

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE Agenzia) per l'esercizio 2013

*Relatore: Consigliere Maria Luisa De Carli*

*Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dott.ssa Paola Fazio*

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 105/2014**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 5 dicembre 2014;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il comma 26-*decies* dell'articolo 22 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2013 nonché le annesse relazioni del Direttore Generale e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti, in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Maria Luisa De Carli e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente per l'esercizio 2013;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio predetto è emerso che:

– l'ICE-Agenzia è diventata operativa dal 1° gennaio 2013, come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2012;

– gli organi sono stati nominati nel 2012 per consentire gli adempimenti necessari all'avvio dell'operatività del nuovo ente;

– il personale è stato inquadrato nel comparto dei ministeri (il personale dell'ex-ICE, invece, era inquadrato nel comparto degli enti pubblici non economici);

– nell'esercizio in esame il costo del personale è ammontato a 58,4 milioni di euro;

– la gestione economico-patrimoniale chiude l'esercizio 2013 con un avanzo di euro 2.077.888 e un patrimonio netto di euro 30.607.665;

– nel 2013 l'ICE-Agenzia ha indetto una gara europea per la cessione della società *in house* RetItalia internazionale S.p.A. conclusasi nel 2014 con l'aggiudicazione della società;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, trasmettersi alle dette Presidenze il conto consuntivo, corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione e la relazione, come innanzi deliberata, che, alla presente si unisce perché ne è parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il conto consuntivo per l'esercizio 2013, corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione, dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, nonché l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Maria Luisa De Carli

*f.f.* IL PRESIDENTE

*f.to* Bruno Bove

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ICE-AGENZIA PER LA PROMOZIONE ALL'ESTERO E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE, PER L'ESERCIZIO 2013*

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Ordinamento in materia di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese italiane. – 2. Organi. 3. Sedi e assetto organizzativo. – 4. Risorse umane. – 5. Attività istituzionale. – 6. Risorse finanziarie. 7. Risultati contabili. – 8. Partecipazioni societarie. – 9. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

L'ICE - Agenzia è stata istituita dall'articolo 22, comma 6 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201<sup>1</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 in sostituzione dell'Istituto Commercio Estero - ICE soppresso dall'art. 14, comma 17 del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 111.<sup>2</sup>

Con la presente relazione la Corte riferisce - per la prima volta - al Parlamento il risultato del controllo eseguito, ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla gestione finanziaria dell'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane per l'esercizio 2013, nonché sugli eventi di maggior rilievo verificatisi successivamente, fino a data corrente.

---

<sup>1</sup> "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

<sup>2</sup> Per il referto sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2010 vedi "Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 376".

## **1. ORDINAMENTO IN MATERIA DI SOSTEGNO PUBBLICO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE**

Trattandosi della prima relazione che ha per oggetto la gestione dell'ICE-Agenzia, si ritiene opportuna una breve ricostruzione delle rilevanti novità legislative registrate nel settore del sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese italiane nel periodo 2011-2013. Queste sono rappresentate dalla soppressione dell'Istituto commercio estero-ICE (6 luglio 2011) e dalla istituzione, cinque mesi più tardi, di un nuovo ente denominato ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (6 dicembre 2011)<sup>3</sup> soggetto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e d'intesa con il Ministero degli affari esteri nelle materie di competenza di quest'ultimo Dicastero, sentito il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Al fine di meglio inquadrare la collocazione dell'Agenzia nell'ordinamento è utile ricordare come con il *decreto legge del 6 luglio 2011, n.98, art. 14, comma 17, convertito con legge del 15 luglio 2011, n.111* (criteri e modalità stabiliti dai commi 18-26) l'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) è stato soppresso e le sue funzioni sono state trasferite al Ministero dello sviluppo economico (MISE) e al Ministero degli affari esteri (MAE)<sup>4</sup>.

L'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICE), ente pubblico non economico istituito nel 1926, aveva il compito istituzionale di promuovere e sviluppare il commercio con l'estero e i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, con particolare riguardo alle esigenze delle piccole e medie imprese.

