

Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

Sommario:

1. Sintesi, conclusioni e quadro programmatico di riferimento; 1.1 Direttive; 1.2 Quadro normativo di riferimento.

2. Aspetti finanziari della gestione; 2.1 Dati complessivi; 2.2 Massa impegnabile e massa spendibile; 2.3 Residui; 2.4 Economie.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; 3.1 Funzione-obiettivo 1 - Affari generali, economici e commerciali; 3.1.1 Affari Generali; 3.1.2 Settore assicurativo; 3.1.3 Servizi; 3.1.4 Tutela dei consumatori e del mercato; 3.2 Funzione-obiettivo 2 - Combustibili ed Energia; 3.3 Funzione-obiettivo 3 - Attività estrattive e manifatturiere; 3.3.1 Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili; 3.3.2 Attività manifatturiere; 3.3.2.1 FIT; 3.3.2.2 Aree depresse; 3.3.3 Sviluppo, regolamentazione e vigilanza settore manifatturiero; 3.4 Funzione-obiettivo 4 - Altri settori: distribuzione commerciale; 3.5 Funzione-obiettivo 5 - Ricerca e sviluppo per gli Affari economici; 3.6 Funzione-obiettivo 6 - Protezione dell'Ambiente.

4. Organizzazione; 4.1 Personale;

5. Attività contrattuale; 5.1 Sviluppo sistema informativo.

1. Sintesi, conclusioni e quadro programmatico di riferimento.

Nel DPEF 1998-2000 tra gli impegni prioritari assunti dal Governo per migliorare il sistema industriale italiano rivestono particolare rilievo lo sviluppo dell'imprenditoria, rivolto soprattutto alle piccole e medie imprese; la promozione delle modifiche organizzative dirette ad accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari e ad aumentare la partecipazione di capitali privati agli investimenti pubblici; la creazione nelle aree del Mezzogiorno, e in generale nelle aree depresse, di condizioni più favorevoli all'impianto di nuove attività produttive attraverso la diminuzione del costo del lavoro, l'approntamento di apposite aree industriali attrezzate e di opere infrastrutturali, il tutto accompagnato da una particolare attenzione alla compatibilità ecologica degli impianti industriali ai fini della salvaguardia dell'ambiente.

Le condizioni per realizzare concretamente gli obiettivi fissati nel DPEF sono state individuate, tra l'altro, nella riduzione dell'inflazione, nella stabilità del cambio e nella diminuzione del costo del denaro, da accompagnare ad una revisione dei procedimenti agevolativi e al riordino del sistema degli incentivi.

Il sostanziale rispetto delle condizioni suindicate¹ è stato accompagnato da innovazioni legislative già a partire dalla seconda metà del 1997, con la legge 7 luglio 1997 n. 266, che ha razionalizzato le incentivazioni industriali e le

¹ Non mancano, però, segnali non altrettanto positivi: la produzione industriale è in calo così come è inferiore al previsto la crescita del PIL; la disoccupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, è ancora tra le

procedure della programmazione negoziale; nel corso del 1998 l'emanazione, in particolare, dei decreti legislativi n. 114 e 123, diretti, rispettivamente, alla riforma del commercio e alla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, ha posto le premesse per realizzare concretamente condizioni più favorevoli allo sviluppo delle attività produttive e commerciali attraverso una maggiore liberalizzazione del mercato e lo snellimento procedimentale degli interventi di sostegno alle imprese, realizzato anche mediante automatismi valutativi e sgravi fiscali concessi sotto forma di "bonus" soprattutto a favore delle imprese localizzate nelle aree depresse.

Il favore incontrato da tali forme agevolative è confermato dal notevole incremento delle domande e dai risultati sostanzialmente positivi delle verifiche effettuate dall'Amministrazione sul grado di attuazione degli interventi finanziati ai sensi dei primi due bandi della legge n. 448/92.

