

CONVEGNO

“Integrazione e globalizzazione: le relazioni economiche internazionali dell’Italia”

Roma, 11.12.1997

INTERVENTO DELLA CGIL - ICE

Uscire dalla fase di ristrutturazione dell’Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) con un Ente efficiente e innovativo, maturando al tempo stesso una piena consapevolezza del ruolo che ad esso viene assegnato dalla nuova legge che ne regola il funzionamento (l. 68/97), chiarendo il quadro delle interrelazioni con Ministeri, Enti e altri organismi che agiscono nel comparto e ottenendo che le risorse, sia umane che finanziarie, siano proporzionate ai fini: sono queste le sfide che i lavoratori dell’ICE si troveranno di fronte nel medio periodo.

La CGIL dell’ICE ha spinto e spinge fortemente verso una modernizzazione dell’Istituto, in linea con gli obiettivi generali posti dal D. L. 29/93. Per fare un solo esempio tra i tanti possibili, abbiamo contribuito attivamente al ridisegno del premio di produttività, rendendolo strumento selettivo di incentivazione e non più semplice incremento salariale. Purtroppo l’Amministrazione dell’Istituto non sempre è stata in grado di percepire l’importanza di una gestione del personale all’altezza delle esigenze non solo del personale stesso ma soprattutto dell’utenza. Così alcune importanti innovazioni, come ad esempio il sistema di fissazione e valutazione del raggiungimento degli obiettivi della rete estera o l’introduzione di percorsi di carriera, vengono attuate contro voglia o sono ancora allo stadio progettuale, a tutto svantaggio della qualità dei servizi erogati.

Si deve peraltro riconoscere che negli ultimi mesi vi è stato un certo dinamismo dell’Istituto su altri fronti, come la collaborazione con le Regioni, la riorganizzazione degli uffici della sede di Roma, il riassetto dei servizi di informazione e il ridisegno della rete estera. La strada che conduce a una piena assunzione di responsabilità nei confronti delle funzioni indicate dalla legge di riforma appare però ancora lunga e accidentata.

Su un piano più generale, non possiamo non avvertire, in tutta la sua portata, l’impatto, in termini di efficienza complessiva e di immagine, della frammentazione degli interventi e dello scarso coordinamento tra gli Enti pubblici e semipubblici che erogano servizi di sostegno all’internazionalizzazione. Su questo terreno, esplorato prima di oggi in tanti altri convegni e tavole rotonde, inclusi quelli organizzati dalla CGIL durante la riforma dell’ICE, sentiamo l’esigenza di un urgente intervento propositivo del sindacato, che superi gli steccati istituzionali e parli un linguaggio nuovo e comune.

I nodi principali attorno ai quali si gioca il futuro del comparto ci sembrano:

- * il riassetto degli Enti che ne fanno parte e dei rapporti tra di essi
- * l’evoluzione della funzione di vigilanza esercitata dal Ministero del commercio estero

- * la cooperazione dell'ICE con le Regioni e gli altri protagonisti pubblici e semipubblici del sostegno all'internazionalizzazione
- * la soluzione della complessa questione degli uffici ICE in Italia e la ridefinizione dei rapporti con l'utenza
- * la stabilizzazione della dotazione di risorse finanziarie e umane assegnate all'ICE
- * la capacità dell'Amministrazione dell'ICE di creare una mobilitazione del personale intorno a obiettivi condivisi, che si accompagni a uno sforzo formativo durevole nel tempo e alla piena valorizzazione delle professionalità esistenti.

