

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXLIII
n. 1

RELAZIONE

SUI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ PROMOZIONALE
SVOLTA DALL'ISTITUTO NAZIONALE PER IL
COMMERCIO ESTERO (ICE)

(Anno 2008)

(Articolo 7, comma 6, della legge 25 marzo 1997, n. 68)

Presentata dal Ministro dello sviluppo economico *ad interim*

(BERLUSCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 26 maggio 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	»	7
QUADRO DI RIFERIMENTO: le linee direttrici dell'attività promozionale	»	9
ATTIVITÀ PROMOZIONALE:	»	13
Iniziative, distribuzione geografica, clientela, contributo finanziario di terzi	»	14
IL PIANO GESTIONALE DELL'ISTITUTO	»	21
I SERVIZI ALLE IMPRESE	»	25
FONDI STRAORDINARI A FAVORE DEL MADE IN ITALY	»	28
IL PERSONALE E L'ORGANIZZAZIONE	»	30
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	32

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'ICE, Istituto nazionale per il Commercio Estero, è un ente pubblico non economico, con personalità giuridica di diritto pubblico, che gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria.

L'Ordinamento dell'ICE è regolato dalla legge n. 68 del 25.03.97 (in vigore dall'11 Aprile 1997) "Riforma dell'Istituto nazionale del Commercio con l'Estero" e segue lo statuto adottato con il Decreto Ministeriale n. 474 dell'11.11.1997. La legge n. 68/97 sottopone l'Istituto alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico nella forma e nei limiti da questa fissati.

L'ente ha il compito di promuovere e sviluppare i rapporti economici e commerciali del sistema produttivo nazionale con l'estero, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti. Fornisce anche servizi alle imprese estere volti a potenziare i rapporti con il mercato nazionale e concorre a promuovere gli investimenti esteri in Italia. L'ICE ha la propria sede centrale in Roma e dispone di una rete composta da 17 Uffici in Italia e da 117 Uffici in 87 Paesi del mondo.

In base alle funzioni assegnate, l'Istituto svolge le seguenti attività principali:

- ❖ promozione e commercializzazione dei prodotti e dei servizi italiani sui mercati internazionali, nonché dell'immagine del prodotto italiano nel mondo, anche fornendo assistenza alle imprese italiane ed a quelle estere interessate agli scambi con l'Italia;
- ❖ informazione, assistenza e consulenza alle imprese italiane che operano nel commercio internazionale;
- ❖ formazione manageriale, professionale e tecnica dei quadri italiani e stranieri che operano per l'internazionalizzazione delle imprese;

- ❖ cooperazione nei settori industriale, agricolo, della distribuzione e del terziario al fine di incrementare la presenza delle imprese italiane sui mercati internazionali;
- ❖ offerta di servizi alle imprese estere che intendono operare in Italia, anche con investimenti diretti e accordi di collaborazione economica con imprese nazionali;
- ❖ studio sistematico dei mercati esteri, nonché delle normative e degli standard qualitativi e di sicurezza vigenti.

L'ICE, sulla base delle direttive impartite dal Ministero vigilante, elabora annualmente il Programma delle Attività promozionali, assumendo le necessarie iniziative e curandone la realizzazione.

Il Ministero vigilante, ai sensi della legge 68/97 è tenuto a predisporre annualmente una Relazione sui risultati conseguiti dall'Istituto nello svolgimento dei propri compiti, vagliati in base alle linee di indirizzo dell'attività promozionale che vengono aggiornate annualmente con Decreto del Ministro. La Relazione ministeriale deve tener conto, tra l'altro, dei risultati della verifica che il Comitato consultivo dell'ICE svolge sulla realizzazione del Programma annuale.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Si enumerano qui di seguito alcuni riferimenti generali di contesto per agevolare la lettura delle osservazioni effettuate dal Ministero nel corso della presente Relazione.

L'attività dell'Istituto è scandita dalla realizzazione di un Programma di progetti promozionali predisposto annualmente dall'ICE ed approvato dal Ministero. In base alla legge n. 68 del 1997 e al D.M. 474/97 (Statuto dell'ICE) è prevista la possibilità di implementare le iniziative del Programma sia nell'esercizio di riferimento che, sia pure con alcuni vincoli, negli esercizi successivi. Nella prassi tuttavia, tale limite temporale risulta notevolmente dilatato e pertanto nel piano promozionale relativo al 2008 sono contenute anche alcune azioni relative ai due anni precedenti la cui realizzazione è slittata nel tempo.

La presente Relazione è riferita, oltre al Programma promozionale finanziato dal Ministero, anche ad attività finanziate da altri soggetti e ad iniziative sviluppate *a latere* del piano annuale, come il programma straordinario Made in Italy realizzato anch'esso con fondi ministeriali.

Nel valutare i progetti promozionali inclusi nel Programma annuale, il Ministero tiene conto sia delle indicazioni che scaturiscono dalle Linee Diretrici sull'attività promozionale da questo emanate che da indicazioni di politica per l'internazionalizzazione formulate a vario titolo.

Le verifiche del Ministero sullo svolgimento del Programma sono realizzate ad ogni trimestre per permettere l'adozione di eventuali aggiustamenti resi necessari dal mutare delle condizioni economiche internazionali o dal sorgere di nuove opportunità. L'azione di monitoraggio e vigilanza effettuata è svolta dal Ministero sia direttamente che indirettamente facendo ricorso alle valutazioni espresse da altri committenti e/o dai beneficiari finali delle iniziative promozionali.

La Relazione contiene osservazioni in massima parte di tipo qualitativo per non ripetere e sovrapporsi all'illustrazione dei dati e degli elementi quantitativi illustrati in modo ampio nella Relazione e nei rendiconti che l'ICE predispone per il Ministero.

QUADRO DI RIFERIMENTO

Le Linee Diretrici dell'Attività Promozionale

Il contesto economico internazionale ha mostrato, nel corso del 2008, segnali di un rallentamento del ciclo economico, diretta conseguenza della grave crisi finanziaria che ha colpito gli Stati Uniti che ha determinato un decremento del PIL e del commercio mondiale.

La recessione ha riguardato soprattutto le economie avanzate, Stati Uniti in testa, mentre per l'area euro il rallentamento economico è stato meno pronunciato.

