informativa sui controlli che sono attuati in merito alle condizioni di accesso e a vincoli imposti per l'ammissione all'agevolazione.

L'attività ispettiva, coordinata dall'Ufficio A7 istituito presso la Direzione generale coordinamento degli incentivi alle imprese, è continuata secondo le linee di azione già specificate nella relazione relativa all'esercizio 2001.

E' proseguita l'attività ispettiva sulle principali leggi gestite dalla Direzione. Alla legge 488/92 sull'intervento ordinario nelle aree depresse sono state assegnate 301 ispezioni: delle 234 ispezioni svolte, 162 hanno avuto un esito positivo, 47 negativo. 14 sono state le revoche.

224 le ispezioni assegnate nel caso della legge 215/92 sull'imprenditoria femminile. Anche in questo caso, solo una parte delle ispezioni previste è stata svolta (122), con esito positivo nel caso di 86 di queste e negativo per 36. Dieci le revoche.

Nel corso del 2001, erano state assegnati 260 incarichi relativamente alla 488/92. Le 196 relazioni completate hanno consentito di verificare 124 esiti positivi e 72 negativi.

In base ai primi tre bandi della 215/92, erano state considerate "ispezionabili" 237 iniziative per le quali sono stati conferiti gli incarichi I risultati relativi alle prime 118 ispezioni hanno dato esito positivo in 84 casi e negativo in 24. In 10 casi l'ispezione non è stata effettuata per la disposizione di revoca intervenuta da parte dell'ufficio operativo.

Nell'anno quindi le ispezioni assegnate sono crescite del 5%. I risultati dell'attività ispettiva hanno evidenziato un incremento degli esiti positivi per quanto attiene la legge 488/92 e, viceversa, un aumento degli esiti negativi per quanto attiene la legge 215/92. Un risultato connesso non solo ad una maggior maturità dello strumento 488/92 rispetto alla legge sulla imprenditoria femminile, ma anche alla circostanza che dal 2002 per la prima volta sono state sottoposte ad ispezione iniziative a valere sulla legge 215/92 per le quali risultava concluso il periodo di regime. Solo in questo momento infatti è possibile valutare il rispetto del parametro occupazionale che, ove non rispettato, costituisce una delle cause di revoca.

Nel corso del 2002 è stato avviato il processo di estensione dell'attività ispettiva alle misure PIA Innovazione e PIA Formazione. A tal fine è stato predisposto sia il manuale operativo che le schede ispettive. Nell'esercizio non è stata avviata concretamente l'attività ispettiva in quanto, dei bandi inerenti alle due misure solo quello relativo al PIA Formazione è stato chiuso nell'esercizio e i relativi atti di concessione sono stati emanati nel luglio 2002.

Sempre nel 2002, per le iniziative a valere sulla legge 488/92 sono state avviate ispezioni di "secondo livello" volte cioè ad accertare il parametro occupazionale per le aziende per le quali le precedenti ispezioni non avevano potuto verificare compiutamente lo stesso, non essendo trascorso l'anno di regime che la normativa assegna per completare le assunzioni previste in fase di presentazione della domanda.

E' da precisare, infatti, che i parametri oggetto di attività ispettiva riguardano, di volta in volta, alcuni dei fondamentali requisiti di ammissibilità alle agevolazioni. Anche il requisito inerente al vincolo di destinazione delle attrezzature (quinquennale per la legge 488/92 e biennale per la legge 215/92) viene verificato in relazione al periodo maturato al momento dell'ispezione.

Un secondo tema cruciale attiene al monitoraggio delle revoche di benefici concessi nelle diverse normative. La semplificazione normativa e procedurale adottata nella fase di

---

[7] Una parte significativa delle politiche di sostegno allo sviluppo economico si basa sulla concessione di agevolazioni alle imprese per la promozione di nuovi investimenti. Solitamente, esse vengono distinte all'interno delle seguenti due categorie: procedimenti di tipo valutativo, che comportano una valutazione nel merito dell'istanza prodotta dall'impresa per ottenere l'agevolazione, e quello di tipo automatico, nel quale tale valutazione nel merito è assente. In quest'ultima tipologia, l'accesso alle agevolazioni è pertanto esclusivamente subordinato alla verifica formale degli atti e documenti, individuati dalla normativa come elementi necessari per la legittimazione dei benefici.
Il vantaggio principale dello strumento di agevolazione automatico consiste nell'annullamento dei tempi e dei costi di istruttoria per le imprese, con un deciso sfoltimento delle pratiche burocratiche, in special modo per ciò che riguarda l'erogazione del contributo.

ammissione alle agevolazione, l'estensione all'autocertificazione, il ricorso a meccanismi di accesso automatico e, in alcuni casi, l'autoliquidazione dei contributi richiedono il potenziamento dei sistemi di valutazione e riscontro a posteriori in grado di rendere credibile la revoca delle agevolazioni in caso di mancato rispetto delle condizioni richieste. Una condizione che è ancora più rilevante nel caso di interventi più complessi che riguardano pacchetti di interventi, in cui la caratteristica "imprenditoriale" dell'intervento pubblico non può prescindere dalla possibilità di revoca nel caso di modifica delle condizioni, o del non rispetto delle caratteristiche dei progetti.

Le richieste avanzate all'amministrazione hanno riguardato la dimensione del fenomeno e le condizioni che portano alla revoca delle agevolazioni nelle diverse normative. Si è voluto inoltre valutare quanto dei rientri finanziari per le revoche fosse collegato alla rinuncia delle imprese alle agevolazioni (per il mutare delle strategie aziendali o per il ridursi della convenienza economica dei benefici). Un esame reso più interessante dall'introduzione, nel caso della 488/92, dell'obbligo di fornire, al momento della presentazione della domanda da parte dell'impresa, una fideiussione bancaria/polizza assicurativa a garanzia della realizzazione del programma. Previsione normativa che sembra indicare come, nel caso di questa legge, il problema aveva assunto un rilievo particolare.

Le cause di revoca delle agevolazioni previste dalla legge 488/92 sono regolate dal dm 20 ottobre 1995 n. 527 all'art. 8 comma 1 ed all'art. 9 comma 2[8]. Nel corso dell'anno 2002 il numero di programmi revocati è stato pari a 858 (tavola 14) (ci si riferisce sia al settore industria che al settore turismo) per un importo pari a 432,3 milioni. Le revoche effettuate nel corso del 2002 sono rappresentate per una percentuale stimata pari al 70% da rinunce esplicite, per una percentuale stimabile pari al 20% per la mancata rendicontazione da parte delle imprese nei termini previsti dalla normativa, per il restante 10% da revoche per altre inadempienze gravi o irregolarità[9].

---

[8] In particolare l'art. 8 comma 1 sancisce la revoca delle agevolazioni nei seguenti casi: se per i beni del medesimo programma di investimenti oggetto della concessione siano state assegnate agevolazioni di qualsiasi natura previste da norme statali, regionali o comunitarie: se le immobilizzazioni materiali o immateriali, la cui realizzazione o acquisizione è stata oggetto dell'agevolazione, vengano distolte dall'uso previsto prima di cinque anni dalla data di entrata in funzione dell'impianto: qualora l'impresa non abbia maturato, alla data della disponibilità dell'ultima quota di cui all'art. 7 comma 1 del dm 20/10/95 n. 527, le condizioni previste per l'erogazione a stato di avanzamento della prima quota: qualora il programma di investimento non venga ultimato entro quarantotto mesi dalla data del relativo decreto di concessione provvisoria delle agevolazioni, ovvero per i programmi di cui all'art. 7, comma 1 del dm 20/10/95 n. 527 per i quali l'importo dell'agevolazione concessa è reso disponibile in due quote, entro ventiquattro mesi dalla data medesima: qualora siano gravemente violate specifiche norme settoriali anche appartenenti all'ordinamento comunitario: se, calcolati gli scostamenti in diminuzione degli indicatori (completezza della documentazione, consistenza patrimoniale e finanziaria dell'impresa, validità tecnico-economico-finanziaria del programma, sussistenza delle condizioni di accesso alle agevolazioni, congruità delle spese indicate in domanda) di cui all'art. 6 comma 4 del dm 20/10/95 n. 527 suscettibili di subire variazioni, anche solo uno degli scostamenti stessi di tali indicatori rispetto ai valori assunti per la formazione della graduatoria o la media degli scostamenti medesimi superi, rispettivamente, i 30 o i 20 punti percentuali; se, nel corso di realizzazione del programma di investimenti, venga modificato l'indirizzo produttivo dell'impianto così che la produzione rientri in una 'divisione' della "Classificazione delle attività economiche ISTAT '91" diversa da quella indicata nel programma originario approvato. Inoltre è possibile la revoca delle agevolazioni se, come disposto dall'art. 9 comma 2, l'impresa non ha provveduto ad inviare la documentazione finale di spesa.
Vi sono, poi, alcuni casi in cui l'Amministrazione ha proceduto alla revoca pur per fattispecie non espressamente disciplinate dal Regolamento della legge 488/92, e cioè nei casi in cui sono state riscontrate a carico dell'impresa irregolarità di gravità tale da determinare la decadenza del rapporto di fiducia che deve assistere la concessione delle agevolazioni. Infine, la revoca è stata disposta nei casi in cui ricorra la fattispecie di cui all'art. 11, comma 3, del dPR 20 ottobre 1998, n. 403 (decadenza dai benefici nei casi di dichiarazioni mendaci, ove tali dichiarazioni fossero necessarie per l'ottenimento dei benefici stessi).

