

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. CXLIII
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2005)

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

Presentata dal Ministro del commercio internazionale
(BONINO)

—————
Comunicata alla Presidenza il 1° marzo 2007
—————

INDICE

Quadro di riferimento	<i>Pag.</i>	5
Aspetti generali	»	6
Le linee di indirizzo	»	6
Attività promozionale	»	9
Quadro d'insieme	»	9
Tipologie promozionali	»	11
Ripartizione settoriale	»	13
Aree geografiche	»	14
Progetto straordinario Made in Italy	»	15
Strategie operative	»	16
1. L'operatività di rete	»	16
2. Il finanziamento degli studi di fattibilità per investimenti all'estero	»	17
Monitoraggio	»	19
Osservazioni conclusive	»	21



Ministero del Commercio Internazionale

DIREZIONE GENERALE PROMOZIONE SCAMBI

QUADRO DI RIFERIMENTO

La legge 68/97 di riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero stabilisce che il Ministero vigilante invii annualmente al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dall'ICE nello svolgimento del proprio compito istituzionale: sostenere l'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale.

La norma prevede che la relazione ministeriale tenga conto anche dei risultati della verifica che il Comitato consultivo dell'Istituto è tenuto a svolgere sull'attuazione del piano annuale. Considerato che il collegio è in via di ricostituzione, il Ministero non ha potuto acquisire il prescritto documento.

Per facilitare la lettura delle considerazioni che seguono, si ricorda che l'attività annuale dell'ente è definita da un piano analitico dei progetti da realizzare (predisposto dall'ICE e approvato dal Ministero) che, a partire dalla riforma del '97, a termini di Statuto, può essere effettivamente svolto nell'arco di due anni.

L'attività promozionale del 2005 oggetto di analisi, pertanto, è il risultato di azioni previste, in parte, dal piano dell'anno di riferimento e, in parte, da pianificazioni di annualità precedenti, la cui realizzazione è slittata nel tempo.

Si fa presente, inoltre, che la relazione esamina non solo le attività del piano promozionale finanziato dal Ministero del Commercio Internazionale, ma anche quelle svolte dall'Istituto su specifiche commesse di altri soggetti pubblici e privati (tra cui lo stesso Ministero: legge 84/2001, programma straordinario "Made in Italy").

Le considerazioni che seguono raffrontano l'attività svolta dall'ICE con le linee di indirizzo, adottate annualmente con Decreto del Ministro, nonché con le altre indicazioni sulle strategie delle politiche pubbliche di internazionalizzazione contenute in altri documenti.

Le valutazioni formulate si basano sull'azione di monitoraggio e vigilanza svolta costantemente da questo Ministero.

A partire dallo scorso anno, la relazione è orientata ad un approccio qualitativo rispetto a quello strettamente descrittivo, considerato che i dati quantitativi sono oggetto dei rendiconti elaborati dall'ICE stesso.

ASPETTI GENERALI

Le linee di indirizzo

L'orientamento dell'attività dell'Istituto avviene sulla base delle linee direttrici dell'azione promozionale pubblica impartite annualmente dal Ministro con il documento programmatico di alta amministrazione (allegato 1) che prevede, tra l'altro, aree e settori prioritari.

Nel 2005 le indicazioni ministeriali evidenziavano la valenza dell'internazionalizzazione, quale spinta per uscire dalla congiuntura negativa dell'economia nazionale offerta e specificamente le opportunità aperte dal vorticoso sviluppo di economie emergenti quali quelle di India e Cina.

Più in generale, le politiche del Ministero volevano contribuire al rilancio della nostra competitività internazionale, in coerenza con le misure governative varate per il mercato interno.

Un'analisi più approfondita delle politiche pubbliche 2005 in favore dell'internazionalizzazione è riportata nell'allegato documento strategico, di cui in questa sede si evidenziano gli elementi più significativi:

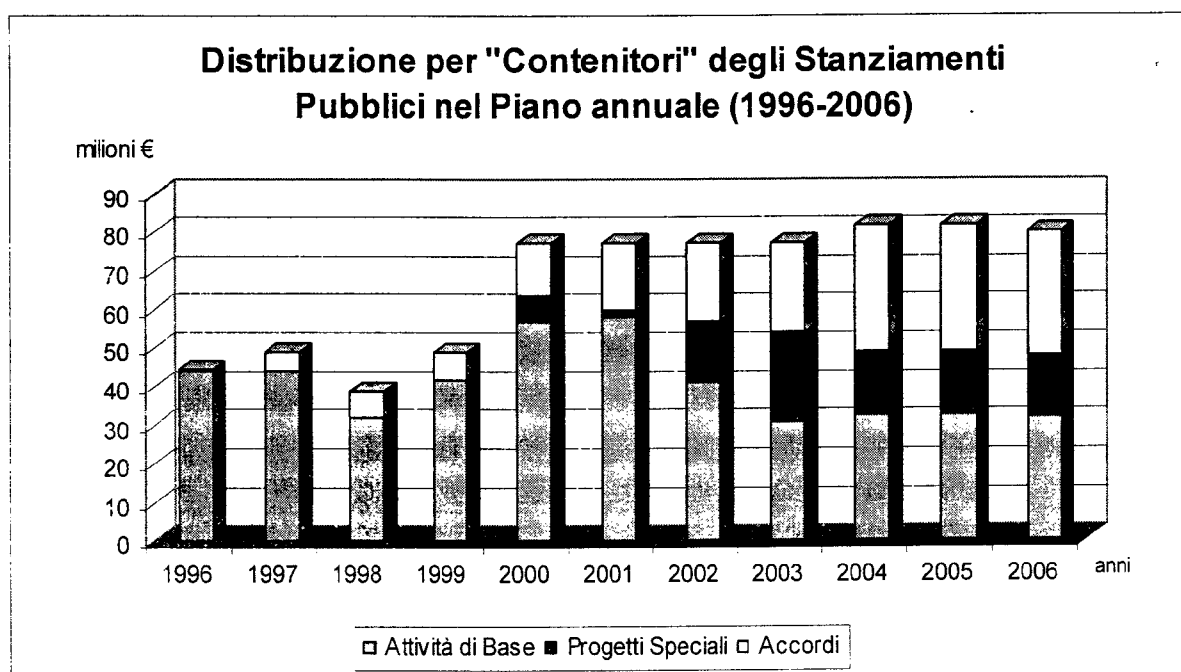
1. l'internazionalizzazione come spinta all'aggregazione
2. la difesa del made in Italy dalle contraffazioni
3. la promozione dei settori innovativi abbinata a quelli tradizionali
4. la politica di riconduzione in un disegno unitario nazionale delle attività poste in essere dai numerosi attori dell'internazionalizzazione.