Per le economie emergenti invece, in particolare per i paesi BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) e alcune aree asiatiche, si è assistito ad una diminuzione del ritmo di crescita economica che, negli anni passati, era stata assai sostenuta.

Il profilo del ciclo congiunturale italiano non è stato difforme da quello europeo. Nel corso del 2006 e del 2007 l'economia nazionale era già cresciuta meno della media dei paesi dell'area euro e nel 2008, le prospettive di sviluppo del tessuto produttivo italiano hanno risentito degli scenari economici di rallentamento dell'economia a livello mondiale e di peggioramento delle prospettive di crescita complessiva.

Le Linee Diretrici dell'azione promozionale pubblica 2008, che rappresentano il documento programmatico annuale di alta amministrazione, hanno tenuto conto del progressivo deteriorarsi della congiuntura economica internazionale sopra delineata indicando su questa base, tra l'altro, le aree e i settori da ritenere prioritari nella predisposizione dei progetti promozionali pubblici.

In relazione alla strategia geografica le indicazioni formulate dal Ministero sono andate in due direzioni: da un lato il monitoraggio dei mercati cosiddetti "maturi" che nel 2008 si è concretizzato nell'avvio di una campagna promozionale straordinaria negli Stati Uniti e dall'altro il potenziamento delle iniziative sui Paesi emergenti, in

particolare Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica, economie con grandi opportunità che richiedono un approccio mirato e sistematico.

Grande attenzione è stata inoltre riservata a taluni mercati ad elevato potenziale di crescita e ritenuti strategici perché produttori di materie prime energetiche e in quanto ponti di proiezione commerciale a livello sub-regionale. Si è trattato, in questo caso, di Messico, Turchia, Sudafrica, Paesi dell'Area Caucaso/Asia centrale e Paesi del Golfo.

Per la strategia settoriale lo sforzo promozionale è stato diretto a quei settori dove il valore aggiunto del sostegno promozionale appariva necessario includendo i settori di eccellenza sui mercati mondiali rappresentati dalle "4 A", i settori con potenzialità di crescita, la grande distribuzione organizzata, le iniziative sul *contract* e l'imprenditoria femminile.

Le strategie di sistema tese ad informare l'azione di tutti i soggetti attivi sul piano dell'internazionalizzazione che gestiscono fondi pubblici o altrimenti operano con il supporto pubblico (cfr. le "missioni di sistema" nelle quali si è cercato di realizzare un maggiore coinvolgimento delle Regioni) hanno continuato ad essere considerate un pilastro fondamentale. L'efficiente allocazione delle risorse disponibili ha imposto a tutti – Governo, Regioni, Enti, Sistema camerale, Associazioni di categoria etc. - l'obbligo e l'onere di aumentare l'efficacia cumulativa degli sforzi prodotti, di evitare duplicazioni e produrre sinergie.

Sul piano delle strategie operative, l'azione di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese è stata tesa ad agevolare in maniera particolare l'accesso e la presenza delle Piccole e Medie Imprese (PMI) sui mercati mondiali: offrendo loro assistenza logistica, supporto finanziario adeguato, assicurando servizi legali e di protezione del *made in Italy*. Le strategie operative si sono concentrate su una molteplicità di strumenti, costruendo e/o rafforzando accordi di settore (con le Associazioni di categoria) accordi di programma (con le Regioni) sostegno alle iniziative di

aggregazione e di messa in comune di servizi all'export, lavoro sui distretti, azioni di network con Università ed istituzioni scientifiche, rafforzamento dei rapporti con investitori finanziari.

Il documento contiene le direttive per il complesso dell'azione promozionale pubblica e pertanto rappresenta anche il percorso obbligato su cui impostare l'operatività dell'ICE.

Nell'articolare l'attività dell'anno 2008, il Ministero ha posto all'attenzione dell'Istituto il rafforzamento delle reciproche relazioni per favorire - attraverso un monitoraggio periodico - il processo di adattamento della programmazione annuale alle nuove sopravvenute esigenze dell'Amministrazione nel corso dell'anno, coerentemente con la strategia pubblica complessiva.

Il Ministero ha chiesto altresì agli organi di gestione dell'Istituto di assicurare una più puntuale corrispondenza tra gli obiettivi operativi della struttura e la propria organizzazione, curando in modo particolare il rafforzamento delle sinergie con le altre istituzioni italiane presenti sui mercati, anche in funzione del processo riorganizzativo della rete degli uffici dell'ICE. Più in generale, si è chiesto di assicurare che il coefficiente di risorse professionali presso gli uffici all'estero fosse adeguato alle previsioni di crescita dei mercati, nell'ottica di massimizzare le ricadute in termini di benefici per le aziende.

A livello nazionale il Ministero ha indicato come prioritario il maggiore consolidamento dei rapporti fra l'ICE, le Regioni e gli enti territoriali al duplice scopo di assicurare l'efficienza operativa (non sempre arrivano tempestivamente le informazioni sulle iniziative nazionali utili alle imprese per orientare la propria attività all'estero) ed il contenimento dei costi di funzionamento nell'erogazione dei servizi promozionali e di assistenza alle imprese.

Sul piano della programmazione, l'ICE è stato invitato ad acquisire una maggiore consapevolezza del ruolo strumentale nella politica di partenariato voluta dal Ministero, e a sviluppare nell'immediato una

capacità pro-attiva nei rapporti con i soggetti partner delle intese bilaterali (Regioni, Unioncamere, Associazioni) cui ricondurre anche iniziative aventi valenza di comunicazione del *made in Italy*, nell'ambito della promozione straordinaria alimentata con fondi aggiuntivi

Contemporaneamente, è stato ritenuto necessario assicurare maggiore attenzione alla coerenza complessiva della progettazione con riferimento ad obiettivi settore/Paese specie nei mercati indicati dalle Linee direttrici come prioritari.

ATTIVITA' PROMOZIONALE

La sezione che segue prende in esame l'attività promozionale realizzata dall'Istituto in termini descrittivi e fa uso di tabelle grafiche predisposte dall'ICE a corredo di alcuni elementi esaminati. Le considerazioni qualitative vengono inserite nel corso della trattazione dei diversi punti e nella parte dedicata alle osservazioni conclusive.