[9] Al tema delle revoche e della attività ispettiva ha dedicato una particolare attenzione la recente analisi contenuta nella Relazione sulla gestione del Fondo speciale per l'innovazione tecnologica – Sezione "Interventi aree depresse" di cui alla Deliberazione n° 5/2003/G della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato. Nella relazione relativamente alla legge 488/92 viene fornito un esame approfondito delle cause di revoca

Nel caso della legge n. 215/92, le cause di revoca sono regolate dal dm 5 dicembre 1996 n. 706 art. 11 comma 1[10]. Alla fine 2002, il numero di iniziative revocate risulta essere pari a 1.187 con un importo di agevolazione concessa di 36,6 milioni. Le rinunce sono 715[11] con un importo di agevolazione concessa pari a 14,9 milioni di euro. I progetti revocati nel corso dell'anno 2002 sono stati 794, con un importo di agevolazione concessa pari a 19,1 milioni. Di questi, quelli che sono stati revocati per rinuncia da parte dell'impresa sono stati 711[1] con un importo di agevolazione concessa di 14,8 milioni di euro[12].

I benefici stabiliti dalla legge n. 46/82 sono regolati in base a quanto disposto dal dm 20 ottobre 1986 art. 4[13]. Di recente è stata emanata una nuova procedura per la concessione delle agevolazioni del FIT (dm 16/01/2001) che prevede modifiche alle cause di revoca[14].

L'esame delle revoche operate nel 2002 ha consentito di rilevare come il 77% delle domande approvate siano state "revocate" a seguito della cessazione o fallimento dell'impresa beneficiaria, il 18% a seguito di rinuncia da parte dell'impresa beneficiaria e il 5% perché era stato modificato o non completamente realizzato il programma inizialmente presentato.

Complessivamente, nell'anno 2002 i programmi revocati sono stati 73 per un importo complessivo di 64,6 milioni. Le rinunce da parte dell'impresa sono state pari a 13 di cui 7, prima della sottoscrizione del contratto, pari a 6,8 milioni di euro e 6, dopo la sottoscrizione del contratto, pari a 4,6 milioni. Con riferimento alla nuova procedura, tranne alcuni casi di rinuncia, non si sono verificate condizioni tali da portare alla revoca per le motivazioni prima elencate.

---

relative ai 24.7 milioni di euro recuperati nel 1999. La relazione esamina anche l'attività ispettiva svolta negli esercizi 98-99 rilevando un significativo aumento ed una buona efficacia dell'azione amministrativa pur con il limite di una azione che (data l'elevato numero dei soggetti beneficiari) viene effettuata a campione.

[10] In particolare le agevolazioni sono revocate nei seguenti casi: se i beni oggetto dell'agevolazione risultano essere ceduti, alienati o distratti nei tre anni successivi alla data di concessione: se gli investimenti oggetto dell'agevolazione risultano essere stati ammessi anche ad altre agevolazioni statali, regionali o delle province autonome di Trento e Bolzano ovvero ad azioni comunitarie cofinanziate: qualora i controlli effettuati evidenziano l'insussistenza delle condizioni previste dalla legge e dal regolamento di attuazione, ovvero il venir meno delle condizioni stabilite dalla legge in ordine alla presenza femminile nelle imprese (le società cooperative e di persone devono essere costituite in misura non inferiore al 60% da donne; le società di capitali devono avere quote di partecipazione spettanti in misura non inferiore ai due terzi a donne e gli organi di amministrazione costituiti per almeno i due terzi da donne: le imprese individuali devono essere gestite da donne); quando gli Istituti finanziatori comunicano la mancata stipula ovvero la rescissione o risoluzione del contratto di finanziamento; nel caso in cui gli investimenti realizzati risultino inferiori al 60% del costo totale ammesso ad agevolazione (art. 8 comma 1). I motivi di revoca che maggiormente si manifestano sono quelli di cui alla lettera a), c) ed e).

[11] Per iniziative indicate come revoche per rinuncia sono stati considerati i progetti che hanno rinunciato alle agevolazioni o per cui è stato predisposto un provvedimento di decadenza per manifesto disinteresse.

[12] Sul fenomeno delle revoche di interventi a favore dell'Imprenditoria femminile si veda la Relazione sulla gestione del FIT – Sezione "Interventi per l'imprenditoria femminile "di cui alla legge 215/92, deliberazione n° 14/2002/G della Sezione centrale di controllo.

[13] E' prevista revoca nei casi di mancata realizzazione del programma di innovazione tecnologica secondo le modalità e nei termini previsti dal contratto di cui all'art. 16. 2 e 3 comma. della legge 46/82: mancanza o ritardo ad effettuare il pagamento in tutto o in parte anche di una sola delle rate scadute per il rimborso della somma finanziata e/o degli interessi; quando vi è diversità originaria o sopravvenuta della reale situazione giuridica, amministrativa, tecnica ed economica rispetto a quella risultante dalla documentazione prodotta e dalle comunicazioni scritte rilasciate al Ministero; mancata osservanza degli obblighi derivanti dalla legge 46/82 e successive disposizioni e dalla normativa di applicazione della legge stessa.

[14] I motivi di revoca sanciti dalla nuova normativa sono: a) verifica dell'assenza di uno o più requisiti di ammissibilità, ovvero di documentazione incompleta o irregolare per fatti, comunque, imputabili all'impresa e non sanabili; b) mancato rispetto dei termini massimi previsti dall'art. 5, comma 1, per la realizzazione del programma; c) mancata presentazione degli stati di avanzamento entro un anno dalle date previste nel piano delle erogazioni per il raggiungimento dei costi di ciascuno dei predetti stati di avanzamento; d) mancata trasmissione della documentazione finale di spesa entro i termini di cui all'art. 9, comma 6; e) mancata realizzazione del programma di sviluppo; f) mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma di sviluppo, fatti salvi i casi di forza maggiore, caso fortuito, o altri fatti ed eventi sopravvenuti e non prevedibili; g) mancata restituzione protratta per oltre un anno degli interessi di preammortamento ovvero delle rate di finanziamento concesso.

Per la legge n. 317/91 le condizioni che determinano la revoca totale o parziale delle agevolazioni, sono disciplinate all'art. 13 e dal dm 3 marzo 1992 n. 247 art. 4[15].

Le cause che hanno prodotto la revoca, parziale o totale, delle agevolazioni previste dalla legge 317/91 per circa il 75% sono rappresentate dall'insussistenza dei requisiti di ammissibilità (art. 4 comma 1 lett. d. - art. 3 comma 1, 2, 3 lett. a), b) e c) e comma 4 del dm 247/92), per circa il 20% sono rappresentate dall'esistenza delle condizioni di esclusione di particolari beni o spese oggetto delle agevolazioni (art. 4 comma 1 lett. d. - art. 3 comma 6 lett. b), c), ed e) del dm 247/92) e per circa il 5% sono relative all'art. 4 comma 1 lett. a) e b).

Complessivamente, nell'anno 2002 il numero di programmi revocati è stato pari a 264 per un importo complessivo di 6,9 milioni.

Gli interventi previsti dall'art. 6 della legge 237/93 riguardano sia la razionalizzazione produttiva sia la riconversione produttiva delle imprese operanti nel settore della produzione di materiali di armamento . Nel primo caso (razionalizzazione produttiva) la revoca dei benefici è disciplinata dal dm 2 agosto 1995 n. 434, all'art.7, comma 5, che sancisce la revoca delle agevolazioni o l'interruzione dell'erogazione dell'agevolazione in caso di mancata o parziale realizzazione del programma oppure in caso di grave inadempienza da parte dell'impresa. Nel secondo caso (riconversione produttiva), la revoca delle agevolazioni è prevista dal dm 14 ottobre 1999 n. 462, all'art. 9, che prevede le stesse condizioni stabilite dal dm 2 agosto 1995 n. 434, all'art.7, comma 5. Non essendosi verificate le condizioni che determinano la revoca dei benefici, fino ad ora non sono stati emanati provvedimenti di revoca delle agevolazioni.

5. I risultati della gestione. Una analisi per funzioni-obiettivo.

L'analisi dei risultati contabili deve essere integrata con una lettura del bilancio attraverso la classificazione per funzioni obiettivo per coglierne l'impatto sulla gestione e per analizzarne gli effetti in termini di realizzazioni effettive. Si tratta quindi di leggere l'attività svolta nell'anno guardando sia a quelle che sono le funzioni ordinarie, sia a quelli che sono i risultati dei nuovi interventi programmati e che la direttiva del Ministro attribuiva a ciascun centro di responsabilità. Una analisi che verrà svolta nel seguito utilizzando la classificazione per funzioni obiettivo. Come già detto in precedenza, nell'esame di questo esercizio finanziario per la prima volta, la Corte si giova della nuova classificazione per funzione adottata dalla Ragioneria generale dello Stato a partire dall'esercizio finanziario 2003. La disponibilità dell'amministrazione ne ha reso possibile l'utilizzazione anche per la lettura dei risultati dell'esercizio 2002.

