

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CARPI e DE LUCA Michele

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Istituzione del Ministero delle attività produttive

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge disciplina l'istituzione del Ministero delle attività produttive, sopprimendo nel contempo il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e quello del commercio con l'estero.

Sin dal 1982 la Commissione sulla riforma della pubblica amministrazione, presieduta dal professor Giannini, propose l'unificazione delle competenze di regolazione e di intervento in comparti produttivi dell'economia ipotizzando la creazione di un Ministero della produzione. La riforma del Ministero dell'industria, in quegli studi, veniva collegata alla riforma di tutti i dicasteri aventi competenze sulle attività produttive (agricoltura, industria, partecipazioni statali, commercio estero): si proponeva, infatti, di creare un solo grande ministero all'interno del quale operare una distinzione di competenze per aree di prodotti. Queste linee di fondo furono riprese dal Parlamento durante l'VIII legislatura nel corso della quale la Camera dei deputati approvò un testo, che non ebbe seguito.

Da allora sono intervenuti significativi mutamenti istituzionali in materia. In particolare fra il 1992 e il 1993, a seguito di alcuni *referendum* abrogativi, sono stati soppressi il Ministero delle partecipazioni statali, il Ministero del turismo e dello spettacolo, gli organi preposti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il Ministero dell'agricoltura (quest'ultimo, peraltro, subito risorto nella nuova veste di Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali). Inoltre alcuni enti pubblici e imprese (tra i quali IRI, ENI, INA ed ENEL) sono stati trasformati in società per azioni prevedendosene il successivo riordino e la graduale privatizzazione. Il complesso di questi mutamenti se, da una parte, ha determinato il diradarsi dei soggetti preposti agli indirizzi pubblici in materia economica, dall'altra,

non ha prodotto la ricomposizione di un nuovo quadro organico e innovativo. Si è infatti assistito a un ulteriore frazionamento delle competenze precedentemente attribuite ai ministeri e agli altri organismi soppressi che ha obiettivamente complicato, anzichè semplificato, i compiti di indirizzo, gestione e coordinamento delle politiche produttive. Ad esempio, nelle attribuzioni del soppresso Ministero delle partecipazioni statali è subentrato il Ministero dell'industria, ma la titolarità delle azioni derivanti dalla trasformazione in società per azioni degli enti pubblici è stata attribuita al Ministero del tesoro, creandosi all'interno di tale dicastero un ufficio preposto alla gestione di tali partecipazioni: quindi la politica delle privatizzazioni, la direzione e la gestione delle imprese in mano pubblica oggi è ripartita tra il Ministero del tesoro e quello dell'industria, con conseguenze tutt'altro che irrilevanti, ove si pensi all'inidoneità di strutture ordinariamente adibite alla predisposizione degli indirizzi in materia finanziaria che improvvisamente devono assumere il ruolo della concreta direzione di attività economiche e industriali in senso stretto.

Analoga frammentazione si è avuta con riguardo agli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle aree depresse, che un tempo facevano capo al dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e all'AGENSUD: al Ministero dell'industria sono state trasferite le competenze in materia di concessione di agevolazione alle attività produttive, mentre al Ministero del bilancio, apparentemente, sono state attribuite solo le funzioni di programmazione e di vigilanza sul complesso dell'intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale; in realtà sono stati conferiti ad esso veri e propri compiti gestionali di ampia portata.

Alla fine della XI legislatura fu approvata dal Parlamento una legge (24 dicembre 1993, n. 537) con la quale, tra l'altro, si delegava il Governo a procedere a un radicale riordino dei Ministeri e, più in generale, della pubblica amministrazione anche attraverso la creazione di «organismi indipendenti di regolazione dei servizi». Alla scadenza di tale ampia delega (settembre del 1994), senza che il Governo avesse provveduto, il Parlamento riprese l'iniziativa approvando, dopo un approfondito esame, la legge 14 novembre 1995, n. 481 che istituisce le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità e in particolare, l'Autorità per l'energia e il gas. Con questi nuovi organi indipendenti dello Stato si è voluto attuare un diverso rapporto fra politica e amministrazione, previa separazione dei diversi livelli, economico e istituzionale, cui lo Stato è chiamato a fornire le regole necessarie a un progressivo processo di liberalizzazione dei mercati: in primo luogo la fissazione di obiettivi generali, attraverso *standards* qualitativi, garanzie per la trasparenza e tutela dei consumatori e degli utenti. Il Parlamento, in questo modo, ha voluto indicare una inversione di tendenza nei distorti rapporti fra politica, amministrazione ed economia che in passato hanno gravemente ostacolato un corretto sviluppo produttivo.