Si ricorda che i principali criteri applicati dal Ministero per valutare l'attività promozionale, che è il risultato dell'applicazione di procedure amministrative, di strategie di marketing e di operazioni organizzative, sono l'efficacia e l'efficienza. Anche l'ICE, ai sensi dell'art. 13 del proprio Statuto, nel predisporre il Piano annuale di attività (e gli aggiustamenti infra-annuali) tiene conto delle valutazioni di efficienza ed efficacia sull'attività svolta precedentemente.

Per definire *scientificamente* i parametri da applicare al criterio dell'efficacia è in corso l'elaborazione di un progetto di ampio respiro, avviato nel 2007 e tuttora in fase di completamento, teso a misurare tramite indicatori numerici l'efficacia gestionale interna (capacità dell'attività promozionale di conseguire gli obiettivi prefissati) e ad approfondire la valutazione dell'efficacia valutativa esterna (gradimento qualitativo percepito ed espresso dai clienti-utenti) mediante questionari di *customer satisfaction*.

Circa l'efficienza, intesa come grado di implementazione/realizzazione delle attività programmate, la rilevazione avviene con strumenti consolidati nel tempo quali volume della spesa, numero di aderenti alle iniziative, soddisfazione dell'utenza, numero e natura delle commesse ottenute dal settore privato, ed altri.

Quadro d'insieme: iniziative, distribuzione geografica, clientela, contributo finanziario di terzi

L'ammontare complessivo della spesa promozionale dell'ICE nel 2008 si è attestato a 124,8 milioni di euro di cui quasi tre/quarti, ossia 90 milioni di euro (64,1 milioni di fondi pubblici e 25,9 milioni di compartecipazione finanziaria di terzi privati) allocati sul Piano annuale ICE/MSE che si conferma quindi il principale impegno promozionale dell'Istituto. Nel 2008 la spesa promozionale ha registrato un incremento pari al 6,8%, attestandosi al valore più alto di sempre.

Anche le altre due componenti della spesa promozionale complessiva ICE hanno registrato anch'esse degli incrementi: gli altri programmi MSE, Programmi Made in Italy e Legge sui Balcani sono cresciuti del 57,8% mentre per le commesse di altri Enti l'aumento è stato del 23,8%. Anche in questo caso i livelli di spesa sono stati quelli più alti mai registrati, rispettivamente 14,8 e 20,1 milioni di euro.

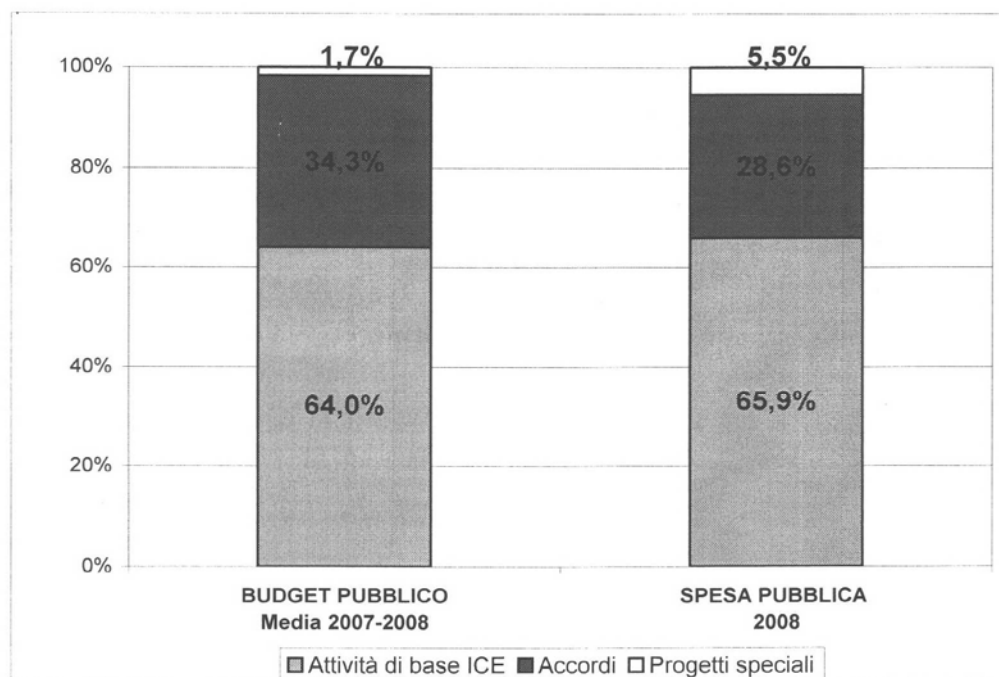
Nel 2008 anche il rapporto speso/assegnato (di fondi pubblici) è stato più alto di quello registrato nei quattro anni precedenti, raggiungendo il 105,7%, grazie anche alla contabilizzazione e al reinvestimento di residui di gestione rivenienti dalle gestioni degli esercizi precedenti, finora non recuperati.

I dati relativi allo stesso periodo per il programma *Made in Italy* presentano invece risultati opposti: il rapporto spesa/assegnazione è stato il più basso attestandosi al 37,3%.

Il quadro delineato permette di fare alcune considerazioni. Anche nel 2008 il Ministero si trova di fronte a risultati contraddittori. Se, per un verso, dai dati sopra evidenziati si conferma un costante miglioramento nel livello di utilizzo dei fondi ordinari disponibili, direttamente riferito alla realizzazione di iniziative concepite e

strutturate *in house*, resta critica la capacità di interpretare le esigenze dei committenti, di adeguarsi tempestivamente alle evenienze sopravvenute e di affiancare la programmazione dei soggetti partner.

