

d'informazione e comunicazione ai fini di una migliore commercializzazione dei prodotti, collegando i principali mercati dell'offerta con quelli di sbocco, sia a consentire un corretto sfruttamento delle possibilità offerte dalle biotecnologie. Si evidenzia negli anni l'esigenza di una maggiore compatibilità delle aziende agricole adeguando le dimensioni e i costi a quelli degli altri Paesi europei, la salvaguardia dell'occupazione, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, un più efficace raccordo tra produzione agricola e trasformazione industriale accrescendo l'integrazione verticale. Ma anche la migliore sostenibilità ambientale, la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore e delle biodiversità, l'orientamento alla qualità ed alla tipicità delle produzioni. Si punta in questa maniera al miglioramento della capacità concorrenziale delle imprese agro-alimentari, attraverso una strategia alternativa alle politiche alimentari globali di natura quantitativa.

1.3. Il quadro finanziario. L'andamento della spesa per i settori produttivi 1998-2000.

1.3.1 Il quadro complessivo.

L'esame per il triennio 1998-2000 della spesa sostenuta per gli interventi per i settori produttivi si basa sui dati relativi ai Ministeri dell'industria, delle comunicazioni, del commercio estero e delle politiche agricole. A questi si aggiungono gli importi destinati ai settori economici e iscritti (fino al 2000) negli stati di previsione del Ministero del tesoro, dei trasporti e navigazione e dell'università e della ricerca scientifica. Con l'avvio della riforma della struttura di Governo prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999, il grado di diffusione presso un così ampio numero di amministrazioni di funzioni di sostegno ai settori produttivi dovrebbe essere attenuato: è questo uno degli obiettivi che ha portato alla creazione del Ministero delle attività produttive.

L'analisi dell'evoluzione della spesa per funzioni obiettivo trova un limite nella indisponibilità anteriore al triennio dei dati in questa maniera riclassificati (solo a partire dal 1998 infatti la Ragioneria generale dello Stato ha adottato tale classificazione nella lettura del Bilancio); inoltre se si vuole approfondire l'esame riferendosi alla classificazione di maggior dettaglio (al quarto livello Cofog-Corte), l'opportunità di garantire la confrontabilità dei risultati rende necessario limitare l'esame agli ultimi due esercizi.

Nel triennio considerato, gli stanziamenti per il sostegno dei settori produttivi sono, nel complesso, cresciuti dai 32.774 mld del 1998 agli oltre 38.100 del 2000, con una variazione in termini nominali di circa il 17%. Una crescita ben inferiore a quella rilevata nel periodo per il complesso della spesa in conto capitale (il 28,2%). Ad un tale andamento ha corrisposto, invece, una più rapida dinamica dei pagamenti cresciuti dai 21.783 mld del 1998 agli oltre 31.185 mld del 2000 (oltre il 43% contro un dato per le spese in conto capitale del 38,1%). E' questo un risultato coerente con le caratteristiche di spesa per trasferimento dell'intervento per i settori produttivi e con il più contenuto livello dei pagamenti avvenuto negli anni del risanamento. Meno pronunciata invece la dinamica degli impegni che, dopo una rapida crescita tra il 1998 e il 1999, si riducono nel 2000. Si tratta peraltro di un fenomeno da ricondurre come si vedrà pressochè esclusivamente al rallentamento registrato in una sola funzione obiettivo.

Tavola 1

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - Gli stanziamenti definitivi

| Le funzioni obiettivo di 3° livello | 1998 1999 2000 | | | 1998 1999 2000 | | |
|--|------------------|---------------|---------------|----------------|--------------|--------------|
| | miliardi di lire | | | Composizione % | | |
| 411 Affari generali economici e commerciali | 12.265 | 12.152 | 14.941 | 37,4 | 34,0 | 38,9 |
| 412 affari generali del lavoro | 331 | 0 | 0 | 1,0 | 0,0 | 0,0 |
| 421 Agricoltura | 2.907 | 2.838 | 2.267 | 8,9 | 7,9 | 5,9 |
| 422 Silvicoltura | 215 | 401 | 201 | 0,7 | 1,1 | 0,5 |
| 423 Pesca e caccia | 249 | 222 | 238 | 0,8 | 0,6 | 0,6 |
| 432 Petrolio e gas naturale | 167 | 229 | 207 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |
| 433 Combustibili nucleari | 138 | 224 | 1 | 0,4 | 0,6 | 0,0 |
| 435 Elettricità | 56 | 44 | 30 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| 436 Energia non elettrica | 40 | 73 | 67 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| 441 Attività estrattive | 70 | 107 | 94 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| 442 Attività manifatturiera | 6.535 | 10.629 | 9.129 | 19,9 | 29,7 | 23,8 |
| 461 Comunicazioni | 2.023 | 2.653 | 2.981 | 6,2 | 7,4 | 7,8 |
| 471 Distribuzione conservazione magazzinaggio | 834 | 581 | 1.223 | 2,5 | 1,6 | 3,2 |
| 473 Turismo | 484 | 276 | 254 | 1,5 | 0,7 | 0,7 |
| 482 Ricerca per l'agricoltura | 111 | 170 | 178 | 0,3 | 0,5 | 0,5 |
| 483 Ricerca per combustibili ed energia | 321 | 223 | 460 | 1,0 | 0,6 | 1,2 |
| 484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere | 2.501 | 843 | 2.074 | 7,6 | 2,4 | 5,4 |
| 486 Ricerca per comunicazioni | 2 | 19 | 7 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| 831 Servizi radiotelevisivi | 3.526 | 4.088 | 4.049 | 10,8 | 11,4 | 10,5 |
| Totale | 32.775 | 35.770 | 38.401 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tavola 2

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - Gli impegni effettivi

| Le funzioni obiettivo di 3° livello | 1998 | 1999 | 2000 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|------------------|---------------|---------------|----------------|--------------|--------------|
| | miliardi di lire | | | Composizione % | | |
| 411 Affari generali economici e commerciali | 10.716 | 11.231 | 11.327 | 38,0 | 32,3 | 33,8 |
| 412 affari generali del lavoro | 140 | 0 | 0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| 421 Agricoltura | 2.187 | 2.107 | 2.213 | 7,7 | 6,1 | 6,6 |
| 422 Silvicoltura | 201 | 346 | 375 | 0,7 | 1,0 | 1,1 |
| 423 Pesca e caccia | 176 | 182 | 207 | 0,6 | 0,5 | 0,6 |
| 432 Petrolio e gas naturale | 41 | 128 | 146 | 0,1 | 0,4 | 0,4 |
| 433 Combustibili nucleari | 138 | 224 | 1 | 0,5 | 0,6 | 0,0 |
| 435 Elettricità | 584 | 23 | 27 | 2,1 | 0,1 | 0,1 |
| 436 Energia non elettrica | 0 | 91 | 54 | 0,0 | 0,3 | 0,2 |
| 441 Attività estrattive | 25 | 106 | 82 | 0,1 | 0,3 | 0,2 |
| 442 Attività manifatturiera | 5.736 | 10.753 | 8.235 | 20,3 | 30,9 | 24,6 |
| 461 Comunicazioni | 1.797 | 2.632 | 2.882 | 6,4 | 7,6 | 8,6 |
| 471 Distribuzione conservazione magazzinaggio | 428 | 614 | 1.079 | 1,5 | 1,8 | 3,2 |
| 473 Turismo | 209 | 881 | 246 | 0,7 | 2,5 | 0,7 |
| 482 Ricerca per l'agricoltura | 96 | 179 | 108 | 0,3 | 0,5 | 0,3 |
| 483 Ricerca per combustibili ed energia | 321 | 223 | 459 | 1,1 | 0,6 | 1,4 |
| 484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere | 2.250 | 1.036 | 1.833 | 8,0 | 3,0 | 5,5 |
| 486 Ricerca per comunicazioni | 2 | 17 | 6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 831 Servizi radiotelevisivi | 3.184 | 4.029 | 4.227 | 11,3 | 11,6 | 12,6 |
| Totale | 28.230 | 34.802 | 33.506 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tavola 3