1.1 Direttive.

Il provvedimento con il quale per la prima volta il Ministro dell'Industria, in ottemperanza agli artt. 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93 - come sostituiti dagli artt. 3 e 9 del decreto legislativo n. 80/98 - ha dettato per il 1998 le direttive generali dell'attività amministrativa e gestionale del Ministero è intervenuto

più alte d'Europa anche se vi sono stati segnali di miglioramento dell'occupazione industriale nelle aree del Nord-Est e in Sicilia.

soltanto a metà esercizio e si è dimostrato non rispondente alle esigenze della programmazione.

Il ritardo nell'adozione del provvedimento è stato provocato, secondo l'Amministrazione, dal ridottissimo margine di discrezionalità operativa attribuito nel settore da una legislazione estremamente minuziosa e vincolante sia sotto il profilo delle modalità di attribuzione degli incentivi industriali sia riguardo all'individuazione dei possibili beneficiari.

Tuttavia, proprio l'attività regolamentare, concretamente svolta dall'Amministrazione in ausilio alla legislazione di settore attraverso l'emanazione di direttive e circolari - di cui si è fatto ampio cenno nella relazione al Parlamento dello scorso esercizio - evidenzia lo spazio attribuito alle funzioni di regolazione e di indirizzo e coordinamento che deve espandersi e costituire il presupposto delle attività propriamente gestionali attraverso l'indicazione di priorità, di obiettivi concreti, di misura dei risultati.

Il provvedimento programmatico elaborato per il 1998, e per buona parte anche quello del 1999 - adottato tempestivamente - non ha evidenziato nessuno degli elementi suindicati, come ha sottolineato anche il Servizio di controllo interno.

Infatti, non risultano puntualmente individuati, nell'arco dell'esercizio, le priorità e i programmi delle singole Direzioni generali in correlazione con le risorse da utilizzare.

Gli obiettivi indicati nel documento di programma coincidono, in effetti, con le competenze istituzionali dei singoli servizi, nè risultano evidenziate misure organizzative dirette ad utilizzare adeguatamente risorse umane e mezzi finanziari; gli accenni all'attività concretamente svolta, riferiti all'esercizio precedente senza alcun aggancio che consenta la comparazione tra obiettivi da conseguire ed effetti raggiunti, impedisce adeguate valutazioni di risultato e la possibilità, in primo luogo da parte del Servizio di controllo interno, di suggerire eventuali azioni correttive anche in corso d'anno.

Alcune carenze, presenti nella programmazione per il 1998, si presentano in quella del 1999; nel documento più recente sono sviluppate con maggior dettaglio alcune attività riguardanti iniziative, studi e ricerche - finalizzati soprattutto alla definizione delle modalità di attuazione del decreto legislativo n. 112/98 - che si prestano poco a valutazioni comparative di risultato.

E' indispensabile perciò un ulteriore sforzo di approfondimento degli strumenti di indirizzo e coordinamento attraverso una più compiuta esplicitazione di obiettivi e priorità dell'azione amministrativa in stretta correlazione con l'indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi, tra risorse finanziarie poste in bilancio e obiettivi della gestione.

1.2 Quadro normativo di riferimento.

Le disposizioni normative emanate nel corso del 1998, destinate a provocare un impatto determinante, anche se non definitivo, nella struttura istituzionale del Ministero dell'industria, commercio e artigianato, sono soprattutto quelle contenute nel decreto legislativo n. 112/98 di trasferimento di funzioni, risorse e personale alle regioni e ai comuni; l'effettivo trasferimento diverrà operativo e sarà formalizzato con DPCM dopo l'individuazione concreta delle risorse e dei beni strumentali da trasferire e comunque non oltre il nuovo termine fissato al 31.12.99.