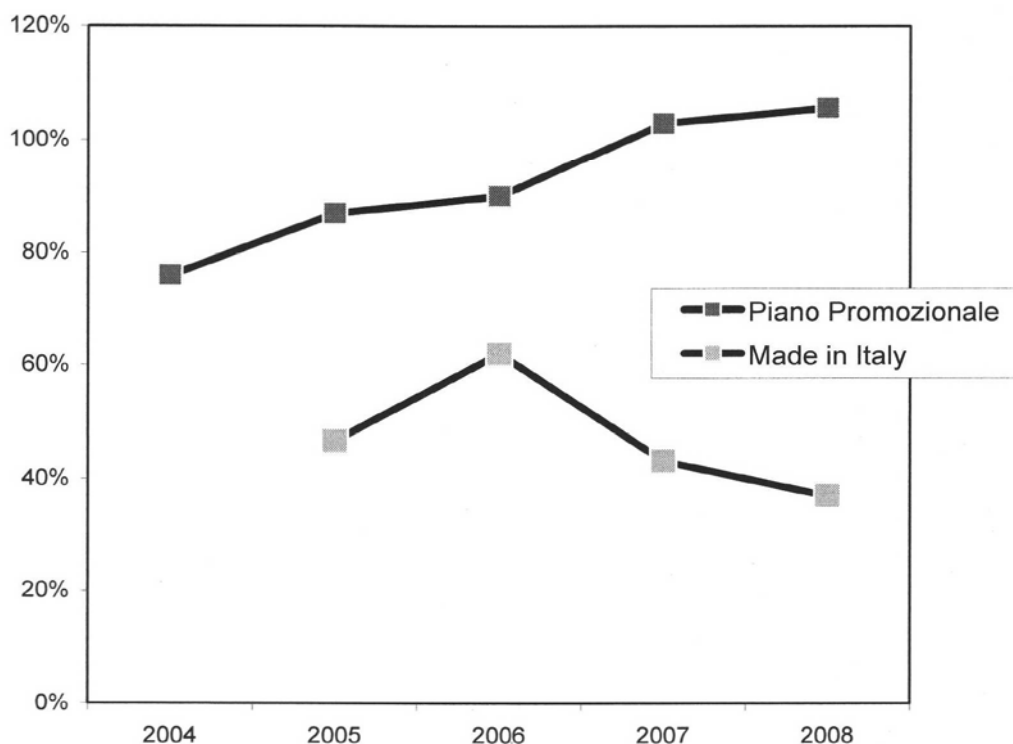
I dati riportati nella tabella che segue mostrano infatti come il livello di spesa per la realizzazione del piano ordinario sia inversamente proporzionale a quello dell'attività per altre commesse.



La situazione risulta ancor più evidente se si considera il rapporto tra l'attività ordinaria e le commesse ricevute, in qualità di ente *in house* del Ministero, per l'attività straordinaria in favore del *made in Italy*.

**LIVELLO DI SPESA DI FONDI PUBBLICI SUL PIANO PROMOZIONALE
IN RAPPORTO ALLE ASSEGNAZIONI MEDIE BIENNALI M.S.E
(periodo 2004-2008)**

(rapporto % tra speso e assegnato)



Il meccanismo di sostituzione che viene così a consolidarsi dipende, a giudizio del Ministero vigilante, dal maggior impegno che i progetti a contenuto predeterminato dai committenti richiedono alla struttura dell'Istituto rispetto al rodato andamento dell'attività originata da meccanismi decisionali interni.

A conferma della criticità evidenziata si pongono anche i dati relativi al rapporto fra fondi utilizzati e budget disponibili che, pur avendo registrato nel 2008 una crescita generalizzata in tutte le fattispecie, varia considerevolmente a seconda del tipo di attività, sempre in ragione, ad avviso del Ministero, della diversa intensità di progettualità *taylor made* ed innovativa richiesta. Si fa rilevare infatti che:

- ❖ nel caso degli interventi promozionali realizzati dall'ICE rientranti nella cosiddetta attività di base, l'utilizzo dei fondi nel

2008 ha raggiunto l'apprezzabile livello del 93,3%, largamente superiore alla media del triennio precedente pari all'87,1%;

- ❖ nel caso del settore "Accordi" (comprensivo di tutte le Convenzioni specifiche fra ICE e diversi soggetti terzi) la percentuale di utilizzo del budget è molto più bassa attestandosi al 78% seppure in crescita rispetto alla media del 66,9% del periodo 2005-2007. Il dato sugli Accordi disaggregato a seconda dei diversi partner conferma ancora un andamento differenziato derivante, secondo lo scrivente, dal diverso grado di flessibilità dimostrato dall'Istituto nel rispondere alle esigenze dei soggetti coinvolti. Se la percentuale di utilizzo del budget nel caso delle attività con le Regioni (e province autonome) arriva nel 2008 all'86%, nel caso dell'Accordo con il sistema camerale è del 79,8% e per le attività degli Accordi di Settore con le categorie arriva al 67,6%, unico dato in calo rispetto al triennio precedente in cui si attestava al 71,8%. Registrano livelli decisamente più bassi di utilizzo del budget l'Accordo con il sistema fieristico – 51,9% - e l'Accordo con la CRUI (Conferenze dei Rettori delle Università italiane) – 8,3%.

Tra gli effetti prodotti da questo approccio va annoverata la persistente carenza di "esordienti" tra le imprese che partecipano alle iniziative, un fenomeno che, evidentemente, pregiudica l'efficacia degli interventi pubblici.

Analizzando infatti la distribuzione dell'utenza fra le diverse tipologie promozionali, emerge che, rispetto all'attività maggiormente richiesta dagli operatori italiani, ossia quella della partecipazione collettiva e fiere organizzate dall'Istituto, su un totale di 4.538 imprese rilevate nel 2008, solo 1.106 operatori, ossia il 24,4%, sono stati individuati come *newcomer* cioè partecipanti all'iniziativa per la prima volta.

E' inoltre da sottolineare come la clientela complessiva italiana dell'attività promozionale realizzata nel 2008, pari ad un totale di

14.895 soggetti in maggioranza aziende, ha subito un calo pari all'1,8% rispetto al 2007. Gli operatori italiani paganti, 4.932 sul totale, sono scesi del 2,9%.

Ampliare il numero ed il panorama delle aziende italiane che beneficiano del sostegno pubblico nei propri percorsi d'internazionalizzazione, infatti, è una priorità per realizzare la quale il Ministero ha segnalato, più volte, all'ente l'esigenza di rimuovere i seguenti fattori:

- ❖ la preferenza accordata alle iniziative di maggior semplicità organizzativa;
- ❖ la ricerca della sicurezza del risultato operativo (in termini di immagine e di partecipazione) perseguita attraverso la riedizione di iniziative collaudate e il contatto con i clienti abituali;
- ❖ la propensione a non diversificare i servizi offerti alle imprese, trascurando quelli a maggior valore aggiunto, nonostante siano i più utili alle imprese che intraprendono il percorso d'internazionalizzazione.