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - I pagamenti totali

| Le funzioni obiettivo di 3° livello | 1998 1999 2000 | | | 1998 1999 2000 | | |
|--|------------------|--------|--------|----------------|-------|-------|
| | miliardi di lire | | | Composizione | | |
| 411 Affari generali economici e commerciali | 10.077 | 8.408 | 10.760 | 46,3 | 30,2 | 34,5 |
| 412 affari generali del lavoro | 86 | 0 | 0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| 421 Agricoltura | 1.318 | 2.251 | 2.110 | 6,1 | 8,1 | 6,8 |
| 422 Silvicoltura | 196 | 150 | 150 | 0,9 | 0,5 | 0,5 |
| 423 Pesca e caccia | 119 | 202 | 143 | 0,5 | 0,7 | 0,5 |
| 432 Petrolio e gas naturale | 22 | 113 | 195 | 0,1 | 0,4 | 0,6 |
| 433 Combustibili nucleari | 69 | 170 | 1 | 0,3 | 0,6 | 0,0 |
| 435 Elettricità | 38 | 106 | 27 | 0,2 | 0,4 | 0,1 |
| 436 Energia non elettrica | 0 | 90 | 59 | 0,0 | 0,3 | 0,2 |
| 441 Attività estrattive | 9 | 85 | 67 | 0,0 | 0,3 | 0,2 |
| 442 Attività manifatturiera | 4.500 | 8.461 | 6.421 | 20,7 | 30,3 | 20,6 |
| 461 Comunicazioni | 1.334 | 1.529 | 2.961 | 6,1 | 5,5 | 9,5 |
| 471 Distribuzione conservazione magazzinaggio | 321 | 519 | 899 | 1,5 | 1,9 | 2,9 |
| 473 Turismo | 115 | 655 | 226 | 0,5 | 2,3 | 0,7 |
| 482 Ricerca per l'agricoltura | 91 | 197 | 133 | 0,4 | 0,7 | 0,4 |
| 483 Ricerca per combustibili ed energia | 160 | 170 | 512 | 0,7 | 0,6 | 1,6 |
| 484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere | 978 | 917 | 1.706 | 4,5 | 3,3 | 5,5 |
| 486 Ricerca per comunicazioni | 1 | 15 | 5 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| 831 Servizi radiotelevisivi | 2.349 | 3.850 | 4.812 | 10,8 | 13,8 | 15,4 |
| Totale | 21.783 | 27.887 | 31.185 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

1.3.2 La modifica nella composizione degli obiettivi.

La lettura dell'evoluzione nella ripartizione della spesa tra obiettivi consente di cogliere nel triennio 1998-2000 qualche chiara indicazione:

- una continua riduzione nel periodo delle somme destinate ad interventi finanziari a sostegno del comparto agricolo. Si tratta di un fenomeno che assume una chiara evidenza osservando l'andamento degli stanziamenti: la riduzione è continua e rileva una perdita di rilevanza dell'obiettivo. Va tuttavia osservato come, a tale andamento non corrisponde almeno in questo arco temporale un'eguale flessione di pagamenti ed impegni, più a testimoniare una scelta volta a ridurre gli stanziamenti in presenza di difficoltà di funzionamento o tempi di realizzo della spesa particolarmente lunghi, che a ridurre stabilmente le risorse destinate a questo comparto;

- una flessione, dopo il picco del 1999, delle somme destinate al sostegno del comparto manifatturiero. Una flessione che è evidente sia guardando gli stanziamenti, che impegni e pagamenti;

- una crescita degli interventi diretti al settore commerciale e a quello dei servizi;

- una sostanziale stabilità delle somme destinate ai servizi radiotelevisivi (a talc obiettivo è destinato oltre il 10% dello stanziamento complessivo, oltre il 15% se si guarda ai pagamenti).

• il crescente rilievo degli stanziamenti destinati alla funzione obiettivo “Affari generali economici e commerciali”, che comprende gli interventi per la promozione e regolazione dei settori economici, per la tutela degli utenti e in generale per la promozione dello sviluppo (il commercio estero e l’attività economica nelle aree depresse).

Il riferimento alla classificazione di maggior dettaglio (al quarto livello Cofog-Corte) ancorché limitata all’ultimo biennio, può consentire di qualificare meglio le tendenze evidenziate.

Tavola 4

**Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza
Un confronto 1999 - 2000 secondo la classificazione Cofog-Corte al quarto livello**

| Stanziamenti | 2000 | | 1999 | | 2000 | | 1999 | |
|--|------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | miliardi di lire | | miliardi di lire | | Composizione % | | Composizione % | |
| 411 Affari generali economici e commerciali | | 14.940.743 | | 12.151.789 | | 38,9 | | 34,0 |
| 4111 Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale | 35.030 | | 14.771 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4112 Promozione e sostegno al settore del commercio | 323 | | 8.178 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4113 Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori | 212.788 | | 195.295 | | 0,6 | | 0,5 | |
| 4114 Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo | 614 | | 15.395 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4117 Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 2.230.474 | | 1.378.592 | | 5,8 | | 3,9 | |
| 4118 Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 11.504.906 | | 9.955.640 | | 30,0 | | 27,8 | |
| 41110 Programmaz. coord. della politica commerciale internazionale | 155.105 | | 135.643 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 41111 Attuazione della politica commerciale e internazione ... | 801.503 | | 448.275 | | 2,1 | | 1,3 | |
| 421 Agricoltura | | 2.266.910 | | 2.837.625 | | 5,9 | | 7,9 |
| 4211 Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agr. | 141.572 | | 139.438 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 4212 Incentivi alla produzione agricola | 1.016.007 | | 1.612.116 | | 2,6 | | 4,5 | |
| 4213 Sostegno alla trasformazione e commercializzazione prod. agr. | 166.355 | | 148.213 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 4214 Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse | 44.810 | | 956 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4215 Interventi di bonifica ed opere irrigue | 187.067 | | 475.411 | | 0,5 | | 1,3 | |
| 4216 Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree depresse | 258.233 | | 29.828 | | 0,7 | | 0,1 | |
| 4217 Regolamentazione, vigilanza, repressionefrodì agroalim. | 79.786 | | 74.587 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4218 Indennizzi all'agricoltura per calamità | 358.299 | | 345.750 | | 0,9 | | 1,0 | |
| 4219 Documentazione e informazione sul settore agroalim | 12.968 | | 7.035 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 42110 Formazione e qualificazione degli operatori agricoli | 1.813 | | 4.291 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 422 Sivicoltura | | 200.702 | | 400.802 | | 0,5 | | 1,1 |
| 4223 Sostegno per la tutela e l'ampliamento del patrimonio forestale | 50.702 | | 250.802 | | 0,1 | | 0,7 | |
| 4224 Sostegno per la tutela e l'ampliam. patrim. forestale aree depresse | 150.000 | | 150.000 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 423 Pesca e caccia | | 238.051 | | 221.676 | | 0,6 | | 0,6 |
| 4231 Programmazione regolazione e vigilanza pesca e caccia | 149.755 | | 127.194 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 4232 Informazione e promozione in materia di pesca e caccia | 4.504 | | 4.167 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4233 Sostegno alla pesca e alla caccia | 78.752 | | 84.047 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4234 Indennizzi alla pesca a seguito di calamità naturali | 5.040 | | 6.268 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 432 Petrolio e gas naturale | | 206.657 | | 228.979 | | 0,5 | | 0,6 |
| 4321 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza petrolio e gas natur. | 10.662 | | 14.575 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4322 Incentivazione industria petrolifera | 4.169 | | 13 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4323 Interventi finanziari per la metanizzazione | 30.000 | | 15.000 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4324 Interventi finanziaria per la metanizzazione nelle aree depresse | 161.826 | | 199.391 | | 0,4 | | 0,6 | |
| 433 Combustibili nucleari | | 827 | | 223.957 | | 0,0 | | 0,6 |
| 4331 Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare | 827 | | 223.957 | | 0,0 | | 0,6 | |
| 435 Elettricità | | 30.197 | | 43.548 | | 0,1 | | 0,1 |
| 4351 Regolamentazione, vigilanza e sostegno all'industria elettricità | 12.008 | | 5.372 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4352 Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica | 18.189 | | 38.176 | | 0,0 | | 0,1 | |
| 436 Energia non elettrica | | 67.083 | | 72.536 | | 0,2 | | 0,2 |
| 4361 Regolamentazione, vigilanza e sostegno fonti rinnovabili ... | 67.083 | | 72.536 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 441 Attività estrattive | | 93.557 | | 107.073 | | 0,2 | | 0,3 |
| 4411 Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno sett. min. | 93.557 | | 107.073 | | 0,2 | | 0,3 | |
| 442 Attività manifatturiera | | 9.129.359 | | 10.629.383 | | 23,8 | | 29,8 |
| 4421 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza industria manifatt. | 14.653 | | 60.791 | | 0,0 | | 0,2 | |
| 4422 Sostegno alle imprese manifatturiere | 2.720.543 | | 1.795.369 | | 7,1 | | 5,0 | |
| 4423 Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse | 4.175.971 | | 6.211.973 | | 10,9 | | 17,4 | |
| 4425 Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali | 1.243.618 | | 1.111.183 | | 3,2 | | 3,1 | |
| 4426 Credito navale alle imprese armatoriali | 659.494 | | 855.067 | | 1,7 | | 2,4 | |
| 4427 Sostegno alle imprese operanti nel settore della difesa | 90.000 | | 90.000 | | 0,2 | | 0,3 | |
| 4428 Sostegno alle imprese artigiane | 225.080 | | 505.000 | | 0,6 | | 1,4 | |
| 461 Comunicazioni | | 2.980.637 | | 2.652.571 | | 7,8 | | 7,4 |
| 4611 Programmazione, indirizzo e normativa | 95.578 | | 44.763 | | 0,2 | | 0,1 | |
| 4612 Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo sett. radioTV | 35.963 | | 39.502 | | 0,1 | | 0,1 | |

