agire non come semplici prestatori di servizio ma come rappresentanti dell'Azienda. D'altra parte non appare chiaro perché si sia dovuto far ricorso ad una società esterna per riorganizzare l'AGEA che è essa stessa frutto di una riforma, che ha visto la trasformazione della precedente azienda in agenzia. In ordine alla vicenda descritta non è stata fornita apposita documentazione circa le modalità di scelta della società di consulenza.

Per quanto riguarda la nuova organizzazione va segnalata l'istituzione di un "Ufficio monocratico" preposto all'esercizio delle funzioni dell'organismo pagatore al fine di assicurare che le funzioni dell'organismo di coordinamento e quelle dell'organismo pagatore siano svolte mediante gestioni distinte e contabilità separate, così come prescritto dalla legge n. 441/2001.

Per quanto riguarda la gestione contabile, come risulta dalla tabella riportata di seguito, gli importi erogati ai vari settori ammontano complessivamente, nel periodo di riferimento dell'esercizio FEOGA 16.10.2001- 15.10.2002, a 6106 milioni di € (Meuro); di questi 3120 riguardano il periodo 16.10.2001 – 31.12.2001 e 2986 il periodo 1.1.2002- 15.10.2002, con un aumento delle erogazioni di 137 Meuro rispetto all'esercizio precedente.

SETTORE DI INTERVENTO	Esercizio 2000	Esercizio 2001	Esercizio 2002	% rispetto al 2001
AIUTI AL SETTORE SEMINATIVI	1.731	1.963	2.315	117,93
AIUTI AL SETTORE OLIO	701	845	723	85,56
PREMI PER IL SETTORE ZOOTECNIA - PAC BOVINI E VACCHE NUTRICI	171	238	315	132,01
PREMI PER IL SETTORE ZOOTECNIA - REG 2777/2000 E LEGGE 49/2001	-	82	59	72,56
PREMI PER IL SETTORE ZOOTECNIA - PAC OVICAPRINI	170	144	89	62,00
AIUTI ALLO SVILUPPO RURALE (COMPRESE VECCHIE MISURE)	1.502	1.272	1.043	81,99
AIUTI AL SETTORE ORTOFRUTTA	420	351	446	126,88
AIUTI AL SETTORE VITIVINICOLO	289	385	380	98,63
PREMI PER IL TABACCO	359	341	335	98,15
AMMASSO PRIVATO FORMAGGI	79	59	64	108,67
ALTRI AIUTI	280	288	337	117,00
	5.703	**5.969**	**6.106**	**102,30**

Va rilevato che nell'esercizio FEOGA 2002 si è dovuto far fronte all'emergenza siccità per la quale il Ministro delle Politiche agricole e forestali ha ottenuto dalla Comunità l'autorizzazione al pagamento anticipato degli aiuti comunitari per i produttori di seminativi richiesti per l'anno 2002 dalle aziende ubicate nelle Regioni colpite dalla siccità. Va dato atto all'AGEA di aver eseguito il pagamento a soli 20 giorni dall'autorizzazione concessa erogando 270 Meuro a circa 185.000 produttori colpiti dalla siccità.

L'Agenzia, anche in relazione alla nuova struttura del Consiglio di amministrazione nel quale sono stati inseriti due rappresentanti delle Regioni, ha proseguito nell'azione volta a favorire un progressivo decentramento in particolare per quanto riguarda gli organismi pagatori regionali le cui strutture sono in fase di consolidamento. In merito a questi ultimi va ricordato che con dm 26 maggio 2002 si è proceduto al riconoscimento dell'Organismo pagatore istituito nella Regione Veneto (AVEPA)[9].

[9] Nella rel. Per il 2001 si è dato conto della istituzione di 3 organismi:
ARTEA per la regione Toscana, dm del 13 novembre 2001;
AGREA per la regione Emilia Romagna, dm del 13 novembre 2001;
Organismo pagatore regionale della Regione Lombardia, dm del 9 novembre 2001.

Con il DM 14 giugno 2002[10] è stato approvato il nuovo Statuto dell'AGEA per adeguarlo alle nuove disposizioni contenute nella legge n. 441/2001. In pari data sono stati adottati sia il regolamento di amministrazione e contabilità che quello relativo al personale.

Un'ulteriore modifica nella struttura e nei compiti dell'AGEA potrebbe intervenire per l'adeguamento al nuovo assetto costituzionale.

7.2.2 Attività ispettiva e sanzionatoria.

L'Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF) ha seguito nella sua attività le indicazioni fornite dalla Direttiva del Ministro per il 2002 attuando gli obiettivi della linea strategica sui controlli.

In particolare ha avviato un programma mirato di controlli sulle sementi di mais e soia per verificare la presenza di OGM realizzando un numero di controlli e di analisi sufficientemente rappresentativo della quantità di prodotti commercializzati sul territorio nazionale, sì da potersi ritenere realizzato in larga misura l'obiettivo proposto. Sono stati effettuati 923 controlli su 871 ditte con 420 campioni prelevati e analizzati per i quali l'ICRF non ha riscontrato irregolarità.

L'altro programma particolarmente importante è stato quello dei controlli sui fertilizzanti. Sono state rilevate, rispetto al passato, minori irregolarità nel settore dei biostimolanti e maggiori irregolarità nel settore dei concimi organominerali ed organici. E' stata anche condotta, con l'aiuto di un Istituto specializzato dell'Università di Bologna, un'azione volta all'accertamento delle frodi. Anche in questo caso l'obiettivo si può dire raggiunto nel senso di avere garantito adeguatamente gli operatori sulla sostanziale qualità mercantile dei prodotti utilizzati. Sono stati effettuati 1050 controlli su 815 ditte con 777 campioni prelevati e 409 analizzati e con il risultato di aver riscontrato 129 irregolarità.

Nel campo dei prodotti da agricoltura biologica è stata condotta un'ampia attività di controllo, dalla quale sono emerse irregolarità nell'etichettatura non conforme o ingannevole e nella commercializzazione di prodotti sfusi privi di idonea certificazione.

Particolarmente significativa è l'attività volta al controllo sugli "Organismi di controllo", per i quali si sono verificati 30 casi di non conformità consistente: nell'emissione a posteriori del certificato attestante la conformità, nell'irregolare tenuta dei registri aziendali dell'operatore ecologico, nell'autorizzazione a stampa di etichette in assenza del certificato di conformità.

L'altro "filone" di attività è quello dei controlli sui prodotti a denominazione registrata, che hanno portato a numerosi sequestri.

L'ICRF ha anche adempiuto l'impegno di elaborare proposte per l'integrazione dei sistemi di controllo attualmente frammentati in varie Amministrazioni dello Stato, nonché di predisporre un regolamento per la razionalizzazione della struttura operativa entrato in vigore di recente. Nell'altra attività istituzionale, quella sanzionatoria, si registra una riduzione dei procedimenti arretrati nonostante le persistenti difficoltà dovute a carenza di organico e alla non costante assistenza dell'Avvocatura dello Stato, che comporta l'impegno del personale dell'ICRF per la rappresentanza in giudizio dell'Ispettorato.

L'Ispettorato ha proseguito anche nel 2002 una intensa attività di qualificazione del personale.

L'ICRF ha anche presentato una Relazione amministrativo-contabile, nella quale sono riportati gli stanziamenti da esso amministrati.

