

4. Indicatori di prodotto e di risultato. Considerazioni conclusive.

Va preliminarmente notato che nei documenti comunitari, l’agricoltura non è prevista nell’elenco dei settori ai quali applicare indicatori per valutare il rendimento e l’efficienza dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche ai cittadini.

D’altra parte ci si può sforzare di spiegare le ragioni che rendono molto difficile, per non dire impossibile, allo stato, individuare indicatori sia di prodotto che di risultato riferiti al Ministero delle politiche agricole e forestali. Prima di valutare le carenze e i ritardi di questa Amministrazione, che costituiscono le cause più immediate delle difficoltà annunciate, è indispensabile – e in certa misura doveroso – richiamare la profonda trasformazione (più volte evocata in questa e nella precedente Relazione) subita in circa trent’anni dal MiPAF, trasformazione che senza esitare si può definire genetica, perché si è passati da un centro con funzioni di intervento diretto ed operativo (e rilevante in termini di spesa) ad una struttura di programmazione (sempre meno, per il trasferimento delle funzioni in materia agricola alle Regioni che hanno acquisito una competenza esclusiva) e soprattutto di coordinamento e regolazione.

Se si vogliono evidenziare indicatori riferiti allo sviluppo nel settore agricoltura e foreste (e non all’attività specifica del Ministero) si dovrebbe correttamente considerare l’azione svolta da tutti “gli attori” ed in primo luogo le Regioni.

Non a caso, infatti, nel primo tentativo compiuto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo attraverso una tabella di indicatori costruita sulle funzioni obiettivo si è fatto riferimento, sotto il profilo delle risorse finanziarie, non solo al bilancio dello Stato ma anche agli apporti delle Regioni e di altri enti ed organismi.

Né si può passare sotto silenzio la scarsa attenzione prestata dal Governo (sarebbe più corretto dire dai Governi che si sono succeduti in questi ultimi anni) al settore agricolo. Una testimonianza in tal senso è data dal D.p.e.f. 2002–2006⁴, che per gli interventi per lo sviluppo produttivo riporta questi dati:

⁴ Vedi Camera dei deputati Doc. LVII, n. 1/II, pag. 55

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1997–2000 (in mld di lire):

	1997	1998	1999	2000
Totale	10.255	9.258	12.457	16.041
Agricoltura	-	25 (0.4%)	37 (0.4%)	83 (0.6%)

Impegni per obiettivo:

	1997	1998	1999	2000
Totale	9.390	11.431	14.353	10.548
Agricoltura	-	12 (0.2%)	30 (0.3%)	49 (0.8%)

Erogazioni per obiettivo:

	1997	1998	1999	2000
Totale	9.544	11.110	8.594	8.904
Agricoltura	11 (0.1%)	15(0.2%)	33 (0.6%)	38 (0.6%)

Considerando i valori, espressi in percentuale, che si riferiscono all'agricoltura, essi confermano quanto prima detto. Diversa la considerazione da parte delle Regioni che hanno destinato ad agricoltura e pesca il 23% degli stanziamenti, che costituisce la quota più elevata rispetto agli altri settori economici⁵. Quest'ultimo dato conforta l'affermazione fatta prima circa la necessità, nell'identificare, nella loro dinamica, gli indicatori, di prendere in considerazione l'apporto delle Regioni.

Tornando ai mutamenti subiti dal Ministero (non si dimentichi che a seguito del referendum abrogativo della legge costitutiva esso era stato addirittura soppresso) non si può non sottolineare il processo di scomposizione e ricomposizione a cui sono state sottoposte le strutture nel quale esso si articolava. E' presumibile che ciò abbia influito negativamente sull'attività volta ad organizzare - per quanto qui interessa - un sano controllo di gestione, basato su precisi parametri ed obiettivi strategici. Né si può trascurare che le difficoltà derivanti dai frequenti mutamenti nell'organizzazione si sono incrociate con quelle indotte dalle profonde modifiche della normativa in materia economico finanziaria, come emerge, del resto, da quanto dichiarato da alcune strutture del Ministero.

Già prima si è rilevato che la diversa articolazione in due Dipartimenti e cinque Direzioni generali e la conseguente diversa ripartizione in Centri di responsabilità, mentre resta ancora invariata l'impostazione dei C.d.r. seguita, ancora nel bilancio 2001, dalla R.G.S., rende difficile analizzare compiutamente l'attività svolta, anche in termini economico-finanziari, dai vari C.d.r.