Fra le indicazioni operative si evidenziano particolarmente:

- a) promozione e difesa del "made in Italy": immagine del bello, di esclusività e di tradizioni, di arte, di stile di vita;
- b) sostegno al trasferimento di conoscenze e di tecnologie dal mondo accademico a quello imprenditoriale per accrescerne la competitività sui mercati internazionali. A tal fine il Ministero ha stipulato specifiche Intese Quadro con Università, Centri di ricerca;
- c) attenzione prioritaria ai canali della grande distribuzione;
- d) interventi in favore di distretti, aggregazioni, consorzi di piccole imprese per favorire la creazione di presenze stabili e congiunte all'estero;
- e) coinvolgimento del sistema bancario quale supporto delle PMI sui mercati esteri;
- f) focus sulla tematica dei servizi logistici, funzionali al rafforzamento della presenza sui mercati esteri.

In una successiva sezione si illustreranno le priorità geografiche, unitamente agli approfondimenti per tipologie di iniziative.

Come risulta evidente dal seguente grafico, le direttive ministeriali, a partire dal 1996 hanno progressivamente valorizzato l'attività in partenariato con altri soggetti, sia per incrementare le risorse disponibili – i progetti vengono cofinanziati al 50% tra le parti – sia per attuare più efficacemente il coordinamento a livello nazionale.



Anche nel 2005 le risorse - pari a € 65.307.000 (-11% rispetto al 2004) - sono state ripartite secondo tale logica, registrando a consuntivo i risultati a fianco indicati:

40% del totale per attività di base;
(€ 26 milioni ca.);

40% per attività derivanti da Intese bilaterali;
(€ 26 milioni ca.);

20% per progetti speciali;
(€ 13 milioni ca.);

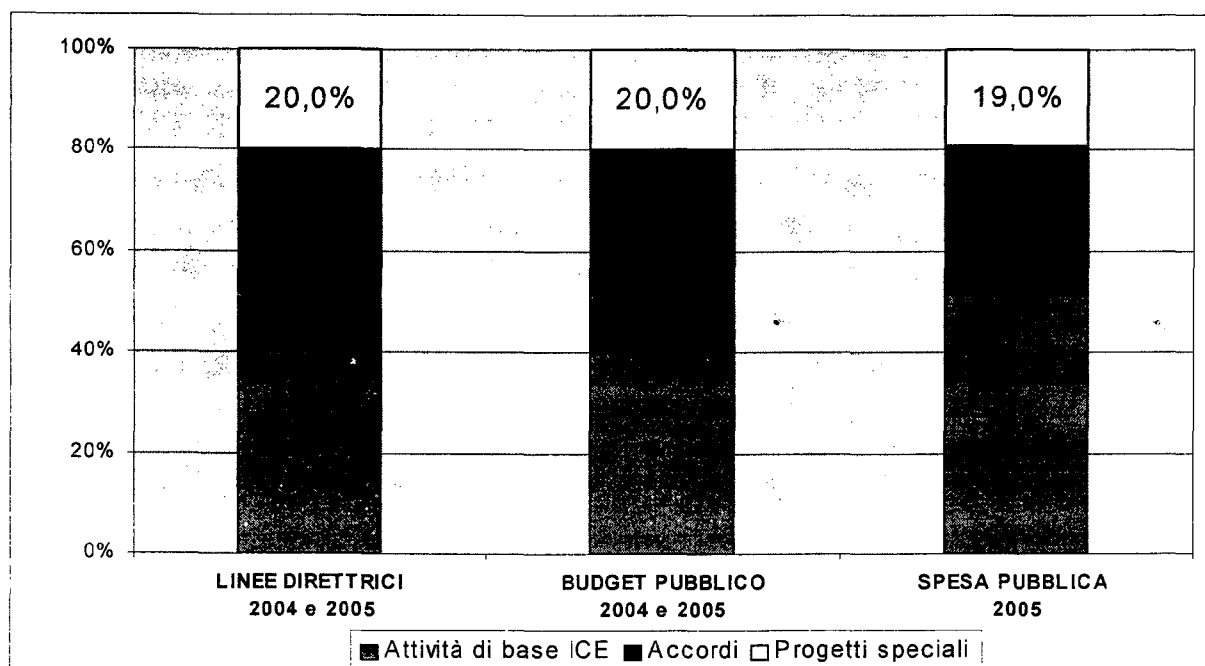
a consuntivo:

spese effettive 51,1 % del totale

spese effettive 29,9,% del totale

spese effettive 19 % del totale

ANDAMENTO DELLA SPESA DEI "TRE CONTENITORI" RISPETTO AL

BUDGET E ALLE LINEE DIRETTRICI

Si rileva ancora un certo ritardo dell'Istituto a portare a regime l'attività in partenariato, sicuramente più complessa a causa della interazione con altri soggetti (Regioni, Associazioni di categoria, Unioncamere). Nonostante un costante miglioramento, infatti, il tasso di realizzazione resta al di sotto delle percentuali assegnate.

ATTIVITA' PROMOZIONALE

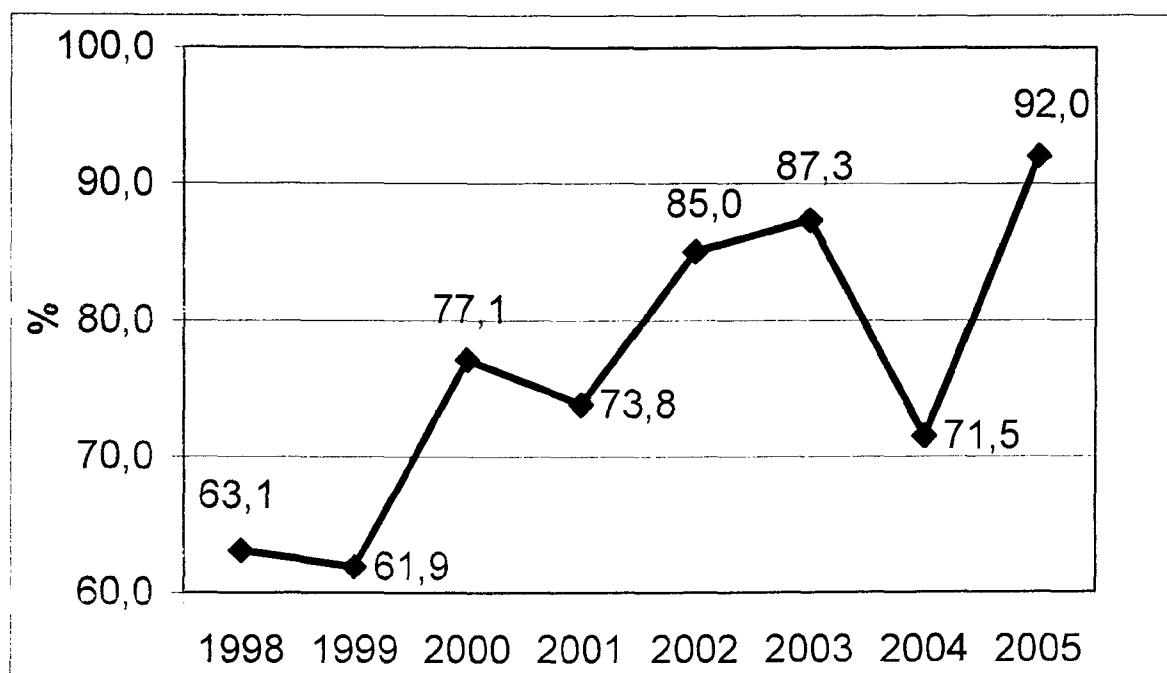
La presente sezione esamina l'attività promozionale nel suo complesso, rinviando le valutazioni qualitative alle "Osservazioni conclusive".

Si ritiene, quindi, utile integrare la trattazione con alcune tabelle riassuntive elaborate dall'ICE, che permettano di visualizzare i dati e, nel contempo, i relativi commenti.

Quadro d'insieme

L'ammontare complessivo della spesa promozionale dell'ICE nel 2005 ha raggiunto la cifra record di € 111.200.674, con un incremento del 12,9% rispetto al 2004.