Il passaggio dalla soppressione dell'ICE alla piena operatività dell'ICE-Agenzia ha comportato una fase transitoria scandita dalla necessità di coordinare e gestire i

---

<sup>3</sup> L'ICE-Agenzia è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. L'Agenzia è compresa nell'elenco delle Unità istituzionali che fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche ed è inserita tra gli enti produttori di servizi economici.

<sup>4</sup> In particolare, l'art. 14, comma 18 del predetto decreto stabiliva che le funzioni attribuite all'ICE e le inerenti risorse di personale, finanziarie strumentali fossero trasferite, senza alcuna procedura di liquidazione, al Ministero dello sviluppo economico il quale, entro il 31 dicembre 2011, avrebbe dovuto riorganizzarsi ai sensi dell'art. 4 del d.lgvo 27 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni. Ai sensi delle medesime disposizioni ed entro la stessa data avrebbe dovuto essere riorganizzato anche il Ministero degli affari esteri. Inoltre il comma 19 precisava che con uno o più decreti di natura non regolamentare del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli affari esteri e dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di soppressione dell'ICE, fosse disposta l'individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire al Ministero degli affari esteri e al Ministero dello sviluppo economico. Con i medesimi decreti avrebbero dovuto essere rideterminate anche le dotazioni organiche.

provvedimenti normativi e gli adempimenti che, in tale periodo, si sono resi necessari con l'obiettivo di contemperare due finalità<sup>5</sup>:

- gestire la soppressione dell'ICE (6 luglio 2011 - 31 dicembre 2012);
- rendere operativo il nuovo ente (6 dicembre 2011 - 31 dicembre 2012).

Questa fase transitoria - come sarà evidenziato in seguito - si è chiusa con il D.P.C.M. del 28 dicembre 2012 sicché il 1° gennaio 2013 l'ICE-Agenzia è diventata pienamente operativa. Il citato decreto individua le risorse strumentali, finanziarie, i rapporti giuridici attivi e passivi e le risorse umane facenti capo all'ex ICE da trasferire all'ICE-Agenzia e al Ministero dello sviluppo economico.

Solo pochi mesi dopo l'emanazione del decreto legge 6 luglio 2011 la decisione di sopprimere l'ICE viene riconsiderata con il *decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 22, comma 6 (convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214)*<sup>6</sup> istituisce un nuovo ente denominato ICE-Agenzia<sup>7</sup> al quale trasferisce - come sarà illustrato con maggiori dettagli di seguito - parte delle risorse umane, strumentali, finanziarie e i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo al soppresso Istituto per il commercio con l'estero. Per quanto riguarda la parte restante delle stesse, essa viene trasferita al Ministero dello sviluppo economico<sup>8</sup>.

L'istituzione del nuovo ente, pur ponendosi in continuità con il precedente cui era attribuito sostanzialmente il medesimo compito, è accompagnata anche da alcune novità che comportano elementi di discontinuità rispetto al passato.

Tra le innovazioni che meritano di essere evidenziate, vi è il rafforzamento e la centralità attribuita alla *governance*, nell'ambito della quale assume particolare rilievo il coordinamento e la concertazione tra soggetti pubblici e privati (decisori e *stakeholder*), così da fare interagire tra loro, coordinandone l'azione, le istituzioni

<sup>5</sup> Durante la fase transitoria le risorse finanziarie già destinate all'ICE per il finanziamento dell'attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero sono state trasferite in un apposito fondo per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese istituito nello stato di previsione del bilancio del Ministero dello sviluppo economico (art. 22, comma 19, decreto legge n. 201 dicembre 2011).

Nelle more dell'istituzione di tale fondo poteva essere utilizzata la disponibilità di competenza e di cassa del bilancio di previsione 2012 del Ministero dello sviluppo economico (art. 14, comma 26 ter decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 recepito dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201)<sup>5</sup> il quale prevedeva un capitolo (2535) dedicato al Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese.

<sup>6</sup> L'art. 22, comma 6 decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 sostituisce l'art. 14, commi 18 -26 del decreto legge 98/2011 che regolavano il passaggio delle funzioni dell'ICE al Ministero dello sviluppo economico.

