

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXLIII**

n. **2**

RELAZIONE

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

(Anno 1998)

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

Presentata dal Ministro del commercio con l'estero

(FASSINO)

Trasmessa alla Presidenza il 2 agosto 1999

P R E M E S S A

Il 1998 è stato l'anno della messa a regime dell'attività dell'Istituto del Commercio Estero sulla base della riforma introdotta con legge 25 marzo 1997 n. 68.

L'Istituto ha, pertanto, elaborato il piano promozionale ai sensi dell'articolo 7 della predetta legge, impostandolo secondo le direttive date da questo Ministero con decreto 12 marzo 1997.

Il piano delle azioni promozionali, approvato con atto di questo Ministero del 12 gennaio 1998, è stato oggetto nel corso dell'anno di successivi adattamenti, su cui l'Amministrazione vigilante si è espressa con specifici provvedimenti (decreto ministeriale 3 giugno 1998 — decreto ministeriale 28 settembre 1998 — decreto ministeriale 25 gennaio 1999); sugli stessi si riferirà più avanti, nel corso della presente relazione.

Il programma promozionale 1998 è stato finanziato — ai sensi della legge 16 marzo 1976 n. 71 — con l'utilizzo di lire 75 miliardi di nuova assegnazione del Ministero e di lire 15 miliardi con economie pregresse.

Ciò si rende possibile in virtù delle disposizioni dello Statuto dell'ICE che prevede la possibilità di utilizzo dei residui degli stanziamenti promozionali dell'anno precedente.

Nel corso dell'anno solare l'Istituto ha realizzato iniziative che hanno comportato l'impegno di fondi pubblici per lire 54.995 milioni. Tale importo grava, per circa il 53 per cento, sullo stanziamento 1998 e, per la quota restante, sui residui suddetti.

Si precisa che detto importo comprende iniziative già previste in programmi precedenti la cui realizzazione si è protratta nel tempo; analogamente nel piano 1998 hanno trovato finanziamento azioni la cui realizzazione si è avuta nel corso del corrente anno.

La situazione sopra delineata risulta dalla articolazione del piano promozionale annuale, che si sviluppa fino a marzo dell'anno successivo, con possibilità di utilizzo degli stanziamenti fino a dicembre.

Accanto al volume di spesa pubblica sopra indicato, va considerata anche la compartecipazione di privati e di terzi, che è ammontata nell'anno in esame a lire 43.520 milioni, portando il totale complessivo di spesa per attività promozionale svolta nel 1998 a lire 98.514 milioni.

È da precisare, inoltre, che la presente relazione considera le azioni finanziate con i fondi di questa Amministrazione ai sensi della legge n. 71 del 1976, non contemplando le iniziative realizzate dall'Istituto su commissione di altre Amministrazioni pubbliche od Enti.

Non avendo l'Istituto tempestivamente interessato il Comitato Consultivo, questo Ministero non si è avvalso — ai fini della presente

relazione — degli esiti della verifica sull'attività ICE che allo stesso compete ai sensi dell'articolo 4 legge n. 68 del 1997; ugualmente non si è fatto ricorso a criteri di valutazione dei risultati utilizzando la metodologia di verifica delle iniziative definita nel corso dell'anno dall'apposito Comitato istituito al riguardo, avendo l'Istituto iniziato ad applicare i parametri di verifica in via sperimentale alle iniziative svoltesi nell'anno corrente. Su tale aspetto si rinvia a quanto più appresso illustrato.

1. Il piano di attività e le direttive 1998.

Le iniziative nel corso dell'anno — articolate in progetti-settore/ aree di intervento — si inserivano nel contesto delle linee direttrici date dal Ministero con decreto del 12 marzo 1997.

Queste, in sintesi, indicavano i seguenti orientamenti principali:

l'esplicitazione di obiettivi e parametri di verifica dei risultati per le singole iniziative;

la realizzazione di una banca dati dell'offerta italiana e lo svolgimento di un'indagine sui canali distributivi all'estero;

l'incremento di azioni presso la Grande Distribuzione, in collaborazione anche finanziaria con regioni;

l'impostazione di azioni di trading specie verso i Paesi più suscettibili di operazioni in « countertrade »;

un maggiore impegno nelle procedure di selezione delle imprese (al fine di qualificare la presenza italiana nelle fiere estere) e la realizzazione di azioni collaterali per dare valore aggiunto alla partecipazione delle imprese utenti;

il ricorso ad « Uffici di informazione ed assistenza », per sostenere la presenza italiana « diffusa » in fiere internazionali;

un riguardo particolare al Mezzogiorno, con azioni rivolte alle specifiche esigenze delle imprese e delle produzioni locali.

