

Sintesi e conclusioni.

Il quadro complessivo dell'amministrazione mostra, dopo un periodo di grande precarietà, un assetto strutturale finalmente in linea con la riforma operata con il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302.

Sussistono ancora problemi di adeguamento dei nuovi centri di responsabilità ai compiti, precedentemente svolti dalle tradizionali direzioni generali del ministero ed, in prevalenza, riguardano l'allocazione delle risorse umane e materiali.

Gli aspetti più rilevanti attengono alle competenze tecniche dell'amministrazione, in un ambiente che va a modificarsi in termini globali.

Mentre l'I.C.E. esce dall'amministrazione straordinaria e mostra un'apprezzabile vitalità nei compiti indicati dalla sua riforma recata dalla legge 25 marzo 1997 n. 68, si delinea la modifica di tutto il sistema della concessione dei crediti agevolati in base alle disposizioni del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, ed, in particolare, la modificazione della procedura di assegnazione dei crediti agevolati all'*export*.

Nel sistema degli enti che agiscono in materia commerciale, non è di poco conto sia il mantenimento in capo alla S.A.C.E. dei servizi assicurativi del commercio estero, sia l'attribuzione alla Simest delle funzioni precedentemente svolte in gran parte dal Mediocredito centrale in materia di crediti agevolati all'*export*.

L'amministrazione del commercio estero, prima di altre, si trova a muoversi nel nuovo quadro delineato, in primo luogo, dalla legge n. 59 del 1997, che prevede un'amministrazione centrale che si limita a compiti di indirizzo e coordinamento e le regioni e gli enti locali che vengono direttamente coinvolti negli interventi tendenti all'internazionalizzazione delle imprese.

Attengono al campo delle sinergie tra ministero ed istituto, gli *accordi di programma* stipulati dal Ministero del commercio estero con le regioni interessate.

Un esempio in tal senso è costituito dal collegamento tra l'intervento promozionale nazionale e quello regionale, *al fine di perseguire la massima efficacia della promozione pubblica in favore del sistema produttivo regionale*, tenendo in particolare conto l'internazionalizzazione dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

Oltre al cennato d.lgs. n. 143 del 1998, anche il d.lgs. n. 112, anch'esso del 31 marzo 1998 e costituente una norma, sempre emanata in base alla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, con portata generale e in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, tocca la materia del commercio estero, ed, in particolare, all'art. 41, prevede l'organizzazione, *anche avvalendosi dell'I.C.E.*, di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l'estero.

Sotto il profilo finanziario, si nota un miglioramento delle operazioni finanziarie che si sbloccano dall'immobilismo registrato negli ultimi esercizi, e riprendono un circuito dinamico.

I trasferimenti, che costituiscono gran parte del bilancio del ministero, continuano a mostrare una lentezza nell'erogazione che, peraltro, risulta in parte addebitabile alla disposizione contenuta nella legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 214, con la conseguenza di doversi disporre il trasferimento di fondi, da parte del ministero nei confronti dell'I.C.E. in due *tranches*, la seconda delle quali avviene in conto residui.

In attesa delle modificazioni indicate dal cennato d.lgs. n. 143 del 1998, l'attività del comitato (del quale è prevista la soppressione) che attualmente amministra il fondo rotativo ancora gestito dal Mediocredito centrale, anche se migliorata sotto il profilo dei tempi di istruzione delle istanze di finanziamento (passati dai 18-20 mesi originari agli attuali 3 mesi)

non ancora permette una valida allocazione delle risorse disponibili, per quanto vi sia un aumento delle richieste di finanziamento, in particolare ai sensi della legge n. 394 del 1981 relativa all'incentivazione di programmi di insediamento commerciale *durevole* in paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, e della legge n. 304 del 1990 concernente i finanziamenti destinati a permettere alle ditte di partecipare a gare internazionali.

Per quel che attiene infine alla struttura la quale attualmente corrisponde al disegno della riforma operata dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, l'organizzazione prefigurata, per quanto snella ed apparentemente in grado di caratterizzare nettamente la funzione di impulso e di informazione nei confronti delle imprese, nella prima esperienza applicativa realizzata nel 1997, ha mostrato problematiche di rilievo.

La stessa *direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 1998* dà atto delle molteplici difficoltà dovute a profili logistici e di riallocazione del personale e della sua riqualificazione sulla base delle mutate competenze e della sua diversa distribuzione nelle nuove direzioni generali e nei nuovi servizi generali. Problemi acuiti dall'impossibilità di avere una soluzione di continuità nella normale gestione ed erogazione di servizi.

Va in ultimo considerato il tentativo di operare una verifica dell'attività dei centri di responsabilità in relazione alle direttive, effettuato dal servizio di controllo interno dell'amministrazione, che ha dato luogo ad alcune elaborazioni, tra le quali il quadro comparativo del rapporto risorse-dipendenti tra le unità assegnate con le direttive e con l'ordine di servizio 1/97 con il quale si è data attuazione al d.P.R. n. 302 del 1994 con la verifica di congruità della distribuzione del personale, effettuata nel mese di dicembre 1997.

1. Direttive e programmi.

L'amministrazione del commercio con l'estero nel corso del 1997 e della prima parte dell'esercizio 1998, ha finalmente realizzato in concreto l'assetto previsto dal d.lgs. n. 29 del 1993, e ciò sia sotto il profilo dell'organizzazione strutturale che delle direttive poste dal vertice politico-amministrativo.

Poichè nella relazione per l'esercizio 1996, in considerazione della sostanziale immobilità dell'amministrazione per gran parte di detto esercizio, si è dato conto di ciò che è, in realtà, avvenuto nella prima parte dell'esercizio 1997, se, da un lato, è opportuno richiamare gli elementi maggiormente significativi, dall'altro è necessario verificare l'esistenza di un seguito coerente nell'applicazione concreta della riforma.

Un primo passo in questa direzione può essere individuato nel confronto fra la "*Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione*", per il 1997, varata, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 con il decreto del ministro del 28 febbraio 1997 e la *Direttiva* per il 1998, varata, anche ai sensi del d.lgs. n. 279 del 1997, con il d.m. 21 gennaio 1998.

Tale confronto dovrebbe, infatti, permettere di evidenziare il grado di maturazione della capacità programmatoria dell'amministrazione, anche sulla base dei dati più significativi dell'attività svolta dalla stessa sulla scorta della *direttiva* '97.

Gli elementi salienti della *direttiva* '97, consistono nella individuazione di:

a) piani generali degli obiettivi (P.G.O.) assegnati ad ogni singolo centro di responsabilità¹;

¹ I centri di responsabilità nella direttiva '97 sono ancora quelli del precedente schema organizzativo (in seguito modificati con la direttiva del 24 luglio 1997):

- Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione del ministro;
- D.G. degli Accordi Commerciali;
- D.G. per lo Sviluppo degli Scambi;
- D.G. delle Valute;
- D.G. delle Importazioni e delle Esportazioni;

- b) piani settoriali degli obiettivi (P.S.O.);
- c) un documento programmatico interdirezionale.