| | Stanziamanti | 2000 | 1999 | Composizione % | | | |
|------|---|-------------------|-------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | miliardi di lire | | 2000 | 1999 | | |
| 4613 | Gestione, normativa tecnica e controllo delle emissioni radioelettr. | | 43.590 | | | | 0,1 |
| 4614 | Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom | 113.651 | 84.697 | 0,3 | | | 0,2 |
| 4615 | Telecomunicazioni marittime | | 3.613 | | | | 0,0 |
| 4616 | Interventi finanziari per le Poste Spa | 2.724.445 | 2.402.573 | 7,1 | | | 6,7 |
| 4617 | Contributi ad enti e organismi nazionali ed internazionali | 11.000 | 17.410 | 0,0 | | | 0,0 |
| 4618 | Formazione per gli operatori nel settore delle telecomunicazioni | | 16.423 | | | | 0,0 |
| 471 | Distribuzione conservazione magazzinaggio | 1.223.271 | | 540.383 | 3,2 | | 1,5 |
| 4711 | Regolamentazione e vigilanza del settore comm. ingrosso e dett... | 2.303 | 2.310 | 0,0 | | | 0,0 |
| 4712 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale | 1.220.968 | 538.073 | 3,2 | | | 1,5 |
| 4713 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale aree depresse | | 40.800 | | | | 0,1 |
| 472 | Alberghi e ristoranti | 8.126 | | 8.126 | 0,0 | | 0,0 |
| 4721 | Interventi finanziari a sostegno delle attività alberghiere | 8.126 | 8.126 | 0,0 | | | 0,0 |
| 473 | Turismo | 253.667 | | 267.731 | 0,7 | | 0,7 |
| 4731 | Indirizzo e promozione dell'attività turistica | 64.942 | 80.180 | 0,2 | | | 0,2 |
| 4732 | Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico | 165.852 | 184.637 | 0,4 | | | 0,5 |
| 4733 | Interventi finanziari per lo sviluppo turistico nelle aree depresse | 22.873 | 2.914 | 0,1 | | | 0,0 |
| 482 | Ricerca per l'agricoltura | 178.269 | | 169.761 | 0,5 | | 0,5 |
| 4821 | Ricerca e sviluppo nei settori agr., silv., pesca e caccia | 178.269 | 169.761 | 0,5 | | | 0,5 |
| 483 | Ricerca per combustibili ed energia | 460.179 | | 223.150 | 1,2 | | 0,6 |
| 4831 | Contributi per la ricerca in materia di energia | 460.179 | 223.150 | 1,2 | | | 0,6 |
| 484 | Ricerca per attività estrattive | 2.074.404 | | 842.499 | 5,4 | | 2,4 |
| 4841 | Sostegno alla ricerca applicata per le attività estrattive | 1.816 | 1.545 | 0,0 | | | 0,0 |
| 4842 | Sostegno alla ricerca applicata per l'industria | 2.072.135 | 697.251 | 5,4 | | | 1,9 |
| 4843 | Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse | 453 | 143.703 | 0,0 | | | 0,4 |
| 486 | Ricerca per le comunicazioni | 6.850 | | 19.362 | 0,0 | | 0,1 |
| 4861 | Ricerca per le telecomunicazioni | 6.850 | 19.362 | 0,0 | | | 0,1 |
| 831 | Servizi radiotelevisivi | 4.048.962 | | 4.087.890 | 10,5 | | 11,4 |
| 8311 | Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali | 1.360.862 | 1.451.285 | 3,5 | | | 4,1 |
| 8312 | Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali | 11.500 | 14.605 | 0,0 | | | 0,0 |
| 8313 | Rimborsi alla RAI | 2.676.600 | 2.622.000 | 7,0 | | | 7,3 |
| | Totale | 38.400.325 | 35.769.641 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Nella tavola è riportata la composizione degli stanziamenti nel 1999 e nel 2000. Una più agevole valutazione delle variazioni intervenute è traibile dall'analisi delle funzioni obiettivo cui sono attribuite non meno dell'1% delle risorse complessive. Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui, peraltro, è riconducibile, nel complesso, oltre il 90% degli stanziamenti.

Le funzioni che mirano a sostenere lo sviluppo nelle aree depresse assorbono, anche guardando a questa lettura semplificata, quasi il 41% del totale destinato ai settori produttivi. Una quota che tuttavia si riduce tra il 1999 e il 2000 (aveva raggiunto l'anno precedente il 45% degli stanziamento) rimanendo, tuttavia, in valore assoluto pressochè stabile¹.

¹ La riduzione è da ricondurre al ritardo con cui si è arrivati all'approvazione del nuovo regime di aiuti; cfr Capitolo XX Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, volume 3.

Tavola 5

Le funzioni obiettivo che assorbono un ammontare di risorse superiore all'1% del totale

| Le funzioni obiettivo | | Stanziamenti | | | |
|-----------------------|---|--------------------|-----------|-----------------|------|
| | | In milioni di lire | | Peso sul totale | |
| | | 2000 | 1999 | 2000 | 1999 |
| 4117 | Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 2.230.474 | 1.378.592 | 5,8 | 3,9 |
| 4118 | Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 11.504.906 | 9.955.640 | 30,0 | 27,8 |
| 4111 | Pianificazione e regolamentazione per la politica comm.le | 801.503 | 448.275 | 2,1 | 1,3 |
| 4212 | Incentivi alla produzione agricola | 1.016.007 | 1.612.116 | 2,6 | 4,5 |
| 4422 | Sostegno alle imprese manifatturiere | 2.720.543 | 1.795.369 | 7,1 | 5,0 |
| 4423 | Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse | 4.175.971 | 6.211.973 | 10,9 | 17,4 |
| 4425 | Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali | 1.243.618 | 1.111.183 | 3,2 | 3,1 |
| 4426 | Credito navale alle imprese armatoriali | 659.494 | 855.067 | 1,7 | 2,4 |
| 4616 | Interventi finanziari per le Poste Spa | 2.724.445 | 2.402.573 | 7,1 | 6,7 |
| 4712 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale | 1.220.968 | 538.073 | 3,2 | 1,5 |
| 4831 | Contributi alla ricerca in materia di energia | 460.179 | 223.150 | 1,2 | 0,6 |
| 4842 | Sostegno alla ricerca applicata per l'industria | 2.072.135 | 697.251 | 5,4 | 1,9 |
| 8311 | Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali | 1.360.862 | 1.451.285 | 3,5 | 4,1 |
| 8313 | Rimborsi alla RAI | 2.676.600 | 2.622.000 | 7,0 | 7,3 |

Il 12% degli importi è destinato al sostegno delle imprese manifatturiere e al credito navale ed armatoriale. Una quota che cresce nel biennio e sembra in parte contraddire le indicazioni di un calo degli interventi per le imprese che non siano localizzate in aree depresse². Tale risultato è ulteriormente accentuato se si considerano anche gli stanziamenti destinati al finanziamento dei principali strumenti a sostegno della ricerca applicata nell'industria: circa 2.100 mld nel 2000 contro i circa 700 del 1999. Va inoltre considerato che il dato relativo al sostegno alla ricerca risulta in parte sottovalutato: negli anni più recenti il Fondo innovazione tecnologica non ha ricevuto stanziamenti significativi, perché nella gestione dell'intervento si è potuto contare sui rientri conseguenti al completamento dei progetti e sulle rinunce di progetti già approvati.