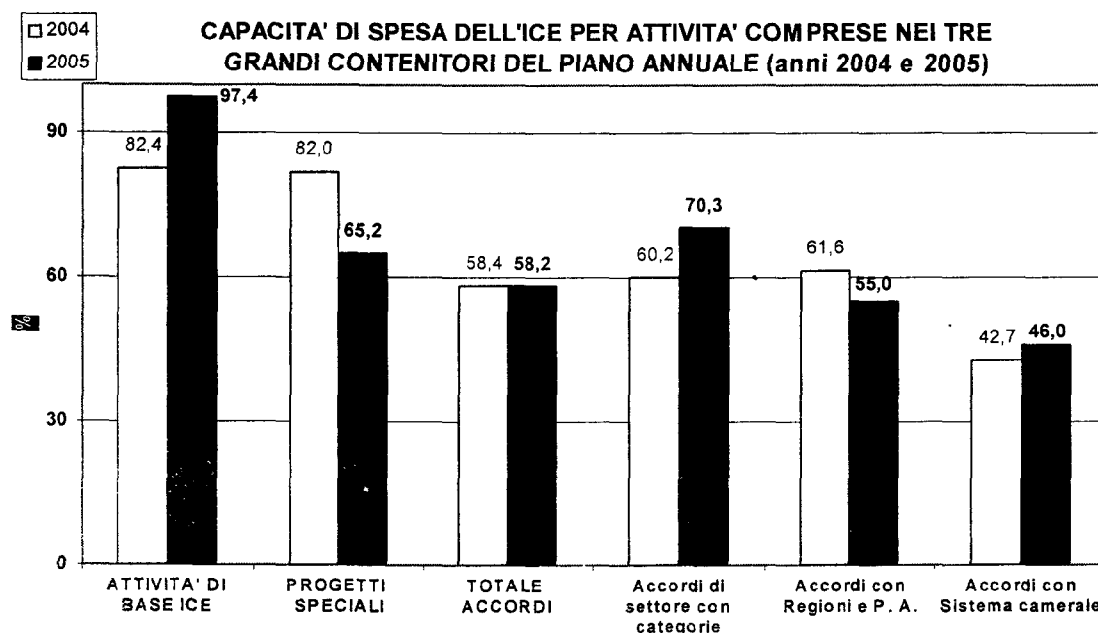
CAPACITA' DI SPESA SUL PIANO PROMOZIONALE IN RAPPORTO ALLE ASSEGNAZIONI MCI



Nota particolarmente positiva è rappresentata dalla circostanza che dalla lettura dei dati disaggregati, su cui è basata la precedente rappresentazione grafica, emerge che la percentuale di aumento si è estesa anche all'utilizzo dei fondi promozionali dello stanziamento ordinario (+15%) anziché soltanto alle voci diverse come lo scorso anno: altre commesse del MCI (+27%), commesse di altri soggetti (+ 23%).

Sull'incremento – che, come abbiamo già visto, ha prodotto uno sfioramento del quoziente indicato dalle linee d'indirizzo per l'attività di base, dal 40 al 51% - ha

inciso il miglioramento realizzativo dei contenuti delle intese bilaterali, soprattutto con i partner imprenditoriali di categoria.



Sul piano generale, tuttavia, i risultati presentano alcuni risvolti non pienamente positivi.

Se, ad esempio, si suddividono i dati di spesa 2005 in base all'anno finanziario di provenienza dei fondi, si evidenzia l'erosione della capacità di spendere tempestivamente.

Nel corso dell'anno, infatti, il 46,5% delle iniziative realizzate risalgono al piano approvato nel 2004, il 10,4% a programmi ancora precedenti (contro l'8,8% della precedente rilevazione) e solo il 43,3% del totale (contro il 48% dell'anno precedente) al piano promozionale del 2005.

Un accenno va riservato alla partecipazione, fatturata o no, delle imprese alle iniziative realizzate. Il dato non presenta sostanziali scostamenti rispetto agli anni passati, a testimonianza dell'apprezzamento e dell'utilità dell'operato dell'Istituto.

Peraltro, se l'analisi scende più in profondità, mostra aspetti poco confortanti circa il grado di maturità della nostra internazionalizzazione, in quanto il cofinanziamento interessa soprattutto le iniziative di tipo fieristico, i mercati più consolidati ed i comparti tradizionali, mentre le altre iniziative presentano ancora basse percentuali di adesione privata.

Tipologie promozionali

Il quadro complessivo è il seguente.

TIPOLOGIE (valori in EURO)	COSTI TOTALI		QUOTA %	
	2004	2005	2004	2005
A Mostre Autonome Italiane all'Estero	3.917.502	4.316.612	5,0%	5,0%
Fiere e Uffici Informazioni	37.426.969	40.537.733	47,4%	46,7%
B di cui: Partecipazioni Collettive a Fiere Estere	32.792.372	36.238.850	41,5%	41,7%
C Uffici Informazioni (Punti Italia) a Fiere Estere	4.634.597	4.298.883	5,9%	5,0%
D Uffici Informazioni a fiere italiane	50.400	54.134	0,1%	0,1%
E Missioni all'estero	458.923	337.228	0,6%	0,4%
F Missioni in Italia	3.306.652	3.461.766	4,2%	4,0%
G Missioni all'estero (di partecipanti esteri)	81.094	26.881	0,1%	0,0%
H Giornate Tecnologiche, Seminari, Convegni	3.480.630	3.768.773	4,4%	4,3%
I Indagini di Mercato	1.925.986	1.840.065	2,4%	2,1%
J Portali, siti web	709.131	553.333	0,9%	0,6%
K Newsletter, Cataloghi, Inserti speciali, CD ROM	1.183.996	724.294	1,5%	0,8%
L Azioni di Comunicazione varie	5.044.243	4.799.810	6,4%	5,5%
M Campagne Pubblicitarie	1.686.465	1.446.985	2,1%	1,7%
O Giornate Gastronomiche e degustazione vini	506.718	854.395	0,6%	1,0%
P Azioni presso la Rete Distributiva	2.930.626	1.911.101	3,7%	2,2%
Q Sfilate di moda e iniziative d'immagine	2.563.666	2.382.260	3,2%	2,7%
R Nuclei Operativi, Task Force, Desk	773.486	723.725	1,0%	0,8%
S Corsi di Formazione	3.544.653	6.784.647	4,5%	7,8%
T Cooperazione e Collaborazione Industriale	1.236.419	3.150.367	1,6%	3,6%
U Attività con l' U.E. o altre OO.II.	177.968	361.321	0,2%	0,4%
V Attrazione investimenti esteri in Italia	844.000	807.453	1,1%	0,9%
W Import strategico e countertrade	-	25.992	-	0,0%
X Anticipo area per fiere e mostre	899.165	720.845	1,1%	0,8%
Y Altre Iniziative Promozionali (2)	6.267.264	7.249.827	7,9%	8,3%
TOTALE	79.015.956	86.839.547	100%	100%