Il quadro operativo era quello ancora piuttosto precario determinato dal minimo lasso di tempo dall'emanazione del d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, concernente il regolamento con il quale sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del ministero e le relative attribuzioni.

Ciò nonostante e nella consapevolezza di dover considerare provvisori gli obiettivi assegnati, nonchè la distribuzione delle risorse, l'amministrazione ha indicato sia gli obiettivi sia le risorse da impiegare (indicate in unità-lavoro) da parte dei dirigenti preposti ai cennati centri di responsabilità di livelli dirigenziale generale, demandando a questi ultimi, nei limiti della rispettiva area di competenza, la cura dell'attuazione degli obiettivi e dei programmi, da parte degli uffici da loro diretti, assegnando gli obiettivi di pertinenza.

Il nucleo della *direttiva* è costituito dal *documento programmatico* che è rivolto:

- alla revisione ed all'adeguamento della struttura organizzativa;
- alla semplificazione delle procedure;
- alla programmazione e pianificazione dell'attività ed ai controlli di gestione;
- all'informatizzazione.

Già in altra sede², si è avuto modo di sottolineare come spesso le direttive costituiscano mere *mozioni d'intenti*, ma il dato più significativo della *direttiva 1997* va rinvenuto nell'indicazione di centri di responsabilità corrispondenti al vecchio disegno organizzativo, ancora non in linea con quello indicato dal d.P.R. 18.4.1994, n. 302 e non più procrastinabile.

Di particolare interesse è la previsione di una verifica periodica dell'organizzazione, che dovrebbe svolgersi a cadenza triennale e che verrebbe effettuata da una conferenza dei dirigenti generali, "al fine di accertarne la funzionalità e l'efficienza"³.

Altrettanto significativa è la previsione dell'informativa, in ordine all'esito della verifica, nei confronti delle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Nel lasso di tempo tra la direttiva per il 1997 e quella per il 1998 è intervenuta una direttiva del 24 luglio 1997, intesa ad armonizzare i centri di responsabilità, a suo tempo indicati, con la struttura disegnata dalla riforma⁴, coincidenti con gli effettivi vertici della gestione amministrativa, e confermati dalla *direttiva 1998*.

Conseguentemente assumono ben altro significato gli stessi *Piani settoriali*, riferiti alle direzioni o servizi generali, per i quali è prevista un'intesa con il servizio di controllo interno; soluzione che merita di essere sottolineata in termini positivi.

Nell'ambito della stessa direttiva, l'amministrazione giunge a sottolineare come solo una parte dei suoi prodotti si presti ad una misurazione *quantitativa*, laddove quelle attività che sono considerate "*a progetto*" od "*a commessa*" sono suscettibili solo di una valutazione ed un apprezzamento *complessivo* dei risultati.

Il sistema *ore/uomo* viene ritenuto ancora idoneo a determinare la ripartizione delle risorse umane assegnate alle strutture, tenendo presente un indicatore convenzionale di 1.800 ore/annue/uomo, che vanno proporzionalmente ridotte per i casi di *part-time*.

Nell'ambito del "piano programmatico 1998", assumono priorità gli adempimenti

- D.G. del Personale e degli AA.GG.

² Indagine intersettoriale sullo stato di attuazione del d.lgs. 29/93, la cui relazione è stata approvata nella seduta della Sezione del controllo del 20 maggio 1997, nonchè il recente referto, dedicato specificatamente alle direttive emanate dalle amministrazioni, approvato dalle Sezioni Riunite nella seduta dell'8 aprile c.a.

³ Prevista dall'art. 9 del d.P.R. 302 del 1994.

⁴ Recata dal più volte ricordato d.P.R. 18.4.1994, n. 302.

connessi con la verifica concreta delle attribuzioni alle nuove direzioni e servizi generali.

Nella fase di transizione è stata sottolineata la necessità di assicurare la continuità nell'ambito dei negoziati internazionali che hanno assunto, nell'ottica della internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati (segnatamente in ambito W.T.O.) sempre maggiore rilevanza.

In sintesi, può dirsi che la *direttiva 1998* si propone quale mezzo di riflessione sulle problematiche operative e funzionali e non trascurava di esplorare campi che attengono alle metodologie operative, collegandosi a tre finalità:

- cambiamento dei processi lavorativi, in un'ottica di semplificazione dei procedimenti;
- miglioramento dell'azione amministrativa, nell'ottica di un'ottimale allocazione delle risorse che tenga conto dei carichi di lavoro, nel quadro del rapporto costi-benefici;
- orientamento delle priorità operative verso attività più rappresentative e collegate alla missione dell'amministrazione, con particolare riguardo all'internazionalizzazione delle imprese, tralasciando, dunque, operazioni di scarso rilievo e fonte di arretrato e forte contenzioso.

Accanto alle predette priorità viene sottolineata l'importanza dei servizi strumentali alle attività strategiche.

Il concetto espresso dal ministro nella direttiva, è quello della rilevanza complessiva della struttura e della conseguente necessaria ricerca delle sinergie da parte di tutte le componenti del ministero che sono chiamate a migliorare la qualità dei servizi ed a massimizzare il rendimento, in un'ottica costruttiva di contemperamento degli interessi rappresentati.

Nel caso della *direttiva 1998*, può effettivamente dirsi che l'impegno del ministro nel realizzare la sua funzione di indirizzo-politico assuma connotazioni positive.

L'azione programmatica e regolata per il commercio estero non si risolve nella *direttiva*, ma trova un ulteriore momento di esplicazione nelle *linee direttrici dell'attività promozionale pubblica* dirette all'I.C.E. che costituiscono anche *atto di indirizzo e di orientamento dell'attività promozionale svolta all'estero dagli enti pubblici*.

Tali linee direttrici, che tengono presente il complesso scenario geoeconomico mondiale, propongono due piani di coordinamento: a livello strategico ed a livello operativo.

Nella prima ottica, viene individuata l'integrazione delle varie componenti che costituiscono l'immagine italiana (qualità, design, flessibilità, sotto il profilo commerciale, e gusto, tradizione, arte turismo ed enogastronomia, sotto quello dell'immagine), integrazione che culmina con un *evento-immagine* di particolare rilievo quale opzione da favorire, mentre, nella seconda viene data la massima importanza al contributo ed alle esigenze che provengono da imprese, regioni ed altri soggetti interessati all'attività di promozione, al fine della predisposizione del *programma triennale*.

Ciò che rileva, in tale contesto, è l'indicazione di priorità che dovrebbero permettere l'ottimale allocazione delle risorse disponibili.

2. Analisi finanziaria.

2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche.