Gli interventi finanziari per il sostegno delle Poste S.p.A. assorbono il 7% del totale e rappresentano una destinazione di fondi in crescita. Rilevanti ma in flessione, le risorse assorbite dagli obiettivi di sostegno delle imprese radiotelevisive (3,5% del totale, oltre 1.360 mld). La voce rimborsi alla Rai che assorbe il 7% delle risorse (circa 2.680 mld) pur rientrando tra quelle appartenenti al raggruppamento dei settori produttivi rappresenta, come noto, una posta correttiva delle entrate.

In crescita gli interventi finanziari per lo sviluppo e per l'attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale: rispettivamente assorbono il 5,8% e il 2,1 % delle risorse (nel 1999 contavano insieme per poco più del 5%).

² Le analisi contenute nell'8° Rapporto sugli aiuti di Stato, elaborato dalla Commissione Europea per gli anni 1996/1998 indicano una riduzione nell'ammontare totale degli aiuti statali nel Paese passati da 10.451 milioni di Euro nel periodo 1993-1995 a 8.864 milioni di Euro nel periodo 1996-1998. Espresso in percentuale del PIL, il volume totale di aiuti erogati in Italia nel biennio 1996-1998 è stato pari all'1,57%, in diminuzione rispetto all'1,83% rilevato nel precedente rapporto (1993-1995). I dati relativi agli stanziamenti per il 1999 e il 2000 sembrano indicare come questa tendenziale riduzione si sia consolidata.

L'osservazione della composizione per funzioni obiettivo ci fornisce qualche ulteriore elemento per valutare se sia eventualmente intervenuta una modifica nelle scelte di destinazione della spesa. Nella tavola sono state selezionate quelle funzioni che tra il 1999 e il 2000 hanno visto crescere le somme stanziare per un importo particolarmente significativo. Si è scelto di selezionare quegli obiettivi che hanno fatto registrare variazioni superiori del 50% alla media complessiva registrata nella spesa: in altre parole gli obiettivi che hanno marcato una crescita superiore al 10,75% (l'incremento complessivo è infatti del 7,5%).

Si tratta naturalmente di un elemento non conclusivo: molti possono essere i fattori che incidono sulla variazione degli stanziamenti nell'arco di un biennio, in primis, la presenza di difficoltà di spesa e l'accumulo di residui. Non si può tuttavia non considerare che se verrà confermato l'orientamento che emerge nelle direttive elaborate per il 2001 ad una indicazione degli obiettivi e delle risorse a queste dedicate, la analisi per funzioni obiettivo potrà assumere in futuro un rilievo maggiore e un carattere di verifica significativo.

Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui è, peraltro, riconducibile, nel complesso, poco più del 67% degli stanziamenti.

Tavola 6

Le funzioni obiettivo che crescono ad un tasso superiore a quello medio +50%

| Le funzioni obiettivo | | Stanziamenti | | | |
|-----------------------|---|--------------------|-----------|-----------------|------|
| | | In milioni di lire | | Peso sul totale | |
| | | 2000 | 1999 | 2000 | 1999 |
| 4111 | Pianificazione e regolamentazione per la politica com | 35.030 | 14.771 | 0,1 | 0,0 |
| 4117 | Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 2.230.474 | 1.378.592 | 5,8 | 3,9 |
| 4118 | Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 11.504.906 | 9.955.640 | 30,0 | 27,8 |
| 4110 | Programmazione e coordinamento della politica internazionale | 155.105 | 135.643 | 0,4 | 0,4 |
| 4111 | Attuazione e coordinamento della politica com.intù | 801.503 | 448.275 | 2,1 | 1,3 |
| 4213 | Sostegno alla trasform e comm, tutela prodotti | 166.355 | 148.213 | 0,4 | 0,4 |
| 4214 | Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse | 44.810 | 956 | 0,1 | 0,0 |
| 4216 | Interventi di bonifica irrigua aree depresse | 258.233 | 29.828 | 0,7 | 0,1 |
| 4219 | Documentazione e informazione sul settore agroalim | 12.968 | 7.035 | 0,0 | 0,0 |
| 4231 | Programmazione regolazione e vigilanza pesca e caccia | 149.755 | 127.194 | 0,4 | 0,4 |
| 4322 | Incentivazione industria petrolifera | 4.169 | 13 | 0,0 | 0,0 |
| 4323 | Interventi finanziari per la metanizzazione | 30.000 | 15.000 | 0,1 | 0,0 |
| 4351 | Regolazione e vigilanza elettricità | 12.008 | 5.372 | 0,0 | 0,0 |
| 4422 | Sostegno alle imprese manifatturiere | 2.720.543 | 1.795.369 | 7,1 | 5,0 |
| 4425 | Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali | 1.243.618 | 1.111.183 | 3,2 | 3,1 |
| 4611 | Programmazione indirizzo e normativa per il settore | 95.578 | 44.763 | 0,2 | 0,1 |
| 4614 | Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom | 113.651 | 84.697 | 0,3 | 0,2 |
| 4616 | Interventi finanziari per le Poste spa | 2.724.445 | 2.402.573 | 7,1 | 6,7 |
| 4712 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale | 1.220.968 | 538.073 | 3,2 | 1,5 |
| 4733 | Interventi finanziari per lo sviluppo turistico aree depresse | 22.873 | 2.914 | 0,1 | 0,0 |
| 4831 | Contributi alla ricerca in materia di energia | 460.179 | 223.150 | 1,2 | 0,6 |
| 4841 | Sostegno alla ricerca applicata per le attività estrattive | 1.816 | 1.545 | 0,0 | 0,0 |
| 4842 | Sostegno alla ricerca applicata | 2.072.135 | 697.251 | 5,4 | 1,9 |

Anche in questo caso emergono alcune evidenze di un certo interesse:

- tra le funzioni più “dinamiche” vi sono quelle che riguardano gli interventi nelle aree depresse: non tanto quelli a sostegno dell’accumulazione delle imprese manifatturiere quanto quelli per lo sviluppo economico e, anche se di dimensioni economiche più contenute, a favore del turismo, della agricoltura e della bonifica delle zone irrigue;
- è confermato anche in termini di dinamica il ruolo delle misure di sostegno del settore manifatturiero, della distribuzione commerciale e della ricerca (sia per il manifatturiero che in tema di energia);
- cresce soprattutto il volume di risorse destinate all’attività di regolazione e programmazione: nel settore agricolo (le funzioni-obiettivo Sostegno alla trasformazione e tutela dei prodotti; Documentazione e informazione sul settore agroalimentare; Programmazione regolazione e vigilanza delle pesca e caccia), per la programmazione nazionale (Attuazione e coordinamento della politica commerciale e di tutela del consumatore; Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale e per il commercio internazionale) in quello elettrico (Regolazione e vigilanza nel settore dell’elettricità) e nelle telecomunicazioni (Programmazione indirizzo e normativa per il settore; Regolazione e controllo di qualità per i servizi di telecomunicazione).

L’esame svolto sembra quindi indicare elementi di coerenza tra la gerarchia degli obiettivi e l’andamento delle spesa per funzioni obiettivo: viene infatti rafforzato l’impegno per il sostegno alle aree depresse e alla ricerca; si destinano maggiori risorse alle funzioni di regolazione e di controllo. Non muta, tuttavia, il peso dell’intervento finanziario per le imprese manifatturiere; e ciò nonostante la maggiore attenzione al mercato. L’attenzione alle procedure di accelerazione e semplificazione negli accessi alle normative agevolative (e l’allentamento del vincolo di bilancio imposto dagli obblighi comunitari) hanno consentito una accelerazione nei pagamenti. Da questo punto di vista, la riduzione degli impegni (ed il conseguente aumento dei residui di stanziamento) non indica la presenza di difficoltà permanenti nella gestione e/o nell’efficacia degli interventi, ma il passaggio di adeguamenti normativi imposti dal rispetto dei vincoli posti dalla U.E. per la tutela della concorrenza.