(1) Rapporto tra contributo fatturato e costo totale

(2) comprendono le spese generali di progetto

Sull'argomento da tempo è in corso un ripensamento che, se da una parte vuole sollecitare l'Istituto ad intraprendere sentieri innovativi, dall'altra non può non tenere conto del livello di internazionalizzazione delle nostre imprese, che continuano a richiedere soprattutto iniziative promozionali di primo livello.

In tale situazione, l'ente ha mantenuto costante la percentuale di spesa assorbita dalle manifestazioni fieristiche, in una misura superiore alle aspettative ministeriali, ma, a conti fatti, giustificata dalla scarsa dinamicità dell'economia italiana nel 2005, che ha spinto nuovi attori a tentare la via dell'internazionalizzazione, portando il numero globali dei partecipanti italiani alle iniziative dell'ICE a 20.000 unità, con un incremento del 30% sul dato precedente, a fronte di 943 azioni realizzate.

Del resto, deve valutarsi positivamente che, in ottemperanza alle direttive politiche, l'Istituto ha sviluppato una logica progettuale che vede la maggior parte delle attività non espositive – quasi la metà del complesso degli interventi – realizzate in funzione degli eventi fieristici (a titolo di azioni preliminari di comunicazione o collaterali di sostegno).

E' da valutare negativamente, invece, la riduzione delle iniziative presso le reti distributive (passate dal 3,7% del 2004 al 2,2% nell'anno in esame), cui il Ministero attribuisce una forte valenza per il radicamento nei mercati esteri. Aumentate, peraltro, sono le abituali giornate gastronomiche e di degustazione di vini.

In via generale, per ovviare al ricorrente fenomeno di singole richieste – a carattere di urgenza - da parte dell'ICE di autorizzazione alla variazione dei programmi approvati nel piano promozionale annuale, che impediscono di mantenere la necessaria visione d'insieme, il Ministero ha ora impegnato l'ente a proporre programmi trimestrali di adeguamento, previamente concordati.

Ripartizione settoriale

Sul complesso dell'attività annuale ICE, le prime due voci di investimento restano il comparto "meccanica" (24,6% delle risorse, + 19,2% rispetto al 2004) e quello "moda, persona, tempo libero" (21%, - 5,5% rispetto al 2004), in coerenza con i rispettivi flussi di esportazione..

SISTEMI / AREE DI ATTIVITA' (valori in EURO)	COSTI TOTALI		Variazione %	Quota %	
	2004	2005	05/04	2004	2005
Promozione Merceologica (1)	72.940.717	77.462.766	6,2%	92,3%	89,2%
- Agro-alimentare	14.446.127	13.211.530	-8,5%	18,3%	15,2%
- Casa Ufficio	10.804.752	13.096.556	21,2%	13,7%	15,1%
- Moda Persona Tempo Libero	19.301.873	18.249.706	-5,5%	24,4%	21,0%
- Meccanica-Elettronica	17.927.757	21.365.181	19,2%	22,7%	24,6%
- Chimica e Ambiente	771.291	905.267	17,4%	1,0%	1,0%
- Plurisettoriale (2)	9.688.918	10.634.525	9,8%	12,3%	12,2%
Collaborazione Industriale	3.684.150	4.163.473	13,0%	4,7%	4,8%
Formazione	2.391.089	5.213.308	118,0%	3,0%	6,0%
TOTALE	79.015.956	86.839.547	9,9%	100%	100%

1) Compresa le iniziative derivanti dagli Accordi con Regioni che, inizialmente classificate come "Plurisettoriali", sono state riattribuite al sistema di competenza

(2) La voce Plurisettoriale comprende le iniziative di promozione merceologica a carattere "orizzontale", non riconducibili ad un settore specifico (tra cui ad esempio le Fiere Campionarie)

In termini assoluti, resta insoddisfacente, nonostante l'incremento di 17,4 punti, il valore dell'investimento nel settore chimica/ambiente, che presenta elevata valenza strategica per la forte componente di innovazione e l'alto valore aggiunto.

In materia di capacità innovativa, è importante sottolineare che il deciso aumento degli investimenti nel settore "collaborazione industriale" è dovuto all'attivazione da

parte del Ministero di una nuova metodologia operativa di cofinanziamento di studi di fattibilità collegati a futuri investimenti all'estero, di cui si darà conto diffusamente più avanti.

Aree geografiche

Molto interessante nel 2005 risulta la lettura della ripartizione geografica degli investimenti.