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, mostra per l'esercizio 1997 un andamento positivo dei residui nella Cat. II^a, in quanto gli 882 milioni di residui di stanziamento all'1.1.1996, risultano azzerati, ed i residui totali al 31.12. ammontano a 2,5 miliardi rispetto a 2,24 miliardi del 1996.

Nel complesso, la massa spendibile per il 1997 è stata di poco inferiore a quella del 1996 (38,1 miliardi rispetto a 39,46 miliardi), a causa di una netta diminuzione degli stanziamenti definitivi (dai 37,7 miliardi del 1996 ai 35,8 miliardi del 1997)⁵.

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile, si assesta infatti per il 1997 all'89,30% rispetto all'88,24% rilevato nel 1996.

Si conferma la scarsa consistenza della Cat. IV[^], concernente l'acquisto di beni e servizi la quale peraltro mostra un ulteriore peggioramento nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile:

(in milioni)		
Categoria IV [^]	1997	1996
massa spendibile	2.863	2.629
pagamenti totali	829	1.028
% pagamenti su massa spendibile	28,93%	39,10%

Di rilievo è invece la categoria V[^] che attiene ai trasferimenti i quali avvengono essenzialmente nei confronti dell'I.C.E., nell'ambito del Titolo I°:

(in milioni)		
Categoria V [^]	1997	1996
massa spendibile	329.900	334.600
pagamenti totali	213.900	283.500
% pagamenti su massa spendibile	64,83%	84,73%

per la quale si nota come la procedura di trasferimento, nonostante l'istituto, sia uscito dalla amministrazione straordinaria, nella quale si trovava nel 1996, si sia ulteriormente rallentata.

L'amministrazione, in relazione alle osservazioni della Corte sull'esercizio 1996, ha sottolineato come ciò dipenda dall'esigenza di disporre due diverse *tranches* di trasferimenti (in gennaio ed in maggio) a causa dell'esercizio provvisorio dell'I.C.E. Va notato come il fenomeno tenda a ripetersi con una percentuale in decremento del 20%.

Analogo fenomeno si registra per la Cat.XII[^] che, nell'ambito del Titolo II°, attiene anch'essa ai trasferimenti:

(in milioni)		
Categoria XII [^]	1997	1996
massa spendibile	55.500	59.000
pagamenti totali	12.300	600
% pagamenti su massa spendibile	22,18%	1,02%
residui totali	34.000	45.000

che, peraltro, ha mostrato un forte recupero rispetto al 1996, interrompendo, dunque, l'effetto di *trascinamento* dagli esercizi precedenti che rifletteva la sostanziale inattività della categoria, sotto il profilo della spesa, e ripristinando dunque un circuito dinamico.

Tale constatazione si ripercuote, come per il precedente esercizio sull'intero Titolo II° per la rilevanza della Cat. XII[^], mentre è migliorato l'andamento delle categorie concernenti le

⁵ L'incremento verificato nel 1996 era dovuto agli adempimenti cui è tenuta l'amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P. Il rapporto '97-'96 risulta dunque omogeneo.

operazioni finanziarie (XIII[^], XIV[^], XV[^]), le quali costituiscono una parte consistente del bilancio (escluse le poste relative ai trasferimenti) dell'amministrazione.

Al riguardo, va detto che la situazione è molto diversa da quella dell'esercizio precedente; sia per l'azzeramento degli stanziamenti definitivi, con l'identificazione della massa spendibile con i residui totali all'1.1.97, sia per i pagamenti che hanno esaurito completamente le disponibilità di bilancio.

(in milioni)		
Categorie XIII [^] -XIV [^] -XV [^]	1997	1996
massa spendibile	18.000	18.000
pagamenti totali	18.000	0
% pagamenti su massa spendibile	100%	0%
residui totali	0	18.000
economie	0	0

Contrariamente, dunque, a quanto si verificava da diversi esercizi, si registra un *trend* estremamente positivo con i correlati riflessi sul circuito economico dell'area di destinazione dei contributi e finanziamenti.

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

L'analisi per funzioni-obiettivo aveva già raggiunto, nei precedenti esercizi, per l'amministrazione del commercio estero, un grado di notevole affidabilità tale da consentire una lettura più significativa dei dati di consuntivo.

Si è dunque mantenuto l'impianto preesistente, affinando il riferimento delle funzioni di secondo e terzo livello alle macrofunzioni, tenendo conto anche dei mutamenti intervenuti per i centri di responsabilità che si atteggiano secondo la nuova struttura dell'amministrazione - sulla quale ci si soffermerà nella parte dedicata all'analisi dell'organizzazione - attualmente suddivisa, secondo quanto prevede la riforma disegnata dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, in due direzioni generali (per la *politica commerciale e la gestione del regime degli scambi* e per la *promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*) e in due servizi (per la *gestione delle risorse e le relazioni con il pubblico* e per gli *studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche*) strutture che si correlano chiaramente con le funzioni-obiettivo.

Di rilievo, rispetto all'esercizio precedente, è l'inserzione della funzione di secondo livello *gestione attività informatica* nella macrofunzione *indirizzo politico-amministrativo*, e la fusione della funzione *programmazione, indirizzo e coordinamento*, (presente, in precedenza, al secondo livello della macro-funzione *indirizzo politico-amministrativo*) con la funzione di primo livello *politica commerciale*, accentuandosi, dunque le connotazioni dell'amministrazione la quale, in coerenza con le modifiche apportate dalle leggi nn. 59 e 127 del 1997 e con i decreti legislativi di attuazione, assume sempre più un ruolo di indirizzo e di coordinamento.

In effetti, viene ad evidenziarsi, anche attraverso le funzioni-obiettivo di primo livello, come, da un lato, sussista la cennata funzione di indirizzo e coordinamento della politica commerciale e, dall'altro, la diretta attuazione ed il coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione.

Dall'analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, per funzioni-obiettivo, per la funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, rispetto al 1996, ad una maggiore disponibilità complessiva (6.900 milioni rispetto a 6.600 milioni di massa spendibile), alla stessa stregua di quanto rilevato per l'esercizio 1996, non corrisponde un'adequata dinamica di spesa, in quanto, mentre i residui all'1.1.1997 ammontavano a 583

milioni, i residui totali (propri e di stanziamento) raggiungono 725 milioni (nel 1996 erano 861 milioni).

Per l'esercizio 1997, in considerazione dell'analogo livello delle economie, rispetto al 1996 (422 milioni rispetto a 448 milioni) va comunque considerato un miglioramento della capacità di spesa.

Nella nuova configurazione, peraltro corrispondente alla nuova struttura dell'amministrazione, alla funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, afferisce, quale centro di responsabilità, oltre al Gabinetto del ministro il nuovo servizio *studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche*, supporto determinante alla funzione programmatoria che, per l'amministrazione assume particolare rilevanza.

Il bilancio del ministero ha subito una diminuzione complessiva non irrilevante, in termini di stanziamenti definitivi.