[10] G.U. n. 152 del 25 luglio 2002

Ministero delle attività produttive

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il quadro programmatico: *2.1 Il quadro programmatico di riferimento per il 2002; 2.2 Il quadro programmatico e la direttiva del Ministro per il 2003.*
3. Il quadro generale di riferimento della gestione.
4. L'auditing finanziario e contabile: *4.1 Dati complessivi; 4.2 I temi di approfondimento:* 4.2.1 I principali fenomeni gestionali; 4.2.2 Fenomeni minori*; 4.3 Caratteristiche specifiche*: 4.3.1 I capitoli fondo nella gestione del Ministero; 4.3.2 L'attività ispettiva e la dimensione finanziaria delle revoche.
5. I risultati della gestione. Una analisi per funzioni-obiettivo: *5.1 Le funzioni obiettivo: una lettura di sintesi per centri di responsabilità e categorie economiche; 5.2 L'attività per funzione obiettivo: un esame di attività e risultati:* 5.2.1 Affari generali economici, commerciali e del lavoro: 5.2.1.1 Attuazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale promozionale - Programmazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale; 5.2.1.2 Settore assicurativo; 5.2.1.3 Settore del commercio e dei servizi; 5.2.1.4 Tutela del mercato e dei consumatori; 5.2.2 Affari generali del lavoro – Politica cooperativa; 5.2.3 Combustibili ed energia: 5.2.3.1 Petrolio e gas naturale; 5.2.3.2 Combustibili nucleari; 5.2.3.3 Elettricità; 5.2.3.4 Indicatori di risultato e di performance nel settore dell'energia e del gas; 5.2.4 Attività estrattive manifatturiere ed edilizie: 5.2.4.1 Attività estrattive riguardanti risorse minerali; 5.2.4.2 Attività manifatturiera; 5.2.4.3. Programmazione del settore industriale - Regolazione e vigilanza del settore industriale; 5.2.4.4 Incentivazione del settore industriale; 5.2.4.5 Alcuni indicatori di risultato degli interventi per il sostegno finanziario alle imprese industriali; 5.2.5 Altri settori industriali – Turismo; 5.2.6 Ricerca e sviluppo per affari economici: Ricerca e sviluppo per combustibili ed energia - Ricerca e sviluppo per attività estrattive, manifatturiere ed edilizie: 5.2.6.1 Gli interventi per il sostegno finanziario alla ricerca: alcuni dati sull'attività nell'ultimo triennio; 5.2.6.2 Indicatori di performance dell'attività di ricerca.

(Migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	14.943	16.224	*502*	12.052	11.753	12.300	3.885	3.032
2. Mercato	28.433	31.299	*1.559*	25.183	20.386	21.792	11.048	4.030
3. Imprese	252.700	223.556	*4.733.293*	244.718	215.727	4.333.116	113.986	228.073
4. Reti energetiche	253.891	321.545	*213.404*	249.991	246.306	220.147	218.707	14.672
5. Internazionalizzazione	5.272.242	4.947.100	*76.201*	5.142.774	4.396.256	267.735	8.931.812	11.767
TOTALE AMMINISTRAZIONE	5.822.209	5.539.724	*5.024.959*	5.674.717	4.890.428	4.855.090	9.279.437	261.573

1. Sintesi e conclusioni.

Nel referto relativo allo scorso esercizio si era rilevato come, con l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione, la questione della revisione delle competenze tra i diversi livelli di governo si era nuovamente riaperta. Si era così avviata una nuova fase del processo di ridefinizione della politica di sostegno e regolazione dei settori produttivi, che doveva portare ad una rivisitazione complessiva di quelle che, nell'ultimo quadriennio, erano state le norme di coordinamento alla base dell'intero sistema. Lo richiedeva la necessità di dare certezza all'operare delle diverse amministrazioni e 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.

Dal punto di vista del ridisegno costituzionale l'esercizio 2002 si caratterizza come un anno di attesa; non prendono infatti corpo modificazioni significative nel quadro di governo della politica per i settori produttivi. Una condizione che non agevola l'operare di una amministrazione, il MAP, chiamata a intervenire in un quadro economico nazionale che conosce un forte rallentamento (+0,4% la crescita del prodotto interno lordo nel 2002 contro +1,8% del 2001) in uno scenario internazionale ancora incerto. Guardando alle componenti del Pil che più rilevano per l'attività svolta dal ministero occorre soprattutto sottolineare come il dato aggregato sia frutto di andamenti settoriali eterogenei: una crescita dei servizi dell'1% che mitiga i risultati negativi sperimentati dall'industria (-0,6%); settori dei servizi come quelli del credito che crescono del 2% a fronte di una seppur lieve flessione (-0,2%) del commercio, del turismo , dei trasporti e delle comunicazioni; l'industria in senso stretto che accusa una flessione dello 0,8%. Una difficoltà quella del comparto industriale che si evidenzia anche nel calo delle esportazioni (-2,8% in valore). Risultato connesso non solo alla dinamica dei principali mercati di sbocco, ma ad una progressiva perdita di competitività: forte è il peggioramento del saldo del complesso dei prodotti trasformati e manufatti e, in particolare, dei settori industriali del *made in Italy*.

Alle incertezze sul fronte delle competenze, si aggiungono quelle relative al quadro delle risorse per gli interventi a sostegno dei comparti produttivi: le nuove tensioni sul lato della finanza pubblica hanno inciso sulla stessa funzionalità degli interventi. Crescono significativamente i residui di stanziamento e le economie sulla competenza soprattutto in conto capitale. Un rallentamento degli impegni particolarmente rilevante in un momento in cui maggiori risultavano le necessità di intervento a sostegno della ricerca e dell'innovazione nei settori produttivi.

In tale contesto, l'amministrazione ha puntato, da un lato, alla definizione di nuove modalità di rapporto con gli enti decentrati che consenta una efficace gestione di interventi sul territorio (gli accordi con le regioni per la gestione della programmazione negoziata) e l'attivazione di politiche infrastrutturali strategiche per il fabbisogno energetico nazionale (accordi per la gestione unificata delle autorizzazioni necessarie alla costruzione di nuove

centrali); dall'altro, alla revisione della strumentazione di intervento nelle aree più calde del quadro economico nazionale (prezzi, settori, crisi territoriali). Ciò è avvenuto attraverso un processo di revisione normativa (i codici), un recuperata attenzione alle specificità settoriali del modello produttivo (crescita degli osservatori settoriali, estensione di interventi a settori strategici del made in Italy) e l'adozione di nuove leve di intervento sia in tema di controlli (servizi assicurativi), che di stimolo ai processi innovativi. Si tratta di scelte che caratterizzano la struttura per obiettivi strategici e per progetti, su cui è costruita la programmazione ministeriale. Una struttura analitica che ha senza dubbio reso più agevole l'esame a rendiconto e su cui gradualmente si sta orientando l'intera attività dell'amministrazione.

2. Il quadro programmatico.

2.1 Il quadro programmatico di riferimento per il 2002.

L'analisi del rendiconto prende le mosse da un esame di quanto previsto per i settori produttivi nei documenti programmatici. Ci si basa in particolare su quanto previsto nel Dpef 2002-2005, nella nota preliminare al bilancio per il 2002 e nella direttiva del Ministro del febbraio 2002.