COSTI PER AREE GEOGRAFICHE

(valori in EURO)

AREE GEOGRAFICHE (*)	COSTI TOTALI		Variazione %	Quota %	
	2004	2005	05/04	2004	2005
EUROPA CENTRO ORIENTALE	15.162.274	18.108.102	19,4%	19,2%	20,9%
PACIFICO	15.128.442	15.825.739	4,6%	19,1%	18,2%
NORD AMERICA	15.789.979	13.248.921	-16,1%	20,0%	15,3%
UNIONE EUROPEA	12.627.377	11.014.329	-12,8%	16,0%	12,7%
ALTRI PAESI ASIATICI	3.309.536	4.803.205	45,1%	4,2%	5,5%
AMERICA CENTRALE E MERIDIONALE	2.011.143	2.659.632	32,2%	2,5%	3,1%
AFRICA	1.589.867	2.254.756	41,8%	2,0%	2,6%
ALTRI PAESI EUROPEI	578.779	928.398	60,4%	0,7%	1,1%
VARI ITALIA / MONDO	12.818.560	17.996.463	40,4%	16,2%	20,7%
TOTALE GENERALE	79.015.957	86.839.547	9,9%	100,0%	100,0%

(*) Le aree geografiche sono così composte:

PACIFICO: Giappone, Hong Kong, Cina, Taiwan, Corea del Sud, Paesi ASEAN, Oceania

UNIONE EUROPEA: a 25, considera i paesi di nuova adesione

ALTRI ASIA: Medio Oriente e paesi asiatici non compresi nell'Area Pacifico

ALTRI EUROPA: Islanda, Svizzera, Norvegia e Turchia

Si consolida la tendenza - manifestatasi per la prima volta nel 2004 - a ridurre gli interventi sul mercato del Nord America (- 16,1%) e dell'Unione Europea (- 12,8%) in favore dell'Europa centro orientale (+ 19,4%) del Pacifico (+ 4,6%) del Nordafrica (+ 41,8%) dell'America centromeridionale (+32,2%).

Anche se i valori assoluti rispetto alle due ultime aree citate restano bassi, lo spostamento di risorse sopra evidenziato dimostra, nel complesso, una migliore capacità dell'ICE di attuare le linee di indirizzo e di saper interpretare i fenomeni economici emergenti sui mercati.

Progetto straordinario Made in Italy

Il programma per la promozione straordinaria del Made in Italy varato con la legge Finanziaria del 2004 ha stanziato € 20 milioni nel 2005.

Per dare i necessari contenuti all'iniziativa questo Ministero, sulla falsariga di quanto già attuato nel 2004, ha definito le aree di interesse e raccolto proposte dalle diverse componenti nazionale più attive nel campo dell'internazionalizzazione.

I mercati prescelti sono stati la Russia, gli USA e, quale follow up del grande progetto 2004 "Marco Polo", la Cina.

La Russia ha assorbito lo stanziamento più rilevante, pari a € 15 milioni, ma le numerose iniziative, data la complessità progettuale, si sono svolte prevalentemente nel corso del 2006.

E' stata interamente portata a termine, con un investimento di 2 milioni di euro circa, l'iniziativa sul mercato statunitense presso i famosi Grandi Magazzini Sak's, che ha portato ad un aumento del fatturato dei prodotti agroalimentari e di consumo su quel mercato, oggetto di uno specifico progetto da parte del Ministero.

Sono stati realizzati con notevole successo anche l'Esposizione Universale di Aichi, già lanciata nel 2005, un "progetto speciale India" e interventi di comunicazione sui mercati tradizionali.

Nel complesso, le iniziative realizzate sono state in numero inferiore rispetto al 2004, perché si è puntato ad una maggiore selettività degli eventi.

Alla luce dell'esperienza, il Ministero sta mettendo a punto una nuova metodologia nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse straordinarie in parola, che sono oggetto di uno stanziamento a carattere pluriennale.

STRATEGIE OPERATIVE

Nel contesto economico del 2005 – italiano ed internazionale – il Ministero ha perseguito, in particolare, due strategie: la prima, già in atto da qualche anno, da specializzare; la seconda inedita, da collaudare.

1. Operare tramite una rete di alleanze con gli altri soggetti pubblici e privati che operano nel settore dell'internazionalizzazione;
2. stimolare l'aggregazione delle PMI tra loro o con soggetti della ricerca, per rafforzarne la capacità di internazionalizzarsi.

1. L'operatività di rete

Attivata da qualche anno per evitare sovrapposizioni e sprechi, la politica delle alleanze, attuando uno sforzo di coordinamento e regia tra i programmi e le autonomie dei diversi attori nazionali, ha permesso di far emergere alcune tendenze in via di consolidamento del sistema promozionale nazionale, che si è ritenuto di valorizzare.

Ci si riferisce, in particolare, ad un fisiologico percorso verso la differenziazione specialistica degli interventi di ciascun soggetto, sia orizzontale (tipologia delle iniziative) che verticale (livello territoriale).

Pertanto, nelle Intese che il Ministero, insieme all'ICE, stipula annualmente con i soggetti titolari di Accordi di settore (Associazioni di categoria) o di programma (Regioni) o di "sistema" (mondo camerale, fieristico, della ricerca, dell'Università) si è cercato di sistematizzare, nei limiti del possibile, tale tendenza.