In proposito, è comunque opportuno tener conto che questi atteggiamenti "aziendali" vanno, in parte, ricondotti alle carenze nell'organico dell'ente, sulle quali, in relazione alle politiche di contenimento della spesa pubblica e alla rideterminazione della *mission* istituzionale, si tornerà in seguito.

Positivo invece il dato sulla clientela promozionale estera, nel 2008 ha raggiunto i 20.903 soggetti, con un aumento pari al 9,7% rispetto all'anno precedente, a cui vanno aggiunti 5.890 operatori coinvolti in occasione di giornate gastronomiche e degustazioni, destinatari di inviti selezionati. Gli operatori stranieri hanno partecipato a sfilate di moda ed iniziative di immagine (5.678), seminari e workshop, convegni organizzati sui mercati esteri (4.431), missioni in Italia (3.115) e corsi di formazione (2.826).

Il Ministero auspica che l'Istituto continui nello sforzo di coinvolgimento degli operatori esteri nelle iniziative promozionali in particolare per quanto riguarda le missioni di *incoming* e per il miglioramento delle attività di organizzazione, affidata all'ICE, degli incontri B2B (*Business to Business*) che costituiscono una componente fondamentale delle missioni istituzionali di sistema guidate dal vertice politico del dicastero.

Considerata poi la distribuzione geografica dell'utenza italiana dell'ICE, si evidenzia che, nel 2008, questa ha preso parte soprattutto ad iniziative che riguardano l'Europa (5.943) in Europa centro orientale (3.346) ed Unione europea (2.597). Segue l'area del Nord America (2.395) mentre decisamente più ridotta è stata la presenza nelle aree del Pacifico (1.912) e degli Altri Paesi Asiatici (1.127). Più contenuta, ed in generale ridimensionata, l'utenza delle attività promozionali in Africa (418), America centrale e meridionale (323) ed Altri Paesi europei (141).

Come si evidenzia dai dati illustrati sopra, l'Istituto accompagna gli operatori italiani soprattutto sui tradizionali mercati del *Made in Italy*, in particolare su quelli più vicini. Il tessuto produttivo nazionale, composto soprattutto da PMI, privilegia senza dubbio questo approccio. Tuttavia, per aiutare gli operatori a cogliere un più ampio ventaglio di opportunità di business, sarebbe auspicabile che l'Istituto incrementasse gli sforzi per proporre alle aziende italiane iniziative appetibili anche su mercati più lontani (Asia e Sudest asiatico, America centrale e meridionale, Africa) dove esistono economie emergenti ad alto potenziale di crescita. Favorire il rafforzamento della presenza imprenditoriale su questi mercati consentirebbe anche di aumentare la flessibilità di risposta degli operatori alle crisi delle economie avanzate, tradizionali acquirenti del *made in Italy*.

I dati sulla ripartizione geografica della partecipazione degli operatori italiani sono inoltre solo in parte sovrapponibili con quelli relativi all'allocazione delle risorse finanziarie fra i diversi mercati. Al primo posto si trova infatti l'area del Pacifico (18,3% con Cina e

Giappone in primo piano) Europa centro orientale (17,9% con prevalenza del mercato russo e con l'Ucraina in forte crescita) a cui seguono quasi alla pari l'area del Nord America (13,9% delle risorse, dirette soprattutto agli Stati Uniti) e dell'Unione europea (13,7% dell'investimento, in massima parte destinato a Germania e Francia).

Nel 2008 il numero delle iniziative promozionali si è ridotto del 5,2% passando da 820 a 777 a fronte di un incremento della spesa complessiva pari al 7,4% e di un aumento del valore medio di ciascuna iniziativa, che è salito del 13,4%.

Come negli anni precedenti 45,3 milioni di euro, più del 50% dei fondi complessivi, sono stati destinati a strumenti promozionali di tipo espositivo, in particolare a partecipazioni collettive a fiere estere, che assorbono 36,6 milioni di euro, e ad attività correlate: mostre autonome e uffici informazioni in occasione di fiere estere.

Si va affermando, pertanto, quanto auspicato dal Ministero vigilante circa il superamento della parcellizzazione degli interventi a favore della concentrazione delle risorse su eventi di maggior impatto sui mercati.

Quanto al contributo finanziario versato dalle aziende partecipanti, si fa rilevare come, rispetto al 2007, questo abbia registrato un incremento, in valore assoluto, pari all'1,9% - passando da 25.302.183 a 25.784.457 euro - mentre confrontando la percentuale di contribuzione sui costi totali si evidenzia una flessione dell'1,5% essendo il dato passato dal 30,2% al 28,7%. Anche al netto dell'impatto della crisi, che a partire dall'ultimo trimestre del 2008 ha colpito l'economia mondiale, i dati citati mostrano una migliore capacità dell'Istituto nell'erogare i servizi promozionali relativi alla cosiddetta "Attività di base e fieristica" mentre è sceso, seppure in misura non marcata, l'apprezzamento dei soggetti terzi verso le attività di promotion diverse dalle fiere (azioni di comunicazione e pubblicitarie, seminari, missioni, newsletter, corsi di formazione, ricerche di mercato, attività di cooperazione e collaborazione industriale) che presentano un più alto tasso di *know how* declinato sulle specifiche necessità della clientela.

IL PIANO GESTIONALE DELL'ISTITUTO

L'anno 2008 segna anche un'ulteriore novità in termini di assetto organizzativo dell'Istituto che ha riguardato, da un lato, la sistematizzazione degli organigrammi-funzionigrammi delle singole aree (suddivisioni dei Dipartimenti) da cui è stato possibile dedurre difetti organizzativi e/o carenze di personale e, dall'altro, l'implementazione applicativa del portale destinato agli operatori esteri – www.italtrade.com – che fa parte del sistema di promozione del *made in Italy* attraverso la gestione di una banca dati degli operatori e del sistema produttivo italiani denominata *Made in Italy Business Directory*.