Il Documento di programmazione economico finanziari per il 2002-2006 aveva previsto numerose iniziative a sostegno dei comparti produttivi.

Nel corso del quinquennio, l'attenzione del Governo per i comparti produttivi avrebbe dovuto riguardare soprattutto:

- il comparto della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Il Governo prevedeva 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. In particolare il sostegno "all'azione dei Centri nazionali preposti alla ricerca" avrebbe dovuto mirare 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 erano delineate come prioritarie le misure che miravano 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 prevedeva un potenziamento delle iniziative già avviate per il sostegno dell'internazionalizzazione migliorando il coordinamento tra i diversi soggetti;
- la liberalizzazione del comparto energetico. Nel Documento di programmazione si prevedeva una accelerazione del processo di liberalizzazione (in particolare si trattava 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 miglior *governance* delle reti e dei terminali nel settore del gas;
- la semplificazione e la razionalizzazione del sistema degli incentivi alla imprese;
- 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.

La direttiva per il 2002 prevedeva 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 avanzamento. Particolare rilievo assumevano:

- 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 miglioramento del servizio attraverso il finanziamento di nuove reti di distribuzione del metano nel Mezzogiorno; l'incremento della produzione da fonti rinnovabili; la razionalizzazione degli stoccaggi;
- la ristrutturazione del sistema degli incentivi, attraverso misure di semplificazione normativa, la ridefinizione delle procedure e delle disposizioni concernenti i contratti di programma e i patti territoriali e lo studio della possibilità di ricondurre nel Fondo unico le risorse assegnate alla legge n. 488 del 1992 per aumentare la flessibilità degli interventi di sostegno delle imprese;
- il potenziamento degli interventi per il commercio elettronico e la prosecuzione dell'attività di semplificazione delle procedure per l'avvio di esercizi commerciali.

2.2 Il quadro programmatico e la direttiva del Ministro per il 2003.

Il documento programmatico per il 2003 e, soprattutto, la direttiva del Ministro emanata il 29 gennaio forniscono una ulteriore prospettiva per la lettura dei risultati a rendiconto. Il documento destinato ai dirigenti preposti alle Direzioni generali contiene una dettagliata enunciazione degli obiettivi per l'anno in corso. Dall'esame di tale programma, si può trarre una ulteriore evidenza di quelle che sono state le linee guida dell'operare dell'amministrazione nel corso del 2002 e che vengono confermate o corrette nell'esercizio che si apre.

In tema di sostegno al sistema imprenditoriale, l'elemento di maggior rilievo è il forte impulso ad una gestione attenta alle caratteristiche settoriali del nostro sistema produttivo. Una scelta che si ritrova chiaramente nella definizione degli obiettivi operativi: in questa direzione ad esempio gli obiettivi volti a promuovere la realizzazione di piani per la razionalizzazione del settore tessile , abbigliamento e calzature; le analisi previste sul ciclo della metallurgia; il programma di riordino degli interventi per l'auto ecologica e i ciclomotori. Un impulso che non riduce il rilievo di obiettivi fattoriali e di riequilibrio territoriale: viene considerato prioritario il ridisegno del sistema di sostegno finanziario alle imprese, la riforma delle norme che regolano l'attività brevettale, il pieno completamento del processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia, la attenta valutazione degli effetti delle riforme (assicurazioni, oltre che dell'elettricità e del gas) su prezzi e tariffe, condizioni indispensabile per un recupero di competitività del sistema produttivo nazionale. Lo stesso ridisegno della normativa di sostegno finanziario alle imprese viene letto anche come occasione per una verifica della sua rispondenza alle caratteristiche settoriali delle aree meridionali.

Continua a rimanere centrale nella strategia ministeriale il processo di semplificazione e di accessibilità agli interventi da parte degli operatori economici. In questa direzione vanno la

attività di revisione della normativa che regola gli interventi agevolativi ma anche quella che riguarda gli strumenti riconducibili alla programmazione negoziata; la realizzazione di un testo unico sul Commercio estero e il riassetto degli Enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione.

Nei comparti del commercio e del turismo si punta a rafforzare l'integrazione operativa con le Regioni accentuando il ruolo di analisi e di monitoraggio proprio di una realtà centrale ma non mancando di prevedere interventi di eccellenza mirati ad esempio a rafforzare la diffusione del commercio elettronico

3. Il quadro generale di riferimento della gestione.

Prima di passare all'esame del rendiconto finanziario del MAP e di esporre gli elementi raccolti a conforto di una valutazione delle linee essenziali dell'attività nel 2002, può essere di ausilio soffermarsi su quelle che, in sintesi, appaiono essere state le macro questioni cui la amministrazione ha inteso dare risposta. Temi che compongono una sorta di cornice entro la quale porre la più generale attività di indirizzo dell'amministrazione e che toccano, pur con diversa intensità, tutte le aree di competenza del MAP.

Tre le principali questioni che sembrano caratterizzare l'attività dell'amministrazione nel 2002. Innanzitutto, la necessità di portare a compimento quanto era nello spirito della riforma introdotta con il decreto legislativo 300 e con il nuovo titolo V della costituzione: concentrare in una unità di gestione strategica, il MAP, le competenze in materia di settori produttivi dopo aver definito con chiarezza i margini e i limiti di azione che si intende mantenere alla amministrazione centrale. Strettamente collegato a questa, la seconda esigenza, quella di perfezionare e consolidare nuove modalità di rapporto con le amministrazioni decentrate (specie quelle regionali) nella gestione di interventi e nella individuazione di soluzioni operative per le imprese. Infine, ridefinire la strumentazione a disposizione dell'amministrazione per intervenire nelle aree più calde del quadro economico nazionale (prezzi, settori, crisi territoriali), ri-adeguando alle nuove condizioni operative una normativa in alcuni casi superata o limitata, dotandosi inoltre di nuove leve di intervento. Necessità rese più pressanti dal permanere di condizioni di crescita molto contenute e, al contempo, dal manifestarsi di situazioni di crisi del sistema produttivo, toccato dai rigori di una congiuntura avversa ma anche dal sempre più evidente manifestarsi di ritardi strutturali legati a particolari settori e comparti del *Made in Italy*. Tutte problematiche che hanno caratterizzato la gestione del Ministero della Attività produttive nel 2002, questioni in parte ancora aperte, che forniscono chiavi di lettura e di interpretazione di quelle che sono stati gli sforzi compiti dall'amministrazione per procedere nell'esercizio ad un adeguamento della strumentazione di intervento alle nuove condizioni operative e istituzionali e alle caratteristiche del ciclo economico.

