. del 28 febbraio 2003 a ciascun membro effettivo del Comitato è stato attribuito un compenso di circa 23.240,00 euro lordi annui; ai componenti del Collegio dei Revisori è stato corrisposto un compenso annuo lordo di circa 16.271,00 euro (tali misure sono quelle risultanti dalla riduzione del 10% dei compensi in questione disposta dalla legge finanziaria del 2006).

⁸ Sulla base del contratto stipulato con il MEF il 26 giugno 2007.

⁹ Che ha anche assorbito le competenze della Direzione Centrale pianificazione e sviluppo.

¹⁰ "Area beni e veicoli confiscati"; "Area gestione e manutenzione immobili"; "Area sviluppo e valorizzazioni".

1.2. Il personale

Del personale, dello specifico contratto nazionale di lavoro per quello impiegatizio e della tematica relativa ai dipendenti optanti si è dettagliatamente riferito nella precedente relazione, alla quale si fa pertanto invio.

Può al riguardo soggiungersi che - grazie anche alla semplificazione delle relative procedure disposta legislativamente ¹¹ - al 31 dicembre 2006 risultavano ancora da collocare presso Amministrazioni pubbliche 39 ¹² delle 1.279 unità optanti al 31 dicembre 2004.

Nell'esercizio, l'Agenzia ha proseguito lungo la linea del ricambio e dell'inserimento di risorse più giovani, con l'ingresso di 126 nuove unità ¹³ a fronte delle 66 cessate dal servizio ¹⁴.

Nella Tabella che segue viene evidenziata la situazione del personale in servizio al 31 dicembre 2006.

Qualifica	31.12.2006	31.12.2005	Differenza
Dirigenti	56	51	5
Quadri-Impiegati	824	769	55
TOTALE	880	820	60

Si indica di seguito la spesa sostenuta dall'Ente per il personale nel 2006 raffrontandola con quella sostenuta nel precedente esercizio.

La diminuzione della voce relativa al trattamento economico di base è da riconnettersi alla circostanza - evidenziata nel precedente referto - che nel 2005 (fino al 31 luglio) l'Agenzia ha sopportato anche il costo per il personale optante. Ciò, mentre l'incremento dell'accantonamento al "Fondo trattamento di fine rapporto" e dell'onere per il lavoro interinale è da riferirsi, rispettivamente, al personale assunto dall'Ente nel 2006 ed al maggior ricorso al lavoro interinale utilizzato, prevalentemente, per la definizione delle transazioni relative ai debiti contratti dall'Amministrazione finanziaria nei confronti delle depositarie giudiziarie dei veicoli confiscati.

¹¹ V. articolo 5 comma 1 novies del D.L. n. 7/2005 ed art. 1 comma 478 della legge finanziaria per il 2006 (l. 23.12.2005 n. 266).

¹² Delle quali, 13 erano, all'epoca, in corso di assegnazione al Dipartimento per le Politiche Fiscali per le esigenze delle Commissioni tributarie.

¹³ Di cui 10 dirigenti; 1 quadro; 115 impiegati.

¹⁴ Di cui 5 dirigenti.

Descrizione	Valore al 31.12.2006	Valore al 31.12.2005	Differenza
Salari e stipendi	34.254	40.152	(5.898)
Oneri sociali	8.190	9.416	(1.225)
Accantonamento TFR	1.250	951	299
Altri costi del personale	36	44	(8)
Lavoro interinale	1.354	1.190	164
TOTALE	45.084	51.753	(6.669)

in migliaia di euro.

Sul punto può soggiungersi che il decremento del costo del personale che si è avuto nel 2006, non sarà riscontrabile relativamente all'esercizio 2007 nel quale – sulla base dei dati previsionali del budget 2007, l'onere delle retribuzioni (al netto degli oneri accessori per premi, straordinari, missioni etc.) aumenterà del 10,5% circa. Incremento da riconnettersi, per il 6,5% circa, al rinnovo del secondo biennio contrattuale¹⁵ e, per il 4% circa, alla conversione dei contratti di inserimento in contratti a tempo indeterminato¹⁶.

Nella tabella che segue viene operato il raffronto tra costi unitari¹⁷ per fasce di livello di inquadramento relative al 2005 e 2006.

Budget 2005			Budget 2006		
Costi unitari per fascia di livello	Retribuzioni	Oneri sociali TFR/TFS	Costi unitari per fascia di livello	Retribuzioni	Oneri sociali TFR/TFS
	<i>Euro/anno pro capite</i>			<i>Euro/anno pro-capite</i>	
Dirigenti	130.000,00	45.000,00	Dirigenti	107.000,00	37.450,00
Quadro/6	53.000,00	16.430,00	Quadro/6	42.748,00	13.252,00
5/4/3	36.000,00	11.160,00	5/4/3	28.244,00	8.756,00
2/1S/1	26.280,00	8.146,00	2/1S/1	20.382,00	6.318,00

La diminuzione dei valori dal 2005 al 2006 è da riconnettersi all'ingresso di neo-assunti con livelli contributivi minori, che ha determinato, anche per la dirigenza, l'abbassamento dei valori retributivi medi per livello.

¹⁵ Dal quale è scaturito, tra l'altro, l'aumento dei minimi retributivi, l'istituzione del nuovo livello di "quadro super", del premio di risultato e degli scatti di anzianità.

¹⁶ Da cui sono conseguiti passaggi di livello e perdita di benefici fiscali.

¹⁷ I costi unitari pro-capite/annuo ricomprendono le retribuzioni fisse, gli oneri sociali, l'accantonamento TFR.

Al riguardo va sottolineato che il 17 novembre del 2006 è stato sottoscritto tra Agenzia ed OO.SS. il rinnovo del secondo biennio economico (1.10.2006 – 30.09.2008) del C.C.N.L. dell'Agenzia siglato il 27 settembre 2004 ed in vigore dal 1.10.2004.

I profili più rilevanti del rinnovo hanno riguardato:

- a) l'incremento medio dei minimi tabellari del 2% per il primo anno (1.10.2006 – 30.09.2007) e del 2% per il secondo anno (1.10.2007 – 30.09.2008) come precisato nella seguente tabella:

Livelli	Retribuzione mensile al 30.09.2006	Retribuzione mensile al 1° 10.2006	Retribuzione mensile al 1° 10.2007
1	1.222	1.247	1.272
1 Super	1.269	1.295	1.321
2	1.340	1.367	1.394
3	1.498	1.528	1.558
4	1.637	1.670	1.703
5	1.792	1.828	1.864
6	1.968	2.008	2.048
Q	2.097	2.139	2.181
QS	*****	2.240	2.284

- b) l'incremento del premio di risultato per gli anni 2007 e 2008 (da corrispondersi, rispettivamente, nel 2008 e nel 2009) per l'importo di euro 450,00 medio lordi pro-capite annui;
- c) la previsione di una polizza sanitaria integrativa al S.S.N. per il personale impiegatizio, per un costo annuo massimo a carico dell'Ente di euro 350,00 per dipendente;
- d) la previsione di un nuovo livello di "quadro", e "il quadro Super"¹⁸.

Il costo complessivo del rinnovo in argomento è stato stimato in 250.000,00 euro per il 2006; 1.200.000,00 euro per il 2007; 2.000.000,00 euro nel 2008. A regime, l'incremento retributivo sarà pari a 120 euro lorde pro-capite per 13 mensilità.

¹⁸ Il quadro super è titolare di posizione organizzativa di coordinamento di particolare complessità o rilievo deve essere dotato di "elevatissima competenza specialistica".