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO esercizio 1996	Stanziamenti definitivi	FUNZIONI OBIETTIVO esercizio 1997	Stanziamenti definitivi
1 Indirizzo politico-amministrativo	6.304	1 Indirizzo politico-amministrativo	6.312
2 Politica commerciale	12.777	2 Programmazione, indirizzo e coordinamento politica commerciale	11.266
3 Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	321.268	3 Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	295.586
4 Servizi generali	16.257	4 Servizi generali	20.614
TOTALE	356.606	TOTALE	333.777

In primo luogo, quale considerazione generale, va detto che il livello degli impegni per tutte le funzioni-obiettivo risulta elevato, attestandosi al 96,29% medio; gli impegni sono, infatti di 322.453 milioni su 334.861 di massa impegnabile (composta da 333.777 milioni di stanziamenti definitivi e 1.084 di residui di stanziamento all'1.1.97).

La massa spendibile è di 449.834 milioni, composta da 333.777 milioni di stanziamenti definitivi e da 116.057 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

Analizzando, per tutta l'amministrazione, l'andamento dei pagamenti, il primo dato che emerge è quello relativo al rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, che appare molto basso: 62,59% (281.551 milioni su 449.834) e tale rimane anche tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa: 71,75% (281.551 milioni su 392.414).

In effetti, per quanto le limitazioni ai pagamenti, che si manifestano proprio attraverso le autorizzazioni di cassa, abbiano inciso, in misura rilevante sulla reale possibilità per l'amministrazione di procedere alle effettive erogazioni, (il livello delle autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile è pari all'87,24%), la capacità di spesa rimane insoddisfacente.

Per quel che attiene all'andamento dei residui, sempre in termini complessivi, sussiste un incremento del 33,92% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 116.057 milioni dell'1.1.97 ai 155.428 del 31.12.97, mentre l'incremento dei residui da competenza è del 10,77% (128.553 milioni rispetto a 116.057).

Lo smaltimento residui è del 67,09%, in quanto i pagamenti sui residui sono di 77.870 milioni su 116.057. Anche tale rapporto, come quello, sopra evidenziato, tra pagamenti e massa spendibile (e quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa) permette di registrare una

dinamica di spesa non ottimale che l'analisi disaggregata delle singole funzioni-obiettivo mette ulteriormente in rilievo.

Per quel che attiene alla funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, va tenuto presente, nell'analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, per funzioni-obiettivo, che, come si accennava in precedenza, in essa è ricompresa la *gestione informatica* e, con la conseguente rimodulazione delle imputazioni da consuntivo, anche se i livelli finanziari sono contenuti, la comparazione fra gli esercizi 1997 e 1996 non avviene su base totalmente omogenea.

Il livello degli impegni il quale, come già si è detto, è elevato per tutte le funzioni-obiettivo, per questa funzione è il più basso in assoluto (95,21%),

La massa spendibile è di 6.895 milioni, composta da 6.312 milioni di stanziamenti definitivi e da 583 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

L'andamento dei pagamenti mostra il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 83,36% (5.748 milioni su 6.895) più elevato rispetto alla media complessiva di oltre il 20%, che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'85,21% (5.748 milioni su 6.745).

L'andamento dei residui, indica un incremento del 24,36% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 583 milioni dell'1.1.97 ai 725 del 31.12.97, mentre i residui da competenza diminuiscono del 14,40% (499 milioni rispetto a 583), offrendo un dato positivo.

Lo smaltimento residui è invece molto limitato e raggiunge solo il 41,85% (i pagamenti sui residui sono di 244 milioni su 583).

La collocazione in questa funzione, al secondo livello, della *gestione informatica* può spiegare una certa rigidità di spesa dovuta, in particolare agli *investimenti*.

Come si è detto in precedenza, nella funzione *programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale* sono stati sottolineati gli aspetti relativi all'indirizzo ed al coordinamento, e, dunque, la medesima mostra l'accentuazione del ruolo propulsivo dell'amministrazione nel campo della politica commerciale.

La medesima dunque, mantiene la caratteristica, pur non essendo la più rilevante tra le funzioni-obiettivo in termini finanziari, di aggregato significativo nell'ottica *istituzionale* di espressione della dinamica di spesa.

In tale contesto, va rilevato il livello degli impegni più elevato di tutta l'amministrazione (96,88%),

La massa spendibile è di 12.550 milioni, composta da 11.265 milioni di stanziamenti definitivi e da 1.285 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

L'andamento dei pagamenti mostra un elevato rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 82,54% (10.359 milioni su 12.550) anch'esso più elevato, rispetto alla media complessiva (di circa il 20%), che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'84,33% (10.359 milioni su 12.283).

L'andamento dei residui, indica un incremento del 29,41% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 1.285 milioni dell'1.1.97 ai 1.663 del 31.12.97, mentre i residui da competenza diminuiscono del 35% (835 milioni rispetto a 1.285).

Lo smaltimento residui è estremamente ridotto: 22,49% (i pagamenti sui residui sono di 289 milioni su 1.285).

La funzione-obiettivo più importante, per il peso che essa ha sull'intero bilancio dell'amministrazione (295.586 milioni su 333.777 complessivi di stanziamenti definitivi, pari all'88,56%) è *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione*, in pratica, il nocciolo duro del commercio estero, alla quale attengono sia i trasferimenti nei confronti dell'*Istituto per il Commercio Estero*, sia l'attività di

contribuzione e finanziamento agevolato, che l'amministrazione rivolge nei confronti di enti, associazioni, consorzi all'export.

Appare evidente, dunque, come l'andamento di questa funzione condizioni quello di tutta l'amministrazione.

Se poco significativo appare il livello degli impegni, che raggiunge il 96,26%, pressochè corrispondente alla media complessiva, la massa spendibile, di per sè rilevante (408.056 milioni rispetto ai 449.834 di tutta l'amministrazione) indica il grande peso dei residui iniziali (propri e di stanziamento), che raggiunge 112.470 milioni i quali corrispondono ad oltre un terzo degli stanziamenti definitivi (295.586 milioni) e ad un quarto della massa spendibile.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è molto basso: 60,81% (248.153 milioni su 408.156) anche se si eleva sensibilmente (al 70,59%) se si tiene presente il parametro delle autorizzazioni di cassa (248.153 milioni su 351.563), indicando quindi che su tale funzione la limitazione delle autorizzazioni di cassa ha prodotto i suoi effetti più rilevanti. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e la massa spendibile è dell'86,16%.

L'andamento dei residui, indica un incremento del 32,16% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 112.470 milioni dell'1.1.97 ai 148.641 del 31.12.97, incremento presente, sia pure nella misura più ridotta del 10% (123.660 milioni rispetto a 112.470) anche nel rapporto con i residui totali da competenza.

Lo smaltimento residui è notevolmente superiore alla funzione precedente: 68,12% (i pagamenti sui residui sono di 76.615 milioni su 112.470).