I nuovi confini istituzionali e modalità di collaborazione con gli enti decentrati

Come si era già rilevato lo scorso anno, l'attività dell'amministrazione è stata nuovamente interessata nel 2002 dalle incertezze connesse alla modifica nella ripartizione delle competenze in materia di settori produttivi tra diversi livelli di governo. L'assetto derivante dall'attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112[1] (nell'ambito della generale riforma della

[1] L'art. 18 del d.lgs n. 112 individua tassativamente le funzioni riservate allo Stato in materia di *industria*. In particolare le lett. da *o*) a *s*) e da *z*) a *bb*) riguardano una serie di finalità incentivabili o di specifiche leggi di agevolazione che non rientrano nel generale conferimento alle regioni operato dal successivo articolo 19. Si tratta in particolare dei seguenti strumenti: agevolazioni per attività di ricerca nelle aree depresse (lett. p); i fondi speciali per la ricerca applicata (FRA) (ora Fondo per le agevolazioni alla ricerca, ex d.lgs n. 279/1999) e per l'innovazione tecnologica (FIT), *ex* legge n. 46/1982 (lett. *q*); il fondo di garanzia per le PMI (ex art. 2, comma 100, lett. *a)*, della L. n. 662/96) (lett. *r*); le agevolazioni alle esportazioni della L. 227 del 1977 (legge Ossola) – ora disciplinate dal d.lgs n. 143 del 1998 (lett. *s*): le agevolazioni per l'imprenditoria femminile di cui alla legge n. 215 del 1992 e per l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (DL 786/1985) (lett. *z*); le agevolazioni alle attività produttive di cui

pubblica amministrazione prevista dalla 59/97) dovrà infatti essere rivista in seguito all'approvazione della legge costituzionale 3/01 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" che, all'articolo 3, ha sostituto l'articolo 117 della Costituzione, ridisciplinando la ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni. Il testo, come noto, capovolge il criterio stabilito dal precedente articolo 117 della Costituzione ed individua le materie di esclusiva competenza statale e quelle di legislazione concorrente (nelle quali allo Stato spetta stabilire i principi fondamentali ed alle Regioni la restante disciplina), disponendo, con una norma di chiusura del sistema, che su tutte le altre materie la potestà legislativa spetti alle Regioni. Le materie "industria, turismo e commercio" non sono menzionate dal testo costituzionale, né tra le materie di esclusiva competenza statale né tra quelle di competenza concorrente. Si tratterebbe, in linea di principio, di materie rimessa alla competenza delle regioni. Una lettura testuale del nuovo titolo V sembrerebbe quindi limitare fortemente la competenza centrale. La definizione dello spazio da riservare al MAP, tuttavia, dipenderà dalla interpretazione che verrà data di alcune norme. Tra queste, come rilevato anche in uno studio dell'amministrazione, il disposto dalla lettera r) dell'articolo 117 che prevede una competenza esclusiva statale per il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale". Sembrerebbe, in questo caso, mantenersi nella competenza del MAP la valutazione di leggi e provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive al fine di controllarne l'efficacia e il rispetto delle finalità istitutive (controllo previsto dall'articolo 1 delle legge 266/97). Ma, soprattutto, all'articolo 119 in cui si prevedono interventi dello Stato "in favore di determinati Comuni Province Città metropolitane e Regioni"per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali..". Andrà valutata la compatibilità con tale previsione costituzionale con il mantenimento di competenze negli interventi nelle aree depresse (legge 488/92 e strumenti delle Programmazione negoziata) o in aree di crisi settoriale o territoriale,

---

alla legge n. 488 del 1992 (per cui è peraltro prevista l'intesa della Conferenza Stato-regioni) (lett. *aa*); le sovvenzioni al settore della cinematografia, di cui alla L. n. 1213 del 1965 (lett. *bb*). Inoltre, ai sensi della lett. *o*), lo Stato gestisce gli interventi per attività di rilevanza economica strategica o valutabili solo su scala nazionale, individuati dal dPCM 6 agosto 1999: riconversione dell'industria bellica (art. 6, commi 7, 8 e 8-*bis*, della legge n. 237 del 1993, di conversione del DL n. 149/1993); sviluppo del settore aeronautico (L. n. 808 del 1985); fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione (L. n. 49 del 1985, titolo II); reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica (art. 7, 8 e 11 del DL n. 120 del 1989); ristrutturazione del comparto siderurgico (DL n. 396 del 1994); centri per lo sviluppo dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno (art. 15, commi 13 e 14 della L. n. 67/1988); interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano (art. 14 della L. n. 266/1997); interventi per l'industria navalmeccanica e armatoriale (L. n. 394/1989).

Quanto agli strumenti agevolativi conferiti alle regioni, l'art. 19 del d.lgs n. 112 fa riferimento a tutte le agevolazioni all'industria, comprendendovi esplicitamente quelli destinati: alle piccole e medie imprese; alle aree ricomprese in programmi comunitari: ai programmi di innovazione e trasferimento tecnologico; a singoli settori industriali; all'incentivazione: alla cooperazione nel settore industriale; al sostegno agli investimenti per impianti ed acquisto di macchine al sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese; allo sviluppo dell'occupazione e dei servizi reali alle imprese. Per il *settore energetico* dispone l'art. 30, comma 2: sono attribuiti alle regioni i compiti relativi ad alcuni dei contributi volti ad incentivare il risparmio energetico e le fonti rinnovabili, di cui alla L. n. 10 del 1991, finalità per cui, ai sensi dell'art. 29, comma 2, lett. *h)*, sono invece riservate allo Stato le competenze previste dall'art. 18, comma 1, lett. *n)* ed *o)* – cioè, la fissazione dei criteri generali per le agevolazioni e la concessione di quelle di rilevanza strategica, individuate con apposito dPCM. Per *miniere e risorse geotermiche*, l'art. 34, comma 3, delega alle regioni la concessione e l'erogazione degli ausili finanziari che le leggi dello Stato prevedono a favore di titolari di permessi di ricerca o concessioni di coltivazione e per programmi di riconversione mineraria: l'art. 33, senza parlare espressamente di incentivi, riserva allo Stato, tra l'altro, la ricerca mineraria e la promozione della ricerca mineraria all'estero. Per la materia relativa a *fiere e mercati e commercio*, l'art. 41 stabilisce che siano trasferite alle regioni tutte le funzioni in materia di fiere e mercati salvo quelle riservate allo Stato dall'art. 40: sono comprese la concessione e l'erogazione di ogni tipo di ausilio finanziario (comma 2, lett. f). Il riferimento del comma 1, letteralmente limitato a "fiere e mercati" (cfr. l'alinea), è stato considerato applicabile anche alla materia del commercio. Sono riservati allo Stato gli incentivi introdotti dal d.lgs n. 114 del 1998, per espressa previsione dell'art. 40, comma 1, lett. a) del d.lgs n. 112.

uno spazio di intervento non di minore importanza anche se visto in una ottica più generale di rimozione di squilibri strutturali. Una interpretazione dovrà essere data infine all'articolo 117 comma 3° che riconosce allo Stato competenza concorrente per la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno dell'innovazione per i settori produttivi ma anche nella produzione e distribuzione di energia elettrica. Resterebbe, in questo caso, una competenza concorrente per le leggi di incentivazione quali la 46/82 o interventi per la promozione e lo sviluppo di nuove imprese innovative o il commercio elettronico[2]. La Corte si riserva di intervenire sul tema della nuova ripartizione delle competenze in sede di esame dei provvedimenti che il Governo adotterà in attuazione della delega conferita con la legge 131/03.

In attesa del provvedimento attuativo del nuovo testo costituzionale che dovrà chiarire questi limiti. il MAP ha portato avanti con il ricorso alla modalità degli accordi in sede di Conferenza Stato regioni (ma anche attraverso l'inserimento di meccanismi volti a prevedere il parere delle regioni su scelte relative a provvedimenti di incentivazione), la definizione di modalità operative nuove con gli enti territoriali. Ne è un recente esempio il progetto per il trasferimento alle Regioni di parte degli interventi della programmazione negoziata. Il progetto approvato nel aprile 2003 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni prevede il trasferimento dei Patti territoriali e l'avvio della collaborazione tra Ministero e Regioni nella gestione dei Contratti di programma.