⁵ doc. ult. Cit. pag. 71

Sono frequenti, infatti, gli accavallamenti di competenze e ciò non può non influire anche sull'attribuzione alle u.p.b. (“traslocate” in altri C.d.r.) delle funzioni obiettivo.

Per valutare appieno le ragioni dell’azione svolta (sarebbe più corretto dire non svolta) dal MiPAF, oltre alle considerazioni fatte può essere utile ricordare quanto esposto in uno studio elaborato dal governo sul controllo di gestione⁶ e su gli indicatori di risultato, e nella Direttiva del Presidente del Consiglio per il 2002; entrambi questi documenti, del resto non fanno che richiedere la corretta applicazione del d.lgs. n. 286 del 1999.

Nel Manuale si afferma l'esigenza che nei documenti programmatici si individuino, nell'ambito della programmazione strategica, i macro-obiettivi e che gli obiettivi delle singole strutture debbano avere determinate caratteristiche. Essi devono essere: chiari, misurabili, coerenti con gli indirizzi strategici, raggiungibili, condivisi, orientati al miglioramento, armonici con le risorse disponibili e rivedibili.

La Direttiva della Presidenza del Consiglio, in termini più sintetici indica la necessità che la definizione degli obiettivi sia coerente con i seguenti tre principi: significatività, misurabilità, diretta controllabilità, nonché l'esigenza di un meccanismo di monitoraggio, basato su indicatori misurabili e quanto più possibili oggettivi e di un sistema di valutazione dei dirigenti.

Orbene, dall'esposizione precedente appare in tutta evidenza che i documenti di programmazione generale non si occupano dell'agricoltura (la relazione previsionale) o contengono scarsissimi riferimenti al settore primario (il D.p.e.f.), anche se va ricordato che è stato elaborato un Documento programmatico *ad hoc*; le Direttive del ministro solo di recente hanno assunto una forma più ordinata e precettiva, ma non fanno riferimento a precisi indicatori.

Il Servizio di controllo interno (SECIN), che pure è stato istituito, solo in questa legislatura ha ricevuto una migliore sistemazione, ma non è dato conoscerne l'attività, perché, nonostante ripetute richieste da parte della Corte dei conti non ha ritenuto di inviarla, privando la Corte di uno strumento essenziale per un più completo controllo sulla gestione del Ministero.

Questo rifiuto appare ancor più sorprendente perché contrasta con la collaborazione e la disponibilità dimostrata dai dirigenti e dal personale del Ministero.

Non è stato ancora predisposto – allo stato attuale delle conoscenze – il sistema di valutazione dei dirigenti, strumento essenziale per un compiuto giudizio sul raggiungimento degli obiettivi e sul processo attraverso il quale si è pervenuti ai risultati (necessario, peraltro, ai fini retributivi).

⁶ V. *Manuale operativo per il controllo di gestione*, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, novembre 2001.

D'altra parte la stessa apposita struttura interna del MiPAF ha dichiarato che non è stato possibile elaborare indicatori di prodotto e di risultato.

Di fronte a questa situazione fortemente carente si confermano le difficoltà di evidenziare indicatori corretti, che è auspicabile possano essere formulati in un futuro prossimo per consentire una compiuta analisi dell'attività del MiPAF.

Per questo Ministero, data la scarsa significatività in termini finanziari, si può tentare di individuare alcuni indicatori di prodotto (e in alcuni casi anche di risultato) con riferimento alla concreta attività svolta in stretta connessione con l'evoluzione del settore agricolo e per quegli aspetti legati ad un servizio reso.

Tra questi indicatori si potrebbero citare: l'andamento della bilancia agro-alimentare; l'occupazione e il suo miglioramento qualitativo (con particolare riferimento a quella giovanile e femminile); l'aumento delle superfici ad agricoltura biologica; la tutela ambientale (soprattutto in relazione ai parchi e alle aree protette); l'attività ispettiva e sanzionatoria riferita alla sicurezza, ma anche al controllo del territorio; la ricerca.

In questa relazione ci si sforzerà di fornire alcuni elementi, con tutte le riserve prima esposte.

Partendo dall'interscambio commerciale di prodotti agricoli (e della pesca) nel 2001, si constata, come si è anticipato all'inizio, una riduzione del *deficit*, con una contrazione dell'1.9%, dovuto ad un contenuto aumento delle importazioni e una crescita sostenuta delle esportazioni. Si tratta di un'importante ripresa del *trend* positivo degli anni '90 rispetto alla battuta d'arresto del 2000 (che aveva registrato una più forte crescita delle importazioni sulle esportazioni).