Prima di approfondire l'analisi, si rende necessaria una precisazione che riguarda la significatività dei dati. Come si è avuto già modo di osservare nel referto dello scorso anno, la lettura del bilancio delle diverse amministrazioni per funzioni obiettivo si fonda su un esame dei singoli capitoli di bilancio. L'attribuzione di tali capitoli alle diverse funzioni (nel complesso o per quote) avviene con una ripartizione che viene comunicata e verificata con le amministrazioni. Solitamente si tratta di scomporre un singolo capitolo tra poche funzioni. Il risultato che si ottiene consente di avere una rappresentazione del peso dei diversi obiettivi ed una coerente scomposizione degli oneri generali. La metodologia adottata tuttavia sconta un limite: è sostanzialmente basata su quote calcolate a partire dagli stanziamenti iniziali di competenza. Le stesse quote utilizzate per scomporre gli stanziamenti vengono impiegate per ripartire anche gli altri risultati contabili: impegni, pagamenti e residui risultano, pertanto, ripartiti con lo stesso peso, indipendentemente che sia stata riscontrata una minore o maggiore

---

[15] Si ha revoca quando i beni oggetto dell'agevolazione risultino essere stati ceduti, alienati o distratti nei tre anni successivi alla data di concessione (art. 4 comma 1 lett. a.); i medesimi beni oggetto dell'agevolazione risultino essere stati ammessi anche ad altre agevolazioni previste da altre normative statali, regionali o delle province autonome di Trento e Bolzano ovvero ad azioni comunitarie cofinanziate (art. 4 comma 1 lett. b.); i controlli effettuati evidenzino l'insussistenza delle condizioni previste dagli artt. 3, 5, 7, 8, 9 e 12 della legge nonché dal decreto precitato.

difficoltà di spesa o di impegno nei diversi obiettivi. Anche in questo caso, si tratta di una approssimazione che determina un "errore" di norma contenuto. Ne sono interessati i capitoli che riguardano più funzioni ad esempio quelli per salari e stipendi. Oneri che non conoscono andamenti molto diversi nelle diverse applicazioni. Tale metodologia presenta invece forti limiti quando questa tecnica di stima viene applicata ad un capitolo di dimensioni rilevanti, come ad esempio il 7420 a cui fa capo il Fondo unico per gli incentivi del Ministero delle Attività produttive che si riferisce a diversi obiettivi e che, soprattutto, raccoglie gli stanziamenti di numerose leggi di spesa. In questo caso, l'utilizzo delle quote di stanziamento per la ripartizione tra funzioni obiettivo e la loro applicazione a tutti i momenti contabili risulta aderente alla gestione solo se tutte le leggi di spesa hanno uno stesso "comportamento". Se, come è invece accaduto negli ultimi anni, difficoltà di funzionamento o modifiche nella attribuzione di compiti hanno inciso su alcuni strumenti piuttosto che su altri, si possono verificare alcune rilevanti distorsioni: il comportamento virtuoso (o vizioso) di una singola gestione viene ripartito tra tutti gli strumenti pro-quota, facendo perdere di significato a questa parte dell'analisi[16]. La rappresentazione che emerge dall'analisi degli stanziamenti di competenza è quindi certamente più corretta mentre quella relativa alle altre voci va valutata con molta cautela perché soggetta alle distorsioni in precedenza ricordate. Per questa ragione nell'analisi che segue si farà prevalentemente riferimento al dato di competenza trascurando tutte le altre voci. Ad integrazione delle informazioni, nel corso dell'esame dei singoli obiettivi verranno richiamati i dati sul funzionamento in termini di impegni e pagamenti dei principali strumenti di incentivazione, ricavabili dall'esame dei risultati delle diverse gestioni e dai dati forniti dall'amministrazione nel corso dell'istruttoria.

5.1 Le funzioni obiettivo: una lettura di sintesi per Centri di responsabilità e categorie economiche.

Le tavole 15-22 forniscono, con diversi gradi di dettaglio, una rappresentazione della realtà contabile del Ministero, che completa la lettura in chiave finanziaria svolta con l'analisi di auditing. La tavola 15 offre uno spaccato delle principali funzioni obiettivo a cui si può ricondurre l'attività del MAP. Nella tavola viene poi offerta una prospettiva ulteriore distinguendo gli stanziamenti per centro di responsabilità. Il Ministero è organizzato in cinque Centri: il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro, il Mercato, le Imprese, le Reti energetiche e l'Internazionalizzazione[17]. Le funzioni vengono poi lette ripartendo lo stanziamento tra le diverse categorie economiche ricostruendo una sorta di "funzione di produzione" utilizzata per l'assolvimento dei compiti relativi a ciascuna funzione obiettivo.

Sono 4 le funzioni che caratterizzano la gestione 2002: gli interventi per il sostegno dell'industria manifatturiera che assorbono quasi il 63% degli stanziamenti, quelli per la ricerca e sviluppo (oltre il 21%) e, pur se con dimensioni molto più limitate, il commercio interno e l'estero (rispettivamente con il 7,3 e il 4,3% delle risorse). Il 2,5% delle risorse complessive sono destinate al settore turistico, un dato rilevante tenendo conto del completo passaggio di competenze alle regioni.

---

[16] Un esempio può aiutare a chiarire il problema. Tra gli interventi del Fondo unico degli incentivi alle imprese, uno dei più rilevanti riguarda il sostegno alla ricerca industriale: dei 1004,8 milioni di euro di trasferimenti destinati a questo obiettivo, ben 965,2 sono riconducibili al capitolo 7420. Ma come si giunge a questa quantificazione? Gli stanziamenti iniziali prevedevano interventi per questa finalità pari al 20,38% dei totali del fondo. Tale quota, peraltro, è utilizzata per individuare le altre voci senza una ulteriore verifica: così la massa spendibile è il 20,38% di quella complessiva del capitolo, e così per i pagamenti effettuati e per i residui e per tutte le altre voci. Questo, a prescindere da una verifica del funzionamento effettivo delle diverse gestioni.

[17] L'amministrazione del MAP ha ottenuto di rinviare la riorganizzazione in Dipartimenti prevista in sede di riforma della struttura di Governo (d.lgs 300/99), in attesa della conclusione dei lavori di una commissione incaricata di predisporre un riassetto complessivo del Ministero.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza (90,6%) è assegnata al Centro di responsabilità Imprese. Al C.d.R. reti energetiche va il 4,3% delle risorse complessive e a quello per l'Internazionalizzazione un ulteriore 4,4% I restanti centri assorbono importi inferiori all'1% delle risorse complessive.

Una prima lettura incrociata tra centro di responsabilità e funzione obiettivo consente di verificare il grado di specializzazione del singolo centro. Tale analisi, tuttavia, non può essere applicata al Centro di responsabilità "Gabinetto di diretta collaborazione...", che si caratterizza per una attività di supporto trasversale (ma che nella classificazione non viene ripartita). L'attività di due dei centri operativi del Ministero risulta fortemente concentrata: il dipartimento Reti energetiche, che assorbe oltre il 96% delle risorse amministrate nel funzione "Ricerca e sviluppo", ripartendosi la restante quota tra le funzioni relative alle risorse energetiche (Petrolio e gas naturale, Vigilanza nel settore nucleare ed Energia elettrica); quello per l'Internazionalizzazione impiega il 98% delle somme amministrate nella funzioni di Programmazione e sostegno dei processi di internazionalizzazione, mentre il restante 2% sfugge a questa classificazione solo perché attribuito alla funzione residuale di supporto all'attività istituzionale. Più articolata è invece la ripartizione delle risorse tra le diverse funzioni nel caso dei centri di responsabilità Mercato e Imprese. Nel primo caso, risultano prevalenti le funzioni svolte per gli Affari economici e commerciali interni (Settore assicurativo, Settore del commercio e dei servizi e Tutela dei consumatori) a cui vanno il 41% degli importi, per l'"Attività manifatturiera" (35,3%), l'"Attività estrattive di minerali" (8,1%) e "Petrolio e gas naturali" (7,7%). Ma non mancano interventi anche per la "Ricerca e sviluppo" (5%) e per "Energia ed elettricità" (2.1%). Relativamente più concentrato il contributo del centro "Imprese": il 69% delle risorse va all'"Attività manifatturiera", il 19,9% alla "Ricerca e sviluppo" il 7,7% agli "Affari economici e commerciali" e il 2,7% al "Turismo".

Come si distribuiscono per centro di responsabilità gli interventi previsti per funzione? Questa prospettiva è condizionata naturalmente dalla concentrazione di quasi tutte le risorse per il sostegno finanziario (che rappresentano il 91% del bilancio del MAP) nel centro Imprese. Oltre alla Politica cooperativa, al Turismo e all'"Attività manifatturiera" pressoché interamente attribuite a questo centro, prevalente è il ruolo anche negli "Affari economici interni", nelle "Attività estrattive " e nella "Ricerca e sviluppo". Concentrata nel Centro Internazionalizzazione il sostegno alla penetrazione nei mercati esteri, le funzioni relative ai comparti energetici risultano invece distribuite tra gli altri tre Centri.

