

La legge 14 dicembre 2000, n. 376 detta disposizioni per la tutela sanitaria delle attività sportive e per la lotta contro il doping. Le norme recano la definizione del fenomeno “doping”; la classificazione delle sostanze dopanti sulla base delle caratteristiche chimico-farmacologiche. Presso il Ministero della Sanità è istituita la commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive<sup>17</sup>, le cui modalità di organizzazione e funzionamento sono disciplinate con regolamento. Il controllo sanitario sulle competizioni è affidato a laboratori accreditati. Il CONI e gli enti sportivi sono tenuti ad integrare i propri regolamenti in coerenza con le disposizioni della legge. Sono previste specifiche sanzioni penali. Le prestazioni rese dai laboratori non possono essere poste a carico del servizio sanitario nazionale né del bilancio dello Stato. Essi operano sulla base di convenzioni con la commissione, la cui spesa è quantificata in 1 mld annuo.

La spesa complessiva, calcolata in 3 mld annui, è posta a carico del bilancio del Ministero della Sanità che ne è reintegrato dal CONI.

e) Il d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 interviene sulle alienazioni di beni immobili del demanio storico-artistico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Il regolamento dà attuazione all'articolo 32 della legge n. 448/1998 per l'individuazione delle ipotesi secondo le quali è possibile alienare, dare in concessione o convenzione beni culturali immobili di proprietà pubblica nel rispetto dei criteri dallo stesso articolo dettati<sup>18</sup>.

Esso individua le categorie di beni immobili, disciplina le procedure di definizione degli elenchi dei beni appartenenti agli enti territoriali, per l'autorizzazione ad alienare, i casi di risoluzione dei contratti, l'esercizio della prelazione da parte del Ministero e di altri enti, il rilascio della concessione o della convenzione per l'utilizzazione dei beni. Le stesse disposizioni sono rese applicabili anche ai beni appartenenti al demanio statale.

La successiva legge 2 aprile 2001, n. 136, mediante le modifiche apportate all'articolo 19 della legge n. 448/1998, autorizza il Ministro del tesoro di concerto con il

<sup>17</sup> La commissione è stata istituita con decreto del Ministro della sanità di concerto con il MBAC 12 marzo 2001 in G.U. n. 96 del 26 aprile 2001.

<sup>18</sup> Si veda articolo 3, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come sostituito dall'articolo 4, comma 5, della legge 23 dicembre 1999 n. 488.

Ministro BAC a conferire o vendere a società per azioni compendi e singoli beni immobili o diritti reali su di essi ai fini della loro più proficua gestione.

Con d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 41 è stato emanato il regolamento che disciplina il procedimento per la concessione di beni immobili demaniali e per la locazione di beni immobili patrimoniali dello stato non utilizzabili per usi governativi a favore di istituzioni culturali, di enti pubblici indicati sentito il Ministro BAC, di enti che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale.

f) Il regolamento emanato con il d.P.R. 3 agosto 2000, n. 294 definisce i requisiti di qualificazione che debbono possedere gli esecutori dei restauri sui beni immobili e sulle superfici decorate dei beni architettonici.

g) Altro regolamento disciplina l'erogazione dei contributi in favore delle sale cinematografiche: d.P.R. 17 ottobre 2000, n. 390.

#### *16.4 Profili organizzativi.*

Va anzitutto sottolineato come anche nel contesto della più compatta struttura di Governo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 si sia voluta confermare la presenza di una distinta figura ministeriale preposta alle politiche di sostegno alla cultura. Ciò evidenzia la valenza politica che riveste nel nostro Paese la responsabilità di guidare e coordinare le azioni a favore del patrimonio culturale nazionale in ragione dei valori che esso esprime, per i non trascurabili interessi economici coinvolti. Ne può essere dimenticata la necessità di seguire con vigile attenzione le conseguenze sociali dello sport professionistico.