Il piano delle iniziative '98 è stato oggetto, successivamente, di 3 aggiustamenti infra-annuali, rispettivamente per l'ammontare di lire 3.341 milioni (decreto ministeriale 3 giugno 1998), lire 2.911 milioni (decreto ministeriale 28 settembre 1998) e lire 3.675 (decreto ministeriale 25 gennaio 1999).

I motivi di questi aggiustamenti vanno individuati nella necessità di reimpegnare economie di gestione sopravvenute, ma, per l'anno in oggetto, hanno trovato fondamento anche in specifiche indicazioni date dall'Amministrazione.

Infatti, già a gennaio 1998 questo Ministero — tenuto conto dei mutamenti congiunturali intervenuti nell'area del sud-est asiatico dall'epoca dell'emanazione delle linee direttrici — invitava l'Istituto ad una riarticolazione degli interventi previsti in quell'area, a vantaggio di quelli già indicati per la regione N.A.F.T.A. alla luce delle indicazioni

emerse in occasione del Convegno d'area tenutosi nell'ottobre 1997 a New York.

Al di là, comunque, degli adattamenti resi necessari da eventi esterni e imprevedibili, è evidente che il frequente ricorso ad annullamento di iniziative ed il sopravvenire di elevate economie di previsione denota la necessità per l'Istituto di mettere a punto un coordinamento più stretto e vincolante con il mondo imprenditoriale al fine di migliorare la capacità di programmazione; su tale aspetto è stata richiamata l'attenzione dell'Istituto nelle stesse linee direttrici per l'anno 1998.

2. Mercati di intervento.

Dall'analisi delle spese per mercati di intervento risulta la graduatoria seguente: Nord-America 29,6 per cento, Pacifico 23,1 per cento, U.E. 16,5 per cento.

Rispetto all'anno precedente gli stanziamenti mostrano una flessione nell'area del Pacifico (da lire 39.401 milioni a 22.757 milioni) e nell'U.E. (da lire 21.477 a 16.255). Per contro registrano un incremento gli stanziamenti promozionali in Nord-America (da lire 22.894 a lire 29.160), dove sono stati dirottati essenzialmente con il primo adattamento infra-annuale fondi inizialmente destinati all'area Pacifico, nonché in Europa Centro-Orientale (da lire 9.712 a 12.708), area in cui non si sono avuti riflessi significativi sul piano dell'attività promozionale a seguito della crisi russa dell'agosto 1998. L'analisi congiunturale svolta al riguardo ha, infatti, portato a maturare un giudizio di rimodulazione degli interventi per settori (piuttosto a favore dei beni strumentali che di consumo) e non di contrazione *tout-court* dell'impegno promozionale.

Per quanto riguarda l'America Latina la spesa promozionale è rimasta pressoché stazionaria rispetto all'anno precedente, facendo registrare uno scostamento sulle previsioni delle linee direttrici (4,7 per cento anziché il 7 per cento sul totale). Ciò è stato conseguenza del fatto che il grande evento d'immagine inizialmente previsto nell'anno 1998 è stato rinviato al maggio del corrente anno, inserendolo in una più ampia azione di promozione del Sistema-Italia avviata con la missione del Governo Prodi dell'aprile 1998.

3. Impegni per aree di attività.

L'esame dell'attività svolta rileva la seguente distribuzione delle risorse per le diverse aree di intervento promozionale dell'Istituto:

promozione merceologica (relativa agli interventi settoriali) 94,8 per cento (95,3 per cento nel 1997);

cooperazione e collaborazione 3 per cento (2,8 per cento nel 1997);

formazione 2,2 per cento (1,9 per cento nel 1997).

Dal punto di vista settoriale i sistemi Moda-persona-tempo libero, Meccanica-Elettronica, Agro-alimentare hanno assorbito la gran parte dei fondi (il 69,4 per cento del totale); il sistema « meccanica », comunque, ha registrato una contrazione non indifferente di spesa, a seguito delle turbolenze economico-finanziarie in alcune aree geoeconomiche.