Una ulteriore prospettiva alla lettura dei risultati contabili è offerta dall'incrocio tra funzioni e categorie economiche. Si tratta di vedere come si distribuiscono tra funzioni le risorse ministeriali guardando alle categorie più significative: trasferimenti in conto capitale (che pesano per il 91,8%), trasferimenti correnti (5,5%), redditi (1,4%) e consumi intermedi (0,9%). Nette le differenze nelle funzioni obiettivo tra quelle a prevalente contenuto agevolativo (Attività manifatturiera , mineraria e Ricerca e sviluppo e Affari economici e commerciali) e quelle a prevalente natura regolatoria (le funzioni relative al comparto energetico). Sono le prime, tuttavia che continuano ad assorbire le risorse per redditi da lavoro più significative.

5.2 L'attività per funzione obiettivo: un esame di attività e risultati.

Nel seguito l'illustrazione di ciascuna funzione obiettivo offre un quadro riassuntivo delle principali attività svolte e dell'operare delle più rilevanti norme di sostegno dei settori produttivi. Si tratta di informazioni che attengono, nel caso delle funzioni dove è prevalente l'attività di trasferimento o di incentivazione finanziaria, ai dati relativi agli strumenti gestiti (imprese agevolate, importo degli investimenti ammessi ad agevolazione); nel caso, invece, di quelle che riguardano un'attività più orientata alla regolazione e/o al controllo, si fa riferimento ai dati sul volume dei casi trattati o degli atti amministrativi emessi.

Infine ad integrazione di tali informazioni, per alcune funzioni obiettivo si fornisce un ulteriore prospetto in cui si sono selezionati indicatori economici (soprattutto di fonte Istat) che consentono di definire il contesto in cui l'azione pubblica si è inserita e di fornire una prima indicazione dell'evoluzione attribuibile ai diversi fenomeni[18].

5.2.1 Affari generali economici, commerciali e del lavoro (f.o. 4.1).

A questa funzione di secondo livello corrispondono, nel 2002, stanziamenti per 692,4 milioni di euro che si distribuiscono tra le funzioni di terzo livello: Affari generali economici e commerciali (f.o. 4.1.1) a cui sono destinati 671,7 milioni e Affari generali del lavoro (f.o. 4.1.2) con soli 20,7 milioni.

La prima si distingue di fatto in due parti: una in cui sono ricompresse quelle che erano fino allo scorso anno le attività di competenza dell'ex Ministero del commercio estero ed oggi attribuite al dipartimento internazionalizzazione: si tratta della funzione "Attuazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale promozionale... (f.o 4.1.1.2) e della "programmazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale.." (f.o. 4.1.1.3). Ed una seconda parte in cui ricadono le attività legate alla regolazione di alcuni settori e comparti e alla tutela dei consumatori: il "settore assicurativo (f.o. 4.1.1.5), il settore del commercio e dei servizi (f.o. 4.1.1.7), la tutela del mercato e dei consumatori (f.o.4.1.1.9).

La seconda funzione di terzo livello invece è rappresentata in questa amministrazione dalla sola "Politica cooperativa" (f.o. 4.1.2.5)

5.2.1.1 Attuazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale promozionale (f.o 4.1.1.2) - Programmazione e coordinamento in ambito internazionale della politica commerciale (f.o. 4.1.1.3).

L'attività svolta nel 2002 per l'internazionalizzazione del sistema produttivo si è sviluppata secondo alcune linee principali:

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativi alla concessione di finanziamenti in favore del commercio estero: l'avvio degli sportelli unici regionali;
- la partecipazione dell'Italia ai negoziati internazionali;
- la gestione degli strumenti di difesa commerciale.
- la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese, con particolare riferimento alle imprese ubicate nelle aree depresse.

A queste, si è aggiunge l'attività di ordinaria amministrazione del Ministero, nel cui ambito assume particolare rilievo la gestione e il rilascio di atti autorizzativi.

La semplificazione dei procedimenti amministrativi: lo sportello unico regionale e gli sportelli Italia.

Previsto dall'articolo 24, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 1998 e regolato dal d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161[19], lo sportello unico regionale rappresenta un'unità di decentramento operativo, con la finalità di promuovere il coordinamento tra programmazione nazionale e regionale in materia di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riguardo alle esigenze delle PMI, e di agevolare l'accesso degli operatori economici, attraverso un'attività di informazione e consulenza, ai servizi ed agli strumenti finanziari pubblici di sostegno all'export. Articolati sul territorio[20], gli sportelli offrono infatti servizi finanziari,

[18] Di regola non si tratta di trarre da questi indicatori una valutazione sull'efficacia degli interventi attuati; solo alcuni infatti possono fornire informazioni sulla performance della politica attuata. Tutte possono invece arricchire il quadro necessario per una valutazione che il legislatore è chiamato a dare sull'opportunità di proseguire un certo intervento o sulla correttezza ed efficacia dello strumento scelto per un dato obiettivo.

assicurativi, informativi; di supporto e guida nella selezione dei mercati esteri; di consulenza in materia legale, fiscale e amministrativa, nonché l'informazione riguardo anche gli ulteriori strumenti di sostegno alle imprese.

Attualmente, risultano sottoscritte Intese e Protocolli operativi con Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Molise, Campania e Sardegna e, nel corso del 2002, con Calabria e Puglia. E' stata sottoscritta solo l'Intesa con Umbria e Sicilia nel 2001, con Liguria e Basilicata nel 2002 e con la Provincia autonoma di Trento nel febbraio 2003. L'Intesa è in fase di negoziazione con il Veneto, mentre sono state avviate consultazioni con la Lombardia, la Provincia Autonoma di Bolzano, il Lazio e l'Abruzzo.

Al 31 dicembre 2002, gli sportelli effettivamente operativi erano sei: in Piemonte, Emilia Romagna e Campania con sede presso l'ufficio locale dell'ICE; in Friuli, con sede presso la Finest; in Sardegna e in Toscana, con sede presso gli organismi regionali.

Il raggiungimento solo parziale degli obiettivi posti dalla direttiva ministeriale, sembra doversi ascrivere, secondo le competenti Direzioni del Ministero, alla pluralità di soggetti coinvolti nel procedimento e alla non sempre facile necessità di contemperare le esigenze delle regioni con quelle delle altre autonomie locali. Limitata è risultata, inoltre, nei fatti l'applicabilità del ricorso alla Conferenza di servizi, prevista dall'articolo 4, comma 4, del d.P.R. n. 161, nel caso si renda necessaria l'acquisizione necessaria di più provvedimenti riguardanti la medesima operazione.

Sempre ad una logica di semplificazione e razionalizzazione dovrebbero rispondere i c.d. "*sportelli Italia*", quali strumenti diretti a migliorare e potenziare il sistema di sostegno dell'internazionalizzazione del sistema economico italiano, razionalizzando la presenza delle istituzioni italiane all'estero. Al riguardo, nella direttiva emanata il 28 febbraio 2002 dal Ministro delle attività produttive, si individuava tra gli obiettivi strategici la "rimozione dei fattori istituzionali, legislativi ed infrastrutturali che penalizzano fortemente le condizioni di competitività"; si sosteneva quindi che l'azione amministrativa avrebbe dovuto attivarsi "per la realizzazione degli *sportelli Italia* finalizzati a rendere più efficace il coordinamento dei vari enti che operano all'estero per l'internazionalizzazione delle imprese italiane". L'istituzione degli Sportelli non ha, tuttavia, avuto luogo in quanto la possibilità di realizzare questo progetto necessita di una cornice normativa: il relativo disegno di legge, approvato dalla Conferenza Stato-regione, è infatti tuttora in attesa di essere ripresentato al Consiglio dei Ministri[21].

---

[19] D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161. "*Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive*". Il provvedimento dà attuazione all'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997, richiamato dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 50 del 1999, e dell'allegato 1 (nn. 56, 64 - 67, 69, 70, 72 e 73) della legge n. 59, che prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione della disciplina relativa ai procedimenti per la concessione di finanziamenti a favore del commercio estero.

[20] L'apertura degli sportelli prevede una prima fase, a livello politico, tra il Ministero e le Regioni, con l'eventuale partecipazione dell'ICE, della SIMEST, della SACE, della FINEST e di Sviluppo Italia, che culmina con la sottoscrizione di un'Intesa, ed un'altra operativa, che si conclude con la sottoscrizione di un Protocollo operativo, che vede come firmatari, oltre all'Amministrazione centrale e alla Regione, ICE, SACE; Simest, Unioncamere regionale, insieme ai soggetti che, di volta in volta, la Regione interessata ritiene opportuno coinvolgere.

[21] In attesa dell'emanazione della normativa di riferimento, il Ministero ha comunque proceduto ad una "mappatura" delle istituzioni presenti nei vari Paesi, individuando quelli nei quali avviare la costituzione degli sportelli. Allo scopo di effettuare la sperimentazione di nuove modalità di assistenza all'estero delle imprese, sono stati quindi creati quattro "*flying desk*" (in Ucraina, Tunisia, Cina e Canada) tramite i quali il Ministero ha coordinato, in occasione di eventi promozionali all'estero (fiere, seminari, convegni), gruppi di esperti delle varie Agenzie pubbliche (ICE, SACE, SIMEST).