Le competenze — già ricordate — riunite in un'unica struttura ministeriale consentono una più stretta integrazione dei servizi culturali individuati dai diversi poli in cui essa si articola (beni culturali, biblioteche, archivi, spettacolo nei suoi vari generi). Ciò presuppone nella nuova Amministrazione la capacità di esprimere una azione programmatica che superi i comparti (difficilmente comunicanti), idonea a coinvolgere unitariamente le diverse articolazioni organizzative. Essa, in coerenza con gli indirizzi posti dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 112/1998, deve necessariamente conformarsi ai valori ed alle realtà che caratterizzano il nostro territorio, per questo verso rapportandosi alle Regioni ad agli Enti locali, evitando ogni aspetto di estraneità

rispetto alle iniziative ministeriali. Il Ministero nell'ultimo biennio ha raggiunto importanti intese di programma in alcune regioni: esse contribuiscono a far ritrovare l'amministrazione statale e quelle regionali in piani di interventi comuni che possono contare sulle disponibilità finanziarie dei due enti. Deve essere sottolineato il valore aggiunto che questa prassi amministrativa produce, sia sotto il profilo della migliore fruibilità di monumenti e complessi culturali, sia per il concorso ad elevare il valore economico degli investimenti.

Il Ministero con il regolamento emanato alla fine dell'anno 2000 ha conformato la propria organizzazione alle caratteristiche funzionali descritte. Si tratta di un'amministrazione fortemente articolata sul territorio, fino al livello provinciale, per l'area beni culturali – biblioteche – archivi, non per l'area spettacolo, cui presiedono al centro due direzioni generali (cinema – altri generi di spettacolo).

La rete periferica dell'amministrazione resta distinta (articoli 11, comma 5, e 54, comma 2, del d.lgs. n. 300/1999) da quella riunita negli uffici territoriali di governo. Infatti è stata introdotta una significativa novità costituita dalle soprintendenze regionali cui viene assegnato il compito di coordinare l'azione degli altri organi dipendenti dal MBAC presenti nella circoscrizione, ai quali, in ragione dell'entità dei beni e della peculiarità dei complessi amministrati, potrà essere attribuita autonomia amministrativa. Per corrispondere ad una stessa esigenza al centro le otto direzioni generali sono coordinate da un segretario generale, al quale nello stesso tempo sono assegnati notevoli compiti di amministrazione operativa.

### *16.5 Le risorse.*

Le disponibilità assegnate nel bilancio dello Stato a questo comparto di spesa sono state pari nel 2000 a 4.847 mld massa impegnabile, cui sono seguiti 4.908 mld di impegni totali; 4.919 mld di pagamenti totali. Esse non presentano sostanziali incrementi rispetto al 1999.

Queste risorse, che fanno capo ai Ministeri per i beni e le attività culturali e del Tesoro, corrispondono a circa lo 0,06% delle spese finali dello Stato e per la quasi totalità sono costituiti dai fondi pertinenti allo stato di previsione della spesa del MBAC: 4.800 mld.

Esse si distribuiscono tra cinque funzioni obiettivo: servizi generali delle P.A., 0,285 mld; affari economici, 41 mld; tutela dell'ambiente, 106 mld; attività ricreative, culturali e religiose, 4.703 mld; protezione sociale, 0,160 mld. Il volume relativo alle attività ricreative, culturali, etc. rappresenta il 42% del totale della dotazione della funzione obiettivo nel bilancio dello Stato. Se si tiene presente il carattere promiscuo dei servizi presenti in questa funzione obiettivo, si potrà osservare come le risorse considerate in questa occasione si riferiscono pressoché alla totalità di quelle destinate ai servizi culturali.

La tabella che segue, costruita in ordine agli impegni, ai pagamenti ed ai residui, consente di cogliere per ciascuna funzione obiettivo i valori assoluti e l'incidenza percentuale sul totale delle risorse gestite. Ovviamente, l'assoluta prevalenza è espressa dai servizi culturali con il 97%: ciò ha indotto ad evidenziare, con apposita analisi, la scomposizione di quel volume complessivo. Ne risulta che le attività sportive impegnano risorse per il 6%; i vari comparti dello spettacolo per circa il 21%; l'editoria per lo 0,2%; i beni culturali statali il 55%; i beni culturali non statali il 5%; i contributi ad enti il 3%.