Queste stesse, più in generale, sono state motivo di buona parte degli scostamenti che si riscontrano a fine anno rispetto alle linee direttrici. Tali scostamenti, inoltre, assumono un particolare rilievo in conseguenza del raffronto operato — anziché con l'intero piano 1998 che sconfina nell'anno successivo — solo con la quota parte del programma realizzata nell'anno solare (circa il 55 per cento).

Una lettura dei sistemi merceologici per mercati di intervento evidenzia che:

le azioni a sostegno della moda si rivolgono soprattutto ai mercati statunitense, cinese e giapponese;

quelle a favore dell'agro-alimentare si rivolgono prevalentemente alle economie altamente industrializzate (USA, Francia, Giappone e Germania);

è di tipo « trasversale » l'intervento in favore del comparto « meccanica », che rivela investimenti elevati nei Paesi in transizione (Cina, Russia e Brasile), ma mantiene quote significative anche nei mercati più avanzati (USA e Germania).

Circa le attività di « cooperazione e collaborazione » e « formazione » si evidenzia un lieve incremento del peso percentuale sul totale dell'attività svolta rispetto all'anno precedente. Sono queste aree di intervento di primaria importanza per ampliare il grado di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano e su di esse viene richiamata l'attenzione dell'Istituto perché si faccia portatore di un più ampio ventaglio di attività con particolare riguardo alle economie dei Paesi in transizione.

4. Tipologie promozionali.

Per quanto riguarda il ricorso alle diverse modalità di intervento promozionale (Mostre e fiere, missioni di operatori, workshop, azioni di comunicazioni, seminari, task-force), si dà atto all'Istituto di aver proseguito nel senso di una razionalizzazione della spesa, direzione intrapresa su impulso di questa Amministrazione, e che tende a favorire l'impegno promozionale in tipologie di intervento più consone alle professionalità e capacità in termini di marketing disponibili presso l'Istituto.

La « partecipazione collettiva » a mostre e fiere estere resta, comunque, la voce di spesa più significativa (53,74 per cento dei costi totali). Con riguardo a questa attività il Ministero si adopera a che l'impegno dell'I.C.E. nelle fiere sia comunque giustificato da una presenza rappresentativa delle aziende italiane nel padiglione ufficiale,

da una valutazione positiva in termini di costi/benefici, oltre che dall'esigenza di portare imprese alle prime esperienze; col fine di ampliare la base esportativa nazionale.

Si ritiene, inoltre, che le partecipazioni fieristiche vadano dall'ICE considerate quali occasioni per svolgere altre possibili attività (istituzionali, ma anche di tipo « privatistico ») volte a favorire la collaborazione con i sistemi distributivi locali e la cooperazione manageriale, per le quali l'Istituto può avvalersi delle specifiche conoscenze provenienti dalla propria rete estera.

Circa la partecipazione a fiere estere nel 1998 si registra una diminuzione del numero di « collettive nazionali » (da 183 nel 1997 a 138 nel 1998) ed un parallelo aumento del numero di « Punti Italia » in occasione di eventi fieristici all'estero (da 21 a 41).

La cancellazione di collettive nazionali ha interessato quelle iniziative che hanno perso la caratteristica di momento di aggregazione dell'offerta italiana, in presenza di una crescente partecipazione individuale preferita per ragioni di « visibilità » in fiera. Per contro l'incremento parallelo dei Punti Italia, o uffici informazione, registra la convenienza di una presenza istituzionale in occasione di eventi fieristici che si prestano ad un approccio pionieristico da parte dell'ente pubblico, ovvero fanno orientare la scelta dell'ICE verso formule di minor costo che comunque realizzano una funzione di coordinamento della presenza nazionale, nonché una occasione di aggregazione utile anche per lo svolgimento di azioni collaterali.

Nella spesa di attività di « comunicazione » (pubblicità, azioni di comunicazione, conferenze stampa, cataloghi, repertori eccetera) si registra un incremento di spesa del 33 per cento rispetto all'anno precedente, con una tendenza, positiva, al coordinamento con altri eventi di settore (missioni di operatori, seminari tecnici, degustazioni) allo scopo di massimizzare lo sforzo promozionale.

5. *Compartecipazione terzi.*

La partecipazione di terzi alle iniziative promozionali è fonte di entrate dell'Istituto che sono utilizzate a copertura dei costi relativi alla realizzazione delle attività promozionali.

Come accennato in precedenza, il totale di tali costi è ammontato nel 1999 a lire 98.514 milioni, coperti con lire 43.520 milioni fatturati ai privati partecipanti.