La partecipazione dell'Italia ad accordi e negoziati internazionali.

Tra le principali iniziative svolte attraverso la partecipazione del MAP ad accordi internazionali, cui l'Italia partecipa quale paese membro dell'Unione europea, va innanzitutto ricordata l'attività legata ai negoziati multilaterali in ambito OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio). L'attività del 2002 è stata prevalentemente centrata sui seguiti della IV Conferenza ministeriale, svoltasi a Doha nel novembre 2001, che aveva lanciato un nuovo ciclo di negoziati, da concludersi entro il 2005, diretto a consentire una maggiore apertura dei mercati e a rilanciare gli scambi mondiali. I negoziati riguardavano una pluralità di settori, quali la liberalizzazione del commercio, agricoltura, servizi, proprietà intellettuale e brevetti, commercio elettronico, ambiente e sviluppo sostenibile, sicurezza alimentare, dimensione sociale e diritti del lavoro. Il 2002 si è chiuso con una situazione di stallo in tre importanti aree per le quali era previsto il raggiungimento di un accordo entro il 31 dicembre: l'attuazione concreta degli accordi pregressi (la c.d. *implementation*), il trattamento speciale e differenziato a favore dei paesi in via di sviluppo, e la questione del rapporto tra tutela dei brevetti e l'accesso ai farmaci generici necessari alla lotta contro le grandi epidemie da parte dei PVS: la chiusura dei relativi negoziati è stata pertanto rinviata all'esercizio in corso[22].

Sempre in sede OMC, dopo l'entrata della Cina avvenuta, insieme a Taiwan, proprio in occasione della Conferenza di Doha nel novembre 2001, sono proseguiti i negoziati per l'adesione di oltre trenta Paesi, tra i quali Russia, Ucraina e Vietnam per i quali si sono registrati importanti e significativi progressi.

Di particolare rilievo è stata l'attività svolta dall'Italia, in sede comunitaria, per la definizione dei *rapporti commerciali con gli Stati Uniti*, con i quali sono aperti numerosi contenziosi. Oltre alla questione dell'acciaio, si ricordano la vertenze sugli OGM e la controversia sul caso FSC (Foreign Sales Corporations). Per quanto concerne gli *Organismi geneticamente modificati*, la moratoria in atto dal 1999 che ne impediva l'ingresso nell'UE è stata superata dall'introduzione, nell'ottobre del 2002, della nuova normativa comunitaria in tema di etichettatura e tracciabilità dei prodotti contenenti OGM[23]. Le richieste di autorizzazione sono quindi esaminate sulla base della nuova regolamentazione, che richiede dei tempi medi piuttosto lunghi (9-12 mesi)[24].

Per quanto riguarda il caso *Foreign Sales Corporations*[25], l'UE aveva ottenuto già nel 2000 la condanna in sede OMC di alcuni aiuti concessi (sotto forma di agevolazioni fiscali) all'esportazione di prodotti americani. Tale sentenza è stata confermata in appello, il 14 gennaio 2002, dal DSB (Dispute Settlement Body). In base alla procedura di arbitrato, è stato fissato in 4 miliardi di dollari il danno per l'Europa, che è stata autorizzata a contromisure di uguale ammontare. Si è attualmente in una fase di consultazione per la messa a punto della lista di

---

[22] Per quanto riguarda in particolare l'accesso ai farmaci generici, le riunioni svolte nel I semestre 2003 non sono riuscite a ridurre le distanze tra la maggioranza delle delegazioni e gli Stati Uniti. Per il momento rimangono sul tavolo sia la proposta di moratoria USA, sia quella UE di richiesta di un parere all'Organizzazione mondiale della salute, sia quella giapponese per una lista di patologie suscettibili di ampliamenti successivi. Per quanto riguarda i prodotti non agricoli, i paesi OMC si sono impegnati a raggiungere un accordo sulle linee direttrici entro il 31 maggio 2003. L'Unione europea ha presentato una proposta, che vede favorevole l'Italia, che tende ad una riduzione o eliminazione dei picchi tariffari, delle tariffe più elevate e dei sistemi di escaltion tariffaria, che dovrebbe portare ad un regime complessivamente più favorevole per i PVS. Entro l'inizio di luglio 2003 è inoltre attesa la definizione delle modalità e le regole di negoziato in materia di agricoltura. Sono state infine presentate le offerte iniziali nel settore dei servizi.

[23] Direttiva comunitaria 2001/18/EC del 17 ottobre 2002, che sostituisce la precedente direttiva 90/220/EEC.

[24] Il nuovo sistema mira a fornire adeguate garanzie e istituire sistemi di controllo diretti ad evitare l'introduzione di prodotti dannosi per la salute e per l'ambiente, e assicurare la necessaria trasparenza per la tutela dei consumatori.

[25] Le Foreign Sales Corporations (FSC) sono compagnie satellite di società americane che, stabilite in paradisi fiscali, con procedure e costi minimi, provvedono all'esportazione dei prodotti delle società – madri in esenzione delle imposte su certi tipi di reddito. Tali agevolazioni sono state contestate in sede Gatt da parte comunitaria poiché costituiscono di fatto sovvenzioni all'esportazione e, in quanto tali, sono vietate.

prodotti per l'applicazione di contromisure daziarie su prodotti importati dagli USA, le quali tuttavia, secondo la Commissione, dovrebbero essere applicate con gradualità.

Nell'ambito dei negoziati multilaterali, dopo la conclusione dell'*Accordo di partenariato con gli ACP* (settanta paesi dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico), firmato a Cotonau nel giugno 2000, e al *negoziato U.E.–Messico*, entrato in vigore nel luglio 2000, erano stati avviati i *negoziati U.E. con i paesi del Mercosur e il Cile.* Per quanto riguarda quest'ultimo Paese, nel 2002 si è giunti alla conclusione dell'Accordo di Associazione che prevede un calendario di smantellamento dei dazi e alla creazione, nel settore industriale, di una zona di libero scambio; l'accordo in materia commerciale non riguarda solo le merci, ma si estende ai servizi, agli appalti pubblici, alle regole di origine. Con il Mercosur, si è sostanzialmente chiusa la fase negoziale relativa al quadro politico ed è stata presentata una prima offerta dall'UE sugli aspetti commerciali. Parallelamente sono proseguiti i negoziati con il Perù e con il *Brasile* per giungere ad un Accordo di accesso al mercato e, nell'agosto del 2002, è stato firmato un primo Memorandum di intesa che prevede l'eliminazione degli ostacoli non tariffari.

Per quanto concerne i *Paesi asiatici*, va segnalato il rinnovo *degli Accordi tessili con la Cambogia ed il Nepal*, che istituiscono un regime di doppio controllo senza limiti quantitativi per alcuni prodotti, mentre sono tuttora in corso i negoziati con il Vietnam. Sono stati inoltre avviati contatti con l'India e la Thailandia per verificare la loro disponibilità a negoziare Accordi di accesso al mercato. Il rinnovo degli Accordi nel settore tessile abbigliamento avviene sulla base del mandato negoziale approvato dalla Comunità nel 2000 per proporre ai Paesi terzi membri dell'OMC una liberalizzazione accelerata in cambio di: un abbassamento fino al 15% dei livelli tariffari applicati ai prodotti del T.A., l'eliminazione degli ostacoli non tariffari, la difesa della proprietà intellettuale.

Rilevante è stata inoltre l'attività del Ministero nei confronti dei paesi dell'*Europa centrale e sud-orientale*, sia in sede comunitaria che nell'ambito di iniziative multilaterali. Nel corso del 2002 è proseguito l'approfondimento delle questioni attinenti la chiusura dei capitoli previsti dal negoziato di adesione con i singoli Paesi candidati. Il MAP (e per esso la Direzione generale per la politica commerciale) ha seguito con particolare attenzione la chiusura di alcuni *dossier* (quali la protezione della proprietà intellettuale, i prodotti farmaceutici, la concorrenza) le cui implicazioni sono rilevanti per gli interessi italiani nell'area. Sempre nell'ambito dell'allargamento, la Direzione si è occupata, altresì, degli aspetti economico-commerciali delle relazioni U.E. con *i Paesi PECO*[26] *e con le Repubbliche dell'ex-Unione Sovietica (Nuovi Stati Indipendenti)*, con i quali sono stati avviati i *programmi comunitari di assistenza*, rispettivamente, *Phare e Tacis* [27].

Nel quadro dei rapporti bilaterali con i Paesi dell'area sono stati attivati i vari meccanismi di consultazione (Commissioni miste, Comitati, Gruppi di lavoro), attraverso i quali si mira a rafforzare la presenza degli operatori italiani e ad incrementare il flusso degli scambi, favorendo al contempo il completamento del processo di transizione verso il libero mercato e la loro integrazione nell'economia comunitaria. E' proseguita infine l'attività nei confronti dei Paesi dell'ex Jugoslavia e, sul piano bilaterale, il Ministero si è attivato per quanto di competenza per dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge n. 84/2001 per la ricostruzione dei Balcani.