(in miliardi)

FO	impegni totali	%	pagamenti totali	%	residui	%
<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>3</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>
<b>4</b>	<b>41</b>	<b>0,8</b>	<b>38</b>	<b>0,8</b>	<b>15</b>	<b>0,4</b>
<b>5</b>	<b>103</b>	<b>2,1</b>	<b>84</b>	<b>1,7</b>	<b>34</b>	<b>1,0</b>
<b>8</b>	<b>4.721</b>	<b>97,0</b>	<b>4.712</b>	<b>97,4</b>	<b>3.395</b>	<b>98,5</b>
<i>Sport *</i>	292	6,0	303	6,3	1.285	37,3
<i>Beni culturali statali **</i>	2.653	54,5	2.767	57,2	1.315	38,2
<i>Beni culturali non statali ***</i>	234	4,8	291	6,0	203	5,9
<i>Contributi a enti ****</i>	140	2,9	116	2,4	61	1,8
<i>Aree depresse e calamità °</i>	119	2,4	124	2,6	29	0,8
<i>Spettacolo °°</i>	1.000	20,6	1.042	21,5	229	6,6
<i>Servizi radio-tv e editoria °°°</i>	10	0,2	6	0,1	26	0,8
<i>Ricerca °°°°</i>	38	0,8	33	0,7	15	0,4
<i>(tot dettaglio 8)</i>	4.485	92,2	4.682	96,8	3.162	91,8
<i>(differenziale) °°</i>	236	4,9	30	0,6	233	6,8
<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>totale</b>	<b>4.866</b>	<b>100,0</b>	<b>4.837</b>	<b>100,0</b>	<b>3.445</b>	<b>100,0</b>

\* comprende la FO 8.1

\*\* comprende le FO 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12

\*\*\* comprende la FO 8.2.1.4 e 8.2.1.7

\*\*\*\* comprende la FO 8.2.1.13

° comprende le FO 8.2.1.15 e 8.2.1.16

°° comprende la FO 8.2.1.17

°°° comprende la FO 8.3

°°°° comprende la FO 8.5

\*°°°°° comprende le FO 8.2.1.19 e 8.6.1.1.

Il quadro finanziario e contabile si completa rilevando come i servizi affidati al MBAC, in particolare quelli connessi con gli scavi archeologici ed i complessi museali, producano un volume di entrate di qualche interesse. Gli introiti hanno raggiunto nel 2000 circa 194 mld, segnando un incremento del 18% rispetto al 1999, da ricollegare soprattutto all'aumento del numero di visitatori (+3 milioni circa = 30 milioni circa) per gli eventi giubilari 2000. Tale entrata costituisce oltre il 4% degli stanziamenti definitivi di competenza sui quali il MBAC ha potuto contare nel 2000.