<sup>7</sup> L'ICE-Agenzia, a differenza dell'ex-ICE che rientrava tra gli enti pubblici non economici, è assimilabile ad un'Agenzia sul modello delineato dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

<sup>8</sup> Sino ad oggi al Ministero dello sviluppo economico è stato trasferito soltanto il personale (141 unità).

pubbliche e il mondo delle imprese. L'obiettivo è quello di razionalizzare la situazione precedente, caratterizzata da scarsa cooperazione fra enti (sia tra pubblici e privati, sia nell'ambito delle stesse amministrazioni pubbliche) e da ridondanze e sovrapposizioni.

A questo fine il decreto di istituzione dell'ICE-Agenzia crea una cabina di regia appositamente dedicata alla concertazione tra le istituzioni pubbliche e i protagonisti delle attività produttive e commerciali orientati verso i mercati esteri<sup>9</sup>, la quale ha il compito di delineare le linee guida e l'indirizzo strategico in materia di promozione e di internazionalizzazione delle imprese<sup>10</sup>.

La cabina di regia, così come da ultimo modificata dal decreto legge 22 giugno 2013, n. 83, art. 41 (il cosiddetto decreto *del fare* ha apportato ulteriori modifiche all'art. 14 del decreto legge n. 98/2011, come sostituito dall'art. 22 del decreto legge 201/2011), risulta co-presieduta dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dello sviluppo economico e, per le materie di propria competenza, dal Ministro con delega del turismo ed è composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome e dai Presidenti, rispettivamente, dell'Unione italiana delle Camere di commercio, della Confederazione generale dell'industria italiana, di RE.TE imprese Italia, di Alleanza delle cooperative italiane e dell'Associazione bancaria italiana.

Nell'ambito della *governance* al ruolo attribuito alla cabina di regia si affianca quello assegnato al Ministro dello sviluppo economico e al Ministro degli affari esteri, i quali, oltre a co-presiedere la stessa, hanno anche il compito di tradurre in indirizzi operativi le strategie individuate in quella sede.

La gestione vera e propria, viene riconosciuta all'ICE-Agenzia e non presenta particolari novità rispetto al passato in quanto ricalca le modalità operative seguite dal precedente ente.

Oltre alla *governance*, viene innovato anche il sistema dei poteri di vigilanza affidati al Ministero dello sviluppo economico, che li esercita, per le materie di

<sup>9</sup> Prima della istituzione dell'ICE-Agenzia funzioni in qualche misura analoghe a quelle attribuite alla Cabina di regia erano state svolte dal Comitato interministeriale per la politica estera e successivamente dalla Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero.

<sup>10</sup> La definizione delle linee guida e dell'indirizzo strategico tiene conto delle proposte elaborate dagli uffici all'estero, congiuntamente con le ambasciate e del confronto con le categorie produttive e dei poteri di indirizzo esercitati dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro degli affari esteri. Sulla base di tali indirizzi il Consiglio di amministrazione definisce il piano annuale di attività soggetto all'approvazione dei ministeri vigilanti (art. 22, comma 24, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201).

rispettiva competenza, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e sentito il Ministero dell'economia e delle finanze (l'ex ICE era soggetta al potere di vigilanza del solo Ministero dello sviluppo).

Le norme che istituiscono l'ICE-Agenzia dispongono anche sul controllo sulla gestione finanziaria affidato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Quanto alla gestione è da evidenziare che l'ICE-Agenzia dal 1 gennaio 2013 - come previsto dal D.P.C.M. 28 dicembre 2012 - ha assunto pienamente la gestione delle proprie funzioni.

Quanto alla gestione è da osservare che il disegno organizzativo delineato per l'ICE-Agenzia non prevede meccanismi di verifica dell'efficacia delle attività e della valutazione del loro impatto sulle imprese che utilizzano i servizi prestati né una misurazione dei risultati conseguiti.

Al riguardo, comunque, è da precisare che l'ICE-Agenzia per i servizi promozionali e di formazione somministra un questionario volto a rilevare il grado di soddisfazione espresso dai fruitori delle attività realizzate<sup>11</sup>. Inoltre anche la cabina di regia nella seconda riunione ha rappresentato (su sollecitazione delle regioni) la necessità di *"prevedere degli strumenti che permettano di verificare periodicamente l'efficacia dell'attività promozionale attivata dagli Attori coinvolti nel processo di internazionalizzazione"*<sup>12</sup>.