Viene dunque confermato il miglioramento l'andamento delle categorie concernenti le operazioni finanziarie (XIII^a, XIV^a, XV^a), le quali costituiscono una parte consistente del bilancio (escluse le poste relative ai trasferimenti) dell'amministrazione.

La quarta funzione-obiettivo concerne i *servizi generali*, il cui livello di impegni è molto elevato (96,75%) e la cui massa spendibile è di 22.333 milioni, composta in massima parte dagli stanziamenti definitivi (20.614 milioni) e da 1.719 milioni di residui iniziali.

L'andamento dei pagamenti mostra un rapporto non elevato tra pagamenti totali e massa spendibile: 77,43% (17.292 milioni su 22.333) anch'esso più elevato, rispetto alla media complessiva (di circa il 20%), che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'79,24% (17.292 milioni su 21.822).

L'andamento dei residui, indica un relevantissimo incremento, del 155,85%, dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 1.719 milioni dell'1.1.97 ai 4.398 del 31.12.97, in gran parte addebitabile ai residui da competenza i quali aumentano del 107% (3.559 milioni rispetto a 1.719).

In tale quadro, appare più accettabile il livello di smaltimento residui: 42% (i pagamenti sui residui sono di 721 milioni su 1.719).

2.2.1 Analisi per centri di responsabilità.

Nell'esame della formazione ed utilizzo della *massa impegnabile* e della *massa spendibile* per centri di responsabilità, le precedenti considerazioni trovano conferma, in particolare, per la direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, alla quale corrisponde gran parte della macro-funzione *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese*.

La massa spendibile è infatti quasi coincidente con quella di detta funzione (408.900 milioni rispetto a 408.056) e tutti gli altri indicatori trovano corrispondenza (ad esempio i residui iniziali: 112.815 milioni rapportati a 112.470).

Sia pure con minore evidenza, analogo discorso va fatto tra il servizio gestione delle risorse e relazioni con il pubblico e la funzione *servizi generali*.

In questo caso, infatti, la massa spendibile è di 20.557 milioni per il servizio e di 22.333 per la funzione, mentre i residui totali di competenza sono, rispettivamente, 3.504 milioni e 3.559 ed i residui propri da competenza 3.308 milioni e 3.362.

La sovrapposibilità tra centro di responsabilità e funzione viene ad accentuarsi nella formazione dei residui propri da competenza, dove la forbice di scostamento è molto ristretta e quindi permette di riferire al primo la dinamica di spesa precedentemente evidenziata.

Sostanzialmente, l'analisi per centri di responsabilità se, da un lato, non aggiunge molto a quella per funzioni-obiettivo, dall'altro permettere di valutare positivamente, al di là dell'andamento finanziario che non appare ottimale e mostra quindi di non aver superato i problemi emersi nei passati esercizi, l'attuale struttura che sembra modulata in termini più funzionali di quella precedente.

2.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata.

Dall'analisi derivante dall'incrocio tra *funzioni-obiettivo* di I° e II° livello e le categorie economiche della classificazione semplificata per *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, la prima conferma che si trae è quella derivante dalla sostanziale concentrazione del bilancio dell'amministrazione sulla spesa per *intervento*, che vede collocati ben 280.677 milioni sui 333.777 complessivi di stanziamenti definitivi.

A sua volta tale spesa è concentrata nella funzione *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese* alla quale sono imputati 280.527 milioni (solo 150 milioni sono imputati alla funzione *servizi generali*).

L'ulteriore disaggregazione al secondo livello di funzione permette di verificare come tale spesa sia gestita su tre poli funzionali: *sostegno, coordinamento e vigilanza strutture di promozione commerciale* che assorbe 180.027 milioni, (relativo all'I.C.E., alle camere di commercio italiane all'estero ed ai consorzi all'export), *sostegno ad iniziative di promozione e internazionalizzazione* per 40.500 milioni (relativa ad associazioni enti ed istituti, non ricompresi nei precedenti, ed ai progetti di insediamento), e *promozione degli scambi tramite I.C.E.* per 60.000 milioni.

La spesa per investimento è molto ridotta, totalizzando, come stanziamenti definitivi, 10.854 milioni per l'intera amministrazione, suddivisa in 10.560 per la funzione *attuazione e coordinamento per la politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese* e 294 per le risorse informatiche dei *servizi generali*.

Va sottolineato, al riguardo, come i residui al 31.12.97 per la spesa d'investimento siano piuttosto elevati, attestandosi a 34.434 milioni, ripartiti in 33.928 per la funzione di secondo livello *sostegno ad iniziative di promozione ed internazionalizzazione* ed in 505 per la cennata funzione di secondo livello *risorse informatiche*.

Viene dunque confermato come la spesa per investimento, nonostante la sua relativa esiguità, trovi grosse difficoltà nella procedura di erogazione.

In termini generali, l'analisi finanziaria ha confermato la difficoltà di gestire efficacemente le risorse finanziarie a disposizione, evidenziata nei precedenti esercizi, difficoltà cui anche il nuovo assetto organizzativo non appare in grado, perlomeno in questa prima fase di effettiva gestione, di porre rimedio attraverso un'efficace programmazione della spesa, in particolare in materia di finanziamenti e contributi nei confronti di soggetti terzi, la quale risente anche in gran parte della trasformazione dell'I.C.E. e della prospettiva di una diversa articolazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione.

3. Analisi dell'organizzazione.

Dopo il varo, con il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, del regolamento con il quale sono stati formalmente individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del ministero e le relative attribuzioni, con il successivo d.m. 6 maggio 1997, la riforma è stata resa operativa, con l'attivazione della nuova struttura⁶.

La normativa vigente⁷, prevede, infatti, 4 Uffici corrispondenti a Direzioni Generali:

DIREZIONE GEN.LE PROMOZIONE SCAMBI E INTERNAZIONALIZZ. IMPRESE	DIREZIONE GEN.LE POLITICA COMMERCIALE E GESTIONE REGIME SCAMBI	SERVIZIO STUDI, RICERCA E DOCUMENTAZIONE ED ANALISI STATISTICHE	SERVIZIO GESTIONE RISORSE E RELAZIONI CON IL PUBBLICO
Definizione della politica commerciale italiana in materia di promozione delle esportazioni e degli scambi in genere, di organizzazione internazionale delle imprese italiane, di promozione degli investimenti esteri in Italia	Politica commerciale con l'estero e disciplina delle importazioni ed esportazioni di beni e servizi	Classificazione, elaborazione e studio della documentazione e delle informazioni utili allo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero, anche attraverso collegamenti in formatici ad altre banche-dati.	Tutta l'attività inerente alla gestione delle risorse, esercitando le attribuzioni in materia di gestione del personale e dei servizi generali del Ministero. Relazioni con il pubblico

L'organizzazione prefigurata dalla riforma, per quanto snella ed apparentemente in grado di caratterizzare nettamente la funzione di impulso e di informazione nei confronti delle imprese, nella prima esperienza applicativa realizzata nel 1997, ha mostrato problematiche di rilievo.