L'Amministrazione, e in particolare le singole Direzioni Generali per le parti di competenza, si stanno adoperando per concludere entro il termine gli adempimenti necessari; secondo notizie fornite dall'Amministrazione, alla data del marzo 1999 sono stati predisposti sei schemi di provvedimenti attuativi riguardanti in particolare: 1) il trasferimento di beni, risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative degli uffici metrici provinciali alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (in corso di trasmissione alla Commissione Bicamerale); 2) il trasferimento delle funzioni relative al settore fieristico (in corso di trasmissione alla Commissione Bicamerale); 3) il trasferimento delle funzioni degli Uffici Provinciali del Commercio, Industria, Artigianato alle Camere di Commercio (già inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri); 4) il trasferimento di beni, risorse finanziarie, strumentali e organizzative e del personale in materia di energia, miniere e risorse geotermiche,

con particolare riferimento ai Distretti minerari (in corso di trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri); 5) un provvedimento riguardante gli incentivi alle imprese per lo sviluppo economico e le attività produttive (in corso di trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei ministri); 6) infine, è in fase di avanzata predisposizione il provvedimento di individuazione delle funzioni mantenute allo Stato in materia di incentivazioni industriali.

Le profonde modificazioni istituzionali introdotte dal decreto legislativo n. 112/98 e gli ulteriori sviluppi attesi in materia di riorganizzazione dell'Amministrazione Centrale - per la quale si ipotizza un Ministero delle attività produttive - hanno momentaneamente sospeso il completamento dell'assetto organizzativo degli Uffici dirigenziali all'interno delle Direzioni Generali, iniziato con il DPR n. 220/97².

Sempre nel corso del 1998 sono intervenute altre disposizioni normative che hanno profondamente innovato il settore commerciale.

In linea con il trasferimento di competenze alle Regioni, il decreto legislativo n. 114/98 ha affidato alle Regioni la programmazione della rete distributiva e ai Comuni la disciplina delle vendite, contribuendo in tal modo ad un ampliamento della libertà di mercato e della concorrenza con disposizioni regolamentari più vicine alle diverse realtà sociali e territoriali.

² Per notizie più dettagliate si rinvia al paragrafo 4) Organizzazione.

Anche la rete distributiva dei carburanti è stata riformata dal decreto legislativo n. 32/98, mentre già dal 1997 con la legge n. 266 erano state introdotte disposizioni dirette a razionalizzare gli interventi di sostegno pubblico alle imprese, ulteriormente rafforzate dal decreto legislativo n. 123/98 con specificazione di modalità di attuazione, procedimenti automatici di selezione e di erogazione dei benefici, procedure di controllo.

Un'ultima notazione non marginale, attesi gli sviluppi annunciati sulla riorganizzazione delle funzioni delle Amministrazioni centrali, riguarda il conferimento dell'incarico per il Turismo, attribuito con DPCM al Ministro dell'Industria nell'ottobre 1998.

L'Amministrazione³, in sede di contraddittorio finalizzato al presente referto, ha formulato una serie di osservazioni sulla legge n. 488/92 sulle aree depresse, frutto di esperienze e di valutazioni che sono meritevoli di riflessione.

La prima osservazione si riferisce alla programmazione finanziaria degli interventi: sulla base dell'esperienza derivata dai risultati dei primi quattro bandi l'Amministrazione ha segnalato un progressivo aumento del differenziale tra il fabbisogno delle domande istruite e le risorse disponibili per la concessione delle agevolazioni⁴; l'estensione degli interventi assistibili ai sensi della legge n. 488/92 anche ai settori del turismo e del commercio - già avvenuta - allargherà

³ In particolare la Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

⁴ Da un grado di copertura delle domande positive dell'85% nel primo bando, si è passati al 68,1% del secondo, al 28,1% del terzo e al 43,6% del quarto.

ulteriormente la forbice tra fabbisogno e disponibilità. Ciò, da un lato dimostra il favore incontrato dalle agevolazioni in argomento, dall'altro pone problemi di adeguamenti finanziari quasi necessitati in conseguenza dell'avvenuto accoglimento delle domande⁵.

Una soluzione prospettata dall'Amministrazione suggerisce l'opportunità che le risorse disponibili per le aree depresse siano determinate direttamente nella legge finanziaria (Tabella C del Ministero dell'Industria)⁶.