Il riassetto delle disposizioni in materia di interventi di sostegno alle imprese

La legge di semplificazione 2001 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione", approvata in via definitiva dal Senato il 19 marzo scorso, (ma per la quale è stata richiesta dal Capo dello Stato una nuova lettura da parte delle Camere), all'art.5 delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di interventi di sostegno pubblico allo sviluppo delle attività produttive.

La ristrutturazione del sistema degli incentivi in favore delle imprese si è resa necessario a ragione della complessità da questo assunta: oggi, infatti, si configura come un sistema articolato e scarsamente omogeneo caratterizzato dalla partecipazione di più soggetti, da un'elevata frammentazione degli interventi e da una forte diversità delle relative procedure[3].

Le nuove norme debbono attenersi ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

- prevedere una articolazione delle disposizioni allo scopo di renderle strumenti coordinati per il raggiungimento degli obiettivi di politica industriale fissati dal Governo e dal Parlamento con l'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, anche in base ai diversi inquadramenti degli aiuti previsti dalla normativa dell'Unione europea e nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione;
- limitare la normativa primaria alla individuazione dei soli requisiti sostanziali per la concessione degli incentivi, nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 87 del Trattato che istituisce la Comunità europea;
- delegificare e rinvire alla normazione regolamentare dello Stato e alla normazione regionale, secondo le rispettive competenze, la disciplina dei procedimenti amministrativi (secondo i criteri di cui all'articolo 20 della legge 59/97 e i princìpi posti dal decreto legislativo 123/98);

---

[2] Sul tema della compatibilità con la nuova previsione Costituzionale dell'impianto normativo concernente il FIT è intervenuta la Relazione sulla gestione del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, deliberazione 4/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato.

[3] Gli incentivi censiti sono stati ben 93 di competenza delle amministrazioni centrali e oltre 420 riferiti alle amministrazioni locali, con punte di circa 50 in alcune Regioni: spesso è difficile cogliere una logica o scelta strategica e programmatica che possa spiegare questa proliferazione di incentivi

- prevedere la definizione, tra i princìpi fondamentali per la legislazione regionale, della priorità di intervento a favore delle attività produttive situate nelle aree territoriali meno sviluppate e nelle zone montane, del raccordo tra i diversi strumenti di incentivazione anche di carattere fiscale, della previsione di procedure semplificate per le imprese artigiane e le piccole e medie imprese. La stessa legge prevede inoltre un riassetto in materia di assicurazioni, in materia di tutela dei consumatori ed in materia di internazionalizzazione delle imprese.

Il collegato alla finanziaria 2002

Un ulteriore tassello del mosaico attraverso cui leggere le principali tendenze nella politica per i settori produttivi è costituito dal provvedimento collegato alla finanziaria per il 2002. Un provvedimento che è stato approvato solo nel dicembre scorso. Proprio le modifiche introdotte nel corso del lungo iter parlamentare sono in certa misura rivelatrici dei cambiamenti e delle tendenze della politica per i settori produttivi.

I principali obiettivi originali del disegno di legge erano quelli:

- di garantire un accesso più facile alle misure di sostegno dei processi innovativi alle PMI Un obiettivo che veniva perseguito prevedendo la reintroduzione di una quota di riserva delle risorse disponibili a favore di queste imprese;
- imprimere nuovo impulso all'innovazione, accelerando il processo di ridisegno della normativa a tutela della proprietà brevettale e destinando le risorse in precedenza dirette al finanziamento dell'innovazione industriale con credito di imposta (art 108 della 388/00) a programmi finanziati dal FIT nelle aree svantaggiate;
- promuovere lo sviluppo dell'economia informatica nelle piccole e medie imprese;
- sostenere i processi di razionalizzazione in settori dell'industria duale (modificando norme già operative dal 93), o introducendone di nuove come quelle per le fonderie;
- migliorare nel campo dei servizi assicurativi le norme a tutela dei consumatori attraverso una maggiore trasparenza tariffaria;
- potenziare le infrastrutture internazionali di approvvigionamento di gas naturale con il concorso di investimenti privati.

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte norme riconducibili a tipologie ben definite:

- sono state inserite modifiche tendenti a estendere la fruibilità degli interventi: in questa direzione l'allargamento dei benefici del FIT ai progetti del settore della moda, il finanziamento di nuove collezioni di prodotti nei settori tessile abbigliamento e calzature (con apposita integrazione delle dotazioni del FIT); l'estensione delle misure volte a promuovere lo sviluppo dell'economia informatica delle PMI a tutti i settori; l'inclusione tra le fattispecie agevolabili sul fronte delle fonderie anche degli investimenti anti inquinamento o di innovazione;
- sono state introdotte nuove norme che prevedono il coinvolgimento degli enti regionali nella determinazione di modalità di funzionamento degli strumenti: nel caso di riutilizzo di somme dovute a revoche di patti territoriali, nell'impiego dei fondi, in precedenza finalizzati al credito di imposta, riversati al FIT in favore delle aree sottosviluppate; nella definizione dei criteri di attuazione degli interventi per il sostegno della economia dell'informazione delle PMI; nella stessa determinazione della quota da riservare alle PMI tra quelle disponibili in capo al FIT;
- si è ampliato il riferimento a quote di riserva: non più solo quelle a favore delle PMI, ma anche una attenta definizione della quota dei rientri per revoche o rimborsi da riutilizzare nello stesso strumento; quote a garanzia del re-impiego dei fondi nel mezzogiorno; quote riservate ai contratti di programma; somme riservate al finanziamento di una certa tipologia di progetti in capo al FIT; somme confluite al FIT ma vincolate ad un utilizzo ben definito territorialmente

4.L'auditing finanziario e contabile.

4.1 Dati complessivi.

Il rendiconto 2002 è il primo in cui vengono esposti i risultati gestionali del Ministero delle Attività produttive. Come è noto, la nuova struttura ministeriale ricomprende non solo i compiti delle amministrazioni dell'Industria e del Commercio estero, ma anche alcuni che in precedenza erano attribuiti al Ministero del Lavoro (la direzione per gli enti cooperativi) e al Ministero dell'Economia (la contrattazione programmata). Il confronto tra i due esercizi ha richiesto quindi una ricostruzione del risultato 2001 quale frutto della aggregazione dei capitoli ancora distinti nei diversi stati di previsione non essendo stato ancora completato, in quell'esercizio, il processo di trasferimento nella nuova amministrazione[4].