Si nota, al riguardo, che i valori di spesa promozionale per l'anno in esame sono stati notevolmente al di sotto di quelli registrati nell'anno precedente, che aveva fatto registrare all'Istituto un volume totale di spesa promozionale di lire 120.051 milioni, coperti per lire 69.235 milioni con apporto di questo Ministero e lire 50.816 milioni con i contributi fatturati ai privati.

L'esame dei dati sovraesposti se da un lato mette in evidenza l'ampliamento del grado di copertura dei costi con l'apporto privato (salito nel 1998 al 44,2 per cento rispetto al 42,3 per cento dell'anno

precedente), dall'altro fa emergere una diminuita capacità di spesa dell'Istituto e, quindi, qualche dubbio circa il grado di efficienza della gestione nel corso dell'anno, che ha dovuto, comunque, fare i conti con lo sforzo di riallocazione delle risorse a seguito delle crisi asiatica e russa. Tali ragioni, si osserva, sono state motivo di 21 annullamenti di iniziative sui complessivi 77 annullamenti operati con i 3 adattamenti infrannuali; la parte restante è relativa a modifiche di una programmazione rivelatasi non più attuale per cause diverse.

L'osservazione di cui sopra va altresì approfondita in considerazione del fatto che gli adattamenti infra-annuali hanno comportato alcuni slittamenti di iniziative al primo trimestre 1999 e che l'attività promozionale svolta dall'Istituto ai sensi della legge n. 71 del 1976 rappresenta una parte di una più ampia attività istituzionale che si concretizza nella prestazione di servizi in materia di assistenza, informazione, promozione, controlli tecnico-agricoli.

In ordine alla capacità di gestione dell'ICE giova comunque osservare che l'Istituto ha in più occasioni lamentato una dotazione insufficiente di personale, avanzando peraltro nel contempo richiesta per una maggiore assegnazione di fondi promozionali da gestire; tale situazione contraddittoria è, in parte, causa dei residui promozionali, che fanno registrare eccedenze negli stanziamenti per l'attività di promozione.

La compartecipazione finanziaria di terzi disaggregata per sistemi merceologici, aree geografiche e tipologie di iniziative evidenzia:

il livello massimo di entrate nel sistema agro-alimentare (70,2 per cento), seguito dal sistema casa-ufficio (52,3 per cento), dalla meccanica elettronica (38,4 per cento);

il maggior livello percentuale di compartecipazione in U.E. (65,6 per cento), seguito dall'area del Pacifico (51,2 per cento) e dall'Europa Centro-Orientale (48,5 per cento);

la concentrazione dell'apporto finanziario privato nelle partecipazioni fieristiche (circa 65 per cento), se si escludono le inserzioni pubblicitarie attraverso i media, dove la compartecipazione richiesta è di grado elevato (oltre 81 per cento).

Nel caso delle missioni di operatori ricorre, invece, spesso un intervento finanziario autonomo — non contabilizzato dell'Istituto — da parte delle Associazioni di categoria, che genera utili sinergie organizzative.

6. Azioni innovative.

L'ICE ha orientato, anche su impulso di questa Amministrazione, l'azione promozionale negli anni più recenti verso formule di intervento volte da un lato ad ampliare il grado di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, dall'altro a sviluppare le possibili forme di sinergia con gli altri soggetti che operano nel comparto del commercio estero.

Con tale obiettivo nel piano promozionale 1998 sono proseguiti singoli progetti per ognuna delle seguenti materie:

« counter-trade » e « import strategico » (in collaborazione con ANCE e CDI);

« qualità della produzione italiana » (in collaborazione con UNI);

« alta tecnologia »;

« investimenti esteri in Italia » (in collaborazione con ITAINVEST);

« Grande Distribuzione all'estero »

per i quali comunque questa Amministrazione si attende una più significativa capacità propositiva da parte dell'Istituto. In materia di « counter-trade », ad esempio, è stato di recente invitato l'Istituto a considerare l'opportunità di modificare l'impostazione data finora — portatrice di scarsi risultati — utilizzando l'eventuale ricorso a società di trading estere; parimenti, in materia di « investimenti esteri in Italia » e « di grande distribuzione all'estero », si auspica una visione più articolata, e coordinata anche con le realtà territoriali.