**Confronto visitatori e introiti Anni 1999-2000 e differenza percentuale**

Regioni	Anno 1999		Anno 2000		Differenze percentuali 2000/1999	
	Totali Visitatori	Introiti	Totali Visitatori	Introiti	Visitatori	Introiti
Abruzzo	131.991	250.332.000	161.725	325.537.000	22,53	30,04
Basilicata	199.355	119.460.000	244.917	139.375.000	22,85	16,67
Calabria	672.093	620.778.000	378.576	624.646.000	-43,67	0,62
Campania	5.555.508	27.569.841.500	6.142.184	38.376.147.500	10,56	39,20
Emilia Romagna	819.943	1.312.702.000	881.033	1.881.765.000	7,45	43,35
Friuli Venezia Giulia	1.754.589	1.027.272.000	2.224.932	1.283.730.000	26,81	24,96
Lazio	8.502.194	38.702.741.000	9.804.666	44.884.519.500	15,32	15,97
Liguria	92.501	209.759.000	101.554	247.438.000	9,79	17,97
Lombardia	1.075.743	6.698.586.000	1.211.870	7.272.149.000	12,65	8,56
Marche	387.788	1.419.616.000	486.971	1.693.830.000	25,58	19,32
Molise	62.102	39.478.000	52.596	42.292.000	-15,31	7,13
Piemonte	640.799	2.464.313.000	753.876	3.140.618.000	17,65	27,44
Puglia	307.338	486.707.000	370.094	623.668.000	20,42	28,14
Sardegna	379.881	459.718.500	365.730	540.432.500	-3,73	17,56
Toscana	5.746.800	40.862.520.800	5.980.987	42.637.867.000	4,08	4,34
Trentino Alto Adige	800	0	526	0	-34,25	0,00
Umbria	295.866	709.184.000	304.287	744.318.000	2,85	4,95
Veneto	670.277	4.850.623.500	701.859	4.645.535.000	4,71	-4,23
<b>Totale Italia</b>	<b>27.295.568</b>	<b>127.803.632.300</b>	<b>30.168.383</b>	<b>149.103.867.500</b>	<b>10,52</b>	<b>16,67</b>

Fonte: SISTAN - Ufficio Statistica

**16.6 Profili problematici.**

Si è visto che, secondo il disegno organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 anche a seguito delle modifiche apportate dal D.L. n. 217/2001, il Ministero per i beni e le attività culturali presiede in termini di prevalenza alle politiche a sostegno della cultura. La messa a regime di quel disegno costituirà momento di verifica per le azioni espresse dal Ministero delle comunicazioni e dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla disciplina dell'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (servizi radiotelevisivi ed editoriali).

L'assetto organizzativo che il Ministero si è dato (d.P.R. n. 441/2000) è atteso alla prova della attuazione concreta. La scelta di incrementare il numero di direzioni

generali, segmentando il servizio da rendere, rafforza l'esigenza di raccordo, trasversale e verticale, tra settori e tra articolazioni centrali e articolazioni distribuite sul territorio.

Le soluzioni organizzative adottate: segretario generale e soprintendenze regionali appaiono idonee, con il limite costituito dalla circostanza che al segretario generale sono stati affidati, oltre alle funzioni di coordinamento, anche tutti i servizi di supporto amministrativo generale, finora attribuiti alla soppressa Direzione generale degli AA.GG.AA. e del personale.

Le indagini condotte negli ultimi anni della Sezione del controllo sulla gestione dei lavori da parte delle Soprintendenze ne mette in luce la gracilità amministrativa. Cosicché l'auspicabile reperimento di maggiori risorse rischia di non poter essere prontamente trasfuso in un maggior numero di nuovi allestimenti museali e/o di restauri monumentali e nell'apertura al pubblico di siti archeologici.

Sembra di poter dire che i servizi amministrativi delle Soprintendenze debbano raggiungere il livello di riconosciuta qualificazione scientifica di quelli tecnici. Potrebbe essere messa allo studio la costituzione di stazioni appaltanti al servizio di più Soprintendenze.

Il settore dello spettacolo è stato oggetto negli anni 1998-2000 di una notevole azione di riordinamento amministrativo che ha interessato i criteri e le modalità di erogazione dei finanziamenti e la stessa configurazione giuridica degli enti lirici e concertistici. Le soluzioni volte a sostenere con più mirata efficacia le produzioni di qualità si vanno affermando. L'entità delle risorse, in buona crescita ai valori correnti, attende la verifica degli indici di inflazione.

L'industria cinematografica segna degli andamenti più favorevoli sia nella produzione per l'affermarsi dei film nazionali, sia nell'esercizio delle sale cinematografiche.

Il settore dello sport presenta, invece, aspetti di preoccupazione sia di ordine finanziario che per la disciplina del movimento sportivo in conseguenza dell'incidenza sociale e sanitaria dell'esercizio degli sport professionistici.

