

In attuazione delle disposizioni dettate dalla legge n. 94/97 e dal decreto legislativo n. 279/97, le funzioni-obiettivo del Ministero dell'industria, commercio e artigianato, nell'elaborazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono comprese nella voce "Affari economici" che, al secondo livello, si distingue in "Affari generali economici e commerciali"; "Combustibili ed energia"; "Attività estrattive, manifatturiere ed edilizia"; "Ricerca e sviluppo".

Rispetto all'ipotesi di riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, elaborata dalla Corte già a partire dall'esercizio 1995, si osserva una perdita di significatività nella rappresentazione degli obiettivi del Ministero in conseguenza di un'eccessiva concentrazione di dati, peraltro spesso disomogenei, per la cui corretta analisi è necessario spingersi fino al quarto livello di disaggregazione¹⁹. Gli investimenti diretti alle aree depresse - che per dimensioni finanziarie e soprattutto per finalità socio-politiche rivestono un ruolo fondamentale nello sviluppo del nostro Paese - non sono registrate dall'attuale classificazione ufficiale.

La suindicata classificazione, sufficiente in sede di esame preventivo del bilancio e di esposizione generale delle politiche pubbliche di spesa, nel

I residui totali sono ammontati a 3,7 miliardi, concentrati per l'80% sulle spese di funzionamento - ivi comprese le spese di personale - che, peraltro, ad inizio d'anno evidenziano residui totali per oltre 8 miliardi.

Le erogazioni effettuate al personale per stipendi, straordinario, premi incentivanti la produttività, missioni, ecc., sono complessivamente ammontate a 10,7 miliardi.

¹⁹ Infatti, la nuova classificazione funzionale elaborata dalla Ragioneria si sviluppa su quattro livelli: i primi tre livelli di classificazione COFOG sono diretti al confronto con le altre realtà europee,

comparto dell'Amministrazione dell'Industria sembra inadeguata ai fini dell'analisi del rendiconto, il cui obiettivo nei confronti del Parlamento e del Paese è rappresentato dalla esposizione neutrale dei risultati dei più significativi aggregati di spesa corrispondenti alle finalità istituzionali dell'Amministrazione, evidenziati non solo per peso economico ma anche per rilevanza istituzionale e socio-politica.

Un'ulteriore notazione riguarda le spese strumentali che, nella classificazione COFOG, sono inserite nel contesto di ciascuna funzione mentre nella struttura organizzativa dell'Amministrazione sono, in casi specifici, svolte dalla Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale.

Anche l'attività del Gabinetto e degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro non hanno un'evidenza propria se non al IV livello della funzione "Affari Economici"; a carico di tale funzione - sempre al IV livello di disaggregazione - gravano, inoltre, il settore assicurativo, la vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari, parte del settore del commercio e dei Servizi, competenze tutte svolte dalla Direzione Generale del Commercio, Assicurazioni e Servizi - per altro verso inserita nella funzione-obiettivo "Altri settori" - nonché la tutela del mercato e dei consumatori, attribuita alla Direzione Generale per l'Armonizzazione e tutela del mercato.

utilizzandone il medesimo linguaggio; solo al quarto livello è possibile cogliere compiutamente gli obiettivi specifici di ciascuna amministrazione.

La disaggregazione dei dati per funzioni-obiettivo di III livello conferma la posizione finanziariamente dominante delle "attività manifatturiere"²⁰ nel cui ambito opera il Fondo per l'innovazione tecnologica - FIT - il quale, anche in virtù dei consistenti finanziamenti destinati ad operazioni di riequilibrio economico delle aree depresse mediante la concessione di incentivi alle attività produttive (legge n. 64/86; n. 488/92; n. 341/95), si conferma, all'interno della Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese, depositario degli obiettivi più rilevanti in termini economici nell'ambito dell'Amministrazione.