Una seconda osservazione fa, invece, riferimento alla probabilità che, con l'attuale sistema di incentivazione alle imprese, il medesimo investimento possa essere assistito da più provvidenze agevolative, operanti in regime di procedimenti automatici e con la medesima intensità di aiuto.

Tale sovrapposizione, a giudizio dell'Amministrazione, può verificarsi a carico dei quattro principali strumenti agevolativi destinati alle imprese operanti nelle aree depresse: oltre che alla legge n. 488/92, l'Amministrazione fa riferimento alla legge 341/95, ai patti territoriali e ai contratti d'area⁷. Il suggerimento è quello di diversificare le misure di aiuto specializzandole, al fine di renderle, eventualmente, complementari, oppure di destinare le risorse della

⁵ Il rischio di tale procedura, avvertito dall'Amministrazione, è quello di perpetuare alcune distorsioni dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ogniqualvolta l'attribuzione delle risorse è intervenuta a copertura di oneri conseguenti a domande accolte.

⁶ Attualmente, la non iscrizione in bilancio oltre a non consentire una preventiva programmazione degli interventi, rapportata anche alle domande ritenute ammissibili, sminuisce la significatività dello stato di previsione del Ministero che può correttamente contabilizzare le ingenti risorse, destinate alle aree depresse, solo in sede di rendicontazione.

legge n. 488/92 al sostegno degli investimenti di dimensione tecnico-economica consistente, lasciando le risorse della legge 341/95 al finanziamento di programmi di dimensioni ridotte.

2. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

2.1 Il rendiconto dell'esercizio 1998 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi):

Stanziamenti iniziali	2.959,2
Stanziamenti definitivi	7.075,4
Impegni totali su massa impegnabile	7.234,1
Impegni effettivi su competenza	6.248,9
Autorizzazioni di cassa	7.502,8
Pagamenti totali ⁷	6.183,5
Residui ^{**}	6.388,9
Economie	422,2

⁷ di cui 3.884,4 miliardi sulla competenza

^{**} di cui 498,7 miliardi sono residui di stanziamento da competenza e 252,3 miliardi derivanti da precedenti esercizi

Gli stanziamenti definitivi sono lievitati del 41,8% rispetto alle previsioni iniziali in conseguenza dell'istituzione di nuovi capitoli di bilancio e

⁷ Sull'ammissibilità degli aiuti in alcuni settori oggetto dei contratti d'area (industria siderurgica, tessile, ecc.) la Comunità Europea ha formulato rilievi che ne hanno per il momento bloccato l'operatività.

dell'iscrizione di nuove risorse in capitoli iscritti in bilancio per memoria o per la gestione dei soli residui, rifinanziati sulla competenza in corso di esercizio e, soprattutto, dell'attribuzione effettuata dal CIPE, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, delle risorse da assegnare in gestione al Fondo di rotazione per l'Innovazione Tecnologica - (FIT)⁸ - del Ministero dell'industria e destinate ad interventi di incentivazione industriale nelle aree depresse del Paese.

Negli ultimi esercizi tale fenomeno, che si è costantemente verificato, ha ridotto la significatività dello stato di previsione della spesa del Ministero, spostando il momento della valutazione concreta degli strumenti di previsione degli investimenti industriali alla fine dell'esercizio.

Rispetto al 1997 sono in aumento, in termini assoluti e in valore percentuale, lo stanziamento iniziale e quello definitivo, gli impegni, i pagamenti e le economie; i residui presentano complessivamente un lieve aumento, compensato dalla flessione dei residui di stanziamento che risultano diminuiti del 31% circa.

⁸ Istituito ai sensi della legge n. 46/82 per la concessione alle imprese di finanziamenti a tasso agevolato e parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto per favorire innovazioni tecnologiche, attualmente, in conseguenza di esplicite disposizioni normative anche recenti e successive alla legge n. 559/93 sulle gestioni fuori bilancio, ha assunto competenze non del tutto compatibili con la natura di Fondo rotativo, ma piuttosto assimilabili alle soppresse gestioni fuori bilancio.