Le risorse che affluivano attraverso i concorsi pronostici legati al campionato di calcio si sono ridotte per la concorrenza di altri giochi. Per converso, il volume di danaro attratto dalla resa pubblicitaria delle partite di calcio delle società

professionistiche è tale da condizionare pesantemente la condotta dei dirigenti e dei giocatori con riflessi di ordine pubblico sui frequentatori delle manifestazioni sportive e sanitarie sugli atleti.

La Corte ritiene urgente un'accorta azione di sensibilizzazione da parte delle autorità di Governo.

## Capitolo XI

### Ministeri per i settori produttivi

#### Sintesi e conclusioni.

**1. Le politiche pubbliche per i settori produttivi:** *1.1 Introduzione; 1.2 Le politiche per i settori produttivi; 1.3 Il quadro finanziario. L'andamento della spesa per i settori produttivi 1998-2000: 1.3.1 Il quadro complessivo; 1.3.2 La modifica nella composizione degli obiettivi.*

**2. L'evoluzione della politica per i settori produttivi:** *2.1 Il ridisegno istituzionale e l'adeguamento normativo; 2.2 I provvedimenti per la rimozione dei vincoli amministrativi, finanziari e fiscali; 2.3 Le politiche di liberalizzazione e regolazione; 2.4 La politica agricola.*

**3. Un quadro dei risultati raggiunti:** *3.1 Primi passi verso una valutazione di efficacia; 3.2 Un breve sguardo all'evoluzione dei settori produttivi nel quadriennio; 3.3 L'andamento dell'occupazione e degli investimenti; 3.4 I nodi strutturali e gli obiettivi intermedi dell'azione pubblica; 3.5 Le risorse stanziare per obiettivo, gli investimenti agevolati e l'occupazione prevista: il ruolo dell'intervento di sostegno; 3.6 Risultati ed efficacia delle misure per la rimozione degli ostacoli alla ricerca e innovazione; 3.7 Risultati ed efficacia delle misure di riduzione dei limiti allo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse; 3.8 Risultati ed efficacia degli interventi volti a rimuovere i vincoli di natura amministrativa, finanziaria e fiscale; 3.9 Risultati e efficacia delle misure di liberalizzazione; 3.10 Risultati e efficacia delle misure in campo agricolo.*

**4. L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle attività produttive e il Ministero delle politiche agricole e forestali:** *4.1 L'attuazione del d.lgs. n. 300: il Ministero delle attività produttive: 4.1.1 Il regolamento del Ministero per le attività produttive; 4.1.2 Una simulazione del Ministero delle attività produttive a partire dai dati del rendiconto 2000; 4.2. L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle politiche agricole e forestali: 4.2.1 Il regolamento del Ministero delle le politiche agricole e forestali.*

**Sintesi e conclusioni.**

Negli ultimi anni sono stati affrontati molti dei nodi che rischiavano di limitare le possibilità di sviluppo del Paese. Lo si è fatto innanzi tutto attraverso un processo di adeguamento della struttura di gestione degli interventi a sostegno dei comparti produttivi. Tali misure si erano venute sovrapponendo negli anni, spesso a scapito di una fisionomia definita di intervento. La scelta adottata è stata quella di decentrare le responsabilità di gestione, mantenendo a livello centrale le funzioni di coordinamento ed indirizzo. Abbandonata la linea di azione che aveva portato al varo di interventi specifici, caratterizzati da difficoltà nelle fasi di attuazione, l'impostazione seguita ha mirato ad individuare strumenti e metodologie di intervento da adottare in riferimento ai diversi obiettivi. Adattate le intensità e le modalità di intervento alle norme comunitarie, sono state poste le basi per recuperare a livello decentrato elementi di selezione: da un lato con la legge n. 340 del 2000, si è prevista la possibilità per i gestori regionali di modificare e adattare, all'interno di una cornice comune, le normative ed i criteri di attuazione degli strumenti a questi delegati; dall'altro si è proceduto sulla stessa linea per la parte delle normative di incentivazione rimaste alla gestione della amministrazione centrale (come ad esempio nel caso della legge n. 488 del 1992).