2. L’evoluzione della politica per i settori produttivi.

Come si diceva la politica seguita ha posto particolare attenzione all’alleggerimento dei vincoli burocratici, al completamento di un processo di revisione del ruolo dello Stato nell’economia e al consolidamento della concorrenza in settori centrali per lo sviluppo del paese. Nell’ultimo decennio con una crescente adozione di misure di privatizzazione delle imprese, di liberalizzazione dei mercati, la produzione pubblica è stata ridotta ed è diminuita la quota di bilancio pubblico assorbita dai servizi di pubblica utilità. L’insoddisfazione del ruolo svolto dallo Stato ha condotto ad una profonda ridefinizione delle funzioni di indirizzo e regolazione delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali. Un processo che, pur condizionato dai vincoli imposti dal processo di risanamento finanziario, ha caratterizzato fortemente l’impostazione delle politiche (e dei relativi risultati) per i comparti produttivi, per la concorrenza e la regolazione e per il riequilibrio territoriale.

2.1 Il ridisegno istituzionale e l’adeguamento normativo.

Il processo di semplificazione ed adeguamento alle esigenze del tessuto produttivo riguarda innanzi tutto l’ampio, ma spesso complesso, sistema di sostegno alle piccole e medie imprese. Riaffermato il rilievo che esse rivestono nell’ambito del rinnovamento imprenditoriale (in quanto flessibilità e agilità produttiva costituiscono strumenti essenziali per adattare, rapidamente, le caratteristiche della produzione ai progressi tecnologici e al cambiamento di gusti dei consumatori), il Governo ha ritenuto essenziale creare le opportunità necessarie ad incentivare gli imprenditori al rischio, sostenendo al contempo gli sforzi di innovazione

tecnologica ed organizzativa messi in atto dai medesimi. Sottolineata la rilevanza del rapporto ricerca-industria e le difficoltà di collegamento tra il sistema della ricerca e le piccole e medie imprese, si evidenzia sin da subito la necessità sia di stabilire un rapporto di collaborazione tra le diverse amministrazioni, sia di valutare, con la collaborazione delle regioni, la diffusione dell'innovazione tra le piccole imprese sul territorio: migliorare l'accesso alle risorse e alla legislazione vigente rende necessario un più efficace coordinamento degli enti preposti a tale compito (Enea, Cnr ecc.), onde evitare sovrapposizioni e realizzare sinergie.

Abbandonato il riferimento a leggi specifiche, si affronta il tema della costruzione di una nuova politica industriale per le PMI, ispirandosi all'obiettivo di creare un sistema in grado di garantirne la competitività e l'internazionalizzazione con l'adozione di norme di razionalizzazione e di semplificazione degli strumenti di incentivazione. Un ridisegno contenuto nel disegno di riforma Bassanini (legge 15 marzo 1997, n.59) e nel provvedimento Bersani (legge n. 266 del 1997).

Nel corso del 1998 e nei primi mesi del 1999, prende forma questa svolta negli assetti istituzionali della politica industriale. In attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 59, il d.lgs. n. 31 marzo 1998, n. 123 definisce le misure di razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese; parallelamente il d.lgs. n. 31 marzo 1998, n.112, in attuazione del capo I della medesima legge, trasferisce funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

Il decreto n.123 risponde all'esigenza di restituire razionalità e, quindi, possibilità di orientamento, all'intero apparato della politica di incentivazione. Senza riformare i singoli strumenti (le disposizioni relative alle spese ammissibili, alle tipologie di iniziativa, ai settori di attività), né entrare nel merito delle competenze, il provvedimento cerca di ricostruire una coerenza tra procedimenti di concessione degli aiuti (automatici, valutativi e negoziali) e modalità di erogazione delle agevolazioni, da un lato, e obiettivi dei provvedimenti e caratteristiche dei destinatari dall'altro³.

Con il d.lgs. n. 112 si provvede, invece, a definire in positivo le residue competenze statali in materia di industria rispetto all'attribuzione generale e ordinaria di tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. All'amministrazione centrale sono conservate, tra le altre, o piene competenze riferite a specifici strumenti della politica industriale nazionale⁴ o competenze generali riferite all'insieme degli strumenti di agevolazione⁵.

³ Sulla base delle indicazioni di legge, le Amministrazioni competenti dovranno determinare, per ciascuna normativa, la procedura applicabile e le relative modalità di erogazione nell'ambito di quelle individuate in via generale. Il d.lgs. n.123 del 1998 prevede che la procedura automatica si applichi qualora non risulti necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa. L'intervento è concesso quindi in misura percentuale, ovvero in misura fissa di ammontare predeterminato, sulle spese ammissibili sostenute, successivamente alla presentazione della domanda ovvero nel corso dell'esercizio precedente. "La procedura valutativa si applica a progetti o programmi organici e complessi da realizzare successivamente alla presentazione della domanda; sono tuttavia ammissibili, nei casi previsti dalle leggi vigenti, anche le spese sostenute nell'anno antecedente ovvero, nel caso di procedimento a graduatoria, a partire dal termine di chiusura del bando precedente". "La procedura negoziale si applica agli interventi di sviluppo territoriale o settoriale, anche se realizzati da una sola impresa o da un gruppo di imprese nell'ambito di forme della programmazione concertata".

⁴ Così, per esempio, per la gestione degli incentivi della legge n.46 del 1982 sull'innovazione e la ricerca applicata, per l'attuazione delle misure della legge n.44 del 1986 sull'imprenditoria giovanile e per le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e la gestione dei fondi per il sostegno alle esportazioni previsti dalla legge n. 227 del 1977.

⁵ In base all'articolo 18, comma 1, lettera n, rimane di competenza statale "la determinazione dei criteri generali per la concessione, per il controllo e per la revoca di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria....., la fissazione dei limiti massimi per l'accesso al credito agevolato alle imprese industriali, la determinazione dei tassi minimi d'interesse a carico dei beneficiari di credito agevolato". L'articolo 19 del d.lgs. n.112 del 1998 dispone che "...sono incluse fra le funzioni delegate alle regioni quelle inerenti la concessione di agevolazioni, ivi compresi quelli per le piccole e medie imprese, per le aree ricomprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, nonché quelli per singoli settori industriali ..., per il sostegno agli investimenti per impianti e acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della

Per quanto riguarda la politica per le aree depresse si mantiene la gestione della legge n.488 del 1992 nell'ambito della competenza statale, attribuendo al Ministro dell'industria d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni l'emanazione delle direttive per la concessione delle agevolazioni relative. All'Amministrazione centrale è, inoltre, conservato il compito di coordinamento delle intese istituzionali di programma, definite dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n.662, e dei connessi strumenti di programmazione negoziata destinati ad operare, in base alla delibera CIPE del 21 marzo 1997, anche al di fuori delle aree depresse.

Nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000 viene completamente definito il disegno di adeguamento macro istituzionale del nostro ordinamento. In coerenza con il decentramento, si è inoltre avviata anche la revisione organizzativa di organismi già operanti a scala nazionale.

E' il caso dell'ENEA, al cui riordino si procede agli inizi del 1999. L'ENEA potrà fornire, attraverso accordi di programma, supporto tecnico specialistico e organizzativo per lo svolgimento dei compiti in campo energetico (articolo 5 della legge n.10 del 1991) e in quelli definiti dal d.lgs. n.112 del 1998 (energia, ambiente e industria). Questa possibilità rappresenta un naturale completamento delle disposizioni che attribuiscono all'Ente compiti in termini di sostegno dei processi di innovazione del sistema produttivo (in particolare in rapporto alle piccole e medie imprese) e di trasferimento tecnologico e di applicazione di esperienze acquisite in campo energetico ed ambientale⁶.

Il Governo, in coerenza anche con quanto previsto nel Patto per il lavoro, ha puntato ad ampliare la spesa per l'attività di ricerca attraverso interventi che mirano:

- ad attivare gli organismi di coordinamento, programmazione e valutazione della politica nazionale della ricerca previsti dal d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204⁷;
- a razionalizzare il sistema pubblico della ricerca⁸;
- a sburocratizzare tutti gli strumenti a sostegno delle attività di ricerca, mirando a consentire un più agevole accesso ai finanziamenti pubblici, privilegiando forme associative tra imprese, enti di ricerca ed università.