Tra gli interventi di miglioramento realizzati nel 2008 si ricordano inoltre le seguenti attività:

- ❖ la semplificazione delle procedure decisionali ed amministrative tramite l'incremento dei processi di delega e l'aggiornamento delle normative, la stesura di manuali operativi gestionali e l'avvio del *reingeneering* e della razionalizzazione (tuttora in atto) delle procedure informatizzate;
- ❖ l'avvio del nuovo progetto di immagine grafica coordinata, conclusosi nel 2008 con l'adozione di un manuale ad hoc, che a partire dal *restyling* del logo ICE ha portato alla creazione del logo ITALIA con conseguente revisione di tutti i prodotti della comunicazione promozionale, cartacea ed elettronica e degli allestimenti fieristici standardizzati;
- ❖ la creazione di una sezione dedicata alla *promotion* nel sito dell'ICE costituita dall'area "promuovi la tua azienda" in cui è inserita anche una nuova sezione dedicata alla promozione straordinaria del *made in Italy*, e dall'area "settori in primo piano".

Quanto all'organico dell'Istituto, è da segnalare che, negli ultimi cinque anni si è registrato un forte decremento del personale di ruolo che è sceso del 20,8% passando da 906 unità nel 2004 a 718 nel 2008. Inoltre la spesa complessiva che nel 2004 era stata di 98,5 milioni di euro (con una media per addetto di 108.737 euro) è passata nel 2008 a 124,8 milioni di euro, con una media per addetto di 173.761 euro. Leggendo questo dato in corrispondenza con quello dell'accresciuta capacità di spesa dei fondi assegnati da parte dell'Istituto, si può affermare che le risorse umane dell'ICE hanno mostrato un incremento considerevole di produttività – pari al 59,8%.

Sul piano gestionale è doveroso sottolineare come l'Istituto sia riuscito a mantenere, e in qualche caso a migliorare, i livelli di efficienza operativa in presenza di una situazione di progressiva erosione delle disponibilità finanziarie destinate ai costi di funzionamento della struttura.

Ne consegue che le scelte di politica economica finalizzate al contenimento della spesa pubblica non hanno prodotto finora conseguenze negative.

Occorre anzi rilevare che a partire dal 2007 la rete estera è tornata a registrare il costo industriale più elevato rispetto alla sede e alla rete Italia, riprendendo il posto che gli compete nella ripartizione dei carichi finanziari in quanto punto di forza della valenza operativa dell'ente. Rispetto al 2007 il costo dei fattori produttivi della rete è aumentato del 2,53% con un incoraggiante incremento del costo del personale (+3,57%), in linea con le insistenze del Ministero perché l'ente invertisse la propria strategia di contenere i costi di gestione indebolendo la componente umana degli uffici all'estero.

E' evidente che il fattore "professionalità" acquisita sui mercati esteri rappresenta il valore aggiunto su cui l'ente può contare nei confronti delle vecchie e nuove rivendicazioni di competenze avanzate da soggetti che, pur in teoria capaci di realizzare azioni promozionali a

livello internazionale, mancano di quella miscela di esperienza e sensibilità affinata negli anni dai rappresentanti ICE nel mondo.

Proprio per questo il Ministero chiede, da tempo, all'Istituto un salto culturale che, affrancando l'ente dalla mentalità del monopolista, lo renda più duttile rispetto alle indicazioni strategiche ministeriali e più propositivo nei confronti dei soggetti che vogliono svolgere attività di promozione internazionale.

Nel 2008, inoltre, si sono rilevati segnali di un affinamento delle capacità dell'Istituto nel:

- ❖ interpretare le linee generali d'indirizzo secondo le puntuali esigenze dell'utenza;
- ❖ assecondare gli sforzi del Ministero in favore dell'innovazione progettuale, declinata sia in termini di modalità operative che di contenuti promozionali;
- ❖ svolgere un ruolo proattivo nei confronti dei partner;
- ❖ adeguare i propri obiettivi/organizzazione/mercati agli input del contesto esterno, sia italiano che internazionale.

Molto resta, evidentemente, da fare.

Un discorso a parte va riservato alla rete Italia, che nel 2008 si contrae (- 10%) a tal punto da mettere in dubbio il raggiungimento del livello minimo di efficienza, sotto il quale la struttura diviene inutile. Ciò in quanto il progressivo depauperamento degli uffici in Italia non è conseguenza di una lucida politica di riposizionamento strategico, bensì della continua ricerca di nuove modalità di risparmio nei settori ritenuti meno qualificanti.

L'Istituto ha finora sostanzialmente eluso le indicazioni fornite negli ultimi anni dal Ministero in materia di riorganizzazione funzionale della Rete Italia, orientate a trasformare gli uffici ICE, alla luce del

nuovo scenario costituzionale federalista, in specialisti dell'affiancamento agli enti territoriali nella fase di programmazione promozionale.

La mancata attuazione di questa politica ha impedito il raggiungimento di un doppio obiettivo strategico fissato dal Ministero: evitare sprechi e sovrapposizioni tra l'attività degli organismi di livello nazionale e quelli di livello regionale; pilotare il sistema della promozione pubblica verso un'effettiva ripartizione di ruoli.

I SERVIZI ALLE IMPRESE

Va riconosciuta all'Istituto una crescente attenzione alla qualità dei servizi erogati, che ha portato nel corso del 2008 ad un passo in avanti per il Sistema di Gestione per la Qualità (SGQ), essendo rientrata in questo ambito, oltre all'attività di formazione, anche la *core activity* dell'ICE, ossia quella promozionale. Dopo un approfondito *audit* della società Bureau Veritas, è stata infatti ottenuta la *certificazione delle attività di promozione dell'internazionalizzazione*.

Con la messa in qualità delle attività promozionali, anche le reti dell'ICE che collaborano, in tutto o in parte, alla realizzazione dei programmi, hanno contribuito alla gestione corretta del sistema. Altri tre Uffici in Italia – Torino, Ancona e Bari – sono stati certificati aggiungendosi a Bologna, Perugia e Palermo. Ugualmente due sedi estere, Madrid ed Istanbul, considerate casi pilota per la sperimentazione della metodica SGQ, hanno applicato e personalizzato i processi centrali sia nel campo delle attività formative che promozionali.

Il progetto, tuttavia, prevedendo anche la progressiva certificazione dei singoli uffici delle reti – nel 2009 sarà esteso all'Ufficio ICE di Milano e alle sedi estere di Parigi e San Paolo - è stato impostato, a giudizio del Ministero, in termini troppo ambiziosi. Nell'attuale fase di trasformazione istituzionale, una simile estensione non appare né utile né opportuna, considerato il suo elevato costo - anche in termini di risorse umane interne - e i cambiamenti organizzativi che sulla base delle deleghe contenute nella legge 99/2009, la cosiddetta legge Sviluppo, si avranno a breve in materia di riforma degli enti che si occupano di internazionalizzazione fra cui l'Istituto stesso.

