



**Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato
Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012**

**Intervento del Direttore dell’Agenzia delle Dogane
Giuseppe Peleggi**

**I Processi di razionalizzazione organizzativa in corso
e quelli postulati dalle norme**

Roma 10 luglio 2012

I Processi di razionalizzazione organizzativa in corso e quelli postulati dalle norme

1.

Con il decreto legge 87/2012 il Governo ha varato un'operazione di riassetto organizzativo delle principali articolazioni dell'Amministrazione finanziaria. All'articolo 3, il decreto ha previsto, in particolare, l'incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane, a decorrere dalla data di conversione del decreto legge medesimo.

Il decreto affianca al piano di riordino misure di riduzione delle dotazioni organiche (articolo 4). Per la "Agenzia delle dogane e dei monopoli", si tratterà di apportare una ulteriore riduzione (del 10% della spesa) alla dotazione del personale non dirigenziale oltre a quella derivante dal calcolo del solo personale di ruolo (e non già della dotazione organica) dell'Amministrazione dei Monopoli all'atto dell'incorporazione (ovvero di definizione della "dotazione organica provvisoria"). Per il personale dirigenziale è previsto un quoziente limite da raggiungere attraverso le riduzioni che si renderanno necessarie: il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente non dovrà essere superiore a 1 su 40 e il rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale non dovrà essere superiore a 1 su 15. Queste riduzioni dovranno essere apportate, in base al comma 1 dell'articolo 4, entro il 31 ottobre 2012. Il decreto detta al comma 5 dell'articolo 4, i principi da osservare nella riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali ovvero nella soppressione degli uffici. Si tratta di criteri da adottare in alternativa (popolazione residente, addetti all'ufficio, dislocazione in stabili in locazione passiva) oppure "di norma" (gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale non hanno mai competenza infraregionale; gli incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale non hanno mai competenza infraprovinciale, salvo che per le città metropolitane; gli uffici infraprovinciali sono retti da funzionari).

2.

Le sinergie e gli incrementi di efficienza consentiti dall'operazione di riassetto Dogane/Monopoli non prestano a una facile e immediata valutazione. Nel breve periodo è più facile immaginare gli effetti sulle macrostrutture organizzative piuttosto che quelli derivanti da eventuali economie nell'assunzione di molteplici competenze in capo agli stessi uffici operativi, molto difficili da stimare a priori in presenza di reti operative non immediatamente sovrapponibili. Per quanto riguarda le macrostrutture, si possono pensare sin da oggi progressivi adeguamenti, nel quadro dei vincoli previsti dal decreto, intesi come indicazioni per un ulteriore programma pluriennale di razionalizzazioni.

3.

L'Agenzia delle Dogane ha intrapreso già da qualche anno un percorso di razionalizzazione organizzativa, anche – ma non soltanto – sulla base di specifici impulsi provenienti dal legislatore. In particolare, a fine del 2008 è stato varato un piano di riordino che, nel rispetto dei risparmi e dei tagli richiesti dal decreto legge 112/2008, ha sostanzialmente trasformato il ruolo delle direzioni territoriali (divenute ormai tutte – con la sola eccezione di Lombardia, Sicilia e Liguria – di respiro interregionale). Parallelamente, con l'adozione del nuovo Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 241/1990, è stato disposto il più ampio decentramento di tutti i compiti di amministrazione attiva agli uffici di terzo livello (Uffici delle dogane), retti da dirigenti di seconda fascia o da funzionari incaricati di funzioni dirigenziali. Presso le direzioni territoriali (rette da dirigenti di prima fascia) sono state concentrate tutte le funzioni esecutive di supporto (come la gestione economico amministrativa del personale, la logistica e altro) già in carico agli Uffici delle dogane, consentendo di liberare risorse a favore delle attività operative e recuperando efficienza e uniformità all'organizzazione dell'Agenzia nel suo complesso.

4.

Prima del varo definitivo, intervenuto agli inizi del 2011, il nuovo modello organizzativo territoriale ha conosciuto una significativa fase di sperimentazione su due strutture interregionali “pilota” (le Direzioni interregionali Campania/Calabria e Piemonte/Valle d'Aosta). La progressiva attivazione del nuovo assetto organizzativo, oltre che funzionale per la verifica delle ricadute del modello riformato, è stata disegnata tenendo presente l'esigenza di favorire la fisiologica uscita del personale dirigenziale, in particolare quello responsabile di uffici di livello generale, e contenere al massimo eventuali contenziosi.