Sul merito dei nodi elencati entreremo tra breve. Prima però vorrei dire che, pur nel rispetto dei ruoli, i lavoratori dell'ICE esigono la massima trasparenza dei processi decisionali che porteranno alla ristrutturazione dell'Istituto. Ai nostri vertici chiediamo, oltre che rassicuranti prese di posizione ufficiali, anche di evitare di avallare accordi spartitori dietro le quinte, tanto più se a danno dei soggetti pubblici del comparto. E' assolutamente indispensabile percorrere invece la strada del confronto aperto, come tentiamo di fare oggi, dedicando sei tesi accompagnate da un breve ragionamento ai punti appena indicati. Mi scuserete se parlerò anche delle questioni più legate all'ICE, che non sono né poche né trascurabili. Posso però assicurarvi, e spero che ciò traspaia anche da questa presentazione, che la CGIL - ICE è fortemente interessata a collocare tali questioni in una prospettiva più ampia e ad assumere un punto di vista non ristretto ai propri problemi particolari. Mi auguro che saperne di più sull'ICE aiuti i colleghi di altri Enti a fare altrettanto.

Tesi 1. Per un nuovo assetto del comparto del sostegno pubblico all'internazionalizzazione occorrono un riordinamento complessivo e un coordinamento operativo

L'obiettivo di razionalizzare, eliminare sprechi e duplicazioni e ripartire più precisamente i compiti tra i vari Enti del comparto è ormai largamente condiviso tra gli addetti ai lavori ma non ha trovato finora *sponsor* nel governo, che appare la sede naturale per compiere un'operazione del genere. E' del tutto evidente infatti che una riforma o auto riforma di alcuni degli Enti non basta a centrare l'obiettivo. Sarà quindi necessario che il sindacato rifletta, e induca a riflettere i propri interlocutori, su finalità e strumenti di un riassetto complessivo e di una definizione più chiara delle competenze dei diversi Enti, in funzione degli interessi dei lavoratori ma soprattutto di quelli dell'utenza. Fin d'ora la CGIL dell'ICE si candida a partecipare a tale riflessione, con l'intento di contribuire alla creazione di un sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione altamente integrato ed efficiente, e sottolinea l'opportunità e l'urgenza di cogliere la straordinaria occasione offerta dalle deleghe per il riassetto della pubblica amministrazione, non solo in chiave di decentramento ma anche di numero e funzioni dei ministeri.

E' però di grande importanza anche un altro terreno di lavoro, più concreto e immediato, quello del coordinamento operativo tra i diversi Enti. Qui scontiamo rivalità e gelosie decennali, conflitti tra persone ancora prima che tra istituzioni, timori di ridimensionamenti o privatizzazioni, insomma una serie di difficoltà non irrilevanti e che sono i presupposti dell'attuale frammentazione. L'aneddotica a tale proposito è ampia e, bisogna riconoscerlo, ampiamente sfruttata dalla stampa in occasione di campagne come quelle

che hanno colpito l'ICE nei momenti cruciali del processo di riforma. E' dunque indilazionabile una risposta in positivo.

Smettendo per un attimo di ragionare in termini di istituzioni e pensando invece per funzioni e prodotti, si può immaginare una ripartizione del sistema di sostegno in due grandi aree, quella dei servizi reali e quella dei servizi finanziari e assicurativi. Dalla collaborazione tra Enti possono nascere pacchetti di servizi integrati, all'interno o attraverso le aree di riferimento, erogabili dalle sedi italiane ed estere non solo degli Enti che li producono, ma anche di tutti gli altri Enti del sistema. Inoltre sui servizi simili erogati da Enti diversi, un esempio per tutti l'assistenza commerciale, si può attivare un processo di convergenza verso *standard* qualitativi comuni. Un altro terreno di collaborazione di grande rilevanza è quello delle azioni di formazione "incrociata" tra i vari enti del sistema, anche a supporto dei servizi integrati o unificati.

Le nuove tecnologie telematiche possono essere sfruttate per mettere in rete gli enti del sistema, con servizi di posta elettronica e di *hosting* di siti INTERNET. E' inoltre sempre più urgente, anche per rispondere alla sfida competitiva di altri paesi e seguendo l'esempio della stessa Commissione dell'Unione europea, la messa a punto di un sistema di banche dati cofinanziate e distribuite a prezzi politici, che ricevano *input* da tutto il sistema di sostegno (sedi estere, sedi centrali, sedi in Italia, sportelli polivalenti), e restituiscano *output* su INTERNET, CD - ROM, *newsletter*.