---

[26] Fanno parte del gruppo dei paesi PECO: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

[27] Il programma *Phare* ha per obiettivo quello di aiutare i paesi candidati a prepararsi all'adesione all'Unione Europea, in particolare per quello che concerne l'adeguamento all'acquis comunitario.
Il programma *Tacis* è l'azione di assistenza tecnica finanziaria intrapresa dalla Comunità Europea a partire dal 1991 per sostenere il processo di riforma e di rilancio dell'economia dei paesi appartenenti all'ex blocco sovietico. L'obiettivo prioritario del programma è quello di promuovere, attraverso il trasferimento di *know-how* e il sostegno degli investimenti, la trasformazione verso un'economia di mercato e il consolidamento di un processo democratico.

La gestione degli strumenti di difesa commerciale: le procedure antidumping.

Intensa è stata nel 2002 l'attività collegata alla gestione degli strumenti di difesa commerciale (antidumping, antisovvenzioni, clausole di salvaguardia), che il MAP svolge partecipando ai lavori del Comitato ad hoc costituito presso la Commissione europea[28]. Di particolare rilevanza è stato l'esame del dossier "*MES Russia*", che si è concluso nel novembre del 2002, dopo una trattativa tra gli Stati membri e la Federazione russa, con la concessione alla Federazione dello Status di Economia di Mercato (Reg. 1972/02).

E' proseguita nell'esercizio la discussione sul dossier di interesse italiano concernente gli ostacoli alla commercializzazione in Canada del *prosciutto di Parma*, per la presenza sul mercato canadese di un marchio così denominato. In seguito all'intervenuta sentenza della Corte di Giustizia canadese, che ha riconosciuto il "Consorzio di Parma italiano" quale *public authority* dotata di personalità giuridica e abilitata all'utilizzo del marchio, a livello comunitario si è concordato di valutare il comportamento del Canada non appena il Consorzio inizierà le esportazioni: qualora la sentenza non dovesse essere applicata, si ricorrerà all'OMC.

Il 2002 è stato inoltre caratterizzato dall'accentuarsi della crisi del settore dell'*acciaio*, determinata da un eccesso di capacità produttiva a livello mondiale, stimata dall'OCSE in circa 200-250 milioni di tonnellate all'anno, che trova la sua origine nel sistema di aiuti di Stato alle imprese, in vigore tanto nei PVS che nei Paesi industrializzati. Nel mese di marzo, l'Amministrazione americana ha introdotto misure di salvaguardia sulle importazioni dei prodotti siderurgici, con conseguente pericolo di diversione dei traffici commerciali dei Paesi Terzi sul mercato europeo. L'UE ha quindi attivato in via immediata e straordinaria delle misure di salvaguardia su sette prodotti siderurgici, e ha adottato un sistema di sorveglianza accelerata, consistente in un controllo doganale a posteriori, nonché nella reintroduzione del sistema di vigilanza a priori per una vasta gamma di prodotti. Tali difficoltà hanno rilanciato l'idea di definire un Accordo Internazionale sull'Acciaio che regoli in particolare le questioni connesse alle eccedenze di produzione, agli aiuti di Stato e al corretto utilizzo degli strumenti di difesa commerciale. Al riguardo, riprendendo l'iniziativa lanciata in sede OCSE, la Commissione europea ha avanzato la proposta di avviare un negoziato in ambito OMC in occasione della prossima Conferenza ministeriale, che si svolgerà a Cancun nel settembre 2003. Per quanto concerne la situazione degli accordi multilaterali nel settore dell'acciaio, la Comunità ha rinnovato nel luglio 2002 gli accordi di autolimitazione con la Russia e il Kazakistan, mentre sono in fase di rinnovo quelli con alcuni Paesi PECO. Difficoltà si sono registrate invece con l'Ucraina. In sede OCSE, i principali Paesi produttori hanno ribadito l'intesa sui tagli delle capacità produttiva in eccesso e si sono pronunciati in favore della riduzione (o eliminazione) dei sussidi statali all'industria siderurgica.

La gestione e il rilascio di atti autorizzativi.

Nell'ambito delle competenze istituzionali della Direzione per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi del Ministero, vi è l'attività di rilascio dei certificati import-export che, per quanto riguarda il settore *agroalimentare*, ha comportato, nel corso del 2002, il rilascio circa 30.280 certificati agricoli (sia import che export) (vedi tavola 23), la maggior parte dei quali devono essere assistiti, in conformità alle disposizioni comunitarie, da cauzioni monetarie che devono essere successivamente svincolate, ovvero, incamerate dall'Erario; sono stati conseguentemente emessi oltre 15.800 provvedimenti di svincolo delle cauzioni medesime e 2.128 di incameramento.

---

[28] Di tale attività il Ministero assicura piena informazione agli operatori nazionali attraverso un sito Internet, avviato nel 2000, che dà conto delle procedure in corso con l'indicazione dei Paesi coinvolti, delle misure adottate e di ogni altra informazione utile.

Per quanto riguarda gli altri settori, l'attività di vigilanza e di rilascio di documenti autorizzativi ha interessato in particolare il *settore siderurgico* per il quale sono state rilasciate circa 7.000 licenze di importazione, ed il *tessile* con 85.000 licenze: la riduzione nel numero di licenze rilasciate in quest'ultimo settore rispetto 2001 (93.000), anche se inferiore a quanto si attendeva (la contrazione attesa era del 20% circa) è conseguente all'avvio della terza fase di integrazione GATT/OMC che ha comportato un aumento delle categorie dei beni liberalizzati.

Quanto al controllo delle esportazioni di *beni duali*, nel corso del 2002 sono stati emessi provvedimenti relativi ad autorizzazioni specifiche (n. 193), autorizzazioni globali (n. 8), autorizzazioni generali (11) e dinieghi (n. 6)[29].Tale attività di controllo delle richieste di autorizzazioni di esportazioni è particolarmente delicata nel caso di beni "sensibili", soprattutto se destinati ad utilizzatori finali di Paesi potenzialmente a rischio. Sotto questo aspetto, nei vari organismi internazionali - all'interno dei quali sono concordate le liste dei prodotti da sottoporre a controllo e sono individuati i Paesi verso i quali prestare particolare attenzione –si è evidenziata l'opportunità di un nuovo sistema di controlli da rivolgere sempre più alla verifica dei destinatari finali piuttosto che alla redazione di liste dei beni[30].

Sempre con riferimento al controllo sulle esportazioni dei beni *dual use*, nel corso del 2002 la normativa di riferimento (Regolamento CE 1334/2000) è stata aggiornata e modificata allo scopo di giungere ad una semplificazione e armonizzazione delle procedure autorizzative in vigore nei Paesi comunitari, ad una riduzione delle liste dei prodotti soggetti ad autorizzazione, ad un maggior coordinamento tra i partner europei. Per quanto riguarda in particolare il settore nucleare, sono proseguiti i lavori iniziati nel 1999 diretti allo snellimento delle procedure e all'aggiornamento delle liste dei beni. Nel settore dei materiali strategici, il costante sviluppo tecnologico ha evidenziato una progressiva liberalizzazione di prodotti elettronici e tecnologie di assemblaggio con successivo aggiornamento delle liste.

La gestione delle *restrizioni quantitative* per le importazioni di prodotti non tessili di origine Cina (calzature, porcellane, ceramiche), l'attività ha riguardato la ripartizione dei nuovi contingenti con il rilascio di circa 2.000 atti autorizzativi nel 2002. L'attività di gestione del regime di vigilanza comunitaria ha comportato il rilascio di circa 12.000 provvedimenti, riguardanti calzature originari della Repubblica Popolare Cinese e del Vietnam. Il rilascio dei documenti è avvenuto in tempi estremamente rapidi: entro le 24 ore dalla richiesta rispetto ai cinque giorni previsti dai Regolamenti comunitari.

---

[29] Le procedure autorizzative previste nei Paesi comunitari sono le seguenti:

- l'autorizzazione generale comunitaria: provvedimento individuale per prodotti e destinazioni previsti all'Allegato II del Regolamento CE 1334/00. Questo tipo di autorizzazione prevede una forma di controllo semplificato per quasi tutti i prodotti della lista dei beni a duplice uso, quando essi siano esportati verso Australia. Canada. Repubblica Ceca, Ungheria, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Svizzera e Stati Uniti:
- l'autorizzazione generale nazionale: provvedimento individuale per specifici prodotti e determinate destinazione, regolamentato in ambito nazionale con decreto ministeriale;
- l'autorizzazione globale: provvedimento individuale riguardante più prodotti e più destinazioni, concesso ad esportatori abituali per una durata massima di tre anni;
- l'autorizzazione specifica: provvedimento individuale concesso per uno specifico prodotto o categorie di prodotti e per un destinatario/utilizzatore finale.

[30] Da qui. l'importanza dello scambio delle informazioni necessarie per l'acquisizione di notizie circa l'affidabilità dei destinatari finali. Sempre più rilevanti quindi. da un lato. l'applicazione della clausola *"catch all"*, in base alla quale sono sottoposti a controllo anche beni non compresi nelle liste se vi è il rischio che essi possano contribuire alla proliferazione di armi di distruzione di massa[30]; dall'altro, la rapida circolazione dell'informazione riguardante i dinieghi all'esportazione[30]. In quest'ottica, trova applicazione anche la clausola *"no-undercut"*, secondo cui uno Stato membro prima di rilasciare un'autorizzazione negata da un altro partner comunitario per una transazione essenzialmente identica. deve consultare il Paese che ha negato l'autorizzazione. Se ritiene comunque di concederla, deve informare gli altri partners e la Commissione fornendo le motivazioni.