Infatti, sul totale degli stanziamenti definitivi, assegnati complessivamente alla suindicata microfunzione - finalizzati per la quasi totalità alla concessione di incentivi alle imprese industriali, commerciali e del settore energetico - oltre la metà è stata assegnata al FIT; relativamente alle erogazioni, dalla documentazione acquisita risulta che a fronte di disponibilità complessive di cassa, riferite a tutte e 10 le contabilità speciali operanti nell'ambito del Fondo, pari a 13.886,6 miliardi (di cui 6.971,1 miliardi costituiscono le entrate affluite al Fondo nel corso del 1998), sono stati effettuati pagamenti per 8.757,6 miliardi²¹, con oltre 5 mila miliardi di disponibilità per il prossimo esercizio: si tratta di grandezze finanziarie assolutamente non trascurabili, che sfuggono alla diretta

²⁰ Nel corso della presente Relazione le funzioni-obiettivo di III e IV livello sono definite "microfunzioni".

²¹ Cifra di molto superiore al totale dei pagamenti disposti dall'Amministrazione.

responsabilità dell'Amministrazione e le cui risultanze non trovano riscontro contestuale in sede di rendicontazione generale²².

Peraltro, il considerevole ammontare delle risorse annualmente allocate presso il FIT, di cui si darà conto nel seguito della presente relazione²³, nei rendiconti presentati dall'Amministrazione risultano classificate - secondo quanto precedentemente accennato - come pagamenti; in realtà sono trasferimenti cui non corrispondono normalmente contestuali pagamenti, limitando così la significatività dell'annotazione contabile.

Sia pure depurate della gestione FIT, le risorse assegnate alla funzione di III livello - Attività manifatturiere - sovrastano quelle assegnate agli altri settori di competenza del Ministero.

Tuttavia per la maggior parte degli incentivi finanziari alle imprese, le cui procedure di valutazione e selezione spettano all'Amministrazione, questa è in grado di dosare le erogazioni sulla base di elementi direttamente acquisiti e valutati.

Al secondo posto, con stanziamenti definitivi per 2.171 miliardi, massa impegnabile di 2.184,8 miliardi e massa spendibile di 3.160,6 miliardi - ridotti a

²² Si deve peraltro precisare che la ristrettezza dei termini fissati dalla normativa per la conclusione dell'attività istruttoria riguardante le agevolazioni delle aree depresse (6 mesi) ha suggerito alla Amministrazione di avvalersi - mediante procedure concorsuali - di soggetti esterni (banche e società di servizi controllate da banche) deputati non solo a effettuare l'istruttoria ma anche a provvedere ai pagamenti; ne deriva che, quanto meno per la quota di risorse destinate alle suindicate finalità, il Fondo per l'innovazione tecnologica rappresenti solo un fondo d'appoggio. Infatti, le risorse disponibili sulla legge n. 488/92 sono accreditate annualmente alle banche concessionarie che provvedono all'erogazione dei contributi previa la verifica dell'effettiva realizzazione della corrispondente parte di investimenti.

1.453,6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa — si colloca la “ricerca e sviluppo delle attività estrattive e manifatturiere”. Seguono, a notevole distanza, gli altri settori produttivi.

Il rapporto percentuale tra ammontare delle risorse impegnabili e gli impegni effettivi assunti nel 1998, ha superato il 92,4% negli “Affari Generali Economici”; ha raggiunto l’88% nella “Ricerca e sviluppo delle Attività estrattive e manifatturiere”; l’80% nelle “Attività manifatturiere” e il 79,1% nell’intero comparto dei “Combustibili ed Energie”; la “Distribuzione Commerciale, conservazione e magazzinaggio” espone, invece, un rapporto pari solo al 36,5%²⁴.

Come per il passato, maggiori squilibri si riscontrano sul versante dei pagamenti che evidenziano tassi di smaltimento che vanno dal 94% delle “attività manifatturiere” al 22,6% degli Affari generali, microfunzione di “armonizzazione e tutela del mercato”, con una media che si è attestata sull’82,4% delle autorizzazioni di cassa, in aumento rispetto al precedente esercizio.

In tema di residui passivi il primo posto spetta alle “attività manifatturiere”, con residui totali pari ad oltre il 70% della massa impegnabile e al 41,6% di

²³ Vedi parag. 3.3.2.1.