L'interscambio commerciale costituisce certamente un indicatore importante nella valutazione dell'azione dei poteri pubblici – e per quanto qui ci riguarda del MiPAF – perché l'aumento delle esportazioni e l'eliminazione del deficit agro-alimentare stanno a significare il successo delle iniziative volte a migliorare la qualità dei prodotti e la promozione degli stessi sui mercati internazionali e, più a monte, l'incidenza nelle decisioni in sede comunitaria per una maggiore tutela della produzione agricola italiana.

Per quanto riguarda l'occupazione, nel 2001 vi è stato un aumento (+0.8%) contenuto, ma significativo, specie se si considera il *trend* negativo degli ultimi 10 anni e si guarda alla composizione: +2.4% di lavoratori dipendenti e la consistente presenza di manodopera extracomunitaria (nel 2000: +11%), nonché l'importante componente femminile (+31%, con valori più elevati nel Sud e nel lavoro dipendente: 40% sul totale dei dipendenti).

La qualità dell'occupazione dipende anche dalla formazione e informazione dei lavoratori. Si ricorda che nel periodo 1994-1999 sono state promosse complessivamente 141.000 azioni di tipo formativo che hanno interessato 2,4 milioni di destinatari.

Anche nell'istruzione si sono registrati progressi, sia nel numero di laureati che di diplomati e di detentori di un titolo di licenza elementare.

Un risultato concreto, dovuto all'azione svolta dalla Direzione generale Politiche strutturali e sviluppo rurale", è costituito dalla possibilità, ottenuta in sede comunitaria, di fruire degli incentivi per il primo insediamento anche ai giovani agricoltori che non avevano potuto accedervi negli anni 1999-2001.

Un segnale positivo ai fini dell'aumento dell'occupazione, specie nel Mezzogiorno, è dovuto al grande sviluppo dell'agriturismo.

Anche per l'agricoltura biologica non è possibile stabilire un collegamento con i profili finanziari, ma un risultato concreto si può registrare con un incremento nel 2000 rispetto al 1999 (mancano i dati aggiornati al 2001) del 10% di aziende e del 9% di superfici coltivate; va rilevato che l'Italia si colloca, nei paesi dell'Unione europea, al primo posto con il 38% delle aziende e il 27,5% di ettari sul totale dell'Unione.

Nella tutela ambientale si è realizzato un risultato importante con il forte incremento, tra il 1993 e il 2000, delle aree protette e dei parchi nazionali (rispettivamente da 445 a 669 – con un aumento del 32% - e da 17 a 21). In questo campo, pur con le dovereose riserve di ordine metodologico – perché non sono prese in considerazione le risorse di altra provenienza, in particolare regionali, ma solo quelle del MiPAF – si può indicare l'andamento delle risorse destinate alla pertinente funzione obiettivo 5.4.1.5 (Tutela dei parchi e delle aree naturali) che sono passate dai 30,6 mld di impegni effettivi del 1999 agli 88,3 del 2000 e 106,7 del 2001.

A queste risorse vanno aggiunti i 79 mld del 1999, i 171,3 del 2000 e i 106 del 2001 di impegni totali della F.O. 5.4.1.1 (tutela e conservazione della fauna e della flora); i 28,5 mld del 1999, i 115 del 2000 e lo 0,535 del 2001 della F.O. 5.4.1.2. (tutela dei beni ambientali e paesaggistici). Incrociando i dati finanziari con l'aumento delle aree protette e con la forte presenza in essi di attività agricola estensiva (18% della superficie agricola nazionale), forestale e di acquacoltura, nonché con la riduzione dell'uso dei fertilizzanti chimici, si può intravedere l'inizio di una tendenza virtuosa (in aderenza anche ai dettami della nuova PAC e agli indirizzi internazionali sulla biodiversità) e un primo risultato.

Connesso con la tutela ambientale, pur rientrando in una funzione di polizia, è l'"attività di controllo del territorio" che fa capo alla F.O. 3.1.1.1, alla quale sono stati destinati nel triennio, 1999-2001, rispettivamente 109 mld, 229,5 e 273,7 di impegni effettivi (cui, peraltro,

corrispondono pagamenti totali quasi per lo stesso ammontare). L'intersecarsi tra tutela ambientale - cui si affianca la sicurezza alimentare – e ordine pubblico trova riscontro nella varietà degli interventi, illustrati in precedenza nell'esame dei vari centri di responsabilità: controlli del territorio e delle persone, illeciti, comunicazioni di notizie di reato, sequestri, perquisizioni, arresti, sanzioni notificate, interventi sugli incendi, con velivoli e a terra, partecipazione ai controlli per la repressione delle frodi e per la tutela delle specie selvatiche.