La gestione degli strumenti finalizzati all'internazionalizzazione e alla cooperazione.

Nel corso del 2002, sono proseguiti gli adempimenti relativi alla gestione delle leggi recanti interventi di sostegno dell'attività di imprese italiane all'estero. Con riferimento alla legge 394/81 (relativa alla penetrazione commerciale nei paesi extra-U.E.), alla legge 304/90, art. 3, (partecipazione a gare internazionali) e al dm 23 marzo 2000, n. 136, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5, lett. a) e b), del d.lgs. 143/98 (studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica), la tavola 24 indica i principali dati relativi ai finanziamenti concessi.

Quanto ai progetti presentati dalle Camere di commercio, Enti ed Associazioni per il sostegno delle esportazioni, Consorzi export e Consorzi turistici e alberghieri, essi hanno ricevuto, complessivamente, 23,6 milioni di euro[31].

Più in particolare, per quanto riguarda la *legge 1083/54* - con la quale sono concessi contributi fino al 50% delle spese ad enti, istituti ed associazioni senza scopo di lucro per la realizzazione di progetti ed attività promozionali - nel 2002 sono stati finanziati 95 progetti per un importo complessivo di 11 milioni di euro. A valere sulla *legge 518/70* – che finanzia le Camere di Commercio italiane all'estero con contributi a fondo perduto fino al 50% dei costi sostenuti per la realizzazione di programmi promozionali – sono stati concessi contributi per circa 8,8 milioni di euro, a fronte di 64 domande presentate e accolte. Quanto alla *legge 83/89*, in seguito al trasferimento di competenze e di risorse alle regioni ex d.lgs. n. 112 del 1998, il Ministero ha gestito nel corso del 2002 i contributi destinati ai consorzi multiregionali, concedendo contributi per complessivi 3,3 milioni di euro a fronte di 61 domande accolte e, in via transitoria, quelli destinati ai consorzi monoregionali delle Regioni a statuto speciale per le quali le procedure di trasferimento delle funzioni non sono ancora state completate: delle 5 domande presentate, 1 è stata respinta, 2 domande sono state trasmesse alle Regioni e 2 accolte, a fronte di un finanziamento complessivo di 39.000 euro[32]. I consorzi multiregionali per la promozione dei prodotti agro-alimentari e per l'attrazione di domanda turistica dall'estero di cui alla *legge 394/81, art. 10*, hanno beneficiato, nel 2002, di contributi per 431.630 di euro, a fronte di 7 domande accolte; mentre i contributi ai consorzi monoregionale, la cui competenza è trasferita alle regioni, sono risultati pari a 23.259 euro, a fronte di 1 domanda accolta e 5 domande trasferite alle regioni.

Quanto agli interventi previsti dalla *legge 212/92* sulla *cooperazione allo sviluppo con i paesi dell'Europa Centro-orientale, dell'ex URSS e del Mediterraneo*, sulla base del nuovo regolamento del 2001 e della relativa normativa di attuazione da ultimo modificata nel 2002[33], 17 sono risultati i Paesi beneficiari; 27 i progetti finanziati, su 180 richieste; 66 i progetti ritenuti

---

[31] Legge n. 518 del 1970 (riconoscimento delle Camere di commercio italiane all'estero e concessione di contributi sulla base della realizzazione di progetti preventivamente approvati); legge n. 1083 del 1954 (Concessione di contributi ad Enti ed Associazioni per il sostegno delle esportazioni, sulla base di progetti preventivamente approvati nonché per la realizzazione di accordi di settore); legge n. 83 del 1989 (concessione di contributi ai consorzi export di PMI, sulla base delle spese sostenute); legge n. 394 del 1981, art. 10 (concessione di contributi ai Consorzi turistici e alberghieri sulla base della realizzazione di progetti preventivamente autorizzati.

[32] I contributi sono concessi sulla base di una preventiva domanda di approvazione ed una richiesta di liquidazione a consuntivo.

[33] Per quanto riguarda la legge n. 212 del 1992, nel corso del 2001 sono stati emanati i seguenti provvedimenti:

- Regolamento (dm 19 aprile 2001, n. 171) pubblicato su G.U. del 14 maggio 2001;
- Circolare 23 marzo 2001, n. 102863, pubblicata su G.U. del 30 aprile 2001, e successivamente modificata dalla Circolare 15 maggio 2001, n. 104751, pubblicata su G.U. del 23 maggio 2001;
- Dm 15 maggio 2001, concernente l'istituzione del Comitato di valutazione previsto dall'art. 6 del nuovo Regolamento.

Ai provvedimenti emanati nello scorso esercizio si sono aggiunti, nel 2002:

- Circolare 28 marzo 2002, n. 603072, pubblicata su G.U del 19 aprile 2002;
- Dm del 9 maggio 2002, pubblicato sulla G.U. n. 117 del 21 maggio 2002, di proroga dei termini di presentazione delle domande.

validi e tuttavia non finanziati per scarsità di risorse; 87 i progetti non ammessi in graduatoria, in seguito ad una valutazione negativa sotto il profilo formale e sostanziale. I progetti che hanno ricevuto un finanziamento sono, nella maggior parte dei casi, presentati da soggetti privati (PMI, Consorzi e Associazioni di categoria) e prevedono assistenza tecnica ad organi di Governo (Ministeri o Enti territoriali), ad Agenzie di sviluppo ed altri organismi pubblici. Gli stessi risultano inoltre collegati ad iniziative finanziate, per lo stesso Paese, da Organismi internazionali. I risultati di gestione confermano l'interesse degli operatori per questo strumento, che rimane l'unico che si affianca ai programmi comunitari e agli interventi degli IFI, assicurando complementarietà delle iniziative. Sono comunque allo studio, presso la competente Direzione del Ministero, alcune ulteriori modifiche del Regolamento di attuazione dirette a ridurre i tempi e i costi (sia per i destinatari che per l'Amministrazione) dell'istruttoria, e a rendere più efficace l'intervento.

Con riguardo agli strumenti su menzionati (legge 1083/54, legge 83/89, art 10 della legge 394/81) nonché alle leggi 518/70 e 580/93 relativi alle Camere di Commercio[34], va segnalato che è in via di predisposizione presso il Ministero il testo di un nuovo regolamento che risponda alle necessità di armonizzare le procedure e consenta una gestione uniforme dei procedimenti che, sebbene diretti ad organismi diversi, perseguono comunque le stesse finalità. Per quanto riguarda la legge 212/92, si è proceduto alla predisposizione di una mappa analitica delle procedure e sono stati attuati i primi interventi di semplificazione e razionalizzazione con la Circolare del 28 marzo 2002.

Va infine segnalato l'avvio dell'operatività del Fondo rotativo di cui all'articolo 6 della legge n. 49 del 1987, destinato al finanziamento degli investimenti delle PMI nella ex Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ), nell'ambito del contributo dell'Italia alla stabilizzazione della regione e alla ricostruzione del Paese[35]. Nel corso del 2002, con Delibera CIPE del 20 dicembre (che modifica la precedente Delibera n. 149 del 2000) la destinazione dei finanziamenti è stata ampliata all'Albania, alla Bosnia e alla Macedonia (FYROM). Sono stati inoltre approvati dal Comitato indirizzo e rendicontazione del Fondo, istituito presso il Ministero, tre progetti per la realizzazione di società miste (due in Serbia e una in Kossovo) per un importo totale di 7,5 milioni di euro, di cui 557.000 euro a valere sulle disponibilità del Fondo (pari complessivamente a 10,329 milioni di euro).

Gli interventi in favore dell'internazionalizzazione delle aree depresse. Nell'ambito degli interventi dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, il Ministero delle Attività produttive e il Ministero degli Affari esteri hanno avviato, nel 2001, un progetto operativo di assistenza tecnica e azioni di internazionalizzazione per le imprese localizzate nelle Regioni dell'obiettivo 1, con lo scopo di migliorare l'efficacia della programmazione regionale mediante azioni di consulenza, indirizzo e orientamento strategico. Il progetto – cui è stato destinato uno stanziamento di 35 milioni di euro, di cui 28,9 milioni a valere sul FESR (Fondo europeo di sviluppo) e 6 milioni sul FSE (Fondo sociale europeo) - si articola in diverse azioni: assistenza alle regioni meridionali volta ad individuare metodologie per accelerare l'attuazione degli interventi di internazionalizzazione dell'economia previsti dai Programmi Operativi Regionali

---

[34] Legge 1° luglio 1970, n. 518 "Concessione di riconoscimento governativo e di contributi finanziari alle Camere di Commercio italiane all'estero e legge 29 dicembre 1993, n. 580, "Albo delle Camere di Commercio italo-estere o estere in Italia".