I tagli resi possibili dalla riforma organizzativa hanno consentito un risparmio a regime (a partire dal 2011) di circa 5 milioni di euro annui (1 milione per il taglio delle posizioni dirigenziali generali e 4 milioni per il taglio delle posizioni dirigenziali di seconda fascia).

5.

Portato a termine il ridisegno delle strutture nel corso di un biennio, il piano ha posto le basi per ulteriori razionalizzazioni. In particolare, deve ancora dispiegare pienamente i suoi effetti la liberazione di risorse dalle direzioni territoriali a favore degli uffici operativi, liberazione che si sta realizzando progressivamente.

Nel corso del 2011 si è chiesto a tutti i dirigenti non generali di stimare il fabbisogno complessivo di personale per il proprio ufficio (articoli 16 e 17 riformati del decreto legislativo 165/2001). La somma delle indicazioni provenienti dai dirigenti – ed espresse senza alcun vincolo – ha condotto a stimare in 11.400 unità la dotazione organica desiderabile, di 400 unità superiore a quella vigente. Considerando non ancora pienamente prodottisi gli effetti della riorganizzazione e ragionevolmente comprensive di una certa percentuale di inefficienza inerziale le previsioni dei dirigenti, si può concludere che la dotazione organica vigente non sovrastima certamente di molto l'effettivo fabbisogno di personale così come percepito dalla dirigenza.

6.

L'Agenzia ha tuttavia assunto ulteriori iniziative per incrementare l'efficienza dell'organizzazione. A fine 2011, si è dato avvio a un monitoraggio sulle strutture periferiche, per individuare articolazioni organizzative da considerarsi superate ovvero da istituire alla luce dell'evoluzione dei traffici commerciali. Fermi restando gli esiti di questa revisione periodica che ha già portato a ridurre il numero delle sezioni operative territoriali (sono state soppresse le Sezioni operative territoriali di Carpi, Porto Garibaldi, San Vitale, Zenna e Ventimiglia) e che sta portando a rivedere l'articolazione degli Uffici delle dogane (è stato istituito un terzo ufficio delle dogane a Milano, mentre altri di livello provinciale potrebbero essere soppressi), una ulteriore fase del processo di razionalizzazione interesserà soprattutto le direzioni centrali e potrà essere pianificata entro l'anno, tenendo conto naturalmente delle prescrizioni del decreto 87/2012 così come si consolideranno a seguito dell'esame parlamentare.

7.

In base al decreto legge 87/2012 (articolo 3, comma 5), la dotazione organica provvisoria del personale non dirigenziale della nuova Agenzia (Dogane+Monopoli+Assi) dovrà essere definita alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo. Supponendo che a quella data le cifre non si discostino molto da quelle attuali, la dotazione provvisoria assommerebbe a circa 13.485 unità (11.040 di dotazione organica teorica del personale dell'Agenzia delle Dogane + 2.430 di personale di ruolo dei monopoli attualmente in servizio + 15 unità provenienti dall'Assi e attualmente impiegate nel settore scommesse).

Sulla spesa corrispondente a questa dotazione teorica provvisoria andrebbe operato un taglio del 10%. Si può ipotizzare che il taglio di spesa si traduca in un taglio percentuale quasi equivalente del numero delle posizioni in dotazione organica (il 10% circa di 13.485, ovvero una cifra intorno a 1.300/1350). Se il taglio di 1.300 si commisura alla dotazione teorica attuale della sola Agenzia delle Dogane (11.040), si ottiene una percentuale di taglio che sfiora il 12% (1.300/11.040).

In ogni caso, effettuato il taglio di 1.300, la dotazione organica complessiva della nuova Agenzia sarebbe di 12.185 unità (13.485 – 1.300). Oggi il personale effettivamente in servizio risulta essere pari a 9.200 + 2.430 + 15 = 11.645 unità circa. Il decreto fa salve le procedure concorsuali e di mobilità già avviate. L'Agenzia ha già avviato una procedura di mobilità intercompartimentale per circa 580 unità (procedura con avviso pubblico). Supponendo che la procedura dispieghi quasi pienamente i suoi effetti, il totale degli effettivi a fine anno sarebbe di circa 12.200. Considerate anche le cessazioni che interverranno sino alla fine dell'anno, si può dire che il taglio porterà la dotazione organica a filo degli effettivi.