Il rendiconto 2002 del Ministero della Attività produttive espone i seguenti dati di competenza (tavole 1-2):

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 5.822,2 milioni di euro (5.434,7 milioni nel 2001), con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 7,1%;
- la massa impegnabile ha superato i 6.426,4 milioni + 6,3% rispetto al 2001;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 5.329,6 (5.348,1 nel 2001), con una riduzione dello 0,3%;
- i residui di stanziamento sono cresciuti del 57,1% passando dai 604,1 milioni del 2001 agli oltre 949 del 2002. Di questi, 784,3 provengono dalla competenza (540,8 nel 2001); le economie di competenza sono cresciute a 147,5 milioni (93,4 nel 2001);
- la massa spendibile è risultata pari a 14.396 milioni (11.835,4 nel 2001) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 5540 milioni. Tra le nuove attribuzioni, quella relativa alla programmazione negoziata che "transita" nella nuova amministrazione con un volume di residui (C) particolarmente rilevante:
- i pagamenti totali crescono del 23%, passando dai 3.946,4 milioni del 2001 a 4.855,1 nel 2002; una variazione più contenuta rispetto a quella delle autorizzazioni con un conseguente anche se lieve peggioramento del grado di realizzazione delle autorizzazioni di cassa;
- i residui finali totali di lettera (C) crescono quindi di oltre il 21%, raggiungendo i 9.279,4 milioni.

La lettura dei risultati di esercizio deve essere approfondita in base alle caratteristiche "strutturali" del Ministero.

Nella lettura dei risultati va innanzitutto ricordato che, a partire dall'esercizio 1999, in virtù di quanto previsto con il d.lgs. n.123 del 1998 è stato istituito il fondo unico per gli incentivi alle imprese. Ciò ha comportato l'accorpamento in un'unica autorizzazione di spesa di tutte le somme destinate ad agevolare le imprese, rimettendo alla discrezionalità del Ministero (ma nell'ambito delle risorse libere disponibili) la ripartizione tra i diversi interventi, anche per selezionare quelli considerati più efficaci e necessari. Ciò ha comportato la concentrazione in un unico capitolo di un volume consistente di risorse: oltre 4.275,1 su 5.434,7 milioni di euro nel 2001, 4.736 sui 5.822 milioni nel 2002

Come già osservato lo scorso anno, per un esame puntuale delle risultanze del rendiconto 2002 si tratta quindi di esaminare i dati distinguendo nettamente i risultati riferibili al fondo (capitolo 7420) dalla restante gestione. Gli indicatori sintetici contenuti nella tavola 1 consentono di valutare il risultato del 2002, anche in chiave comparata rispetto all'esercizio precedente.

Alcuni elementi di sintesi consentono di porre in evidenza gli elementi della gestione meritevoli di un approfondimento ulteriore:

---

[4] Tale ricostruzione è stata resa possibile grazie alla disponibilità degli esperti della Consip. Il 2001 è stato ricostruito sulla base dei collegamenti dei capitoli /articoli. Alcuni capitoli del 2002 non sono collegati al 2001 perché di nuova istituzione. Inoltre sono stati azzerati i capitoli che risultano fusi o scissi mantenendo un solo record.

- il peso del capitolo fondo sulla gestione è ulteriormente aumentato: gli stanziamenti di competenza a questo destinati sono cresciti del 10%. Nel 2002 il fondo conta per oltre 81% delle risorse gestite dal MAP;
- la stazionarietà degli impegni rispetto ad una massa impegnabile in forte crescita è strettamente legata al risultato del fondo che vede flettere nell'anno gli impegni del 6,1% rispetto all'anno precedente. Un risultato dovuto al forte rallentamento degli impegni sui residui (-56%);
- il rapporto tra gli impegni effettivi su massa impegnabile del capitolo fondo passa dall'89,4% del 2001 a poco più dell'81%; migliora sensibilmente invece il rapporto per le restanti attività per le quali l'indice passa dal 76% del 2001 a quasi il 90% nel 2002;
- il rallentamento dell'attività di impegno si riflette naturalmente sulla composizione e sulla dinamica dei residui di stanziamento: più che raddoppiati i residui riconducibile al capitolo fondo. che costituiscono quasi il 93 del totale (erano il 64% nel 2001). Ma sono soprattutto quelli su somme provenienti da residui degli anni passati a crescere di rilievo: mentre nel 2001 solo il 10% dei residui di inizio periodo risultavano ancora non impegnati a fine esercizio, nel 2002 tale quota supera il 40%;
- la forte crescita delle economie, nel confronto tra macroaggregati, è riconducibile al fondo (passano da 21.4 milioni del 2001 agli oltre 78,9 del 2002), mentre nel complesso le restanti attività mostrano in termini assoluti una leggere contrazione e solo marginale la crescita rispetto alla competenza:
- muta in misura rilevante anche il rapporto tra pagato e autorizzazioni di cassa. La lieve flessione complessiva (dal 87,6% al 88,4% delle autorizzazioni definitive) nasconde andamenti molto diversi dei due macro aggregati: si riduce sensibilmente il rapporto (strutturalmente elevato) nel caso del fondo (si passa dal 95,6% al 89,9%), mentre cresce sensibilmente quello relativo alle altre attività (dal 70,1% al 78,9%).

4.2 I temi di approfondimento.

Alcuni elementi in particolare caratterizzano la gestione 2002:

- un livello elevato dei residui di stanziamento;
- la forte crescita delle economie.

In entrambi i casi si tratta di approfondire l'esame di tali aggregati per valutarne il rapporto con le scelte gestionali adottate e con gli effetti di provvedimenti di natura straordinarie gravanti sulla gestione.

L'analisi è stata poi integrata con l'esame di alcuni fenomeni minori, tra cui il ricorso ai capitoli per memoria, le eccedenze di spesa e i casi di divaricazione tra stanziamenti di competenza e autorizzazioni di cassa.

4.2.1 I principali fenomeni gestionali.

L'analisi dei residui di stanziamento

Come si è visto nel 2002, i residui di stanziamento sono pari a 949,9 milioni di euro e costituiscono oltre il 14,6% della massa impegnabile. Due questioni vanno affrontate preliminarmente: se il concentrarsi di oltre 880,5 milioni nel capitolo fondo (il 17,2% della massa impegnabile) sia indicativo di una crescente difficoltà di funzionamento dei provvedimenti agevolativi o se vi siano altre cause che hanno influito sul fenomeno.

Inoltre valutare se il contributo degli altri capitoli al fenomeno complessivo , anche in questo caso, sia da imputare ad una difficoltà gestionale specifica.

L'esame dei risultati del fondo per singola gestione (tavole 3-5) sembra porre in evidenza che nel corso dell'esercizio:

- si sono riproposte alcune difficoltà di avvio e di funzionamento di parte della strumentazione di sostegno ai comparti produttivi gestita dal Ministero (anche in

rapporto alle incertezze di un quadro normativo e di una struttura di competenze tra diversi livelli di governo non ancora consolidata);

- ma, soprattutto, si sono prodotti effetti di contenimento di impegni e spesa ricollegabili direttamente o indirettamente alle misure assunte nel novembre 2002 con il c.d. il decreto "taglia spese"(DL 194/02 convertito con modificazioni dalla legge n. 246/02).