Nel solco di questo processo di revisione degli istituti della politica industriale, possono essere collocati anche i provvedimenti che hanno riguardato la gestione del credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, emanato in attuazione dell'articolo 4, comma 4 e 11 della legge n. 59 del 1997), i servizi assicurativi al commercio estero (delibera CIPE del 6 giugno 1999) e il sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica (decreto legislativo emanato in attuazione di quanto previsto dagli articoli 11 e 18 della legge n. 59 del 1987).

Con il d.lgs. n.143 del 1998 si è innanzitutto riordinato l'insieme degli strumenti di sostegno alle esportazioni, modificando, inoltre, le strutture di gestione della Sace, trasferendo alla Simest la gestione delle leggi di incentivazione all'export prima affidate al Mediocredito Centrale, e ampliando le misure già previste per il sostegno degli investimenti italiani

commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per lo sviluppo dell'occupazione dei servizi reali alle industrie".

⁶ In definitiva, l'ENEA tende a trasformarsi in direzione di un'agenzia specializzata, destinata a collaborare principalmente (ma non esclusivamente) con la pubblica amministrazione centrale e locale. Questa trasformazione è resa evidente oltre che dalla specificazione delle funzioni anche dalle modalità di finanziamento.

⁷ "Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59". Per ciò che concerne gli organismi previsti dal d.lgs. n. 204 del 1998, il 25 febbraio 1999 sono stati nominati i componenti del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) e del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

⁸ Il riordino del sistema è stato portato a termine in attuazione dell'art. 11, comma 1, lett. d), della legge n.59 del 1997: in attuazione della relativa delega sono stati emanati, oltre al citato d.lgs. n. 204 del 1998, tre decreti legislativi concernenti il Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.), l'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.) e l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.).

all'estero⁹. Con la delibera CIPE del 6 giugno 1999 sono state quindi apportate ulteriori modifiche all'operatività della SACE, con un intento di ampliamento delle possibilità di accesso da parte delle PMI. Nella medesima direzione si è mossa la deliberazione del CIPE in materia di servizi assicurativi¹⁰.

Per quanto riguarda il comparto agricolo, il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 ha completamente trasferito alle Regioni le funzioni e i compiti svolti dal Ministero, relativi alle materie di "agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione". Esso ha disposto la soppressione degli enti e istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero e la messa in liquidazione dell'AGECONTROL S.p.A.. Questo decreto ha previsto che con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si provveda al trasferimento alle regioni dei beni e delle "risorse umane, strumentali ed organizzative", ivi compresi quelli del Corpo Forestale dello Stato, "non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale". Al MIPAF si prevedeva che restassero i compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale "in coerenza con quella comunitaria"; le funzioni di rappresentanza nelle sedi comunitarie ed internazionali; di disciplina e di coordinamento in numerose materie di rilevanza statale.

2.2 I provvedimenti per la rimozione dei vincoli amministrativi, finanziari e fiscali.

Sempre collegati alla legge n. 59 del 1997, sono gli interventi avviati nella legislatura per la semplificazione dei procedimenti amministrativi gravanti sulle imprese, che comportano costi per lo più fissi e quindi più elevati per le PMI.

Tale processo si è valso dell'istituzione dello strumento della legge annuale di semplificazione prevista dalla legge n. 59 del 1997, e realizzata per la prima volta con l'approvazione della legge n. 50 del 1999. Il provvedimento, con riferimento alle attività produttive, ha interessato un numero elevato di procedimenti disponendone la delegificazione e la semplificazione¹¹. Per accelerare l'operare delle amministrazioni pubbliche, la legge n.50 del 1999 ha esteso e potenziato la conferenza di servizi¹², introdotta dalla legge n.241 del 1990 come strumento per la rapida composizione di interessi particolarmente complessi fra amministrazioni ed altri soggetti pubblici.

Con il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, è stato regolato lo sportello unico, istituito con il d.lgs. n.112 del 1998, che risponde alla duplice funzione di semplificazione delle procedure e di informazione, consulenza e supporto alle imprese che intendano avviare un'attività industriale. La funzione di semplificazione delle procedure ha come obiettivo l'unificazione di tutti i

⁹ In particolare, il provvedimento ha modificato sostanzialmente la legge n. 100 del 1991, eliminando la limitazione dell'intervento agevolativo alle società miste (italiane ed estere). E' stata inoltre estesa la platea dei beneficiari, che comprende ora anche le imprese controllate da imprese italiane aventi stabile organizzazione in uno Stato dell'Unione Europea. E' stata poi introdotta la possibilità di concedere finanziamenti fino al 25% dell'impegno finanziario previsto; la quota di partecipazione è cresciuta al 25% del capitale, conservabile sino a un massimo di otto anni (eventualmente prorogabile): in precedenza la quota di partecipazione della finanziaria pubblica non poteva eccedere il 15% e l'intervento doveva risolversi entro 4 anni.

¹⁰ Con le nuove polizze si rende possibile assicurare rischi di: mancato rimborso di finanziamenti bancari per l'acquisto di materie prime e semilavorati necessari alla produzione dei beni destinati all'esportazione; mancato recupero dei costi di produzione o revoca di commessa (nel caso di fornitura per un cliente che rescinde il contratto, si rimborsano i costi vivi sostenuti); variazioni dei prezzi relativi in caso di accordi counter-trade. In molti paesi in via di sviluppo è comune il pagamento in natura: vengono, quindi, coperte eventuali variazioni di prezzo dei beni intervenute tra la firma del contratto e la scadenza dello stesso; investimenti all'estero (anche bancari se funzionali alle esportazioni); operazioni di finanza strutturate (project financing).

¹¹ La cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese, società consorzi ed altri enti non più operativi; la produzione e commercializzazione di prodotti alimentari, l'iscrizione all'albo degli spedizionieri, l'acquisto e la locazione di nuove macchine utensili o di produzione, l'installazione, trasformazione, ampliamento e manutenzione di impianti tecnologici.

¹² Il ricorso alla conferenza di servizi viene reso obbligatorio quando l'amministrazione responsabile del procedimento non ottenga entro 15 giorni le intese e gli assensi richiesti ad altre amministrazioni pubbliche.

procedimenti di autorizzazione necessari per la realizzazione, l'ampliamento, la riconversione di impianti produttivi in un solo procedimento, con il rilascio di un solo provvedimento da parte di un unico interlocutore in termini funzionali e di responsabilità e l'individuazione di tempi certi di conclusione del procedimento stesso. Per quanto riguarda la funzione informativa e di consulenza, è previsto l'accesso gratuito, anche in via telematica, all'archivio informatico predisposto dalla struttura dello sportello unico alle informazioni sulle procedure di autorizzazione.

Più di recente, il d.P.R. n. 161/2001 ha dettato disposizioni finalizzate all'introduzione dello sportello unico regionale per l'internazionalizzazione¹³ della attività produttive previsto dall'articolo 24 del d.lgs. n.143 del 1998. Come nel caso dello sportello unico, quello per l'internazionalizzazione non si limita ad assolvere a compiti informativi ma è adibito direttamente al rilascio degli atti finali. Allo sportello spetta la diffusione e l'accesso territoriale ai servizi finanziari, assicurativi, informativi e promozionali inerenti alle opportunità e agli strumenti di internazionalizzazione delle imprese; l'assistenza e l'orientamento ai mercati internazionali, l'informazione sugli adempimenti e sul rilascio di autorizzazioni all'esportazione, la presentazione delle domande per ottenere misure di sostegno¹⁴.

Misure per l'accesso al credito delle PMI. Con l'avvio della fase di risanamento della finanza pubblica e la riduzione dei tassi di interesse in linea con quanto è avvenuto negli altri paesi aderenti all'UEM, nella seconda parte del decennio il peso degli oneri finanziari per il finanziamento delle imprese si è ridotto in misura significativa. Un beneficio che tuttavia non elimina le difficoltà di accesso al credito per le imprese di minori dimensioni. Oltre al contributo che può attendersi da uno sviluppo del venture capital, legato allo sviluppo dei fondi chiusi, l'azione del governo ha puntato sull'intervento dei Confidi. Con la legge n.266 del 1997 si è proceduto alla riforma del fondo centrale di garanzia attribuendogli funzioni di controgaranzia o di co-garanzia dei Confidi¹⁵.