Al crescente impegno finanziario prima evidenziato corrisponde una diminuzione nel 2001 - rispetto al 2000 – del numero di interventi e delle ore di volo per lo spegnimento degli incendi. In proposito va, peraltro, osservato che sono in corso procedure per l'acquisto di nuovi elicotteri. Restano, comunque, un'importante attività svolta e risultati apprezzabili sia a tutela dell'ambiente che della salute.

In connessione con quest'ultimo aspetto va valutato il possibile indicatore di risultato sulla sicurezza alimentare e conseguente tutela di prodotti e della salute, che si traduce in ispezioni ed attività sanzionatorie (queste ultime come indicatori di prodotto). Ancora una volta va richiamata l'esigenza di cautela nell'incrocio tra dati finanziari e attività e risultati raggiunti. In questo settore, come si è appena visto, insistono anche altre strutture (non solo il CFS, appena esaminato, ma anche un nucleo di carabinieri distaccati presso il Ministero). Nonostante i tentativi fatti di disaggregazione (per poi riaggregarli) le risorse finanziarie dedicate dagli altri soggetti “implicati” in queste attività, ciò non è stato possibile per esplicita dichiarazione dei diretti interessati. Si può soltanto considerare la F.O. che fa capo all'Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF) 4.2.1.7 (Regolamentazione, vigilanza, repressione frodi) alla quale nel triennio sono stati destinati rispettivamente impegni effettivi per 65,6, 60,8 e 82,5 mld.

Riferito a questa struttura si può dire che l'indicatore di prodotto si è innalzato perché si registra rispetto agli anni precedenti un numero maggiore di ispezioni, di ditte controllate, di analisi di laboratorio effettuate, di provvedimenti ingiuntivi, di notizie di reato inoltrate, di sequestri e di ordinanze, mentre sono diminuite le infrazioni. Si tratta di dati certamente positivi in termini di prodotto, ma appare problematico valutare il risultato in termini di maggiore tutela, al quale si può pervenire deduttivamente.

Per quanto riguarda la ricerca va fatta una considerazione analoga a quella relativa alla tutela ambientale. Anche in questo campo vi è la presenza delle Regioni, anche se, per l'unico dato disponibile, quello relativo al 2000 fornito dall'INEA, se ne ricava, come già evidenziato, una loro scarsa attenzione (132 mld che, raffrontati al valore della produzione, costituisce lo 0,16%) e di altri soggetti (tra i quali specie il MURST ed il CNR). Il riferimento alla sola F.O. 4.8.2.1 risulta, quindi, circoscritto. Gli impegni effettivi sono stati nel triennio rispettivamente

179,1, 106,6 e 203,6 mld. Data l’importanza strategica di questa attività appaiono insufficienti le risorse ad essa assegnate. Né è possibile, allo stato, evidenziare indicatori di risultato, per quelli di prodotto si può ipotizzare la ripartizione dei contributi ai diversi Istituti sperimentali ed ai vari progetti.

Volendo formulare una conclusione di carattere generale si può affermare che, in questa complessa fase di transizione, il Ministero ha realizzato in gran parte gli obiettivi generali che gli sono stati assegnati, pur permanendo alcuni aspetti negativi quali l’accumulo, ormai cronico, di residui passivi e la scarsa velocità di gestione della spesa, elemento questo negativo soprattutto per quella in conto capitale.

PAGINA BIANCA

Ministero delle attività produttive
(ex Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato)

1. Sintesi e conclusioni.

2. Il quadro programmatico: 2.1 *Il quadro programmatico di riferimento per il 2001.* 2.2 *Il quadro programmatico per il 2002.*

3. Le principali modifiche del quadro normativo: 3.1 *L’attuazione delle nuove misure introdotte con la finanziaria 2001.* 3.2 *Primi elementi sulla gestione decentrata del sistema agevolativo. Nuovi temi di confronto sulle competenze in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione;* 3.3 *Gli interventi per la regolazione e la concorrenza nel settore elettrico e del gas.*

4. Aspetti finanziari della gestione: 4.1 *Dati complessivi;* 4.2 *La classificazione delle spese per Centri di responsabilità.*