A cementare la collaborazione potrebbe contribuire una "conferenza di qualità" periodica, di taglio prettamente operativo, che includa la presentazione di *case studies* sia italiani che esteri, la discussione seminariale di nuovi progetti e infine l'assegnazione di un premio di qualità a funzionari o Enti che si siano particolarmente distinti.

La "rivoluzione culturale" che proponiamo parte dal presupposto, comune a tutta l'ultima generazione di leggi di riforma, che si debba andare verso un atteggiamento più manageriale nella gestione dei servizi pubblici. A tale proposito ci pare importante sottolineare il cammino compiuto in questa direzione dall'ICE fin dall'inizio del decennio, che ci auguriamo venga intrapreso quanto prima anche dagli altri Enti del comparto. Checché ne pensino i nostri utenti, alcuni ancora nostalgici del "tutto gratis", introdurre tariffazione, *budgeting*, controllo di gestione ha infatti consentito all'ICE di migliorare notevolmente i propri servizi.

Tesi 2. Un monitoraggio di tutti i percettori di fondi pubblici è il presupposto di un coordinamento efficace

E' noto come siano oggi molti i percettori, di prima o seconda istanza, di fondi pubblici per il sostegno all'internazionalizzazione. La legge di riforma dell'ICE stabilisce criteri molto precisi per il controllo delle sue attività, ma lascia aperta la questione, sulla quale occorrerà invece ritornare, delle verifiche sugli altri Enti, sottoposti oggi a una disciplina meno stringente, non solo sul piano contabile e amministrativo ma anche dal punto di vista delle verifiche di qualità ed efficacia delle azioni finanziate con fondi pubblici.

Per attivare un processo di confronto e miglioramento dei servizi e per razionalizzare la spesa, sulla base di riscontri obbiettivi, sarebbe opportuno quindi definire *standard* di qualità e procedure omogenee di rendicontazione obbligatori per erogatori e percettori di fondi pubblici del sistema ed eventualmente certificabili. Si potrebbe inoltre istituire un

marchio dei servizi per l'internazionalizzazione e predisporre una carta degli utenti. Gli strumenti di valutazione dell'attività promozionale dell'ICE, attualmente allo studio, potrebbero costituire il primo mattone di un sistema di controllo, da estendere poi a tutti gli altri percettori di fondi pubblici del comparto e alle attività diverse da quelle promozionali.

Tesi 3. Il protagonismo delle Camere di commercio, in assenza di regole, rischia di mettere una quantità crescente di risorse pubbliche a disposizione di un numero ristretto di imprese

Pur ritenendo prioritario l'obiettivo di un aumento dell'offerta di servizi pubblici per l'internazionalizzazione, non possiamo nasconderci che esistono alcune sostanziali differenze nel modo con il quale esso viene perseguito dai diversi Enti erogatori. Da un lato l'ICE, l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), il Ministero degli affari esteri (MAE) e altri Enti offrono i propri servizi a tutte le imprese che li richiedano. Dall'altro le Camere di commercio italiane all'estero e le società operative create dal mondo camerale, pur giovandosi di crescenti risorse pubbliche conferite per l'attività istituzionale e della collaborazione dell'ICE, erogano servizi prevalentemente ai propri associati.

Di più, sempre con l'aiuto di fondi pubblici, le Camere di Commercio stanno riproducendo la struttura dell'ICE e di altri Enti, con sedi locali, un coordinamento nazionale e un numero di sedi oltre frontiera, coordinate da Assocamerestero, in continuo aumento. Si crea così una sorta di competizione, del tutto deregolamentata, che suscita confusione tra gli utenti, sprechi, duplicazioni; d'altra parte, ogni tentativo di risolvere le sovrapposizioni con leggi o accordi o definizioni di ambiti di competenza si scontra da sempre con l'irrefrenabile tendenza espansiva del sistema camerale.