La stessa *direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 1998* dà atto delle molteplici difficoltà dovute a profili logistici e di riallocazione del personale e della sua riqualificazione sulla base delle mutate competenze e della sua diversa distribuzione nelle nuove direzioni generali e nei nuovi servizi generali. Problemi acuiti dall'impossibilità di avere una soluzione di continuità nella normale gestione ed erogazione di servizi.

In tale contesto, va segnalato il "servizio gestione e relazioni con il pubblico", al quale è affidata la cura della *fase di transizione dal vecchio al nuovo regime*, e presso il quale viene infatti concentrata la gestione contabile e finanziaria per le spese di funzionamento relative al

⁶ Che era distribuita su cinque direzioni generali:

DIREZIONE GEN.LE ACCORDI COMMERCIALI	DIREZIONE GEN.LE DELLE VALUTE	DIREZIONE GEN.LE PER LO SVILUPPO DEGLI SCAMBI	DIREZIONE GEN.LE IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI	DIREZIONE GEN.LE A.A.G.G. PERSONALE
Elaborazione delle linee di politica commerciale. Negoziati in materia commerciale, economica e di collaborazione economica e tecnica, a livello sia multilaterale sia bilaterale, con le problematiche applicative connesse	Problematiche a carattere generale e particolare-connesse con i pagamenti all'Estero e con altri movimenti valutari, compresi quelli a carattere finanziario. Attività regolativa valutaria. Attività internazionale in materia Problematiche attinenti all'assicurazione ed al finanziamento dei crediti all'Esportazione.	Studio prospettive dei mercati esteri. Attività promozionale. Rapporti con ICE Programmazione in materia. Raccolta dati. Strutturazione della rete. Finanziamento agevolato alle imprese - L.394/81. Concessione contributi, concorsi e finanziamenti, ai fini promozionali.	Studio settori produttivi nell'ottica della concorrenza internazionale e dell'integrazione europea. Importazioni ed Esportazioni. (anche temporanee).	Affari a carattere generale. Studi. Gestione del Personale. Conferimenti borse di studio di pratica commerciale all'Estero. Centri Elettronico e Statistico. Attività di coordinamento ai fini della formazione del Bilancio preventivo. Attività connessa all'Amministrazione Straordinaria dell'ICE

⁷ Il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102.

personale ed a quelle connesse con l'operatività del ministero, ivi compreso l'accentramento dell'assunzione degli impegni di spesa sui relativi capitoli assegnati alle singole unità previsionali di base.

Sembra dunque che, rispetto al disegno strutturale preesistente, (la direzione generale affari generali e personale) non si assista ad un ridimensionamento delle funzioni inteso a marcare le caratteristiche di supporto (proprie dei *servizi*) ma semmai ad un incremento della rilevanza di detto comparto, e, certamente, tale profilo - che potrebbe apparire in controtendenza rispetto alla generale diminuzione, nel sistema complessivo dell'amministrazione pubblica, della rilevanza delle direzioni generali degli affari generali e del personale, e ciò proprio nella logica dei *centri di responsabilità* - trova fondamento nella particolare fase di ristrutturazione che sta vivendo l'amministrazione e che vede nel cennato servizio il vero fulcro delle operazioni connesse e, dunque, per quel che attiene agli aspetti organizzativi, il naturale punto di riferimento del momento di indirizzo *politico-amministrativo*.

In tale contesto, il *servizio* soffre di una limitazione delle risorse impiegabili proprio in una fase evolutiva del sistema amministrativo pubblico che indica, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. n. 29 del 1993, quale elemento determinante per un'ottimale gestione delle risorse pubbliche, la stretta connessione fra le stesse (sia inerenti alle risorse umane che a quelle materiali) e chi deve utilizzarle, mediante l'adozione di procedure adeguate, per il perseguimento dei fini istituzionali ed, in ultima istanza, la resa del servizio per l'utente finale.

Di natura eminentemente tecnica sono i compiti cui sono chiamate, in termini aggregati rispetto al passato (riassumendosi in esse anche competenze delle preesistenti), le direzioni generali per la *politica commerciale e la gestione degli scambi* e per la *promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*.

Per quanto attiene alla prima, stante la limitata area di regolamentazione del regime degli scambi, tale materia va considerata in connessione con la politica commerciale italiana nelle sedi internazionali, sottolineandosi, dunque, una funzione di assistenza agli interessi del mondo produttivo, degli operatori del commercio estero e dei consumatori, con particolare riguardo ai mezzi di tutela (es.: *antidumping*).

L'attività di partecipazione agli incontri internazionali (in ambito U.E., W.T.O., G7, OCSE, etc.) e quella legata ai lavori dell'O.M.C.-Organizzazione Mondiale del Commercio, costituiscono la continuazione delle indicazioni contenute nella *Direttiva '97*.

L'altra direzione generale è impegnata negli interventi, discendenti dall'applicazione delle leggi nn. 59 e 127 1997, in materia di internazionalizzazione delle imprese. E' infatti sempre più marcato il compito di coordinamento, in materia di promozione, delle iniziative che verranno intraprese anche da regioni, associazioni e categorie.

Ma è chiamata anche a realizzare una notevole semplificazione delle procedure dirette alla concessione dei contributi, rivedendo, in particolare, le modalità in materia per i *Consorti Export*, secondo quanto previsto dalla legge n. 83 del 1989.

Un aspetto degno di attenzione è quello dei rapporti con l'I.C.E., nei cui confronti l'amministrazione è chiamata ad evitare interventi di natura gestionale, rafforzando l'attività di *policy* e programmazione.

La riforma dell'amministrazione ha assegnato un ruolo ben definito al settore degli *studi e ricerche* il quale, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'amministrazione, istituzionalizza una funzione di sovente assicurata con apporti dall'esterno (generalmente sotto forma di commesse od incarichi di studio a singoli esperti).

Il problema più evidente, per questo settore, è rappresentato dal rischio tangibile di sovrapporre la propria alla banca-dati dell'I.C.E. Inoltre, poichè già esiste una struttura all'interno dell'amministrazione (*l'Osservatorio*), tale cautela va innanzitutto orientata nei

confronti di questa.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 Fondo di rotazione per i finanziamenti agevolati.

Uno degli aspetti di maggiore rilevanza, nell'attività del ministero, è l'incentivazione di programmi di insediamento commerciale *durevole* in paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, che viene disciplinata dalla legge n. 394 del 29 luglio 1981.

Lo strumento operativo è costituito da un fondo di rotazione, istituito presso il Mediocredito centrale, amministrato da un comitato istituito presso il Ministero del commercio con l'estero e destinato alla concessione di finanziamenti agevolati alle imprese esportatrici, in relazione a programmi di *penetrazione commerciale* in paesi non comunitari.