Si tratta di un ridisegno che è venuto definendosi gradualmente e per la cui completa attuazione si dovrà attendere i prossimi anni. Nel frattempo, la rimozione degli ostacoli e l'eliminazione di alcune difficoltà di funzionamento degli interventi, ha teso a consentire un più rapido accesso ed un più celere funzionamento degli strumenti. La politica di incentivazione ha quindi contribuito al recupero di livelli di crescita più elevati. Le condizioni di ritardo del sistema produttivo in termini di capacità innovativa, di specializzazione produttiva sembrano, tuttavia, ancora richiedere che la politica per l'industria, liberata dall'onere di dover compensare ostacoli alla crescita ad essa impropri, recuperi la capacità di essere più aderente alle esigenze del territorio attraverso un maggior coinvolgimento degli enti decentrati. Un compito che dovrà contare su una politica infrastrutturale coerente e una adeguata capacità di programmazione, regolazione ed informazione da parte della amministrazione centrale, sempre più libera dai vincoli di una gestione diretta.

Provvedimenti di accelerazione degli investimenti mediante automatici meccanismi di sostegno del tipo di quello varato con la finanziaria 2001 (vedi articolo sul credito di imposta), se non accompagnati da una attenzione ad un adeguamento della struttura, rischiano di non contrastare un processo di rallentamento del tasso di crescita potenziale di lungo periodo del Paese di cui già si avvertono alcuni preoccupanti segnali nell'andamento delle nostre esportazioni.

Passi significativi nella rimozione dei vincoli sono stati compiuti sul fronte delle lentezze della pubblica amministrazione, semplificando le procedure richieste alle imprese e accelerando i tempi di accesso ai servizi grazie al varo degli sportelli unici, prima, e di quelli per l'internazionalizzazione, poi; sul fronte fiscale, facendo venir meno le discriminazioni che vedevano penalizzato l'investimento reale rispetto a quello finanziario, riducendo il prelievo fiscale ed abbassando il cuneo contributivo anche rispetto ai principali paesi concorrenti. Ridefinita la struttura complessiva, richieste di maggiori semplicità e comparabilità dei sistemi possono rispondere ad una esigenza condivisibile per la quale appare indispensabile una azione comune a livello europeo.

E' proseguito il cammino sul versante della liberalizzazione di settori determinanti per lo sviluppo dei comparti produttivi. Sui risultati immediati pesano inevitabilmente debolezze strutturali (prima fra tutte la forte dipendenza energetica), politiche tariffarie squilibrate e assetti di mercato ancora in costruzione. Il contributo della maggiore concorrenza al contenimento della dinamica dei prezzi è stato comunque di rilievo anche nella fase di aumento dei prezzi petroliferi da metà del 1999 ad oggi. Si tratta di passi necessari verso un assetto concorrenziale dei mercati; un cammino che dovrà essere percorso a ritmi accelerati per consentire una riduzione dei differenziali di prezzi ancora esistenti e che rischiano di incidere negativamente sulla competitività delle imprese sia direttamente (via costi dei servizi) sia indirettamente, mantenendo un differenziale inflattivo rispetto a quello europeo. Una politica tariffaria coerente con i nuovi assetti concorrenziali rappresenta, inoltre, una condizione indispensabile per rendere possibile l'adeguamento delle infrastrutture. Su questo risultato pesa quindi il mancato varo della disciplina sui servizi pubblici locali, che dovrebbe essere, su questo fronte, una delle iniziative prioritarie da avviare con la nuova legislatura.