Si è così avviato il superamento della vecchia logica, che spingeva l'ICE ad utilizzare gli Accordi bilaterali per realizzare le iniziative tradizionali che non trovavano più spazio nel programma ordinario, verso una progettualità integrata e ragionata, che ha permesso l'inserimento anche delle tipologie promozionali di base in programmi più articolati, in coerenza con lo stadio d'internazionalizzazione dei diversi attori.

Il Ministero, inoltre, per stimolare la capacità dell'Istituto di orientare la progettazione dei partner, ha affiancato direttamente le controparti – sia regionali che imprenditoriali - nella fase ascendente delle scelte tecniche, per mantenerle coerenti con gli orientamenti strategici pubblici delle linee di indirizzo.

Si è in tal modo ottenuto di far condividere "sul campo" ai partner pubblici e privati gli indirizzi statali che, in qualche misura, erano stati vissuti dai destinatari più come

affermazioni di principio che come indicazioni risultanti da circostanziate valutazioni economiche e strategiche.

Nonostante questa azione di stimolo abbia prodotto un miglioramento della capacità dell'ICE di rispondere alle indicazioni del Ministero nelle attività di rete, il partenariato resta un processo non pienamente metabolizzato dalla struttura dell'ente.

In proposito, un cenno specifico merita il rapporto di collaborazione con le Regioni, che rappresenta uno strumento insostituibile per realizzare i percorsi di specializzazione dell'azione pubblica sopra accennati.

Nel 2005 l'operatività congiunta ICE/Regioni ha fatto un passo indietro, come si può verificare nel precedente grafico n. 3 che riporta l'andamento dell'utilizzo delle relative risorse finanziarie.

Un dato positivo, tuttavia, è rappresentato dalla progettualità pluriregionale, su cui il Ministero punta molto, sia per ottenere economie di scala che per mantenere all'interno di un armonico contesto nazionale le diverse spinte verso i mercati internazionali delle Regioni.

Con questa modalità operativa, che assorbe le economie derivanti dalla cancellazione di iniziative previste nelle Convenzioni operative, si sono realizzati nel 2005 interventi destinati al mercato giapponese, (2 grandi eventi) e si sono poste le basi per altri significativi progetti per gli anni successivi (Fiera di Canton nel 2006, già realizzata con successo).

2. Il finanziamento degli studi di fattibilità per investimenti all'estero

L'attività promozionale del 2005 è stata caratterizzata dall'avvio di una nuova modalità di sostegno all'internazionalizzazione, studiata e voluta dal Ministero, mirata a stimolare fenomeni di aggregazione tra imprese, piccole e piccolissime in vista di programmi di radicamento/approccio nei mercati esteri, i cui costi e la cui complessità organizzativa è troppo onerosa per imprese di modesta dimensione.

L'incentivazione si è articolato su due linee di intervento, specificamente indirizzate a favorire gli investimenti delle PMI all'estero mediante:

Misura A:

- l'aggregazione delle imprese di piccole dimensioni in distretti, consorzi, filiere, RTI, per realizzare progetti di internazionalizzazione congiunti;

Misura B:

- il trasferimento di “conoscenza” dalle Università alle PMI, per accrescere le loro capacità di agire sui mercati;

e consiste nel finanziamento del 75% dei costi di studi di fattibilità relativi a futuri investimenti, commerciali o produttivi, sui mercati esteri “target” presentati da almeno 5 PMI aggregate (misura A) o da imprese insieme ad enti di ricerca o Università (misura B).

Le risorse necessarie sono state reperite tra le economie contabilizzate dall'ICE a valere sui fondi di piani promozionali degli anni precedenti, per un ammontare complessivo di € 3 milioni. Si è in tal modo raggiunto anche un risultato indiretto: aumentare le capacità di spesa dell'ICE, alleggerendo i residui (sull'argomento si tornerà diffusamente in seguito, nelle osservazioni conclusive).

L'iniziativa ha chiaramente incontrato l'esigenze dell'utenza (450 domande in tutto) ed ha dato luogo ad una impegnativa fase istruttoria paritetica Ministero/ICE, che ha condotto alla selezione di 35 progetto ritenuti d'interesse per il sostegno pubblico, di cui 20 sono stati finanziati.

Si è, pertanto, ritenuto di ripetere l'iniziativa nel 2006, destinando ai cofinanziamenti degli studi di fattibilità la somma complessiva di 7 milioni di euro, sempre a valere sulle economie promozionali degli anni precedenti.

MONITORAGGIO

Si ricorda che il Ministero esercita la funzione di monitoraggio e vigilanza sull'operatività dell'Istituto attraverso l'approvazione del piano promozionale annuale e delle successive modifiche, che intervengono in fase operativa, nonché attraverso missioni di verifica sulla realizzazione delle iniziative, sia in Italia che all'estero.

La questione del monitoraggio dell'attività dell'ente rappresenta un punto nodale dei rapporti istituzionali e va affrontata seguendo un duplice ordine di valutazione.

La prima, tradizionale, riguarda il riscontro tecnico dell'efficienza realizzativa dell'attività.

La seconda, che va sviluppata, riguarda la capacità di valutare l'efficacia dell'attività stessa, rispetto ai suoi costi ed ai suoi obiettivi.