5. Analisi per funzioni-obiettivo: 5.1 *Affari generali e commerciali (f.o.4.1.1);* 5.2 *Combustibili ed energia (f.o.4.3):* 5.2.1 *Petrolio e gas naturale (f.o. 4.3.2);* 5.2.2 *Combustibili nucleari (f.o. 4.3.3);* 5.2.3 *Elettricità (f.o. 4.3.5);* 5.2.4 *Indicatori di risultato e di performance nel settore dell’energia e del gas;* 5.3 *Attività estrattive manifatturiere ed edilizie (f.o.4.4):* 5.3.1 *Attività estrattive riguardanti risorse minerali (f.o.4.4.1);* 5.3.2 *Attività manifatturiera (f.o.4.4.2):* 5.3.2.1 *Pianificazione, regolazione e vigilanza all’industria manifatturiera (f.o.4.4.2.1);* 5.3.2.2 *Sostegno alle imprese manifatturiere e sostegno alle imprese nelle aree depresse (f.o.4.4.2.2-f.o. 4.4.2.3);* 5.3.2.3 *Alcuni indicatori di risultato degli interventi per il sostegno finanziario alle imprese industriali;* 5.4 *Altri settori industriali (f.o. 4.7):* 5.4.1 *Gli interventi per il sostegno finanziario al commercio e le principali attività e misure di sostegno finanziario al turismo;* 5.4.2 *Alcuni indicatori relativi alla modifica strutturale e alla performance del settore del commercio;* 5.5 *Ricerca e sviluppo per affari economici (f.o.4.8):* 5.5.1 *Gli interventi per il sostegno finanziario alla ricerca: alcuni dati sull’attività nell’ultimo triennio;* 5.5.2 *Indicatori di performance dell’attività di ricerca.*

6. Organizzazione.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO***ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):***

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.4.1.5 - Ricerca mineraria di base	582	1.184	562	521	520	764	164	337
4.1.1.1 - Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale	10.800	12.989	1.198	10.254	9.891	10.810	2.756	659
4.1.1.2 - Promozione e sostegno al settore del commercio	33.138	33.889	31.602	32.965	32.953	32.882	593	652
4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprietà industriale e dei diritti d'autore	172.527	193.837	4.107	158.885	157.345	157.541	24.898	22.121
4.1.1.4 - Regolamentazione e vigilanza del settore	1.684	1.888	72	1.564	1.556	1.557	353	153
4.2.1.2 - Incentivi alla produzione agricola	8.278	6.178	6.178	8.236	7.562	5.933	13.583	279
4.3.2.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza petrolio e gas naturale	10.142	25.658	17.673	9.823	9.549	23.902	21.425	2.111
4.3.2.2 - Incentivazione per l'industria petrolifera	0	0		0	0	0	0	0
4.3.3.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare	2.536	2.882	78	2.504	2.501	2.645	507	78
4.3.5.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno all'industria fornitrice di energia	9.398	23.398	16.693	9.187	8.967	22.370	19.804	1.895
4.3.5.2 - Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica	1.479	1.611	45	1.309	1.309	1.231	395	190
4.3.6.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico	9.155	23.147	16.692	8.950	8.941	22.274	19.611	1.894
4.4.1.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore minerario	122.785	94.633	86.700	121.849	112.079	89.563	191.653	4.487
4.4.2.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza all'industria manifatturiera	25.882	33.648	18.227	25.122	24.835	29.542	9.518	932
4.4.2.2 - Sostegno alle imprese manifatturiere	2.054.492	1.613.736	1.588.838	2.038.593	1.868.449	1.517.942	2.970.789	71.567
4.4.2.3 - Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse	2.697.776	2.020.663	1.978.399	2.682.859	2.468.434	1.926.929	4.380.240	91.071
4.7.1.1 - Regolamentazione e vigilanza del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; controllo dei prezzi	2.673	3.355	428	2.480	2.301	2.524	1.057	226
4.7.1.2 - Sostegno alle attività di distribuzione commerciale	244.349	184.088	179.731	242.999	223.215	175.953	394.805	8.366
4.7.1.3 - Sostegno alle attività di distribuzione commerciale nelle aree depresse	871.507	651.387	648.754	867.053	796.250	625.148	1.426.701	29.484
4.7.3.1 - Indirizzo e promozione della attività turistica	64.948	66.856	1.462	62.952	62.593	50.100	15.371	2.541
4.7.3.2 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore	621.170	576.810	566.571	546.608	230.787	190.100	709.974	93.334

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO***ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):***