Il 1998, inoltre, ha fatto registrare una espansione dell'attività connessa con gli Accordi di Programma con le Regioni, saliti a 12, aventi l'obiettivo di massimizzare l'intervento pubblico in favore del settore produttivo regionale, con particolare riguardo al processo di internazionalizzazione delle imprese di più modeste dimensioni ed al fenomeno squisitamente italiano dei distretti industriali.

7. Attività di verifica.

Allo scopo di conformare l'attività promozionale a criteri di efficacia ed efficienza, l'Istituto aveva indicato a fine 1997 i fattori di qualità cui ispirare la realizzazione del programma 1998 e, recependo il parere espresso dal proprio organo Consultivo nella seduta del 3 dicembre 1997 aveva previsto di attivare un meccanismo di valutazione dell'efficacia mediante un sistema obiettivo di indicatori, necessari per misurare il conseguimento degli obiettivi prefissati.

L'apposito Gruppo di lavoro istituito con tale scopo ha prodotto una metodologia ed una griglia di indicatori per le diverse tipologie di iniziative promozionali che ha trovato una prima applicazione sperimentale per le iniziative del programma 1998 previste a cavallo con l'anno 1999. Sarà, pertanto, relativamente all'anno in corso che si potrà, a consuntivo, pervenire ad una valutazione dell'attività dell'Istituto integrata con le considerazioni che potranno discendere dall'applicazione di tali parametri.

In proposito, peraltro, questa Amministrazione ha già più volte interessato l'ICE perché venga riattivato il Gruppo, allo scopo di portare avanti i lavori svolti e la metodologia elaborata (che attualmente si limita, in definitiva, a misurare attraverso parametri quantitativi l'efficacia gestionale interna dell'Istituto) al fine di mettere a

punto una metodologia maggiormente articolata che permetta una valutazione costi-benefici delle iniziative e dei progetti inseriti nel piano promozionale dell'Istituto.

* * *

L'esecuzione del programma promozionale svolto dall'ICE è ogni anno monitorata da questo Ministero attraverso missioni ispettive o indagini via fax presso l'utenza.

Si tratta, ovviamente, di un'azione svolta a campione sulla base di criteri consistenti in: rilevanza della partecipazione aziendale, rilevanza della spesa, difficoltà del mercato, eccetera.

Nel corso dell'anno sono state monitorate n. 67 iniziative, di cui: 41 partecipazioni fieristiche, 14 seminari/workshop, 2 mostre autonome, 3 missioni di operatori italiani all'estero e 7 missioni di operatori esteri in Italia.

La predetta attività ha interessato nell'ordine:

18 iniziative previste nel Programma Promozionale 1997, ma svoltesi nel 1998;

49 iniziative del Programma Promozionale 1998.

Il giudizio che emerge dall'attività in parola non si discosta nelle sue linee essenziali da quello formulato in occasioni analoghe relative al passato.

Esso risulta, infatti — relativamente al campione monitorato — complessivamente positivo per quanto riguarda gli aspetti primari dell'iniziativa (selezione intervento; settore; Paese; realizzazione logistica; prima assistenza in sede di manifestazione); mentre in taluni casi è ancora insoddisfacente sotto il profilo dei servizi informativi e dell'assistenza operativa.

I controlli effettuati direttamente in sede di svolgimento dell'intervento (11 missioni ispettive) hanno interessato soprattutto la tipologia promozionale della collettiva pubblica (10 su 11).

I predetti controlli hanno anche costituito un presupposto per: la ricerca di tipologie promozionali alternative e a costi meno onerosi di quelle tradizionali (istituzione di « Punti Italia », azioni collaterali di supporto, eccetera) in quelle fiere con massiccia presenza autonoma aziendale e regionale; il miglioramento della realizzazione di iniziative riscontrate carenti sotto il profilo organizzativo-logistico, il contatto con gli Uffici ICE all'estero e le Camere di Commercio Italiane in loco per riscontrare posizioni ed approfondire talune questioni. Inoltre è stata l'occasione per individuare forme alternative di intervento pubblico gestite dall'Amministrazione (legge n. 1083 del 1954), sia per corrispondere meglio alle esigenze delle aziende che per contenimento della spesa pubblica.

L'Amministrazione ha cura di segnalare all'Istituto gli esiti dei controlli effettuati sulle iniziative. Tali segnalazioni ed i riscontri che ne seguono da parte dell'Istituto costituiscono l'aspetto più importante della verifica che è quello di stimolare l'Ente a trarre benefici operativi da tali confronti.