Su tale fondo gravano anche i finanziamenti previsti dall'art. 2 della legge n. 304 del 1990, destinati a permettere alle ditte di partecipare a gare internazionali.

La Corte ha esaminato nel corso del passato esercizio il rendiconto 1996 del fondo, rilevando come sia in via di espansione l'utilizzazione delle disponibilità del medesimo che è passata dal 14,50% delle disponibilità iniziali al 16,14% del 1996 (le cui disponibilità ammontavano a 511 miliardi).

Di una certa rilevanza sono le situazioni che presentano insolvenze nel pagamento di rate di pre-ammortamento, ammortamento, interessi di mora od altre poste, e che costituiscono materia di pre-contenzioso, nonché quelle di vero e proprio contenzioso che riguardano le imprese che, in seguito a fallimenti o gravi difficoltà finanziarie non sono state in grado di far fronte ai pagamenti e sono incorse in azioni giudiziarie da parte del Mediocredito.

La Corte ha operato le rilevazioni in merito al pre-contenzioso ed al contenzioso relativo agli anni 1994-1997:

OPERAZIONI DI INSOLUTO E PRE-CONTENZIOSO

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni passate in contenzioso	Operazioni tornate in <i>bonis</i>	TOTALE operazioni in corso
1994	18	27	12	15	18
1995	18	34	-	44	8
1996	8	36	-	36	8
1997	8	42	5	39	6

Dai dati indicati emerge che le operazioni nuove in insoluto sono in lieve aumento, mentre il totale delle operazioni è in progressiva diminuzione in quanto alcune delle operazioni sono tornate *in bonis*.

OPERAZIONI DI CONTENZIOSO

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni estinte	Operazioni tornate in <i>bonis</i>	TOTALE operazioni in corso
1994	48	12	6	-	54
1995	54	7	2	-	59
1996	59	5	1	-	63
1997	63	5	4	1	63

Per quanto concerne invece il contenzioso, non si ha una reale variazione; in effetti le situazioni conflittuali attenevano soprattutto al primo periodo di applicazione della normativa e, dunque, gran parte delle operazioni ancora in corso riguardano il periodo 1988-1990.

Tenendo conto che la massa globale dei finanziamenti concessi dal 1982 al 1997 è di circa 1.100, appare piuttosto basso il livello del contenzioso che concerne complessivamente 63 casi e si pone dunque al 6,2% delle operazioni complessive.

La Corte si è soffermata anche nella passata relazione sulla figura del *comitato* che costituisce l'organo di amministrazione del fondo rotativo, ravvisando in proposito l'esigenza di snellire le procedure, al fine di rispondere alle esigenze concrete delle imprese.

In tempi recenti, infatti, è stato eliminato l'arretrato e sono state accelerate le procedure (si è passati da 18/20 mesi necessari per la trattazione delle istanze di finanziamento agli attuali 3 mesi), permettendo dunque l'osservanza della circolare del 19.12.1992, emanata ai sensi della legge n. 241 del 1990, che ha riguardato sia i finanziamenti agevolati per i programmi di penetrazione commerciale, di cui alla legge n. 394 del 1981, sia quelli relativi alle spese per la partecipazione alle gare internazionali, previsti dalla legge n. 304 del 1990.

Il risultato del miglioramento delle procedure è dato da un aumento di circa il 30% delle richieste di finanziamento, ed è dimostrato anche dal migliore andamento delle categorie economiche attinenti alle operazioni finanziarie, di cui si è detto nella parte dedicata all'analisi in materia.

Le misure di razionalizzazione e di accelerazione dei tempi sono in via di ulteriore aggiornamento, ed, al riguardo, si cita sia la circolare del 23 aprile 1998, n. S/507144, con la quale è stata aggiornata la modulistica, sia il nuovo regolamento di applicazione della normativa, la cui emanazione sta subendo alcuni ritardi, rispetto al termine previsto del 31 dicembre 1997, in quanto l'amministrazione sta rivedendo l'intero sistema di gestione degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, nel quadro dell'attuazione delle legge n. 59 del 1997.

In termini riepilogativi, è interessante disporre del quadro complessivo delle trattazioni del comitato nel periodo 1994-1997:

Anni	Riunioni	Istanze accolte L.394/81	Istanze non accolte L.394/81	Istanze accolte L.304/90	Istanze non accolte L.304/90	Consolidamenti L.394/81	Consuntivi L.304/90	TOTALE pratiche esaminate
1994	9	84	1	44	-	63	1	193
1995	9	95	29	26	10	67	11	238
1996	10	96	9	28	2	49	5	189
1997	8	112	14	27	4	74	40	271

4.2 Osservatorio economico.

Un organo di particolare importanza nell'amministrazione è l'*osservatorio economico*, previsto dall'art. 6 della legge 20 ottobre 1990, n. 304.

Gli scopi della norma cennata erano, da un lato, di dotare non solo l'amministrazione ma, soprattutto gli utenti finali (essenzialmente il mondo degli operatori imprenditoriali attivi nell'import-export), di una banca-dati e di elaborazioni e studi in materia di commercio estero, e, dall'altro, di supportare l'opera del ministro nell'opera di programmazione dell'attività promozionale.

In passato, ed in particolare nella relazione relativa all'esercizio 1995, la Corte aveva espresso alcune perplessità sulla circostanza che, in termini organizzativi l'osservatorio consistesse in un comitato tecnico-scientifico, composto da cinque membri *esperti* e da una

segreteria.

Era dunque stato messo in discussione tutto il sistema dell'osservatorio e formulate alcune considerazioni che qui si richiamano⁸.

Con il decreto interministeriale dell'8 novembre 1996 è stato inserito nella struttura dell'osservatorio un gruppo di *esperti-ricercatori* che si aggiungono al *comitato*.

Si rileva sotto il profilo dell'attività svolta⁹, rispetto al passato, un incremento della medesima, sia da parte del gruppo di esperti sia da parte della segreteria, realizzandosi così in concreto quel compito di supporto *tecnico-statistico* prefigurato dalla norma istitutrice nei confronti sia degli organi dell'amministrazione sia degli *utenti finali*.

4.3 Vigilanza sull'I.C.E.

All'inizio del 1997 è terminata l'amministrazione straordinaria dell'I.C.E.¹⁰ che era stata disposta con il d.l. n. 522 del 1995, convertito nella legge n. 600 del 1995.

Il ministero vigilante ha provveduto al trasferimento dei fondi, in due *tranches* - secondo quanto previsto dalla legge 23.12.1996, n. 662 all'art. 3, comma 214 - la prima delle quali ammontante a 57.933 milioni (di *cassa*), rispetto all'intero ammontare di 180.000 milioni, provvedendo all'impegno della somma residua alla fine del 1997, con l'intento di completare il trasferimento (competenza 1997) all'inizio del corrente esercizio, aspetto questo sul quale ci si è soffermati nell'analisi finanziaria.