Il disegno dei legge procede in tale direzione, mirando alla riorganizzazione di una parte significativa dell'amministrazione centrale dello Stato in materia di attività produttive. Esso si inserisce nell'ambito della riforma dei ministeri come parte della riforma complessiva della pubblica amministrazione e dello Stato, rispondendo altresì alla necessità di creare un referente istituzionale unico per le attività produttive. Tale prospettiva favorirà sia l'efficienza funzionale, sia la razionalizzazione dell'intervento dello Stato nell'economia.

I principali obiettivi che il presente testo si prefigge di raggiungere sono:

lo snellimento delle procedure e dei tempi di realizzazione dei progetti operativi;

la eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;

la riforma del vecchio modulo amministrativo presente nell'organizzazione dell'apparato burocratico, attraverso il passaggio da una sequenza astrattamente preordinata di atti a una attività ridotta secondo specifici progetti operativi, sulla base dei quali saranno misurati anche i livelli di efficienza ed i risultati conseguiti dai responsabili degli uffici (articolo 3, comma 4);

la realizzazione di una migliore interazione fra strutture «verticali» (le direzioni generali) e funzioni «orizzontali» (servizi), ivi compresi il controllo e il supporto tecnico-operativo;

l'attuazione di un ampio decentramento amministrativo in favore delle Regioni con trasferimento ad esse delle funzioni amministrative residue (articolo 1, comma 2), allo scopo di realizzare maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione degli enti locali in materia di attività produttive (articolo 5, comma 2);

il decentramento territoriale di altre funzioni dell'amministrazione centrale al fine di facilitare l'accesso dei cittadini e delle imprese, previa istituzione di servizi poli-funzionali con sportelli in ogni regione e provincia autonoma (articolo 5, comma 1);

l'eliminazione dell'anacronistica divisione di competenze fra commercio estero e attività produttive, alla luce dell'evoluzione sia della struttura produttiva, sempre più finalizzata a produrre per l'esportazione, che del mercato globale;

l'utilizzazione più efficiente delle risorse a disposizione dell'amministrazione centrale in materia di attività produttive, valorizzando in particolare il suo patrimonio di risorse umane, di competenze e di *know-how*, altrimenti mortificato da una soffocante organizzazione burocratica.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, appare in particolare quanto mai utile attribuire all'istituendo Ministero anche:

i compiti di indirizzo e di controllo sul Mediocredito centrale e sulla SACE, oppor-

tunamente riformati, specie per quanto concerne l'assicurazione dei crediti per le esportazioni e, più in generale, i trasferimenti alle piccole e medie imprese;

le autorizzazioni alle importazioni di energia elettrica e alla produzione di energia elettrica (compatibilmente con le attribuzioni trasferite all'Autorità per l'energia e il gas);

i compiti autorizzativi attualmente gestiti dal Ministero dell'industria e dal Ministero dell'ambiente, in materia di rischi industriali e di localizzazione, costruzione ed esercizio delle infrastrutture produttive;

il fondo per la ricerca applicata, oggi gestito dal Ministero per la ricerca scientifica;

le funzioni del Ministero del bilancio in materia di gestione delle agevolazioni alle imprese, precedentemente di competenza della soppressa AGENSUD;

le funzioni del Ministero del lavoro in materia di interventi a sostegno dell'occupazione di cui al decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 settembre 1993, n. 236, nonché le competenze in materia di cooperazione.

Il testo, in sostanza, riprende una serie di indirizzi e di orientamenti espressi dal dibattito politico ed economico più autorevole, utilizzando altresì il qualificato contributo reso dalle diverse parti politiche nel corso della XII legislatura in seno alla 10^a Commissione del Senato che ha esaminato e approfonditamente discusso diversi disegni di legge sull'argomento (atti Senato n. 1619, 1675, 1681 e 1675-A). Il testo che qui viene presentato ha registrato ampie e significative convergenze. Per dovere di chiarezza politica, peraltro, corre l'obbligo di sottolineare che motivi e temi sottesi alla scelta delle singole disposizioni si rinvencono nelle esigenze ormai da molti anni espresse anche dagli operatori economici, indipendentemente dall'orizzonte ideale nel quale si collocano le rispettive associazioni rappresentative. Il testo, pertanto, si qualifica come un contributo aperto a ulteriori riflessioni e apporti, tesi a modifiche anche profonde, ove necessario, nella speranza di compiere un passo significativo in direzione della riforma di un settore tanto importante per le pubbliche amministrazioni e soprattutto per l'economia del Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Istituzione del Ministero
delle attività produttive)*

1. È istituito il Ministero delle attività produttive, di seguito denominato «Ministero».

2. Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative in materia di attività produttive esercitate dal soppresso Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, salvo quelle espressamente attribuite allo Stato dalla presente legge.

3. Il Ministero esercita le funzioni di competenza dello Stato in materia di:

a) definizione degli indirizzi di politica economica e programmazione degli investimenti pubblici nei settori dell'industria, del commercio, del turismo, dei servizi e dell'artigianato;

b) attività d'impresa e coordinamento delle partecipazioni dello Stato;

c) interventi di interesse nazionale per il sostegno e lo sviluppo della grande, media e piccola impresa nei settori di cui alla lettera a);

d) promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nei mercati esteri e promozione degli investimenti esteri in attività produttive sul territorio nazionale;

e) politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale e quelli a sostegno dell'occupazione;

f) ricerca applicata, innovazione tecnologica e servizi per la produzione;

g) tutela del consumatore, certificazione, garanzia del mercato e promozione della concorrenza;

h) promozione dell'efficienza nella distribuzione;

- i) cooperazione;
- l) energia e miniere.

3. Sono soppressi il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e il Ministero del commercio con l'estero.

4. Presso il Ministero è istituita una ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro in luogo delle corrispondenti ragionerie centrali istituite presso i soppressi Ministeri di cui al comma 3.

Art. 2.

(Funzioni)

1. Il Ministero esercita le funzioni già di competenza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero del commercio con l'estero, salvo quanto disposto dai commi 8 e 9.

2. Sono trasferite al Ministero le funzioni del Ministero del bilancio e della programmazione economica in materia di programmazioni settoriali e di interventi nelle aree depresse di cui al decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, e al decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, e successive modificazioni. Restano di competenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica le attività e gli interventi di natura intersettoriale.

3. Sono trasferite al Ministero le funzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di attività imprenditoriali nel comparto della cooperazione.

4. Sono trasferite al Ministero le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero del tesoro in materia di enti pubblici economici, di società a partecipazione statale e di privatizzazioni, con esclusione degli enti e società operanti nei settori del credito.

5. Sono trasferite al Ministero le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica in materia di ricerca applicata all'industria nonchè quelle relative ai finanziamenti agevolati relativi al Fondo speciale per la ricerca applicata, di cui alla legge 25 ottobre 1968, n. 1089, e al

Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 46, e successive modificazioni.

6. Sono trasferite al Ministero le funzioni in materia di turismo, già attribuite al soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo e, successivamente, trasferite alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

7. È disciplinato con regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, il trasferimento al Ministero del personale addetto alle strutture organizzative interessate alle funzioni trasferite.

8. Sono trasferite al Ministero del tesoro le funzioni in materia valutaria già attribuite alla Direzione generale per le valute del Ministero del commercio con l'estero.

9. Sono trasferite al Ministero degli affari esteri le funzioni già attribuite alla Direzione generale degli accordi commerciali presso il Ministero del commercio con l'estero, relativamente alla stipula e all'attuazione dei trattati e degli accordi di carattere generale tra gli Stati, restando di competenza del Ministero delle attività produttive quelli di carattere settoriale.

Art. 3.

(Organizzazione)

1. L'organizzazione centrale e periferica del Ministero è articolata in:

a) uffici ausiliari del Ministero con funzioni di supporto all'attività di indirizzo, di verifica della gestione, di relazioni con il pubblico;

b) direzioni generali che esercitano le funzioni amministrative e i compiti di gestione di cui all'articolo 2 nei comparti di cui all'articolo 1, comma 3, lettera c);

c) servizi, in posizione autonoma rispetto alle direzioni generali, che esercitano funzioni di supporto al complesso delle competenze attribuite al Ministero.

2. La costituzione delle strutture organizzative di cui al comma 1, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni, la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale sono disposte con regolamento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla base dei seguenti criteri:

a) omogeneità, complementarietà e organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti;

b) flessibilità in relazione agli specifici obiettivi da raggiungere e ai compiti di natura anche non permanente;

c) diminuzione dei costi amministrativi, semplificazione e trasparenza delle procedure, riduzione dei tempi.