## **1. Le politiche pubbliche per i settori produttivi.**

### *1.1 Introduzione.*

Nel valutare i risultati a rendiconto, si compie di seguito una breve rassegna degli obiettivi che l'amministrazione si è posta nel quinquennio e dei principali provvedimenti di attuazione. Ripercorrere gli elementi che hanno caratterizzato questo periodo può aiutare a valutare il rilievo economico di una gestione finanziaria letta per funzioni obiettivo, in base alla classificazione adottata ormai da un quadriennio dalla Corte in coerenza con la recente riforma del bilancio. Ma, soprattutto, può rappresentare la base per l'identificazione di un insieme di indicatori, che consentano di fornire elementi utili ad una valutazione circa l'efficacia degli strumenti impiegati rispetto agli obiettivi posti all'azione pubblica.

Si tratta di un esercizio ancora incompleto, perché mancante di un riscontro dell'effettivo grado di realizzazione fisico (oltre che finanziario) delle misure introdotte. Un riscontro reso difficile dalla mancanza finora di una misura dei risultati attesi dall'intervento pubblico, tale da permettere di valutare l'effettivo grado di realizzazione e successo delle misure introdotte, indispensabile per poterne apprezzare con precisione l'impatto. Un limite che, tuttavia, sembra potrà essere superato se verrà confermata la tendenza, osservabile nelle direttive elaborate per il 2001 dalle amministrazioni, ad una maggiore attenzione verso una preventiva quantificazione degli obiettivi.

In attesa della definizione del nuovo quadro programmatico, questa analisi consente inoltre di porre a fuoco non solo i risultati ottenuti ma anche (in base alle difficoltà incontrate) le criticità che dovranno essere valutate dal Parlamento e dal Governo nel definire le priorità nella nuova legislatura.

La XIV legislatura vede l'avvio della riforma della struttura di governo disegnata dal d.lgs. n.300 del 1999. Il decreto prevede la creazione, tra gli altri, del Ministero delle attività produttive come risultante del processo di integrazione di tre Ministeri esistenti, il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Ministero del commercio estero e il Ministero delle telecomunicazioni. Non si tratta tuttavia di un semplice accorpamento di strutture finora distinte. Con il compimento del disegno di riforma previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la riorganizzazione delle competenze di governo determina l'unificazione, in una unica struttura amministrativa

centrale, di pressochè tutte le competenze che riguardano la regolazione ed il sostegno dei settori produttivi, finora distribuite tra più amministrazioni a detrimento di una unitarietà di gestione politico-strategica ed amministrativa. Di qui, l'interesse per l'esercizio condotto, a conclusione del lavoro, di una prima ricostruzione del bilancio 2000 alla luce delle modifiche nella struttura di governo che entreranno in vigore nella nuova legislatura, a partire dal ridisegno previsto con il regolamento di attuazione del d.lgs. n.300 del 1999.

### *1.2 Le politiche per i settori produttivi.*

La necessità di aumentare la competitività del sistema produttivo, tramite riforme strutturali che consentissero al Paese di affrontare il processo di globalizzazione e di integrazione economica all'interno dell'UE, ha caratterizzato la politica per i settori produttivi della seconda metà degli anni novanta.

Con diverse accentuazioni e qualche modificazione, gli interventi sono stati orientati alla rimozione di fattori di debolezza collegati al permanere di barriere, esplicite o implicite, all'attività produttiva che impediscono il funzionamento dell'economia italiana come economia di mercato "matura". Si trattava in particolare di ridurre limiti di varia natura:

- tecnologici, legati alla bassa diffusione dei processi di ricerca e di innovazione cui corrisponde una minore capacità di modifica dei prodotti e dei processi produttivi;
- amministrativi, frutto di una regolamentazione eccessiva che impone un pesante carico amministrativo e fornisce prestazioni e servizi di qualità inferiore agli standard dei paesi avanzati;
- finanziari, gravanti specie sul tessuto di piccole e medie imprese che soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- fiscali, dovuti all'elevato carico tributario e contributivo che caratterizzavano il nostro paese tra quelli dell'Europa continentale;
- di carattere formativo, giacchè l'offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie;

- concorrenziale, che vede in troppi comparti cruciali per lo sviluppo (oltre che per i servizi ai cittadini) il mantenimento di posizioni monopolistiche con costi dei servizi in media superiori a quelli dei principali paesi avanzati.