Misure per ridurre l'onere fiscale e contributivo sono state introdotte già a partire dalla riforma tributaria avviata nel 1997. La riforma ha interessato tutti i soggetti che svolgono attività economica e ha determinato una ricomposizione del gettito di notevole entità. I provvedimenti di riforma hanno previsto l'abolizione dei contributi (a carico di lavoratori e imprese) al servizio sanitario nazionale e di alcuni contributi minori, l'eliminazione dell'Ilor, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, della Iciap, di alcune altre concessioni e tasse minori. E' stata inoltre modificata la tassazione del reddito di impresa con l'introduzione della Dit (Dual Income Tax): il reddito di impresa veniva di fatto sottoposto a due diversi regimi con l'obiettivo di favorire il reinvestimento nell'impresa degli utili di esercizio¹⁶.

La perdita di gettito connessa alla revisione normativa doveva essere compensata attraverso l'introduzione di un nuovo tributo (l'IRAP), la rimodulazione delle aliquote Irpef, l'introduzione di una addizionale Irpef e la maggiore Irpeg dovuta all'aumento di base

¹³ La costituzione degli sportelli è demandata ad accordi da stipulare tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con l'eventuale partecipazione dell'ICE, della SIMEST, della SACE, della FINEST e di Sviluppo Italia.

¹⁴ Lo sportello provvede ad inoltrare ai soggetti competenti le domande presentate. I diversi soggetti sono tenuti a far pervenire gli atti autorizzativi o di consenso entro i termini fissati dalle rispettive normative o, in mancanza, non oltre i novanta giorni a decorrere dalla data di ricevimento.

¹⁵ La riforma del fondo gestito dal Mediocredito Centrale mira a ridefinire i compiti e a rinnovare i criteri della politica pubblica della garanzia, riconoscendo e valorizzando in quest'ambito il ruolo dei Confidi. Il fondo centrale oltre ad agire come garante diretto interviene come controgarante a favore dei Confidi coprendo fino al 90% del loro impegno verso banche.

¹⁶ Una prima quota pari al rendimento figurativo del nuovo capitale investito rispetto a quello presente nel 1996 viene tassata al 19%; una seconda costituita dal rendimento residuo viene invece tassata all'aliquota ordinaria del 37%.

imponibile indotta dalla diminuzione del costo del lavoro e dalla soppressione di alcuni tributi minori.

Per quanto riguardava la tassazione dell'attività economica tre erano i risultati attesi dalla riforma. Uno dei principali era la riduzione del costo del lavoro. La soppressione dei contributi sanitari sul costo del lavoro doveva determinare naturalmente effetti differenziati per settore, in funzione delle retribuzioni medie prevalenti e delle aliquote di fiscalizzazione fino ad allora vigenti¹⁷. La valutazione dell'impatto sul costo del lavoro deve essere condotta distinguendo le imprese che non avevano diritto alla fiscalizzazione e quelle industriali localizzate nel centro nord o nel sud del Paese (principali destinatari della fiscalizzazione). Proprio per ovviare a questo inconveniente, la normativa aveva previsto una specifica detrazione Irap che permettesse anche a queste imprese di trarre (in media) vantaggi in termini di costo del lavoro sin dal 1998.

Un secondo obiettivo riguardava la riduzione delle distorsioni in tema di fonti di finanziamento. La non neutralità del regime fiscale sulle scelte economiche dell'impresa si era certamente amplificata negli anni novanta con la considerevole crescita delle aliquote nominali sui redditi delle imprese societarie. La crescita delle aliquote (ben 17 punti percentuali tra il 1980 e il 1997), si poneva come fenomeno assolutamente isolato nel panorama comunitario, non solo in relazione ai livelli raggiunti, ma anche rispetto alla semplice direzione del mutamento¹⁸.

Nel corso del 1999 e nel 2000 si è nuovamente intervenuti sul carico fiscale delle imprese. Un primo provvedimento ha esteso il meccanismo di sostegno degli investimenti introdotto con la "Dit"¹⁹. Con la finanziaria per il 2001, infine, l'aliquota massima Irpeg viene ridotta al 36% e viene eliminata la soglia minima di tassazione del 27% prevista nel caso di applicazione della Dit.

Agli interventi di carattere strutturale devono aggiungersi alcuni interventi a carattere temporaneo. Destinato a ridurre il carico fiscale sulle imprese ed indurre un riequilibrio delle strutture di finanziamento è l'intervento volto ad incentivare gli investimenti finanziati, attraverso l'incremento di capitale proprio previsto con l'art. 2 ("Modifiche alla disciplina dei redditi di impresa") della legge n. 342 del 2000 (collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica per il 2000)²⁰.

¹⁷ L'aliquota nominale massima dei contributi aboliti (cioè quella gravante sulle retribuzioni inferiori ai 40 milioni e per le attività per le quali non è prevista fiscalizzazione) era del 11,46%. Nel confronto con un prelievo all'11,46%, il vantaggio lordo della diminuzione del costo del lavoro era (in termini di retribuzione) di circa 5,4 punti percentuali. Il beneficio del nuovo sistema doveva manifestarsi nei casi di aliquote contributive in origine superiori al 6,1%.

¹⁸ L'incentivo fiscale accordato all'indebitamento con il sistema della corporation tax è direttamente proporzionale al livello dell'aliquota legale. La deducibilità degli interessi passivi dalla definizione del reddito imponibile aveva dunque alterato notevolmente la struttura finanziaria ottimale, determinando una continua crescita del leverage a fini elusivi e minando lo stesso sviluppo dei mercati di borsa. Con la legislazione 1997, ad aliquota combinata Irpeg+Ilor al 53,2%, un indebitamento bancario al 10% costava effettivamente all'impresa che evidenziava "capienza" solo il 4,7%. Con l'introduzione della riforma lo scudo fiscale, e dunque l'incentivo a scegliere o sovradimensionare l'esposizione debitoria, doveva ridursi notevolmente. Considerando simultaneamente l'Irpeg e il meccanismo messo in moto dalla Dual Income Tax si poteva ipotizzare un'aliquota media del 32% e dunque un costo effettivo pari al 6,8%. Considerando inoltre che gli interessi passivi non più deducibili dalla base Irap, e dunque gravati di un'aliquota ulteriore del 4,25%, il costo reale del finanziamento in debito sarebbe cresciuto al 7,2%.

¹⁹ La legge n.133 del 1999 ha conferito delega al Governo per un intervento di natura automatica a sostegno delle imprese che prevedano investimenti finanziati con apporti di capitale proprio. La legge delega ha trovato attuazione con il d.lgs. n. 9 del 2000 che introduce un coefficiente moltiplicativo nel calcolo della quota degli incrementi di capitale, sulla cui remunerazione ordinaria (fissata al 7%) si applica l'aliquota ridotta del 19%. Il coefficiente è pari a 1,2 nel 2000, per salire a 1,4 negli anni successivi. Inoltre, è previsto che per le persone fisiche l'agevolazione venga calcolata sullo stock di capitale e non più sui soli incrementi del capitale rispetto alla chiusura dell'esercizio in corso al 30 settembre 1996.

²⁰Viene così sottoposto alla tassazione agevolata (con l'aliquota del 19% in luogo del 37%) un valore pari al minore tra il volume degli investimenti in beni strumentali nuovi (al netto di ammortamenti e dismissioni) e il valore dell'incremento del capitale (inteso come apporto di fondi e accantonamento degli utili). L'agevolazione è aggiuntiva rispetto alla Dit ordinaria e non prevede il vincolo dell'aliquota effettiva minima del 27%. Per l'impresa, il risparmio

Alla riduzione dell'onere contributivo è diretto il credito di imposta per le imprese operanti nei territori dell'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2052/88 introdotto con la finanziaria per il 2000. L'incentivo per ogni nuovo lavoratore assunto a tempo indeterminato nel triennio 2000-2002, è stato rivisto ed esteso con la finanziaria per il 2001²¹.