Si è, nel contempo, necessariamente impegnato ad approfondire le innovazioni apportate dalla legge di riforma dell'istituto (legge 25 marzo 1997 n.68)¹¹, con particolare riferimento al nuovo statuto del medesimo.

Con tale riforma, al di là degli aspetti strutturali ai quali si è fatto cenno nella passata relazione, alla quale si rinvia, è stato sottolineato il ruolo di collaborazione con gli altri enti

⁸ Le osservazioni concernevano oltre all'*esiguità* della struttura di segreteria, alla quale è preposto un dirigente e che è composta da quattro unità, con l'obbligo di continuare a prestare servizio presso gli uffici di appartenenza:

1. la legittimità della costituzione del comitato tecnico-scientifico, risultando il medesimo in contrasto con la previsione normativa (art. 6 l. 304/90) che prevede la facoltà, per il ministro, di avvalersi, per l'attività dell'osservatorio, della collaborazione di "*docenti e ricercatori universitari, nonché di esperti in commercio estero o in economia internazionale e di istituti di ricerca*".
2. la rinnovabilità annuale della durata in carica dei componenti il comitato tecnico-scientifico, quasi a prefigurare un rapporto a tempo indeterminato.

L'amministrazione, in ordine alla natura del comitato, affermava che la collegialità, corrispondesse più che altro ad un "metodo di lavoro", fermo restando il diretto rapporto degli esperti con il ministro, e per quanto attiene al secondo, ha sottolineato che la scadenza annuale del rapporto pone al riparo da dubbi sulla sua indeterminatezza.

Di fatto, dunque il comitato finirebbe per identificarsi con l'osservatorio, stante la mancanza di una precisa disciplina nella norma istitutiva di quest'ultimo.

⁹ Che si sostanzia, sia per quel che attiene alla segreteria, nella predisposizione di relazioni, appunti, dati statistici, nella formazione della base informativa dell'*osservatorio* e nella pubblicazione del bollettino mensile *scambi con l'estero*, (che ha una tiratura di 1.500 copie e viene diffuso anche all'esterno del ministero) cui si è affiancato il mensile *bilancia commerciale* che, invece, ha una diffusione solo interna e che contiene tavole statistiche elaborate in corrispondenza alla pubblicazione dei dati ISTAT in materia.

Per quel che concerne il gruppo di esperti, l'attività consiste in analisi su *dati statistici sull'interscambio commerciale, rapporto fra ministero e sistema locale delle imprese, interscambio con l'estero dei distretti industriali del sud, ruolo delle regioni meridionali, piccole e medie imprese nel contesto dell'UE*.

¹⁰ L'amministrazione aveva esteso, in tale circostanza, la sua sfera funzionale fino a ricomprendere anche le deliberazioni dell'amministratore straordinario in materia di personale, liti giudiziarie, nonché trattamenti economici del personale dell'istituto.

In tale contesto, si erano determinati due tipi di conseguenze: da un lato, l'inevitabile impatto sulle strutture organizzative del Ministero che ha dovuto far fronte ad un onere imprevisto; dall'altro, la conoscenza di situazioni, altrimenti, lontane dalla portata della stessa Amministrazione. Su entrambe si richiama quanto espresso nella relazione sull'esercizio '96.

¹¹ Si richiama quanto espresso nella relazione sull'esercizio 1996.

interessati alla promozione ed internazionalizzazione delle imprese, del quale costituisce un esempio il rapporto di collaborazione con l'AIMA¹², disciplinato da convenzione e rivolto ad assicurare i controlli sui prodotti ortofrutticoli commercializzati in area UE.

Il ministero, tramite i suoi uffici ed, in particolare la direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, ha curato insieme all'istituto, per il *programma promozionale 1998*, l'individuazione degli obiettivi, parametri e *standard* ai quali commisurare gli esiti delle varie attività di *promotion*.

La verifica ed il controllo sono stati realizzati sia direttamente, con apposite missioni di verifica all'estero in occasione di manifestazioni facenti parte del programma promozionale e attraverso il contatto diretto con le imprese utenti, sia indirettamente, sulla base delle relazioni (circa 500 per esercizio) prodotte dall'istituto a conclusione delle iniziative promozionali, e *via filo*.

Per quanto con il cessare del cosiddetto "commissariamento" dell'istituto sia venuto meno l'obbligo per il medesimo di sottoporre all'amministrazione vigilante tutte le proprie delibere, rimangono soggette all'approvazione del ministero quelle espressamente indicate dalla stessa legge n. 68 del 1997, come le delibere relative ai bilanci dell'istituto nonché concernenti le reti *Italia* ed *Estera*.

Al riguardo, va detto che risultano approvati sia il consuntivo 1996 sia il preventivo 1998, il quale ultimo è stato rielaborato, entro il marzo 1998, al fine di ridurne il disavanzo originario, indicato in circa 11 miliardi.

Sono stati inoltre approvati alcuni provvedimenti concernenti lo spostamento di sedi estere, mentre, per quel che concerne la rete *Italia*, il processo di riorganizzazione è ancora in corso e comporta rilevanti problematiche.

Infine, attengono al campo delle sinergie tra ministero ed istituto, gli *accordi di programma* stipulati dal ministero del commercio estero con le regioni interessate.

Oltre alle sinergie tra ministero ed istituto il quale costituisce il vero e proprio organo tecnico preposto alla realizzazione concreta delle iniziative, in tale contesto sono di rilievo quelle tra l'intervento promozionale nazionale e quello regionale, *al fine di perseguire la massima efficacia della promozione pubblica in favore del sistema produttivo regionale*, tenendo in particolare conto l'internazionalizzazione dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

5. Attività contrattuale.

Nella precedente relazione si era fatto cenno ad alcuni contratti dell'amministrazione, i quali attengono prevalentemente all'informatizzazione del ministero, che costituisce uno dei temi di maggiore importanza, ai fini dell'efficace svolgimento dei compiti istituzionali.

In particolare, va segnalato come per il contratto con il R.T.I. (raggruppamento temporaneo di imprese tra Bull HN Information System e la Informatica e Telecomunicazioni), per la revisione ed il parziale rinnovo del sistema informativo del ministero ed il contratto con la P.R.S. (Planning Ricerche e Studi) per l'acquisizione di un servizio di consulenza durante la realizzazione della revisione del sistema informativo, siano stati necessari integrazioni documentali per il primo e chiarimenti sulle procedure adottate per il secondo.

Inoltre si è reso necessario un atto aggiuntivo al cennato contratto con R.T.I. per adeguamenti al sistema, concernenti in particolare la realizzazione di attività supplementari sui sottosistemi e l'adeguamento della procedura *import-export*, per un importo di circa 170 milioni (entro il limite del quinto del contratto originario).

¹² Che, presumibilmente, proseguirà con l'istituenda AGEA - Agenzia per le erogazioni in agricoltura che ne prenderà il posto.