8.

Difficilmente, peraltro, il tasso di successo del piano di mobilità supererà il 60% (ovvero 350/400 unità su 580). Sotto il profilo operativo la sola Agenzia delle Dogane potrebbe contare a fine anno su circa 9.400/9500 unità, un dato solo leggermente cedente rispetto alla media del decennio trascorso ma del tutto provvisorio. Occorre infatti considerare un tasso di cessazioni annue superiore al 3%, di talché nel giro di un biennio si tornerebbe, se non vi fosse la possibilità quantomeno di acquisire nuovo personale in

mobilità, su livelli decisamente più bassi, inferiori alle 9.000 unità. Vero è che vi è spazio per razionalizzazioni. Ma queste sono state rese più agevoli nel recente passato da un minimo di ricambio generazionale. Inoltre, accanto agli incrementi di efficienza andrebbero messi in conto incrementi nei livelli di attività. Per esempio attraverso l'ulteriore estensione degli orari di lavoro (l'estensione dell'orario della dogana è una misura implicita di politica industriale perché attrae traffico commerciale e riduce i costi per gli operatori interni).

9.

Il comma 1 dell'articolo 4 del decreto legge 87/2012 prevede poi che si apportino entro il 31 ottobre 2012 una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali (di livello generale e non generale) e delle relative dotazioni organiche in misura non inferiore al 20% per il Ministero. Per le Agenzie, la riduzione deve essere tale che il rapporto tra posizioni dirigenziali di seconda fascia e personale livellato non sia superiore a 1 a 40, mentre il rapporto tra dirigenti di prima e di seconda fascia non dovrebbe essere superiore a 1 a 20 per l'Agenzia delle Entrate e a 1 a 15 per l'Agenzia delle Dogane. Riteniamo che i rapporti in questione debbano riferirsi alle dotazioni teoriche.

10.

Di conseguenza la nuova dotazione degli enti accorpati già netta del taglio (12.185), considerato il quoziente di 40, consente una dotazione teorica massima di seconda fascia pari a 305. Se la dotazione della somma degli enti è superiore occorrerà ridurla. La dotazione teorica dei dirigenti di seconda fascia, si ottiene – sempre in base all'articolo 3, comma 5, del decreto - come somma della dotazione organica teorica di seconda fascia dell'Agenzia delle Dogane, pari a 256, con il numero di dirigenti di ruolo in servizio presso i Monopoli (sarebbero oggi in numero di 29) e i dirigenti dell'ASSI (zero unità). Il tutto sarebbe pari a 285. Non vi sono quindi riduzioni obbligate da operare. Nulla vieta, naturalmente, all'Agenzia di effettuare ulteriori razionalizzazioni. Ed è probabile che esse intervengano più nella riduzione che nella creazione di nuovi uffici.

11.

Sempre seguendo le indicazioni del decreto 87/2012, le 285 posizioni di seconda fascia implicano un tetto a quelle di prima fascia pari a 19 (in base al rapporto 1 a 15). La nuova dotazione teorica provvisoria di prima fascia, in base alle indicazioni del decreto (sempre articolo 3, comma 5) dovrebbe essere di 25 unità. Il taglio alle direzioni di vertice dovrebbe essere di 6 posizioni (equivalente a un taglio del 27% se calcolato sulle 22 posizioni attuali delle dogane). Tale riduzione può realizzarsi – tenuto conto della esigenza di introdurre per gradi le modifiche organizzative e avuto riguardo alla vicenda fisiologica delle cessazioni - entro l'estate del 2014, ovvero nell'arco di un biennio.

12.