Più rilevante risulta, invece, approfondire il rapporto tra la qualità dei servizi, che si misura sulla qualità delle realizzazioni, la soddisfazione dell'utenza e i risultati in termini di obiettivi pubblici.

Dal 2004 l'Istituto effettua annualmente delle rilevazioni sull'efficacia delle iniziative promozionali che realizza anche se non dispone di

una metodologia generale. In materia il Ministero ha, infatti, da tempo, commissionato all'ente, a valere su fondi promozionali, un articolato progetto - che non ha ancora raggiunto risultati significativi - finalizzato ad elaborare un modello di rilevazione efficace e a definirne i parametri di verifica.

Per il 2008 ICE ha condotto la verifica dell'efficacia delle iniziative promozionali tramite la raccolta, con procedura standardizzata, di 3.736 questionari di *customer satisfaction* per valutare il gradimento qualitativo percepito dagli utenti (l'efficacia qualitativa esterna). La rilevazione ha interessato, oltre alle partecipazioni collettive a manifestazioni fieristiche, anche altre tipologie di iniziative (quali i "punti Italia", le mostre autonome e i seminari, convegni e workshop) per un totale di 168 azioni promozionali di cui: 123 collettive (per un totale di 3.214 questionari esaminati), 3 mostre autonome (61 questionari), 27 uffici informazione a fiere denominati "Punti Italia" (279 questionari) e 15 seminari (182 questionari). L'universo di analisi è costituito dal 38% delle iniziative realizzate nell'anno dall'Istituto, le quali rappresentano il 53% della spesa promozionale annuale.

Rispetto al 2007 la rilevazione è stata più estesa, sia in termini di tipologie di iniziative che di numero di azioni promozionali censite e di questionari raccolti ed ha evidenziato un generale apprezzamento dell'utenza sia rispetto ai servizi forniti dall'ICE che sul raggiungimento degli obiettivi più importanti delle azioni promozionali. Circa il 90% dell'utenza avrebbe infatti dichiarato di essere propensa a continuare ad avvalersi dei servizi ICE, mentre quasi il 75% avrebbe suggerito la ripetizione dell'evento.

La rilevazione effettuata dall'ICE resta tuttavia ancora parziale e non sufficientemente strutturata. In generale, a giudizio del Ministero, la questione di predisporre una metodologia scientifica per la rilevazione dell'efficacia delle azioni promozionali realizzate dall'ICE riveste natura prioritaria perché la fase di finanza calante obbliga l'operatore pubblico a disporre di riferimenti certi sulla reale efficacia degli investimenti, per operare scelte programmatiche che

presentino coerenze inattaccabili dal punto di vista degli obiettivi e dei risultati.

FONDI STRAORDINARI A FAVORE DEL MADE IN ITALY

A partire dal 2004, per contrastare la congiuntura economica internazionale negativa, la legge finanziaria ha stanziato fondi in favore di programmi straordinari per il *made in Italy*, per un ammontare che ha superato i 20 milioni di euro all'anno.

Questo sforzo eccezionale, prodotto dalla finanza pubblica, ha sancito il riconoscimento della centralità economica dell'internazionalizzazione per il sistema produttivo italiano ed ha richiesto al Ministero una risposta progettuale tempestiva e altamente professionale.

Per adeguarsi a tale esigenza, questa Amministrazione ha attivato nuovi meccanismi di consultazione dei soggetti coinvolti e di raccolta di dati e proiezioni economiche internazionali, al fine di confezionare programmi "a misura" delle opportunità presenti sui mercati e delle potenzialità delle nostre imprese.

Su tali basi il Ministero ha impostato progetti pluriennali molto articolati, caratterizzati da un'attenta integrazione tra gli interventi di valenza settoriale e quelli di carattere "geografico".

I programmi hanno seguito due linee di sviluppo: uno di breve termine, basato sulle opportunità internazionali di prossima concretizzazione e sulle più urgenti esigenze di sostegno dei nostri settori produttivi, l'altro di medio termine, che vuole coniugare le tendenze del mercato globale con l'indirizzo di politica industriale, puntando in particolare su quei settori che, per capacità innovativa o per remuneratività, appaiono più idonei a sostenere in futuro il nostro livello d'internazionalizzazione.

Per strutturare quei programmi era necessario disporre di un braccio operativo flessibile e motivato, che interpretasse efficacemente le richieste del committente. Il Ministero, ovviamente, ha considerato l'ICE il naturale destinatario di tale incarico "straordinario" ed ha chiesto all'Istituto di implementare i vari progetti con specifiche proposte operative.

L'esperienza ha evidenziato l'esigenza di migliorare ulteriormente tempi e procedure, in modo da accrescere la capacità dell'ente di elaborare programmi complessi, le cui azioni convergano verso un obiettivo precostituito e non evidenzino, in corso d'opera, i consueti forti ritardi operativi.

IL PERSONALE E L'ORGANIZZAZIONE

La riduzione progressiva di personale nelle Pubbliche Amministrazioni è ormai cronica.

Al momento, non si possono che rinnovare le considerazioni già formulate in precedenza su: le carenze di organico, l'“invecchiamento” delle risorse umane e l'eccessivo carico di lavoro che ne conseguono.

A caduta, si registrano una scarsa spinta all'innovazione e un problematico sforzo di aggiornamento professionale dei dipendenti.

Anche nel 2008 l'istituto non ha prodotto adeguati interventi per ridurre la rigidità organizzativa ed aggirare queste problematiche. In futuro, soprattutto in rapporto alla rete estera, l'Amministrazione vigilante accentuerà l'impegno perché l'ente muti la propria mentalità e adotti nuove metodologie gestionali (modifica dei termini dei contratti con il personale locale, clausole di recesso nella locazione degli immobili, ecc.) che permettano – facilmente e senza eccessivi costi – di mutare in tempi brevi l'organizzazione o la localizzazione degli uffici, in base alle esigenze dei mercati, quanto meno con riferimento a quelli dinamici ed emergenti.

Oltre ciò, il Ministero ha più volte segnalato all'Istituto i significativi risultati che discenderebbero da ulteriori razionalizzazioni della struttura organizzativa e delle procedure interne.