L'illogicità della situazione attuale potrebbe essere superata da un lato contenendo entro limiti ragionevoli il contributo pubblico per l'attività istituzionale delle Camere di commercio italiane all'estero, che sono associazioni di privati, e dall'altro sottoponendo le attività "commerciali" di sostegno all'internazionalizzazione, svolte in Italia o all'estero, a *standard* di rendicontazione, efficienza e qualità, al rispetto dei quali condizionare una parte del finanziamento. A questo fine si rivelerebbero utili anche le iniziative descritte a proposito di coordinamento (tesi 1 e 2). Si entrerebbe così in un regime di "competizione amministrata" che, senza diminuire l'offerta, sottoporrebbe tutti gli Enti a una pressione verso il miglioramento dei propri servizi e consentirebbe agli utenti di scegliere in modo più consapevole a chi rivolgersi.

Tesi 4. Una corretta impostazione del rapporto tra ICE e Regioni può migliorare la capacità di risposta alle esigenze dei sistemi produttivi locali

La sfida del decentramento amministrativo si pone in modo sempre più diretto anche nel comparto dei servizi pubblici all'internazionalizzazione. Le Regioni emergono come protagoniste e non più come semplici destinatarie di interventi dal centro, grazie anche al passaggio di competenze e alla dotazione di risorse finanziarie attivati dalla riforma della pubblica amministrazione.

Lo schema attuale prevede che le Regioni stipulino un accordo di programma con il MINCOMES e convenzioni per l'attuazione dell'accordo con l'ICE. Viene in tal modo riconosciuto a quest'ultimo un ruolo di prim'ordine sul piano esecutivo, in virtù della rete estera della quale dispone e del patrimonio di competenze accumulato nel tempo. Le Regioni vengono invece valorizzate come portatrici degli interessi specifici del territorio di riferimento, in grado quindi di contribuire sostanzialmente all'individuazione degli obiettivi e delle modalità dell'intervento pubblico.

Ferma restando la validità dell'impianto appena descritto, sarebbe opportuno snellire le procedure di concertazione degli interventi e recuperare una capacità di programmazione che a tutt'oggi appare assolutamente insufficiente nei tempi e nei modi. A ciò può contribuire attivamente l'ICE, grazie alla sua attività di *intelligence* sui mercati e alla sua lunga esperienza di progettazione e realizzazione di attività di sostegno agli esportatori. Le Regioni potrebbero giovare delle indicazioni provenienti dal monitoraggio del quale s'è parlato poc'anzi per scegliere gli Enti da coinvolgere nell'attuazione delle singole iniziative, evitando accuratamente di creare costose e inutili sovrapposizioni e duplicazioni di sedi e di linee di attività e coordinandosi tra loro per realizzare progetti di respiro particolarmente ampio.

Tesi 5. Un ICE presente sul territorio italiano con sedi e sportelli polifunzionali è il modo migliore per garantire l'aderenza della sua azione alle esigenze degli Enti locali e dell'utenza

Trentacinque sedi con oltre 350 addetti, questo è in estrema sintesi l'attuale assetto della rete italiana dell'ICE, sul quale si rovesciano da tempo le critiche più disparate, con gli intenti più vari. Si sono presagite una draconiana riduzione del numero di sedi, la cessione della storica attività di controllo agricolo ad altri Enti, mai chiaramente individuati, e persino l'individuazione di mitiche "sinergie" con Enti in realtà concorrenti, come le Camere di Commercio.

Occorre riflettere sull'illusorietà e l'inefficacia di simili soluzioni, evitando accordi spartitori che ridurrebbero la capacità di intervento dell'ICE senza poter limitare in alcun modo, data l'inesistenza di leggi e controlli pubblici in materia, l'autonomia operativa di altri Enti, in pieno processo di verticalizzazione.