La straordinarietà e la temporaneità degli interventi finanziati dalle disposizioni normative che ne affidano al FIT la gestione, non giustifica l'inapplicabilità delle norme ordinarie della contabilità generale dello Stato che consentirebbe l'immediata visibilità dei risultati di dette gestioni in termini di impegni e pagamenti.

2.2 Massa impegnabile - Massa spendibile

Il settore delle Attività produttive, nel cui ambito si inseriscono le competenze del Ministero dell'industria, è rappresentato nella classificazione COFOG dalla funzione-obiettivo "Affari economici" e, in misura assolutamente marginale, da quella relativa alla "Protezione dell'Ambiente".

Le risorse assegnate complessivamente nel corso del 1998 a entrambe le funzioni sono ammontate a 7.075,4 miliardi⁹ che, aggiunti ai residui di stanziamento risultanti all'1.1.1998 - pari a 1.237,5 miliardi - hanno costituito la massa impegnabile di 8.312,9 miliardi. Sul totale dei finanziamenti, la quota riferita agli investimenti rappresenta quasi il 95,6% contro l'1,7% delle spese di funzionamento.

Gli impegni sono complessivamente ammontati a 7.234,1¹⁰, 6.248,9 dei quali sulla competenza, con residui di stanziamento per 751 miliardi, 498,7 dei quali sulla competenza; l'ammontare degli impegni sugli investimenti rappresenta l'81,1% della massa impegnabile.

⁹ La quota riferita alla "protezione dell'ambiente" è di soli 350 milioni, tutti impegnati.

¹⁰ Il rapporto impegni-massa impegnabile ha superato l'88%, in aumento considerevole rispetto al precedente esercizio.

La massa spendibile, pari a 12.994,7 miliardi - costituita dallo stanziamento dell'anno cui si aggiungono i residui totali risultanti all'1.1.1998, pari a 5.919,3 miliardi¹¹ - è stata ridotta a 7.502,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa e ha comportato pagamenti per 6.183,5 miliardi, 3.884,4 dei quali sulla competenza.

Il rapporto autorizzazioni di cassa - pagamenti è risultato pari all'82,4 %¹², mentre quello dei pagamenti totali sugli investimenti, ha raggiunto il 95,5% delle disponibilità complessive.

Il dato in sé è positivo ma di ridotta significatività. La maggior parte delle risorse erogate¹³ costituiscono trasferimenti ad altri soggetti che svolgono funzioni di intermediazione e non corrispondono, quindi, a erogazioni finali alle imprese.

Ad esempio, le erogazioni effettuate dall'Amministrazione in corso d'esercizio a favore del Fondo per l'innovazione tecnologica, delle Regioni o degli istituti di credito abilitati alla valutazione delle richieste di contributi e alla erogazione dei medesimi ai destinatari finali, non corrispondono a pagamenti in senso proprio, ma a risorse messe a disposizione per futuri pagamenti.

E' auspicabile la costruzione di un sistema informativo tale da consentire il monitoraggio delle erogazioni finali in modo che contestualmente all'avvenuto pagamento il soggetto erogatore sia tenuto ad informarne formalmente

¹¹ 9,9 miliardi rappresentano i residui totali della funzione "Protezione dell'Ambiente, che non ha subito riduzioni dalle autorizzazioni di cassa.

¹² Anche i pagamenti risultano in aumento rispetto all'esercizio precedente.

¹³ pari al 99,8% dei pagamenti risultanti dal rendiconto generale dello Stato.

l'Amministrazione; questa, in sede di rendicontazione, potrebbe estrapolare dai trasferimenti la quota corrispondente alle erogazioni effettuate, a vantaggio del rispetto del principio di trasparenza dei documenti contabili.

2.3 Residui

Al 31.12.1998 i residui totali — pari a 6.388,9 miliardi, 751 dei quali di stanziamento (ridotti a 639,5 miliardi)¹⁴ — risultano aumentati del 3% circa rispetto al precedente esercizio e del 20% rispetto al 1996.