Non si tratta solo di un blocco degli impegni relativo alle risorse ancora non impegnate nell'ultimo mese dell'anno, ma anche della mancata registrazione, a parte dell'ufficio centrale del bilancio,di decreti di impegno relativi a diversi interventi agevolativi che al momento del varo del provvedimento erano stati già trasmessi per la registrazione. A questa tipologia possono riferirsi gli impegni per quasi 370 milioni di euro che riguardano iniziative di programmazione negoziata (161,5 milioni riferiti alla gestione 6), il sostegno all'imprenditoria femminile (115,2 milioni di euro per un bando appena indetto – gestione 7), i commercio elettronico (42,2 milioni per un bando in avvio - gestione 8), i settore tessile e calzaturiero (16,8 milioni necessari ad attivare l'intervento - gestione 8), la legge Marcora (19,1 milioni destinati a due finanziarie del comparto della cooperazione - gestione 8) e il settore minerario (14,8 milioni per l'agevolazione di 75 progetti già definiti - gestione 2). La mancata registrazione entro i termini ha comportato il trasporto di tali somme all'esercizio successivo come residui di stanziamento nei limiti di una percentuale stabilita dal Consiglio dei Ministri (il dPCM del 7 marzo 2003 ha stabilito di mantenere i residui di stanziamento entro l'80% dell'intero ammontare. Escluse dalla riduzione le somme destinate tra l'altro a interventi per le aree depresse).

Nella tavola 6 si sono riportati gli importi dei decreti di impegno non trasmessi alla registrazione in tempo utile a consentire l'impegno nell'anno. Il dato dei residui di stanziamento viene così corretto dagli effetti di quello che rappresenta un dato anomalo della gestione.

La rilevanza del fenomeno si riduce considerevolmente: al capitolo dovrebbero essere imputati 552 milioni di residui di stanziamento. Il peso sulla massa impegnabile passa dal 17,2% al 10,8%, riavvicinandosi fortemente al risultato del 2001 (10,3%). Questo non annulla il rilievo dei residui nel caso di alcune gestioni, come la gestione 8, al cui interno trovano collocazione i fondi diretti al sostegno di alcuni nuovi strumenti agevolativi varati con le ultime leggi finanziarie per i quali, come si vedrà in seguito, si sono incontrate difficoltà di attuazione.

Non va trascurato tuttavia che, in termini di leggibilità, i dati relativi ai residui in bilancio non consentono di registrare pienamente l'effettivo andamento della gestione. La sola osservazione di essi e delle variazioni rispetto all'esercizio precedente non consente, infatti, di apprezzare in pieno il mutare della condizione operativa dei diversi interventi spesso collegati a contabilità speciali.

Minore il rilievo assoluto dei restanti capitoli (tavola 7) che riguardano contributi all'Enea (capitolo 7630) per circa 28 milioni di euro, al sostegno del comparto aeronautico (capitolo 7421) per 12 milioni, al fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico (capitolo 7460) per 7,5 milioni e investimenti in materia di proprietà industriale (capitolo 7475) per 4 milioni. Per i primi due, quelli di maggiore rilievo, la formazione di residui è da ricondurre al blocco degli impegni disposto con il decreto di fine d'anno.

La formazione di consistenti economie di competenza

La forte crescita a fine esercizio 2002 delle economie di competenza, pari complessivamente a 147,5 milioni rispetto ai 93,4 milioni del 2001, è strettamente legata a quanto rilevato in precedenza in termini di stanziamenti relativamente all'operare del decreto "taglia spese".

Le tavole 8 e 9 offrono una rappresentazione del fenomeno sotto diverse angolature: le economie, distinte per titolo e categoria economica, con un approfondimento per quelle che

interessano il capitolo 7420 o che riguardano altri capitoli in conto capitale; la concentrazione delle economie su alcune tipologie di spese, proprio per l'operare del blocco degli impegni e dei pagamenti che ha determinato, come rileva l'amministrazione, vincoli operativi e difficoltà gestionali che si trascinano nell'esercizio in corso; alcuni casi di interesse per le modalità che hanno portato alla generazione di economie di un certo rilievo operate su capitoli alimentati dai versamenti di società cooperative.

La tavola 9 propone una lettura delle economie per categoria: ne emerge una prima particolarità: il 64% delle economie sono relative a contributi agli investimenti. Un risultato anche in questo caso connesso, sia direttamente che indirettamente, al decreto taglia spese. Il blocco delle registrazioni ha sottoposto parte delle somme non impegnate al taglio connesso alla disposizione che prevede il mantenimento solo dell'80% dei residui di stanziamento[5] a queste si sommano quelle operate sugli importi effettivamente giacenti o che sono risultati non impegnabili dopo il decreto del 29 novembre. Risultano pertanto in economia 78,9 milioni di euro del fondo unico. Stesso risultato si è prodotto in riferimento agli importi relativi al finanziamento dell'Enea, di cui il decreto ha previsto la non impegnabilità: dei 36,1 milioni di euro residui, 7,2 milioni (il 20%) sono economie, mentre vengono conservati a residuo i restanti 28,9 milioni. Totalmente in economia l'importo giacente sul capitolo 7470, pari a 15 milioni di euro e destinato al fondo per l'informatizzazione della rete distributiva delle PMI commerciali.

Più articolato il fenomeno nel caso delle economie di natura corrente. Queste sono concentrate prevalentemente nella categoria dei consumi intermedi (33,6 milioni) e rappresentano oltre il 62% degli stanziamenti definitivi di competenza attribuiti a tale categoria. Più ridotto nelle dimensioni ma non nel rilievo rispetto al totale stanziato è l'importo attribuito alla categoria trasferimenti a famiglie e istituzioni private 6,1 milioni, pari al 36,3% del totale stanziato.

Una osservazione più in dettaglio dei capitoli interessati dal fenomeno consente di rilevare come per 16,9 milioni (capitolo 2213) dei 45,7 destinati ad economia a valere sugli stanziamenti correnti si tratti di fitti passivi (il cui onere è prevedibile ricada sull'esercizio successivo) e per 11,4 milioni riguardi invece due capitoli relativi al funzionamento degli interventi a favore degli enti cooperativi. Si tratta dei capitoli che ricadono sotto la responsabilità della Direzione per gli enti cooperativi. Tale Direzione ha tra i suoi compiti quello di operare rimborsi forfetari agli ispettori di società cooperative ed il versamento delle relative ritenute previdenziali, il pagamento delle spese di accertamento e la riscossione dei contributi dovuti, i rimborsi a favore delle cooperative relativa ai contributi erroneamente versati. Le prime 4 attività sono finanziate con gli stanziamenti del capitolo 2237, l'ultima con quelli con quelle del capitolo 2301. Detti capitoli sono alimentati con somme riassegnate dal Ministero dell'economia in base a versamenti effettuati a norma di legge dalle società cooperative. Nel 2002, dette riassegnazioni hanno subito un'interruzione da parte del Ministero dell'economia (da giugno a dicembre). Intervenuto il dm 29/11/02 che ha disposto il blocco delle spese delle amministrazioni, sono state azzerate le residue disponibilità esistenti. Per le prime tre attività in precedenza ricordate la direzione si è trovata nella impossibilità di pagare circa 2,8 milioni di euro (risultavano assegnati, ma non utilizzabili, 9,8 milioni). Il blocco e la ritardata registrazione hanno riguardato anche il capitolo 2301 alimentato dalla raccolta dei versamenti annuali del 3% degli utili di esercizio: le somme sono risultate indisponibili e andate in economia malgrado i fondi provengano esclusivamente dai versamenti degli enti cooperativi.

Nella tavola 10, infine, si da conto dei settori che, secondo l'amministrazione, sono stati particolarmente colpiti dagli effetti restrittivi sulla spesa e sugli impegni: si tratta di voci che rappresentano 22,6 dei 45,7 milioni di spesa corrente in economia e che attengono ad oneri la cui copertura ricadrà probabilmente almeno in parte sull'esercizio in corso.