Si rimanda in proposito a quanto già evidenziato nelle relazioni degli anni scorsi circa i risultati insoddisfacenti raggiunti dalla riorganizzazione del 2004/5, le cui scelte, per ottenere immediate economie di gestione corrente, hanno prodotto conseguenze negative sull'efficienza e sulla flessibilità.

L'istituto, in effetti, pur aspirando ad un maggior dinamismo, non riesce a superare una configurazione caratterizzata da una forte burocratizzazione interna, che moltiplica le fasi istruttorie e le riconduce al vertice decisionale del Consiglio di Amministrazione, il

quale si trova a volte di fronte a scelte che comportano sintesi d'interessi – proprie del vertice politico – ed in altri casi, invece, a decisioni operative più agilmente adottabili dagli Uffici tecnici.

Nel corso del 2008, tuttavia, a fronte di una situazione sempre più critica in termini di disponibilità umane e finanziarie, si sono registrati alcuni segnali di miglioramento in materia, quale una maggiore ampiezza della delega autorizzativa concessa dal Consiglio di Amministrazione al Direttore Generale ed una maggiore flessibilità della dirigenza nella ricerca di soluzioni alle impasse burocratiche.

E' utile, comunque, far presente che nel 2008 l'ICE ha ottenuto l'autorizzazione a bandire concorsi per l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato, la cui effettiva entrata in servizio, tuttavia, potrebbe avvenire in tempi assai dilatati, vista la recente conferma del blocco del *turn over* nella Pubblica Amministrazione, di cui non è ipotizzabile un'inversione a breve.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Ruolo dell'ICE nel quadro nazionale: prospettive ed opportunità

Con la legge n. 99/2009, il Governo si è impegnato a razionalizzare, entro 18 mesi, il “sistema dell'internazionalizzazione” adeguandolo al contesto attuale, sia attraverso la riforma degli strumenti finanziari che degli enti (ICE, SIMEST Spa, INFORMEST, FINEST Spa, Camere di Commercio italiane all'estero).

L'ultimo provvedimento di riordino dell'Istituto (“ente pubblico non economico”) è la legge n. 68 del 1997 e da allora sono venute maturando nuove significative condizioni sia sul piano istituzionale (riforma del Titolo V della Costituzione che assegna un maggiore ruolo alle Regioni in materia di internazionalizzazione) che su quello economico nazionale ed internazionale.

La riforma delineata dal Governo con la legge Sviluppo tende a:

- ❖ ridefinire la missione dell'ICE, in funzione del nuovo contesto in cui è chiamato ad intervenire;
- ❖ circoscrivere gli ambiti della sua operatività, valorizzando esperienze e professionalità acquisite;
- ❖ aggiornare il rapporto strumentale nei confronti del Ministero;
- ❖ indicare i termini per una migliore organizzazione della struttura in Italia e all'estero, che garantisca maggiore efficienza e valorizzazione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate.

In questo contesto e su piano generale, si può affermare che anche la realizzazione del programma promozionale nell'anno 2008 abbia confermato l'urgente necessità di un intervento normativo di ampio respiro come quello citato sopra, che ponga le basi per superare le criticità evidenziate dalla presente Relazione.

Porre mano ad una nuova riforma dell'Istituto, induce ad alcune riflessioni sul ruolo istituzionale che, nell'interesse delle aziende, dovrebbe assumere l'agenzia nazionale in presenza del nuovo assetto costituzionale italiano.

Ci si riferisce, in particolare, al ruolo sempre più attivo delle Regioni nel settore dell'internazionalizzazione. L'ente deve, quindi, essere in grado di realizzare e alle scelte politiche promozionali che in un sistema economico maturo come quello italiano - a forte propensione internazionale - devono mirare a definire meglio il ruolo dell'ente pubblico che opera a livello nazionale.

Si registra, in pratica, l'esigenza che l'ICE pervenga ad una programmazione maggiormente specializzata, in coerenza con le linee di indirizzo ministeriali; articolata in progetti caratterizzati per obiettivi di mercato; integrata per livelli d'intervento: di sistema Paese, di tipo commerciale, di immagine.

Abbandonando progressivamente, in favore dei nuovi attori, l'attività, per così dire "di primo livello", che ancora impegna l'ente in numerose e capillari iniziative - più adatte all'azione dei soggetti a vocazione territoriale, prossimi alle piccole e piccolissime realtà, ancora digiune di esperienze all'estero - l'Istituto potrebbe orientarsi verso la realizzazione di programmi speciali di ampio respiro promozionale, di strutturazione più complessa e più trasversale.

Inoltre, l'attività in favore di "nicchie" o di "sistemi", che è opportuno continuare a svolgere in favore del sistema produttivo nazionale, potrebbe essere meglio finalizzata se circoscritta alla progettualità bilaterale, da sviluppare all'interno del meccanismo degli accordi settoriali e del partenariato con i "sistemi" richiamati in precedenza.

Inoltre, si ritiene che difficilmente l'operatività dell'ente potrà raggiungere un miglior livello di efficacia se non verrà definito con maggiore chiarezza il ruolo strumentale dell'ICE rispetto al

Ministero, sia in funzione della realizzazione del piano annuale, sia delle eventuali commesse a valere su altre fonti finanziarie.

A corollario di tali considerazioni è utile sottolineare come l'ICE, di fatto, già posseda gli strumenti necessari per operare quale struttura di riferimento del sistema italiano dell'internazionalizzazione.

Il Ministero ha infatti provveduto ad affidare all'Istituto una nuova importante linea di intervento, quella della gestione amministrativa dei 13 Desk per la tutela della proprietà intellettuale - IPR Desk, attivati negli ultimi due anni (2007-agosto 2008 ultimati) presso gli Uffici ICE all'estero in dieci tra i Paesi maggiormente interessati dal fenomeno della contraffazione (Cina, India, Russia, Taiwan, Corea del sud, Vietnam, Brasile, EAU, Turchia, USA).

In definitiva, all'Istituto viene chiesto di adattarsi meglio alle nuove esigenze del sistema paese, il quale richiede sempre più di concentrare l'investimento pubblico in azioni di forte incidenza, enfatizzando la capacità di scelta e di indirizzo della politica. A questa è richiesto di differenziare l'attribuzione delle modalità d'intervento tra i vari soggetti in base alle rispettive competenze e capacità.