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.7.3.3 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico nelle aree depresse	1.593.183	1.215.459	1.183.172	1.584.267	1.454.834	1.153.289	2.587.783	54.247
4.8.3.1 - Contributi per la ricerca in materia di energia	491.189	502.997	501.657	491.195	491.087	451.175	323.601	14
4.8.4.1 - Sostegno alla ricerca applicata per le attivita' estraattive	1.523	1.804	53	1.463	1.461	1.544	336	96
4.8.4.2 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	807.174	608.259	595.268	803.012	738.053	581.526	1.309.493	27.759
4.8.4.3 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	41.389	30.888	30.888	41.181	37.810	29.663	67.917	1.396
5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento	1.992	7.190	5.055	1.860	1.859	1.819	5.269	5.159
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	1.992	2.190	55	1.860	1.859	1.819	419	159
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	1.998	2.197	55	1.866	1.865	1.825	420	159
8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attivita' sportive e ricreative	160	196	21	147	146	149	52	18
10.7.1.3 - Sostegno alle vittime dell'usura	88	94	1	85	84	87	10	3
TOTALE AMM.NE	9.905.989	7.943.110	7.480.238	9.761.650	8.759.094	7.112.605	14.499.499	421.387

1. Sintesi e conclusioni.

Nella Relazione sul rendiconto del 2000 si era rilevato come nel corso dell'esercizio l'Amministrazione avesse portato a termine la revisione del quadro di comando relativo alla politica di sostegno e di regolazione dei compatti produttivi. Con l'emanazione dei provvedimenti previsti dalla legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini) e dai successivi decreti legislativi, si era attribuita una parte rilevante della politica industriale alle Regioni. L'esercizio 2001 doveva vedere l'attuazione della riforma prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999 e la nascita del Ministero delle attività produttive.

Con l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione, la riallocazione delle competenze tra i diversi livelli di governo si è riaperta. Si è avviata una nuova fase del complesso processo di ridefinizione della politica di sostegno e regolazione dei settori produttivi che dovrà portare ad una rivisitazione complessiva di quelle che, nell'ultimo quadriennio, erano state le norme di coordinamento alla base dell'intero sistema. Lo richiede la necessità di individuare gli elementi ritenuti costituzionalmente compatibili con il passaggio di molte competenze alle Regioni, in via esclusiva, e l'individuazione dei compiti e delle risorse gestite dallo Stato, ad integrazione di quelle proprie o perequate delle Regioni, per garantire una adeguata disponibilità di servizi in tutti gli ambiti territoriali.

L'esercizio 2001, pur caratterizzandosi per l'avvio della nuova legislatura e il cambiamento di maggioranza di Governo, non ha marcato forti discontinuità. Le azioni intraprese segnano il progresso di un disegno avviato sin dall'inizio degli anni novanta, che prevedeva l'apertura alla concorrenza di rilevanti segmenti dei servizi di pubblica utilità; la privatizzazione delle aziende produttive e di servizi ancora a partecipazione pubblica; una progressiva deregolamentazione di rilevanti settori economici; la semplificazione degli adempimenti richiesti per l'esercizio delle attività economiche, la creazione di strutture di gestione unitarie (sportelli unici); l'accentuazione, nei terreni ancora di competenza statale, del ruolo di regolamentazione e di indirizzo.

La riconferma degli orientamenti prevalenti non ha mancato di accompagnarsi a innovazioni ed accentuazioni diverse. Sin dai provvedimenti dei "100 giorni", e poi con la manovra finanziaria per il 2002, sono state poste le basi per interventi che mirano ad accentuare l'opera di semplificazione normativa e procedurale, a concentrare i sistemi di sostegno sul segmento delle piccole e medie imprese, ad agevolare l'afflusso dei capitali privati per l'adeguamento delle infrastrutture alle necessità del sistema produttivo. Si tratta di un processo di cui è ancora prematuro ricercare un impatto consistente nella gestione dell'amministrazione

ministeriale del 2001, ma che hanno trovato un ulteriore conferma nella Direttiva per l'attività del 2002.

Completato con il recepimento della Direttiva comunitaria sul mercato del gas e gli ulteriori passi in tema di liberalizzazione del mercato elettrico, l'apertura alla concorrenza dei più rilevanti servizi di pubblica utilità, il Governo ha posto le condizioni per una accelerazione del processo. L'obiettivo è quello di conseguire i benefici attesi in termini di tariffe, contrastando le tensioni sul mercato delle materie prime energetiche e, in alcuni casi, le resistenze ad una apertura del mercato che hanno per il momento reso limitati gli effetti positivi per gli utenti. Confermate le scelte di un più rapido accesso al mercato più concorrenziale anche per i piccoli operatori e di forme di incentivo per il consorziamento della domanda, si è puntato ad una riduzione ulteriore della posizione dominante dell'Enel nel mercato elettrico e al sostegno per un potenziamento della struttura produttiva. Con la manovra finanziaria si sono poi poste le condizioni per la privatizzazione delle aziende produttive e di servizi a livello locale ancora a partecipazione pubblica.