---

[5] DPCM 7 marzo 2003

4.2.2 Fenomeni minori.

Le eccedenze di spesa

Rimane limitato e poco significativo il fenomeno delle eccedenze di spesa. Quattro i capitoli interessati tutti relativi ad oneri per il personale (si tratta di maggiori contributi sociali e maggiori versamenti Irap e di stipendi relativi al personale delle stazioni sperimentali e dell'amministrazione) per un totale di poco più di 0,8 milioni.

Gli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive

Nel corso dell'esercizio 2002, le dotazioni di competenza sono cresciute rispetto alle previsioni iniziali dai 5.318,1 milioni di inizio esercizio a 5.822,2 milioni; in linea la crescita in termini di autorizzazioni di cassa, che passano dagli originali 5.027,3 miliardi a circa 5.540 milioni. Gli stanziamenti di competenza sono aumentati del 10% e del 12% le autorizzazioni di cassa.

Nella tavola 11 si sono ricostruite le principali variazioni, con l'obiettivo di isolare le diverse componenti di tale risultato, enucleare i capitoli su cui si concentra la variazione maggiore e poterne quindi valutare l'incidenza e la coerenza con la struttura iniziale del bilancio.

La variazione maggiore in termini assoluti è da attribuire al capitolo 7420 (Fondo unico per gli incentivi alle imprese): dei 504 milioni di variazione della competenza, oltre 380 sono riconducibili a questo capitolo.

I capitoli per memoria

Nel caso del MAP, sono 40 i capitoli per memoria: 33 del titolo I. Di questi, 19 non hanno presentato a fine esercizio nessuno stanziamento di competenza, né hanno previsto una autorizzazione di cassa. Tra quelli attivati, solo 9 presentano uno stanziamento di competenza superiore ai 50.000 euro: si tratta dei capitoli 2285 (contributo annuo forfetario agli organismi di normalizzazione italiani) 4,7 milioni, i capitoli 2202 e 1359 (rimborsi di somme indebitamente versate in entrata) 0.339 milioni, il capitolo 2361 (fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico) 0,194 milioni, i capitoll 7500 e 7800 (reiscrizioni di perenzioni), 8312 (relative alla occorrenze per il sistema informativo) 3,2 milioni e il 1221 e il 1222 (indennità e rimborsi agli ispettori metrici) 0,188 milioni.

Nel complesso, gli stanziamenti relativi a questi capitoli rappresentano una quota trascurabile del totale (0.2%); inoltre, solo nel caso dei trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali, la quota dei capitoli per memoria sul totale assume una dimensione significativa.

In sintesi, l'utilizzo dei capitoli per memoria non sembra incidere sulla leggibilità delle poste di bilancio o sulla significatività delle previsioni quantitative approvate in sede di manovra di bilancio annuale.

4.3 Caratteristiche specifiche.

L'analisi di auditing finanziario tocca quest'anno come in passato anche alcuni fenomeni caratteristici della struttura del Ministero. Si tratta:

- delle implicazioni, in termini di leggibilità e significatività dei dati del rendiconto, di un esteso utilizzo di capitoli fondo;
- del ruolo e delle modalità di esecuzione dell'esercizio ispettivo e di revoca nell'attività svolta per il sostegno finanziario diretto ai settori produttivi.

Del primo aspetto si richiamano solo i tratti essenziali, aggiornando i dati relativi ai flussi interessati dalle gestioni fuori bilancio; del secondo invece si fornisce il monitoraggio annuale,

utile a valutare il rilievo e i risultati di una attività fondamentale per un sistema di finanziamento basato su un ampio uso dell'autocertificazione e che mira ad estendere e semplificare l'accesso per le imprese agli strumenti agevolativi.

4.3.1 I capitoli fondo nella gestione del Ministero.

Come già sottolineato lo scorso anno, l'istituzione, a partire dal 1999, del fondo per gli incentivi alle imprese, dove confluiscono tutti gli strumenti a sostegno dei comparti produttivi, ha inciso non favorevolmente sulla leggibilità dei dati di bilancio. Nello stato di previsione del MAP sono inoltre identificabili altri 6 fondi : 4 relativi al turismo (Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico; fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica; fondo di coofinanziamento dell'offerta turistica; fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico), uno destinato al sostegno dell'artigianato ed uno per l'informatizzazione della rete distributiva delle PMI commerciali.

Nel caso del fondo unico, la presenza di diversi piani gestionali riconducibili a diverse finalità consente una lettura più approfondita, ma che richiede una complessa ricostruzione non solo degli andamenti di bilancio ma anche delle contabilità fuori bilancio a cui sono collegate molte delle gestioni. In presenza di crescenti fenomeni di rientri e revoche, il rilievo di quella parte della gestione si amplia considerevolmente sottraendo leggibilità, e in certa misura significatività, al dato di bilancio. Nella tavola 12 si sono ricostruite le entrate e le uscite delle contabilità speciali ottenute dalla lettura del sistema Corte, distinguendo le movimentazioni dal bilancio e da fuori. Un angolo visuale che integra quello desumibile per alcune leggi dall'osservazione del solo dato di bilancio.

Gli indicatori della capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa e pagamenti in conto competenza su impegni effettivi in conto competenza) sono quelli più inficiati dalla presenza delle contabilità speciali. In particolare le erogazioni effettuate dall'Amministrazione in corso d'esercizio attraverso la gestione per le aree depresse transitano per la contabilità speciale. I pagamenti dal bilancio dello Stato in tali conti non corrispondono ad esborsi in senso proprio, ma a risorse messe a disposizione per futuri pagamenti. Al riguardo più volte nelle passate relazioni sul rendiconto generale dello Stato, la Corte ha auspicato la realizzazione di un sistema informativo tale da consentire un effettivo monitoraggio delle erogazioni finali a vantaggio del rispetto del principio della trasparenza dei documenti a corredo del rendiconto[6].

Egualmente a scapito della significatività del bilancio, risulta la tecnica di contabilizzazione dei rientri dei fondi impegnati per il sostegno di interventi attraverso il credito agevolato. E' il caso del FIT (tavola 13), per il quale i rientri (ma anche le rinunce e le revoche) di precedenti finanziamenti accordati rendono disponibili somme rilevanti per la copertura del fabbisogno annuale: un fenomeno sicuramente positivo che rappresenta il frutto di una attenta attività di selezione e di verifica ma che, maturato nella gestione fuori bilancio, non emerge con chiara evidenza in sede di rendiconto.

4.3.2 L'attività ispettiva e la dimensione finanziaria delle revoche.

Nell'ambito dell'attività di verifica e di valutazione della correttezza degli adempimenti contabili ricadono due analisi che sono state oggetto anche quest'anno dell'attività istruttoria.

Una prima tematica è quella dell'adeguatezza delle attività ispettive in rapporto ad una sistema di incentivazione che prevede un crescente ricorso a meccanismi di concessione automatica o ad autocertificazioni[7]. Anche quest'anno è stato chiesto all'amministrazione una

[6] Con l'articolo 93 c.8 della finanziaria 2003 si è prevista la soppressione delle gestioni fuori bilancio a decorrere dal luglio 2003 ad eccezione di quelle che hanno caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.