2.3 Le politiche di liberalizzazione e regolazione.

Il settore dei servizi di pubblica utilità è stato segnato nel corso degli anni Novanta da un ampio processo di riforma degli assetti di mercato e di regolazione. Si è passati da una situazione caratterizzata dal prevalere della produzione pubblica dei servizi, da una politica tariffaria disomogenea, da vincoli di bilancio morbidi per i gestori in deficit, a una situazione profondamente mutata: trasformazione di alcuni dei principali soggetti erogatori in società per azioni e loro privatizzazione, almeno parziale; costituzione di autorità indipendenti di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni; avvio, anche nei servizi privi di authorities, di una regolamentazione tariffaria di tipo price cap da parte del CIPE e dei ministeri competenti con l'obiettivo di stimolare guadagni di efficienza e di trasferirli a vantaggio dei consumatori²²; rafforzamento dei vincoli di bilancio per gli operatori in deficit; regolazione delle condizioni di accesso alle reti volta a consentire il rafforzamento della concorrenza "nel" mercato a monte e a valle dei segmenti di monopolio naturale; ricorso a procedure di affidamento tramite gara che consentono la concorrenza "per" il mercato nell'assegnazione delle licenze nel settore delle telecomunicazioni e, in prospettiva, in altri settori come i trasporti ferroviari regionali e i servizi pubblici locali. Passi importanti devono ancora essere effettuati sulla strada della liberalizzazione e regolazione dei mercati, ma il processo appare ormai avviato.

Il settore elettrico. A partire dal 1999 è stato ridefinito il regime normativo e la struttura del settore elettrico. Le modifiche introdotte con il d.lgs. n.79 del 1999 di attuazione della normativa comunitaria prevedono la riduzione della capacità di generazione dell'ENEL: questa dovrà cedere 15 GW di generazione elettrica attribuiti a tre Società di generazione - Eurogen, Elettrogen e Interpower - che saranno vendute ad investitori privati²³. La gestione della rete di trasmissione nazionale è attribuita al Gestore della rete di trasmissione nazionale - una S.p.A. controllata dal Tesoro - che ha iniziato ad operare nell'aprile 2000. Su di essa, incorporata dall'ENEL e rimasta in mano pubblica, la Sezione enti della Corte ha disposto la continuazione del controllo, ai fini del referto al Parlamento, in attuazione dei principi affermati nella n. 466 del 1993 della Corte dei conti. I rapporti tra il Gestore e le Società che possiedono la rete (la maggiore delle quali è TERNA, una società sussidiaria completamente posseduta dall'ENEL)

fiscale può dunque essere compreso tra un minimo di 8 punti percentuali (nel caso l'aliquota effettiva fosse già al 27%) e un massimo di 18 punti (nel caso l'impresa non usufruisse della Dit).

²¹ Per i datori di lavoro che incrementano la base occupazionale assumendo tra il 1 ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 nuovi dipendenti a tempo indeterminato, anche a tempo parziale rispetto alla media degli occupati nel periodo 1 ottobre 1999 30 settembre 2000 è destinato un credito di imposta di 800.000 lire mese per un triennio. I nuovi dipendenti devono avere età superiore ai 25 anni e non aver svolto attività dipendente a tempo indeterminato da almeno due anni. Il contributo si applica all'intero territorio nazionale. Per le nuove assunzioni nelle aree depresse il beneficio viene incrementato di 400.000 lire.

²² Si tratta di una metodologia che punta a ricostituire un regime di prezzo parametrico per l'impresa, analogo per quanto possibile a quel che si avrebbe in un mercato concorrenziale, così da scremare la rendita del monopolista a favore dei consumatori e da spingere l'impresa a guadagnare efficienza e a ridurre i costi (si usa dire che il price cap è uno schema di incentivazione "ad alto potenziale"). Inoltre, il price cap lascia all'impresa rilevanti margini di flessibilità nella sua politica di prezzo: in relazione all'esigenza di aderire all'evoluzione della domanda di mercato, un'impresa multiprodotto può adottare l'articolazione tariffaria preferita, purché la media ponderata si collochi entro il cap definito dal regolatore.

²³ Il Governo ha stabilito che non più del 30% del capitale dell'acquirente (sia una singola impresa che un consorzio) può essere controllato dallo Stato.

sono soggetti a una apposita regolazione. Definito anche il percorso di liberalizzazione dal lato della domanda: tutti i consumatori finali ed i consorzi che abbiano un consumo annuale minimo di 20 GWh (circa il 35% della domanda totale italiana) potranno scegliere il proprio fornitore. Il cosiddetto "Acquirente Unico" effettuerà, invece, gli acquisti per conto dei consumatori più piccoli (definiti "non idonei") assicurando loro il prezzo concorrenziale più basso possibile. In un secondo momento la liberalizzazione verrà, comunque, estesa anche ai consumatori minori, sia individualmente che raggruppati in consorzi: dal 1° gennaio 2002, il limite minimo di consumo annuale per poter scegliere il proprio fornitore sarà abbassato a 9 GWh e, dopo la vendita dei 15.000 MW dell'ENEL, il limite per i consumatori finali sarà fissato in 0,1 GWh, corrispondenti ad una apertura del mercato pari al 70%. Finché l'Acquirente Unico non diverrà operativo, i distributori continueranno ad acquistare l'elettricità dalle società di generazione.

Nel settore elettrico il price cap è stato applicato dall'Autorità dell'energia elettrica e del gas (Aeeg) sia alla tariffa utenti che a quella di vettoriamento (trasporto ad alta tensione).

La regolazione della tariffa all'utenza finale è finalizzata, oltre che a garantire la tariffa unica sul territorio nazionale scelta dal decreto legislativo di recepimento della direttiva UE, soprattutto a evitare che le imprese di distribuzione sfruttino il loro potere di monopolio locale a danno dei consumatori²⁴.

La tariffa di vettoriamento sottopone a regolazione il segmento di mercato subito a monte, con effetti positivi sulla tariffa all'utenza finale ma anche con l'obiettivo di evitare che l'Enel pratichi tariffe di accesso alla rete di trasporto ad alta tensione che mettano fuori mercato le imprese concorrenti nella generazione di energia elettrica, il segmento di mercato su cui più accentuato appare il processo di liberalizzazione in atto.

Le tre componenti della tariffa di vettoriamento – corrispettivi per la potenza impegnata, corrispettivi per l'uso del sistema e corrispettivi di copertura delle perdite sulla rete – sono regolate dall'Aeeg in modo da risultare orientate ai costi di produzione del servizio di trasporto, evitando discriminazioni a sfavore dei concorrenti di Enel²⁵.

A sua volta, la tariffa utenti è la risultante di tre distinte componenti, prezzo di generazione, oneri di sistema e tariffa di distribuzione e fornitura (tariffa base). Solo quest'ultima componente è sottoposta a un regime di price cap. Il prezzo di generazione si forma liberamente sul mercato e il suo riversamento in tariffa finale è regolato da un meccanismo di indicizzazione simmetrico – in aumento e in diminuzione – che ne consente un aggiornamento a scadenza bimestrale, qualora si verifichi una variazione superiore al 2% nel prezzo di un paniere di combustibili fossili sui mercati internazionali. Gli oneri di sistema sono stabiliti dall'Aeeg e si articolano al momento in quattro tipologie: il rimborso all'Enel di oneri straordinari, i costi per la produzione di energia con nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilate, la perequazione dei contributi sostitutivi dei regimi tariffari speciali, il finanziamento dell'attività di ricerca²⁶.

²⁴ Il decreto legislativo di recepimento della direttiva UE di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica prevede che solo gli utenti sopra una certa soglia di consumo sono "clienti idonei", che contrattano cioè in prima persona prezzo e condizioni di fornitura con le imprese di generazione e vendita (all'Enel è stato inoltre imposto un tetto antitrust sull'attività di generazione, tetto che si ridurrà progressivamente al 50% del mercato nei prossimi anni); gli altri utenti, e in particolare le famiglie, restano "clienti vincolati" a fornirsi presso il proprio distributore locale e quindi si pone per loro il problema di una regolazione della tariffa e delle condizioni di fornitura del servizio.

²⁵ Le prime due componenti sono sottoposte a price cap (delibera dell'Autorità n. 13 del 1999) per stimolare riduzioni prospettiche dei costi e della tariffa e quindi rafforzare gli effetti di apertura del mercato alla concorrenza e di riduzione della tariffa finale all'utenza.

²⁶ In prospettiva l'Aeeg sta studiando una riforma della struttura della tariffa all'utenza finale che consenta di razionalizzare la tutela dei cittadini in particolare situazione di bisogno, attraverso la ristrutturazione dell'articolazione tariffaria per potenza impegnata e consumi e l'introduzione di una sola fascia sociale cui gli utenti accedono in base all'indicatore di situazione economica (Ise).