[35] Con dm 31 gennaio 2001, è stato istituito un Fondo (che utilizza le somme stanziate dalla legge finanziaria per il 1998 e trasferite al Ministero del commercio con l'estero nell'esercizio finanziario 2000), affidato alla gestione della SIMEST, per interventi di *venture capital*. Il 6 luglio 2001 è stata firmata la Convenzione tra il Ministero e la Simest per la gestione del Fondo, e con D.M. 9 agosto 2001 è stato costituito il Comitato di indirizzo e rendicontazione del Fondo stesso, previsto dall'art. 6 del D.M. Il 15 novembre 2001, il Comitato ha emanato le direttive per il soggetto gestore, che prevedono il finanziamento dell'acquisizione di partecipazioni societarie fino al 25%, e per un importo non superiore a 500 milioni di lire, del capitale di società o imprese miste costituite o da costituire nella RFJ.

(POR)[36]; la realizzazione di collegamenti tra le reti informatiche (ICE-Since, SCI, Globus e altri); la costituzione di una rete di animatori in grado di utilizzare le informazioni contenute nei sistemi informativi e riversarli nel territorio[37]; interventi per la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche regionali, attraverso la predisposizione di moduli formativi e *stages* presso gli organismi comunitari (in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica). Nella realizzazione di tale progetto, i due Ministeri (MAP e MAE) sono affiancati da una struttura di supporto selezionata mediante bando di gara europea, e per l'attività tecnica - valutativa da un gruppo di esperti[38].

Nell'ambito del progetto di assistenza tecnica alle regioni, due azioni sono state affidate dal MAP all'ICE[39]: la costituzione dei Presidi regionali e l'effettuazione di azioni di *scouting* all'estero. I Presidi - cui sono stati destinati 5,1 milioni di euro - rappresentano dei punti di assistenza tecnica, qualificati dalla presenza di un team di esperti. Essi dovranno essere costituiti in ciascuna regione, e collocati, per rafforzare il processo di coordinamento, presso la sede degli sportelli unici regionali. Quanto alle azioni di scouting – cui è stato destinato l'importo di 3,5 milioni di euro – si tratta della realizzazione, attraverso la rete degli uffici ICE all'estero, di indagini sulle opportunità di business nei mercati e/o settori obiettivo, diretti ad orientare le regioni nelle azioni di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese.

Occorre inoltre ricordare gli interventi volti a mettere a disposizione delle imprese di piccola e media dimensione localizzate nelle regioni meridionali strumenti finanziari *ad hoc* per la creazione di società miste con imprese estere. Per tali finalità, a valere sugli stanziamenti del Fondo per le aree depresse allocato presso il Ministero dell'economia, con delibera CIPE 14 del 2000 (concernente il riparto delle risorse del per il triennio 2000-2002) era stata destinata al Fondo rotativo di cui alla legge n. 394 del 1981 la somma complessiva di 50 miliardi di lire (pari a 25,82 milioni di euro) nel biennio 2000-2001. Previa delibera CIPE del 28 marzo 2002, con cui è stata approvata la modifica della destinazione originaria, tali fondi - allocati nello stato di previsione del MAP per gli anni 2000 e 2001 e trasferiti all'esercizio finanziario 2002 quali residui di stanziamento –sono stati destinati al finanziamento di operazioni di *venture capital* nei paesi del Mediterraneo (Malta, Cipro, Turchia, Algeria, Marocco, Tunisia, Israele, Territori Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Egitto) da parte di imprese italiane, con priorità per quelle di piccola-media dimensione ubicate nelle aree depresse ed in particolare nelle regioni meridionali. Il finanziamento pubblico è pari ad un massimo del 25% del capitale italiano investito nella sottoscrizione di quote del capitale di rischio e ad un importo limite di 1 milione di euro.

---

[36] A livello territoriale, MAP e MAE hanno promosso la costituzione di Tavoli di Orientamento Strategico (TOS) per individuare, d'intesa con ciascuna Amministrazione regionale, le priorità e le tipologie di intervento in modo da definire delle linee di azioni coerenti con le politiche di sviluppo locale.

[37] Si segnala al riguarda lo studio multiregionale sui regimi di aiuto all'internazionalizzazione, avviato nel novembre 2002 e destinato a concludersi nel maggio 2003, diretto a fornire alle Regioni un quadro di riferimento normativo per l'identificazione e l'implementazione di strumenti innovativi in materia di incentivi alle imprese nel campo dell'internazionalizzazione.

[38] La gara, indetta nell'ottobre 2001, si è conclusa l'11 marzo 2002 ed è stata aggiudicata all'Associazione temporanea di imprese costituita da Apri, GRM e Italtrend. Tale raggruppamento, unitamente ai rappresentanti di MAP e MAE, costituisce l'Unità tecnica per l'internazionalizzazione, divenuta operativa nel giugno 2002.

[39] Il 13 febbraio 2003 è stata firmata la Convenzione tra i Ministeri Attività produttive e Affari esteri e l'ICE, che fissa le modalità di realizzazione di tali attività.

A queste risorse si aggiungono 10,33 milioni di euro, stanziati nel 2001 nello stato di previsione del MAP, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera c), della legge 266/99, che prevede che giacenze del Fondo rotativo disciplinato dall'articolo 6 della legge n. 49 del 1987 (Cooperazione allo sviluppo) siano destinati al sostegno degli investimenti delle PMI nei paesi in via di sviluppo, nell'ambito degli interventi previsti dal d.lgs 143/1998.

La gestione delle risorse destinate alle operazioni suddette verso i Paesi del Mediterranei da parte delle PMI, pari complessivamente a 36,15 milioni di euro, è stata affidata (decreto 22 agosto 2002) alla Simest S.p.A. (che già gestisce il cosiddetto Fondo Jugoslavia)[40]. E' prevista peraltro a breve la costituzione di un fondo rotativo, che sarà gestito sempre dalla Simest

La performance del commercio estero italiano nel 2002: una rassegna dei principali indicatori. I risultati dell'Italia nel 2002 vanno iscritti nel quadro dei più generali andamenti degli interscambi internazionali che, nella seconda metà dell'anno, hanno subito un nuovo rallentamento dopo i segnali di ripresa rispetto al 2001. La decelerazione ha investito in misura più forte i Paesi appartenenti all'Unione economica e monetaria. Questi hanno risentito, oltre che del generale rallentamento della domanda, anche della progressiva perdita di competitività determinata dall'apprezzamento della moneta unica rispetto al dollaro (secondo quanto calcolato dalla Banca centrale europea, il tasso di cambio reale effettivo dell'euro a dicembre 2002 si è infatti rivalutato del 7.6% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente). Il 2002 si è chiuso per i paesi dell'Unione visti nel complesso con una sensibile flessione delle importazioni (-4,1%), legata alla perdurante debolezza delle componenti della domanda interna, e una solo lieve crescita delle esportazioni (1.1%). Il saldo commerciale è cresciuto a 102,3 miliardi di euro (49,3 del 2001).

In Italia le esportazioni nel 2002 sono diminuite del 2,8% (tavola 25). Un risultato che è da ricondurre oltre che ad una progressiva perdita di competitività, alla dinamica dei principali mercati di sbocco delle imprese. La riduzione è stata particolarmente forte verso i Paesi appartenenti all'Unione europea (-4,7%, risultato ancor più negativo se si limita il confronto ai paesi dell'euro: -5,3%); più lieve la flessione (-0,6%) delle esportazioni all'esterno dell'UE. Le importazioni hanno registrato invece una diminuzione del 2,6% (+2%nel 2001)[41].

Per effetto di tali andamenti, nel 2002 il surplus della bilancia commerciale è tornato a ridursi: un peggioramento da ricondurre, come si è detto, all'interscambio con i Paesi dell'UE e, in particolare, con i Paesi dell'area dell'euro (dai -6,7 miliardi di euro del 2001 ai -9,9 miliardi del 2002), mentre la bilancia commerciale verso i Paesi extra-Ue ha registrato un aumento dell'avanzo rispetto al 2001 (passando da 11,6 a 13,5 miliardi di euro).

Per la lettura delle politiche nazionali determinante è comprendere le radici settoriali del crescente deficit nei confronti dell'Ue. Si è infatti di fronte alla riduzione dell'avanzo commerciale nei confronti di Francia, Portogallo e Spagna (soprattutto a causa dell'andamento del settore meccanico e, per la Francia, dei prodotti in metallo), all'ampliamento del disavanzo verso Germania ed Irlanda (legato in particolare all'andamento del settore chimico e, per la Germania, del comparto meccanico). Un risultato che non ha trovato compensazione nel miglioramenti dei saldi verso Regno Unito, Paesi Bassi e Grecia, legati ai buoni risultati dei settori alimentare e chimico.

Il miglioramento dell'avanzo commerciale italiano verso i Paesi extra-Ue deriva da andamenti abbastanza diversificati dei flussi di interscambio a seconda dell'area geografica di provenienza o di destinazione delle merci . In forte calo sono risultate le vendite verso i Paesi Mercosur, e in particolare verso l'Argentina che, a seguito della profonda crisi economica, ha

---

[40] Il 17 dicembre 2002 è stata firmata la relativa convenzione tra il MAP e la Simest S.P.A. per la gestione amministrativa e finanziaria dello stanziamento.

[41] La dinamica degli scambi risulta meno sfavorevole se si considerano i dati in quantità. I volumi importati sono cresciuti dell'1.3%, mentre il calo delle esportazioni è stato solo del 0.7%