La CGIL dell'ICE ritiene congrua con le finalità istituzionali una riduzione del numero di sedi in Italia e soprattutto una ridefinizione della loro localizzazione in funzione delle esigenze dell'utenza, ma contrasterà ogni ipotesi che violi la lettera e lo spirito della recentissima legge di riforma, che richiede la presenza di almeno una sede per ogni regione. I motivi sono molto semplici: oggi per fare bene il nostro mestiere occorre dialogare e collaborare con Enti locali, associazioni degli utenti, aziende. E quindi occorre esserci e far circolare le informazioni. Brillanti esempi di questa impostazione sono le attività degli uffici ICE di Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Perugia, Napoli, che hanno impostato e in parte gestito convenzioni operative con le rispettive Regioni e fornito assistenza, informazioni e formazione a migliaia di piccole e medie imprese.

E' del pari auspicabile che la presenza sul territorio abbia un carattere di flessibilità. Così alcune sedi, specialmente nelle realtà dove l'attività di sostegno è meno strutturata, potranno sviluppare una collaborazione con altri Enti che sfoci, laddove possibile, nella costituzione di "sportelli polifunzionali". Qui l'utente potrà richiedere una vasta gamma di servizi, da quelli prodotti dalle reti estere del sistema pubblico di sostegno, a quelli più tipicamente riferiti all'ambito locale, fino alla consultazione di banche dati e riviste specializzate. Il modello degli sportelli può anche essere usato per centri di servizio sub - regionali, dove in tutti o solo in alcuni giorni della settimana potrebbero essere presenti dipendenti di ruolo dell'ICE, o suoi collaboratori con contratto di *franchising* o di agenzia, insieme a personale specializzato di quegli Enti locali interessati all'attività di sostegno all'internazionalizzazione.

Tesi 6. Sull'adeguamento quali - quantitativo delle risorse finanziarie e umane e su corrette relazioni tra Amministrazione e personale, in grado di creare consenso attorno a obiettivi condivisi, poggiano molte delle possibilità di successo della riforma dell'ICE

Ovvi limiti di tempo impongono la massima sintesi su due argomenti che, come immaginerete, ci stanno davvero a cuore. Chiediamo con forza l'avvio di programmi di formazione continua e la definizione di percorsi di carriera che consentano di motivare i dipendenti offrendo loro scenari di medio periodo nei quali collocare il lavoro di tutti i giorni. Non basta, come hanno fatto troppi dirigenti "mordi e fuggi", bacchettare sulle dita i funzionari dell'ICE, occorre imparare a condividere con loro errori e soluzioni, nel rispetto dei ruoli ma anche della dignità reciproca. Il successo di eventi d'immagine come "Italia in Cina" riposa proprio su questa capacità di coinvolgimento, e resta un monito a quanti intendano riproporre logiche gestionali verticistiche e burocratiche, ormai obsolete.

Fin qui abbiamo parlato di progetti di cambiamento. Occorre ricordare però che i vincoli imposti sia agli stanziamenti pubblici, decrescenti in termini reali negli ultimi anni, sia a un incremento dei ricavi da vendita di servizi, nonché il blocco del *turn over* rendono più difficile programmare, innovare, mobilitare investimenti e personale, insomma ragionare in termini di crescita qualitativa dell'ICE.

Per consentire una programmazione pluriennale, prescritta dalla legge di riforma e ormai davvero indispensabile, gli stanziamenti vanno stabilizzati e, in ragione del conseguimento di risultati positivi, eventualmente aumentati. Altra strada per accrescere le risorse disponibili è la revisione delle tariffe e del loro campo di applicazione. Auspichiamo che utenti e loro associazioni riflettano serenamente a questo proposito, considerando i vantaggi in termini di selettività e di trasparenza che la tariffazione ha portato con sé. Ci auguriamo infine che il governo prenda in esame l'ipotesi di una deroga al blocco delle assunzioni che, in maniera molto mirata, renda disponibile una nuova leva di funzionari.

Vi ringrazio per la vostra cortese attenzione e auguro a tutti un buon proseguimento dei lavori.

a cura di Marco Saladini