Tale impostazione, pur confermando l'impegno per il superamento degli ostacoli che hanno, da sempre, limitato le capacità di crescita di un tessuto produttivo caratterizzato dal prevalere di piccole e medie imprese, pone al centro della propria azione l'alleggerimento dei vincoli burocratici, il completamento di un processo di revisione del ruolo dello Stato nell'economia e il consolidamento della concorrenza in settori centrali per lo sviluppo del paese. Una scelta quest'ultima fondata su crescenti evidenze, teoriche ed empiriche, volte a dimostrare che: i costi di transazione possono risultare più elevati nella sfera pubblica che in quella privata; la produzione pubblica risulta spesso esposta a comportamenti degli operatori che determinano inefficienze produttive e scarsa rispondenza ai bisogni; in queste condizioni si verificano "fallimenti" dello Stato nel conseguire l'efficienza allocativa che sollecitano a rivalutare il ruolo del mercato.

La presa d'atto di tali evidenze (e della insoddisfazione tra gli utenti) ha condotto all'adozione di misure di privatizzazione delle imprese, di liberalizzazione dei mercati, di passaggio dalla produzione pubblica dei servizi alla loro regolamentazione: la produzione pubblica è stata ridotta ed è diminuita la quota di bilancio pubblico assorbita dai servizi di pubblica utilità che venivano usualmente considerati monopoli naturali (elettricità, acqua, gas, comunicazioni). Ma non si è trattato solo di una riduzione della presenza pubblica diretta: una risposta all'insoddisfazione del ruolo svolto dallo Stato ha condotto ad una profonda ridefinizione delle funzioni di indirizzo e regolazione delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali e all'attribuzione di compiti ad Autorità indipendenti.

Si tratta di un processo che, pur condizionato dai vincoli imposti dall'azione di risanamento finanziario, ha caratterizzato fortemente l'impostazione delle politiche (e dei relativi risultati) per i comparti produttivi, per la concorrenza e la regolazione e per il riequilibrio territoriale nel corso della legislatura.

In materia di agricoltura, oltre alla rimozione delle barriere comuni con gli altri comparti produttivi (potenziamento della ricerca, servizi pubblici più efficienti, riforma

del sistema fiscale, ecc.), lo sforzo di programmazione e riorganizzazione puntava al conseguimento di una maggiore sicurezza alimentare, e alla tutela del consumatore. Agli obiettivi e alle linee di azione iniziali tendenti alla rimozione dei vincoli alla crescita se ne sono aggiunti infatti altri per rispondere alle nuove, maggiori, esigenze di tutela ambientale e di sicurezza alimentare. Lo sviluppo rurale, infatti, opera una saldatura con l'altro obiettivo fondamentale della tutela ambientale: lo sviluppo della ricerca e delle nuove tecnologie mira sia a migliorare la rete d'informazione e comunicazione ai fini di una migliore commercializzazione dei prodotti, collegando i principali mercati dell'offerta con quelli di sbocco, sia a consentire un corretto sfruttamento delle possibilità offerte dalle biotecnologie. Si evidenzia negli anni l'esigenza di una maggiore compatibilità delle aziende agricole adeguando le dimensioni e i costi a quelli degli altri Paesi europei, la salvaguardia dell'occupazione, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, un più efficace raccordo tra produzione agricola e trasformazione industriale accrescendo l'integrazione verticale. Ma anche la migliore sostenibilità ambientale, la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore e delle biodiversità, l'orientamento alla qualità ed alla tipicità delle produzioni. Si punta in questa maniera al miglioramento della capacità concorrenziale delle imprese agro-alimentari, attraverso una strategia alternativa alle politiche alimentari globali di natura quantitativa.

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

#### *1.3.1 Il quadro complessivo.*

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

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

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