Il completamento dei processi di revisione delle principali normative di incentivazione (iter che aveva inciso nel 2000 sull'operatività di importanti strumenti di sostegno ai comparti produttivi) ha consentito nell'esercizio un più soddisfacente operare delle leggi di incentivazione: sono stati deliberati interventi per oltre 8.000 miliardi (1066 nel 2000) che hanno interessato oltre 6.600 imprese. (432 nel 2000).

Segna un qualche ritardo, invece, l'attuazione delle disposizioni introdotte con la finanziaria per il 2001: quasi tutti i provvedimenti sono ancora in attesa di attuazione.

2. Il quadro programmatico.

2.1 Il quadro programmatico di riferimento per il 2001.

Gli obiettivi che l'Amministrazione si è posti per l'anno 2001 sono rinvenibili nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2001-2003, nella Nota preliminare al disegno di legge di bilancio 2001, e nella direttiva del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio estero del 15 febbraio 2001. Naturalmente questi documenti sono stati integrati con la considerazione di quanto previsto dal Documento di programmazione economico finanziario 2002-2005 che, redatto dal nuovo Governo, è intervenuto su tutti i temi qualificanti della politica per i settori produttivi e che, in una certa misura, può aver già inciso sulla attuazione nel secondo semestre dell'esercizio 2001.

La riforma dell'organizzazione di Governo (con il ridisegno delle competenze tra soggetti centrali, agenzie ed enti territoriali), l'ulteriore accentuazione delle caratteristiche del Ministero

come sede di indirizzo e regolamentazione di politiche pubbliche era previsto che condizionassero l'attività del 2001.

Oltre ai compiti di carattere generale conseguenti alla fase di revisione istituzionale ed organizzativa (l'attuazione della riorganizzazione prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999; il completamento del trasferimento di funzioni ex d.lgs. n. 112 del 1998; l'avvio del controllo di gestione tramite la riconoscenza dell'attività di ciascun Centro e la rilevazione del rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti; il completamento della informatizzazione; la formazione del personale) l'azione amministrativa doveva essere rivolta a:

- ⇒ massimizzare il ruolo di progettazione, messa a punto ed amministrazione di strumenti utili alla nascita di nuove imprese, alla crescita e consolidamento del tessuto produttivo nazionale;
- ⇒ completare il quadro di interventi necessari alla liberalizzazione del mercato elettrico e di quello del gas;
- ⇒ intensificare l'attività di semplificazione e velocizzazione dei procedimenti e di decentramento di quelle rivolte a concedere agevolazioni in forma integrata;
- ⇒ accrescere il raccordo tra soggetti e organismi impegnati nella promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo;
- ⇒ completare il processo di definizione del quadro giuridico che regola il commercio elettronico;
- ⇒ rendere coerenti lo sviluppo dei comparti produttivi con le necessità di tutela della salute e di informazione dei cittadini.

Ad integrazione di questi obiettivi, la finanziaria per il 2001 era intervenuta affidando al Ministero ulteriori compiti:

- ⇒ la promozione di attività imprenditoriali innovative, con particolare attenzione a quei progetti che prevedono l'integrazione di iniziative produttive con interventi nel comparto dei servizi e che privilegiano l'utilizzo del capitale di rischio come fonte di finanziamento;
- ⇒ il sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo mediante crediti di imposta;
- ⇒ il sostegno all'utilizzo delle carte di credito formative per i giovani per l'acquisto di beni e servizi;
- ⇒ lo sviluppo del commercio elettronico.

Il Documento di programmazione economico finanziari per il 2002-2006, primo atto della coalizione di maggioranza della nuova legislatura, ha previsto numerose iniziative a sostegno dei comparti produttivi.

Tra i provvedimenti per “i 100 giorni”, il maggiore impatto sui comparti produttivi è riferibile soprattutto alle misure in materia di detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali, di diritto societario, di semplificazione degli adempimenti burocratici, contabili e fiscali per le imprese. Nel corso del quinquennio, i provvedimenti che dovrebbero caratterizzare l’attenzione del Governo per i comparti produttivi riguardano:

- ⇒ il comparto della ricerca e dell’innovazione tecnologica. Il Governo ha previsto l’adozione di misure in grado di stimolare un adeguamento della spesa alla media europea, rimuovendo gli ostacoli sia in termini di proprietà intellettuale, che di collaborazione tra istituzioni pubbliche e private. Il sostegno “all’azione dei Centri nazionali preposti alla ricerca” mirerà alla costruzione di un legame tra di essi ed il sistema delle imprese, al fine di aumentare la presenza italiana nei settori ad alta tecnologia (aeronautica, spazio, difesa, informatica, energia, telematica, biotecnologie e nuovi materiali). In base all’esperienza degli altri Paesi, si delineano come prioritarie le misure che mirano a favorire la mobilità dei ricercatori, rafforzare la partecipazione del personale di ricerca ad attività imprenditoriali rendendo effettive norme esistenti che incoraggiano la creazione di nuove imprese, incentivare l’intera catena che va dalla ricerca di base alla ricerca applicata, sostenere la creazione di incubatori come strumento per amplificare lo sviluppo delle applicazioni pratiche dei risultati della ricerca pubblica;
- ⇒ il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane. Si prevede un potenziamento delle iniziative per il sostegno dell’internazionalizzazione;
- ⇒ la liberalizzazione del comparto energetico. Nel Documento di programmazione si prevede una accelerazione del processo di liberalizzazione (in particolare si tratta di accelerare l’emanazione della normativa prevista dai decreti attuativi delle direttive comunitarie), un recupero di efficienza della rete elettrica con l’avvio della Borsa elettrica, misure per una migliore *governance* delle reti e dei terminali nel settore del gas.
- ⇒ la semplificazione e la razionalizzazione del sistema degli incentivi alla imprese;
- ⇒ la compresenza nel sistema distributivo di imprese sia piccole che medio grandi;
- ⇒ il miglioramento delle condizioni operative delle imprese di assicurazione, garantendo un miglioramento della concorrenza e della trasparenza nel mercato delle assicurazioni auto;
- ⇒ l’aumento del tasso di crescita del settore turistico, anche attraverso lo sviluppo di politiche attive del lavoro e formazione utilizzando i fondi europei disponibili;

⇒ il rilancio del Mezzogiorno, attraverso una semplificazione ed un affinamento delle procedure di incentivazione e finanziando in misura adeguata l'intervento realizzato con la legge n. 488 del 1992.

2.2 Il quadro programmatico per il 2002.

La direttiva per il 2002, emanata il 28 febbraio 2002, conferma i macro obiettivi per i settori produttivi delineati nel Documento di programmazione economico finanziaria per l'anno 2002-2006 e nella finanziaria 2002, richiamando le amministrazioni all'accelerazione del processo di semplificazione amministrativa¹; al contenimento della dinamica della spesa; al miglioramento dei livello dei servizi all'utenza attraverso la riorganizzazione tecnologica dei processi amministrativi interni e la realizzazione di un sistema di controllo di gestione adeguato ad una valutazione dei costi e dei risultati.

La direttiva prevede poi un dettagliato insieme di obiettivi strategici affidati ai dirigenti generali e la definizione, da parte dei dirigenti, di progetti operativi con l'identificazione dei traguardi da raggiungere nel 2002 e, nel caso di attività pluriennali, con il dettaglio delle singole fasi operative, dei risultati attesi, delle risorse dedicate e degli indicatori di controllo dello stato di avanzamento². Particolare rilievo assumono:

- il potenziamento della struttura e formazioni dell'Ufficio italiano brevetti e marchi che prevede, oltre che l'informatizzazione delle procedure e l'azzeramento degli arretrati nell'arco della legislatura, l'attuazione di misure dirette alla diffusione della cultura dell'attività imprenditoriale;
- la promozione dell'attività di ricerca e sviluppo tra le PMI attraverso una più diffusa utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione, una maggiore diffusione dei risultati delle ricerche, la creazioni di filiere produttive in segmenti settoriali a tecnologia avanzate;
- il rafforzamento delle analisi e del monitoraggio settoriale e l'esame dei processi di delocalizzazione produttiva;
- il rafforzamento del parco di generazione e la riduzione della dipendenza energetica dall'estero attraverso il rilascio di autorizzazioni alla produzione con procedimenti unici; il

¹ Si intende procedere al riassetto normativo in tema di assicurazione, incentivi alle attività produttive all'energia e alle attività brevettate, settori per i quali il disegno di legge di semplificazione 2001 prevede delega al Governo; razionalizzare l'operare degli enti che rientrano nella sfera di competenza del Ministero delle attività produttive.

² Come rilevato di recente nella indagine intersettoriale della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001" l'esteso ricorso già a partire dal 2001 ad obiettivi specifici dettagliati non si è finora tradotto in un ricorso sistematico ad indicatori e all'applicazione di procedure e modalità per la rilevazione dei dati e per la loro elaborazione a fini di verifica sulla gestione.