²⁴ Ove, invece si abbia riguardo ai centri di responsabilità, la Direzione Generale dell’Energia e delle risorse minerarie espone il più alto indice di utilizzazione della massa impegnabile, con impegni effettivi pari al 98,4%; seguono nell’ordine Commercio, Assicurazione e Servizi (94,3%); Affari Generali e Personale (89%); Coordinamento incentivi alle imprese (88,1%); Armonizzazione e tutela del mercato (87,6%); Sviluppo produttivo e competitività (74%); Gabinetto (62,9%).

quella spendibile; quasi totalmente concentrati sui capitoli riguardanti il Fondo per l'innovazione tecnologica, al 90% sono costituiti da residui propri.

Anche l'ammontare delle economie presenta il valore più elevato nel medesimo comparto con 51,5 miliardi di economie.

Trascurabili le economie degli altri settori.

Le politiche di sviluppo, incentivazione e commercializzazione della produzione industriale sono perseguite, oltre che dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato, anche dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (mediante la gestione del Fondo per le politiche comunitarie e dei contratti di programma); dal Ministero degli affari esteri e dal Ministero del commercio con l'estero relativamente alla politica commerciale e ai servizi da sviluppare a livello internazionale. Sotto il profilo della protezione dell'ambiente da inquinamenti di origine industriale, vi sono interconnessioni anche con il Ministero dell'Ambiente.

Sulla base della classificazione OCSE — che nella funzione "Affari economici" ha individuato tutte le risorse dirette allo sviluppo della produzione industriale — ad eccezione di quelle riguardanti le aree depresse — per il 1998 sono stati disposti finanziamenti complessivi per 6.535,3 miliardi e pagamenti complessivi per 6.689,4 miliardi.

Il frazionamento delle competenze amministrative in materia di politiche dei settori produttivi, criticato da tempo dalla Corte perché non consente

un'immediata percezione complessiva delle agevolazioni all'industria, si è avviato a soluzione con la legge n. 266/97, e dovrebbe concludersi con la definitiva approvazione da parte del Governo dello schema di decreto legislativo, già all'esame del Consiglio dei Ministri, di accorpamento nell'unico Ministero per il mercato e le attività produttive di tutte le competenze attualmente assegnate nel settore ai Ministeri dell'industria, dell'agricoltura, delle comunicazioni, del commercio con l'estero.

Come, peraltro, già accennato, l'esigenza di acquisire immediatamente un quadro unitario degli interventi di sostegno e incentivazione industriale ha suggerito all'Amministrazione, in occasione della ristrutturazione amministrativa realizzata con il D.P.R. n. 220/97, di concentrare in un unico centro di responsabilità²⁵ la gestione delle provvidenze man mano fissate normativamente nei diversi settori industriali e precedentemente distribuite presso le altre Direzioni Generali competenti per materia.

Tale riorganizzazione, tuttavia, dovrà essere radicalmente rivista alla luce delle modificazioni sostanziali conseguenti all'attuazione del decreto legislativo n. 112/98, che ha disposto l'attribuzione alle Regioni di competenze proprie anche nel settore delle attività produttive.

La complessità di questo ulteriore processo distributivo di competenze è stata recentemente resa palese dal rinvio dei termini inizialmente fissati per il

trasferimento delle risorse per la regionalizzazione al 31 dicembre 2000 (legge 8 marzo 1999 n. 50).

Il Ministero dell'industria ha comunque assunto iniziative — anche mediante incontri collaborativi con i rappresentanti delle Regioni — dirette all'individuazione e al superamento di alcuni punti nodali da sciogliere in ordine all'ampiezza e alle modalità del trasferimento alle Regioni, di risorse, beni strumentali e personale. Detti incontri hanno dato luogo alla stesura di schemi di provvedimenti propedeutici alla concreta attuazione del processo di decentramento, inviati a fine marzo '99 dall'Amministrazione alla Commissione incaricata di seguire i procedimenti attuativi della legge n. 59/97.