Il decreto, al comma 5 dell'articolo 4, detta i principi da osservare nella riorganizzazione e, in particolare, nella riduzione degli uffici territoriali. Non tutti i principi enunciati (sia pure in alternativa o accompagnati dall'espressione "di norma") appaiono pienamente congrui rispetto alle attività dell'Agenzia delle Dogane. Non lo è certamente il principio del numero di residenti (più o meno di 300 mila abitanti). Per sua stessa natura, avendo a riferimento non già una popolazione di residenti ma il variabile flusso dei traffici e la casuale dislocazione di determinate attività economiche, l'Agenzia delle Dogane non potrebbe prendere a riferimento *sic et simpliciter* questo principio per orientare le soppressioni. Di maggiore utilità, ai fini di promuovere ulteriori risparmi, appaiono i criteri fondati sulla quantità di personale in servizio (meno di 30 dipendenti) o sulla sussistenza di locazioni passive. Naturalmente a patto che esistano ulteriori condizioni dal lato della domanda di attività amministrative. Per quanto riguarda gli altri criteri, è opportuno far rilevare come, presso l'Agenzia delle Dogane, non esistano già oggi incarichi di livello dirigenziale generale con competenza infraregionale. Esistono invece incarichi dirigenziali non generali a livello sub provinciale e anche al di fuori delle città metropolitane (Civitavecchia, Gaeta, Civitanova Marche, Tirano, Gioia Tauro, Porto Empedocle). Attualmente nessuno di questi uffici occupa meno di 30 unità (mentre al di sotto di questo livello si collocano Biella, Potenza, L'Aquila e Vercelli) e molti di essi si collocano per importanza delle attività gestite a metà classifica nel complesso degli uffici delle dogane. In realtà, qualche ufficio di livello provinciale potrebbe essere chiuso, non così uffici che fanno riferimento a importanti realtà portuali, sia pure sub provinciali.

13.

L'Agenzia è già impegnata negli ultimi anni in azioni di razionalizzazione e di risparmio. Oltre a quelle già descritte con riferimento all'organizzazione, meritano di essere menzionate quelle riguardanti i settori della formazione e della consulenza. Grazie a un'attenta revisione dei piani formativi e a una più efficiente organizzazione dei corsi, le spese sostenute per la formazione del personale sono state ridotte da € 890.000 nel 2008, a € 425.000 nel 2011. Si noti che l'Agenzia era esclusa dalle specifiche norme di contenimento in virtù del riversamento dell'1% dei costi di funzionamento operato ai sensi dell'articolo 6, comma 21-sexies, del decreto legge 78/2010 (poi legge 122/2010). Quanto alle spese per consulenza, esse non hanno mai rappresentato per l'Agenzia un impegno significativo. Anch'esse sottratte a specifiche norme di contenimento (sempre in relazione all'articolo 6, comma 21-sexies del decreto legge 78/2010) sono state pari a 26.000 euro nel 2009, 26.000 euro nel 2010, e zero nel 2011.

14.

L'Agenzia delle Dogane ha già avviato un programma di razionalizzazione degli spazi allocativi in uso, sia a titolo di locazioni passive sia ad uso governativo, degli interventi manutentivi e dei nuovi contratti di locazione passiva. Ai sensi dell'art. 2 comma 222 della legge 191/2009 (finanziaria 2010) ha provveduto a emanare direttive anche sulla base di quanto comunicato dall'Agenzia del Demanio. Nel quadro delle attività finalizzate alla razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni Pubbliche ed alla

relativa riduzione della spesa è stato varato il Piano degli interventi, alcuni già realizzati nel 2011 e altri da realizzare tra il 2012 e il 2015, inerenti agli Uffici dell'Agenzia delle Dogane. In particolare, le operazioni presenti nel piano riguardano:

- la chiusura di locazioni passive per il trasferimento di uffici in immobili demaniali/FIP ovvero l'individuazione sul mercato di soluzioni allocative meno onerose;
- la riduzione di superfici utilizzate presso immobili demaniali con conseguente sopravvenuta disponibilità di spazi da assegnare ad altre Amministrazioni che detengono immobili in locazione passiva.

A titolo puramente esemplificativo, si ricordano da ultimo il completamento dell'operazione di unificazione delle 2 sedi dell'Ufficio di Bressanone (BZ), in locazione passiva, in un immobile in uso governativo con un risparmio di spesa pari a 65 mila euro circa e una riduzione della superficie pari a 518 mq (operazione conclusa nel 2011) e la soppressione della Sot di Ventimiglia che ha consentito un risparmio di circa 50 mila euro. Ogni anno verrà elaborato di concerto con l'Agenzia del Demanio il relativo Piano di razionalizzazione.