3. La dotazione organica del Ministero è determinata, ai sensi del regolamento di cui al comma 2, sulla base dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle duplicazioni di strutture;

b) semplificazioni dei procedimenti amministrativi;

c) contenimento della spesa pubblica;

d) razionalizzazione dell'organizzazione.

4. Il regolamento di cui al comma 2 stabilisce altresì le norme per l'organizzazione amministrativa in funzione di specifici progetti operativi connessi all'attuazione di disposizioni legislative ovvero disposti con decreto ministeriale. I livelli di efficienza e gli obiettivi assegnati agli uffici, ivi compresi quelli degli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero, sono determinati, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come stabilito dall'articolo 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, in relazione ai progetti prescelti e sono valutati in relazione ai risultati conseguiti, la responsabilità dei quali è attribuita ai dirigenti generali titolari degli uffici di direzione generale.

5. Sono abrogati la legge 26 settembre 1966, n. 792, il decreto legislativo 8 maggio

1948, n. 867 ratificato, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1951, n. 434, la legge 15 dicembre 1960, n. 1483, la legge 4 gennaio 1951, n. 2, la legge 11 gennaio 1957, n. 6 e la legge 21 luglio 1967, n. 613. Con il regolamento di cui al comma 2 sono disciplinati il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie in relazione alle funzioni previste dalla presente legge e sono raccolte tutte le disposizioni normative relative al Ministero. Le altre norme, organizzative o attributive di funzioni nei settori di competenza del Ministero, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, non abrogate dal presente comma e non riprodotte nel regolamento di cui al comma 2, cessano di avere efficacia alla data di emanazione del medesimo.

6. Con regolamento ministeriale, adottato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, con sostituzione dall'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546 sono definiti:

- a) l'articolazione in uffici delle direzioni e dei servizi e le relative competenze;
- b) gli uffici, con durata determinata, per il raggiungimento di specifici obiettivi.

Art. 4.

(Enti e organismi di settore)

1. In relazione alle funzioni attribuite al Ministero e ai compiti svolti dagli enti pubblici o a partecipazione pubblica operanti nei settori corrispondenti, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si procede a riordinare, sopprimere, fondere, trasformare gli enti esistenti e ad attribuire funzioni omogenee a nuove persone giuridiche, anche attraverso modifica, integrazione o abrogazione di norme, nel rispetto dei seguenti principi:

- a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;

b) razionalizzazione nella distribuzione delle competenze al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni;

c) riordinamento delle strutture esistenti e delle attività istituzionali svolte anche fuori dal territorio nazionale, eliminando le duplicazioni organizzative e funzionali, assicurando il raccordo con le sedi diplomatiche italiane, programmando e coordinando le iniziative per la internazionalizzazione dell'economia italiana, anche in riferimento all'attività delle piccole e medie imprese;

d) decentramento per quanto concerne sia le competenze dei soggetti pubblici che le esigenze degli utenti;

e) diminuzione dei costi amministrativi e procedure abbreviate;

f) attribuzione della personalità giuridica alle strutture aventi compiti prevalentemente tecnici;

g) trasformazione in persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico;

h) razionalizzazione del coordinamento e dei rapporti con il Ministero;

i) verifiche periodiche dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione di tali enti, preordinata anche al mantenimento, al riordino o alla soppressione dei medesimi.

Art. 5.

(Servizi polifunzionali per gli incentivi)

1. Al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali, di agevolare l'accesso dei cittadini e delle imprese alla pubblica amministrazione, di semplificare e accelerare i procedimenti possono essere istituiti servizi polifunzionali dotati di sportelli decentrati in ogni regione e provincia autonoma, competenti per le fasi di istruttoria decisionale, di gestione del procedimento di spesa nonché per l'esercizio dei controlli interni relativi alle attività amministrative e gestionali connesse alla concessione di contributi, sovvenzioni, finanziamenti agevolati

e garanzie finanziarie di competenza del Ministero ivi compresi i cofinanziamenti connessi all'utilizzazione di fondi della Unione Europea.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni provvedono a disciplinare con legge le funzioni ad esse attribuite in materia di attività produttive.

Art. 6.

(Compiti del CIPE in materia di commercio con l'estero)

1. Allo scopo di definire e coordinare le linee generali della politica per il commercio estero, per le assicurazioni e i crediti all'esportazione, per la promozione delle iniziative imprenditoriali avviate all'estero dalle imprese italiane, comprese quelle di piccola e media dimensione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) adotta entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, almeno ogni sei mesi, direttive per le amministrazioni e gli enti pubblici di internazionalizzazione, alle quali questi ultimi devono attenersi.