3.1 Funzione-obiettivo 1 - Affari Generali economici e commerciali.

3.1.1 Affari generali

Nell'ambito del Ministero, la funzione comprende le attività di carattere generale strumentale attraverso le quali l'Amministrazione è posta in grado di conseguire, compatibilmente con le risorse disponibili, gli obiettivi istituzionali.

Le risorse della funzione, attribuite per quota a tutti i centri di responsabilità dell'Amministrazione e in parte gestite direttamente da questi, sono finalizzate alla gestione del personale²⁵. Anche le spese di funzionamento della struttura

²⁵ Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

²⁶ Oltre al pagamento dello straordinario, dei premi di produttività, dei buoni pasto, sono compresi i trattamenti di missione, l'eventuale liquidazione di equi indennizzi ecc. Vedi paragrafo 4.1.

ministeriale²⁷ gravano sulla funzione; tra le spese strumentali particolare rilievo assumono quelle relative al completamento e all'implementazione del sistema informatico²⁸.

Gravano, infine, sulla funzione, i trasferimenti di parte corrente che i singoli centri di responsabilità sono tenuti ad effettuare per garantire il funzionamento degli Enti e degli organismi che collaborano con l'Amministrazione nel perseguimento degli obiettivi istituzionali²⁹.

Pertanto, la funzione è concretamente gestita da tutti i centri di responsabilità dell'amministrazione in quanto titolari di competenze e di potestà in materia di gestione del personale, di utilizzazione di attrezzature informatiche e di beni strumentali nonché di competenze generali in materia di commercio, assicurazioni e servizi, sia pure in percentuali diverse.

La dotazione finanziaria della funzione espone stanziamenti definitivi per 154,8 miliardi che costituiscono anche la massa impegnabile, utilizzata al 92,4% con impegni effettivi per 143 miliardi.

²⁷ Acquisto di beni e servizi, apparecchiature informatiche, fitto locali ecc.

²⁸ Paragrafo 4.2.

²⁹ Pertanto, le risorse da trasferire alle Camere di Commercio, industria e artigianato e all'Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), di pertinenza della funzione, sono attribuite alla Direzione Generale per il Commercio, Assicurazioni e Servizi; analogamente, quelle da trasferire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono attribuite alla Direzione Generale per lo Sviluppo produttivo e la competitività mentre le risorse da destinare a restituzioni e rimborsi nonché al mantenimento degli organismi internazionali spettano alla direzione Generale per l'Armonizzazione e tutela del mercato.

La massa spendibile di 184,3 miliardi è stata ridotta a 179,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, con pagamenti complessivi per poco meno di 147 miliardi e residui totali per 27,2 miliardi.

Le spese di funzionamento - pari a 45,4 miliardi, 36,8 dei quali per spese di personale - hanno inciso per il 30,9% sul totale delle erogazioni.

Come precedentemente sottolineato, alla funzione sono da ricondurre una serie di spese di carattere generale di limitato ammontare - quali ad esempio quelle per la formazione del personale - la cui gestione per centri di costo, secondo quanto segnalato dall'Amministrazione, comporta difficoltà non evidenziate dalla gestione unificata. Una soluzione potrebbe rinvenirsi nella gestione unificata della spesa presso la Direzione Generale AA.GG. e Personale - da attribuire solo contabilmente per quota agli altri centri di responsabilità, soprattutto quando la natura della spesa - come nel caso di specie - richiede la fissazione di criteri omogenei - anche se specifici dei singoli centri di responsabilità - nella predisposizione dei programmi e nella valutazione dei risultati.

3.1.2 Settore assicurativo

Il settore assicurativo, evidenziato al IV livello della funzione-obiettivo "Affari Generali economici e commerciali" - gestito concretamente dalla Direzione Generale del Commercio, Assicurazione e Servizi - è stato