Pur dando atto all'ICE-Agenzia di aver attivato un sistema di controlli interni, così come alla cabina di regia di aver sottolineato la necessità del funzionamento di un adeguato sistema di misurazione, è da ritenere che l'espressa previsione di un monitoraggio dei risultati conseguiti avrebbe potuto valorizzare e potenziare in un'ottica sistemica le ricadute interne/esterne delle informazioni e dei dati già elaborati.

E' da considerare che, in un contesto come l'attuale in cui la generalità degli enti pubblici registra, almeno in via tendenziale, la riduzione delle proprie risorse, all'ICE-

<sup>11</sup> Al sistema dei controlli interni dell'ICE-Agenzia lo statuto e il regolamento dedicano rispettivamente l'art. 13 e l'art. 8. Trattasi infatti di profili attinenti all'organizzazione e quindi rimessi all'autonoma determinazione dell'amministrazione.

<sup>12</sup> Riunione del 22 ottobre 2012. La Cabina di regia si è riunita per la prima volta il 18 luglio 2012 per delineare una strategia condivisa in ordine all'individuazione delle priorità da assegnare all'ICE-Agenzia nella realizzazione delle iniziative di promozione per aree geografiche, aree settoriali e tipologie di attività (interscambio, investimenti, integrazioni produttive) e definire il percorso da seguire per consentire una pianificazione integrata dell'attività promozionale (sistema camerale, regioni, Confindustria, Rete imprese Italia, etc.).

Agenzia viene, invece, riconosciuto un accrescimento del proprio ruolo in termini non solo di ampliamento di competenze ma anche di risorse disponibili (d.l. 12 settembre 2014, n. 133 c.d. *Sblocca Italia*, art. 30 dedicato alla "Promozione straordinaria del Made in Italy e misure per l'attrazione degli investimenti"). Questo riconoscimento impone di farsi carico di un compiuto sistema di misurazione finalizzato anche alla valutazione dell'impatto dei servizi e delle attività istituzionali sulle imprese destinatarie e sui risultati conseguiti così da consentire una costante verifica tra risultati attesi e risultati raggiunti.

A questo proposito, e anticipando quanto verrà approfondito nella relazione del prossimo anno, è da evidenziare che l'art. 30, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 convertito nella legge 11 novembre 2014 n. 164, nell'affidare all'ICE-Agenzia l'obiettivo di ampliare il numero delle imprese piccole e medie internazionalizzate e il compito di adottare le misure volte all'attrazione degli investimenti esteri, prevede espressamente la necessità di meccanismi di valutazione. Tale decreto, infatti, nell'ottica di promuovere il monitoraggio dei risultati raggiunti, oltre ad elencare le azioni da realizzare, prevede anche la definizione degli obiettivi, delle risorse destinate e del relativo utilizzo e dei risultati attesi.

Sotto un profilo più generale è anche da osservare come con la soppressione e successiva istituzione dell'ente preposto all'internazionalizzazione delle imprese, non è stata colta l'occasione per razionalizzare la frammentazione degli interventi pubblici in materia anche con riguardo agli enti che intervengono nel settore<sup>13</sup>. L'esigenza di una razionalizzazione appare evidente ove si consideri l'attuale panorama delle politiche pubbliche di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese caratterizzato da una eccessiva parcellizzazione e da una sovrapposizione di enti che operano ai diversi livelli di governo (nazionale, regionale, locale).

La piena operatività dell'Agenzia, avviata, come già evidenziato, il 1° gennaio 2013, è stata preceduta da una serie di adempimenti realizzati nell'esercizio 2012

---

<sup>13</sup> E' da evidenziare che il sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese resta caratterizzato da un'ampia parcellizzazione degli interventi e dalla sovrapposizione o coesistenza di enti che operano ai diversi livelli di governo (nazionale, regionale, locale). A titolo meramente indicativo si ricorda che, a vario titolo, svolgono un ruolo in materia di internazionalizzazione delle imprese molteplici enti pubblici. Tra questi oltre ai ministeri e all'ICE-Agenzia, si annoverano le Regioni, le Camere di commercio, la SACE, la SIMEST, l'ENIT, etc..