Sul totale dei residui, la quota riferita agli investimenti rappresenta oltre il 98%, ivi compresi tutti i residui di stanziamento. Al riguardo si rileva, tuttavia, che negli esercizi precedenti l'ammontare dei residui di stanziamento è stato notevolmente superiore¹⁵.

Pertanto, considerato che la quasi totalità dei residui rappresenta risorse già impegnate, la cui erogazione è subordinata ai tempi procedurali fissati dalla legislazione sottostante, e che il *trend* annuale dei pagamenti nell'ultimo triennio si è attestato intorno all'80% delle autorizzazioni di cassa, si può realisticamente

¹⁴ Sulla entità dei residui di stanziamento all'1.1.98 ha inciso il DPCM 16.1.98, citato nella Relazione al Parlamento dello scorso esercizio. Analogo DPCM è stato emanato in data 25 febbraio 1998, in parte modificato dal successivo DPCM 21 aprile 1998, per i residui di stanziamento da iscrivere all'1.1.99, determinati in 639,5 miliardi.

¹⁵ 1.237,5 miliardi nel 1997; 1.328,5 miliardi nel 1996; 1.750,4 miliardi nel 1995.

Oltre 4 mila miliardi di residui totali — 742,9 dei quali di stanziamento — sono allocati nella categoria XII dei trasferimenti.

esprimere un cauto ottimismo sulla capacità di spesa dell'Amministrazione, con la riserva della insufficiente e non tempestiva documentazione delle operazioni contabili, effettuate in regime di contabilità speciali dal FIT¹⁶.

2.4 Economie

A fine esercizio le economie sono complessivamente ammontate a 422,2 miliardi in diminuzione rispetto all'omologo dato dell'esercizio precedente.

Parte delle economie, per un ammontare complessivo di 2,3 miliardi, rappresentano somme perente agli effetti amministrativi, suscettibili in futuro di essere reiscritte in bilancio per far fronte ai pagamenti conseguenti ad obbligazioni già assunte.

¹⁶ I ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte del FIT hanno formato più volte oggetto di censure da parte della Corte che da ultimo, nella competente sede del controllo, si è pronunciata al riguardo con deliberazioni n. 45/98 e n. 34/99.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

I dati fin qui analizzati nel loro complesso, assumono valenze più specifiche e significative in sede di valutazione delle attività dell'Amministrazione distinte per funzioni-obiettivo.

Queste ultime, che rappresentano sostanzialmente le finalità tipiche assegnate a ciascuna Amministrazione dall'ordinamento, fanno capo ai centri di responsabilità generalmente coincidenti con le Direzioni Generali che compongono l'organigramma del Ministero dell'industria. Le sei Direzioni Generali - cui si aggiungono il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro - sono organizzate secondo il criterio della competenza per materia, ad eccezione della Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese le cui attribuzioni coprono tutti i settori di competenza del Ministero limitatamente alle politiche incentivanti¹⁷; ovviamente le attribuzioni del Gabinetto e degli Uffici di collaborazione all'opera del Ministro, hanno ad oggetto l'elaborazione delle direttive politiche per i settori produttivi¹⁸.

¹⁷ La struttura organizzativa del Ministero dell'industria, commercio e artigianato è stata così determinata dal D.P.R. n. 220/97, in attuazione degli artt. 6 e 31 del decreto legislativo n. 29/93 per conseguire una più omogenea attribuzione di competenze.

A fine '97, con D.M. 10.12.97, sono state individuate le competenze dirigenziali non generali e le rispettive collocazioni nell'ambito delle singole Direzioni Generali.

¹⁸ Le risorse complessivamente attribuite al Gabinetto sono ammontate a 15,5 miliardi - che rappresentano anche la massa impegnabile - utilizzate al 63% con impegni sulla competenza per 9,8 miliardi e residui di stanziamento per 535 milioni, derivanti tutti da mancati investimenti nel settore informatico.

La massa spendibile di 23,7 miliardi, ridotta a 22,7 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha evidenziato pagamenti totali per 14 miliardi, 8,2 dei quali sulla competenza.