caratterizzato, negli ultimi mesi del 1998, dall'emanazione del decreto legislativo n. 373/98 che ha rafforzato le funzioni dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP) soprattutto riguardo alla competenza sugli albi degli assicuratori (agenti, brokers e periti) e in materia di autonomia di bilancio: la competenza sull'accesso agli albi e sul controllo degli operatori assicurativi, già ripartita tra Amministrazione e ISVAP, è ora attribuita solo all'ISVAP così come è attribuita all'ISVAP la gestione diretta del contributo di vigilanza pagato ogni anno dalle società di assicurazione; inoltre, i poteri dell'ISVAP nella gestione delle crisi aziendali e della messa in liquidazione delle compagnie assicurative si estendono, in luogo della sola dichiarazione di decadenza, alla revoca dell'autorizzazione e alla liquidazione coatta amministrativa su semplice domanda da presentare al Ministero. All'Amministrazione, pertanto, una volta perfezionato il procedimento di attribuzione delle nuove competenze all'ISVAP, restano solo i compiti di alta amministrazione e di indirizzo e coordinamento.

Circa l'utilizzazione dei fondi assegnati sui capitoli 1554 - 1555 - 1556 per le spese di funzionamento degli albi, rispettivamente, degli agenti di assicurazione, dei mediatori e dei periti assicurativi, sono stati complessivamente erogati 177,5 milioni.

L'attività di vigilanza del Ministero ha interessato anche la CONSAP, soprattutto relativamente alla gestione di alcuni Fondi di garanzia: per quanto si riferisce al Fondo vittime della strada, l'aumento delle domande di risarcimento,

che non hanno trovato sufficiente capienza nella dotazione del Fondo, ha provocato l'aumento della misura del contributo da versare al Fondo medesimo che, ai sensi della legge n. 448/98, è stato elevato dal 3 al 4%. Circa, invece, il Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione, su impegni assunti nel 1998 per oltre 16 miliardi non risultano pagamenti, ritardati - secondo quanto riferito dall'Amministrazione - dalla complessità dell'iter procedurale che coinvolge altre Amministrazioni non vincolate a termini di scadenza.

Circa i trasferimenti di risorse dalla funzione Affari Generali agli enti vigilati, l'ammontare complessivo delle erogazioni ha raggiunto i 100,7 miliardi, oltre 90 dei quali suddivisi al 50% circa tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le cui spese di funzionamento sono a carico della Direzione Generale per lo Sviluppo produttivo e la competitività, e l'Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), posti a carico della Direzione Generale del Commercio, Assicurazioni e Servizi. Peraltro, la vigilanza della Corte nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è limitata all'esame dei rendiconti. L'ultima istruttoria condotta nella competente sede del controllo con esito positivo si riferisce ai rendiconti relativi agli esercizi dal 1992 al 1997 (ad esclusione dell'esercizio 1993).

3.1.3 Servizi

Anche il settore dei “Servizi” è accomunato con il Commercio tra le microfunzioni di IV livello della funzione-obiettivo “Affari Generali economici e commerciali”.

I comparti del settore Servizi su cui si è maggiormente focalizzata l'attenzione dell'Amministrazione nel corso del 1998 hanno riguardato: il fenomeno del “Franchising”, analizzato attraverso l'apposito Osservatorio permanente; l'impatto sulle attività terziarie della legge n. 675/96 sulla tutela della privacy; il commercio elettronico (come è noto in espansione soprattutto all'estero) in corso di monitoraggio presso la Direzione Generale del Commercio attraverso un Osservatorio permanente sulle transazioni attivate per via informatica. I segnali finora raccolti sul fenomeno stanno evidenziando trasformazioni radicali nel sistema delle imprese, suscettibili di ulteriori sviluppi.

Un'attenzione particolare è stata rivolta dall'Amministrazione alle imprese di servizi la cui attività è stata regolamentata dal decreto legislativo n. 157/95, in attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti di pubblici servizi. Per tali imprese (di pulizia, smaltimento dei rifiuti, ristorazione collettiva) sono in corso di definizione i regolamenti di aggiudicazione delle gare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.1.4 Tutela dei consumatori e del mercato

Infine, anche la tutela dei consumatori e del mercato è inserita tra le microfunzioni di IV livello della funzione-obiettivo n. 1.

L'attività svolta dall'Amministrazione nel settore è attribuita alla Direzione Generale per l'Armonizzazione e la Tutela del Mercato, che opera a stretto contatto con gli analoghi organismi europei; in collegamento con le Direzioni Generali dello sviluppo produttivo e della competitività - relativamente al comparto delle imprese industriali - e del Commercio, Assicurazioni e Servizi - relativamente al settore commerciale - effettua il monitoraggio costante degli andamenti del mercato e la rilevazione di eventuali distorsioni in collegamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In particolare, tra le segnalazioni dell'Autorità considerate distorsive della concorrenza, un rilievo particolare hanno assunto la disciplina del trasferimento coattivo del personale delle imprese poste in liquidazione coatta amministrativa ex art. 11 della legge n. 39/77; l'operazione di concentrazione Heineken - Birra Moretti; il regime di durata del latte fresco pastorizzato, tutte su segnalazione dell'Antitrust, e il progetto di direttiva riguardante il controllo delle emissioni dei veicoli a motore, su richiesta degli utenti.

L'area che si occupa della tutela dei consumatori ha seguito, invece, attivamente l'elaborazione della legge n. 281/98 sulla "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", contribuendo all'emanazione dei due decreti attuativi riguardanti l'istituzione dell'Elenco delle associazioni rappresentative a livello

nazionale e l'istituzione e il funzionamento del Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti³⁰.

Anche la regolamentazione della multiproprietà - con il recepimento, a novembre 1998, della direttiva n. 94/74 - le manifestazioni a premio e il commercio elettronico si sono avvalse dell'attività collaborativa della Direzione Generale in argomento.

Le attività svolte nell'area "prodotti" si riferiscono, soprattutto, al controllo di conformità dei prodotti alle norme che regolano diverse categorie merceologiche³¹.

Nei casi in cui ne sia stata accertata la pericolosità, l'Amministrazione ha provveduto a ritirare il prodotto dal mercato e a vietarne la commercializzazione. Peraltro, al fine di garantire la sicurezza generale dei prodotti, è stata convocata un'apposita Conferenza di Servizi cui hanno partecipato le Amministrazioni³², interessate a rimuovere ogni possibile ostacolo al buon funzionamento del sistema dei controlli, attraverso il rapido scambio delle informazioni.

Inoltre è competenza specifica della Direzione Generale l'attività riguardante la metrologia legale e il saggio dei metalli preziosi, funzioni che comportano, da un lato, l'approvazione del modello degli strumenti metrici e la

³⁰ Il Consiglio si è insediato nel dicembre 1998 e ha deliberato il programma operativo per il primo anno di attività.

³¹ Dal materiale elettrico agli elettrodomestici; dalle sostanze chimiche pericolose ai giocattoli potenzialmente dannosi o pericolosi; dai dispositivi di protezione individuale agli apparecchi a gas, puntatori laser, pompe per carburanti, ecc.

verifica periodica di quelli immessi sul mercato e, dall'altro, nel settore dei metalli preziosi, anche confronti con le categorie imprenditoriali, interessate non solo alla commercializzazione ma anche a revisioni normative, già previste dalla legge comunitaria 1998.

Infine, in applicazione del decreto legislativo n. 112/98, sono in corso di individuazione i compiti e le risorse umane e finanziarie degli Uffici metrici provinciali che dovranno transitare nel corso del 1999 presso le Camere di Commercio.

Le spese di funzionamento, attinenti alle Direzioni Generali saranno illustrate nei prossimi paragrafi, secondo la funzione-obiettivo prevalentemente svolta.

3.2 Funzione-obiettivo n. 2 - "Combustibili ed energia"

La funzione è costituita - per la parte relativa al Ministero dell'Industria - dalle microfunzioni di III livello riguardanti "petrolio e gas naturali"; "combustibili nucleari"; "energia elettrica" e "energia non elettrica"³². All'interno delle microfunzioni il peso economicamente più rilevante è assunto dalle risorse assegnate ai combustibili nucleari.

³² Oltre al Ministero dell'Industria hanno partecipato alla Conferenza di Servizi i Ministeri delle Finanze, Lavoro, Interni, Sanità, Grazia e Giustizia, oltre alle Associazioni dei consumatori.

³³ Le relative attività sono esercitate dalla Direzione Generale dell'energia e delle risorse minerarie.