In tale ottica le Direttive del Ministro per l'azione amministrativa degli anni 2004 e 2005 hanno assegnato alla competente Direzione Generale per la Promozione degli Scambi la realizzazione del progetto operativo "Nuovo modello di monitoraggio/vigilanza sull'attività promozionale dell'ICE", illustrato nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

Il lavoro preparatorio svolto nel 2004 ha permesso di impostare, per la 2^a annualità 2005, un piano di attività di vigilanza ragionato, basato innanzitutto sulla individuazione di priorità condivise all'interno della Direzione Generale, tenendo conto, da una parte, anche di più ampie esigenze, che emergono dal complesso dell'attività del Ministero e, dall'altra, delle disponibilità di risorse, finanziarie ed umane, dedicabili alla vigilanza..

Le convergenze individuate sono state: settoriali (logistica, terziario, meccanica); tipologiche (azioni promozionali innovative, cooperazione tecnologica, formazione); geografiche (Russia, Mediterraneo, Cina, Americhe) e collegate all'articolazione del Programma Promozionale dell'ICE (focus sull'attività in partenariato con Associazioni e regioni e sulla cosiddetta "Progettazione speciale").

Il Piano di attività 2005, risultato dell'applicazione dei criteri suesposti, si è articolato nelle tre diverse modalità della vigilanza individuate nell'ambito del Progetto operativo:

- dirette "sul campo" (in fase di realizzazione):
modalità: missioni ispettive;

- indirette “on desk” (approfondimenti dell’Ufficio):
modalità: a) analisi riferita non a singole iniziative, ma a progetti o settori;
b) indagine a campione sulle aziende partecipanti

In concreto, sono state realizzate:

- 11 missioni ispettive, di cui alcune in occasione dei “flying desk” , organizzati presso fiere all'estero, unendo alla verifica sull'attività ICE, l'erogazione di assistenza diretta alle imprese, in un contesto in cui sono presenti anche SACE e Simest;
- 5 indagini a campione;
- 2 analisi on desk .

A partire dalla seconda metà dell'anno 2005 è iniziato l'utilizzo dei nuovi modelli (Vademecum della missione ispettiva e schema di relazione finale), elaborati nell'ambito dei lavori del progetto operativo.

L'attività di vigilanza espletata, comunque, ancora una volta, sottodimensionata rispetto alle previsioni iniziali per carenze di risorse difficilmente superabili, fornisce un utile supporto alla più ampia funzione di “verifica” della Direzione Generale sull'attività dell'ICE, riferita al ciclo di formazione/approvazione/modifica del Programma Promozionale e della programmazione legata ai fondi straordinari del Made in Italy.

A tale riguardo, non si può omettere di rilevare, sul piano generale, la permanente contraddizione tra il rilievo attribuito negli indirizzi di politica economica alla funzione di monitoraggio delle leggi di spesa e le risorse finanziarie effettivamente assegnate, che dovrebbero rivestire la natura di spese per “interventi” (propria degli stanziamenti primari cui sono riferibili) anziché di spese di “funzionamento”.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Alle espressioni di apprezzamento dell'azione complessivamente svolta dall'ente nel corso del 2005, è doveroso aggiungere alcune osservazioni, con particolare riferimento a:

1. lo sforzo di razionalizzazione dell'operatività
2. la chiarezza programmatica nei progetti settore/paese
3. il volume complessivo dell'attività.

1. Il Ministero sta progressivamente indirizzando la promotion pubblica verso tipologie e percorsi innovativi per contribuire a spostare il nostro export verso prodotti/servizi meno esposti alla concorrenza di prezzo.

Su tali tipologie si cerca di caratterizzare le proposte dell'ICE ancora impostate su iniziative tradizionali, spesso frammentate.

Le scelte politiche promozionali in un sistema economico maturo come quello italiano - a forte propensione internazionale, in cui proliferano i soggetti attivi - mirano a definire meglio il ruolo di un'agenzia pubblica a livello nazionale.

La pluralità di attori, infatti, spinge ad una specializzazione degli interventi: all'ICE, su indicazione del Ministero, si tende a riservare azioni di promozione del sistema economico nazionale, che, a loro volta, dovrebbero proporsi a riferimento e/o cornice della progettazione di secondo livello.

Ovviamente, il successo di una tale politica è legato anche alla capacità di risposta degli altri soggetti operanti nel campo dell'internazionalizzazione, alla loro disponibilità ad interagire e alla capacità del Ministero di alimentare politiche concertate.

L'interazione con altri attori impone anche un adeguamento dell'Istituto, in termini di mentalità e di organizzazione, alle nuove esigenze e una maggiore capacità di coordinamento, stimolo e verifica del Ministero vigilante, resa, peraltro, complessa dalle vigenti disposizioni.

In tale contesto, il Ministero sprona l'Istituto a sveltire e semplificare le procedure decisionali, che si articolano in numerosi passaggi legati da automatismi formali d'intervento, che non sempre portano valore aggiunto ai contenuti dell'istruttoria.

A questo proposito, il Ministero ha evidenziato all'ICE la stretta correlazione esistente tra l'efficienza operativa di una struttura ed il suo assetto organizzativo e contabile.

Al momento su tale materia, l'avvicendamento al vertice dell'istituto ha prodotto un periodo di stasi riorganizzativa, già in fase di superamento con nuove politiche di stimolo e di riflessione comune.

In definitiva, il Ministero, recependo le richieste degli interlocutori (Regioni, Associazioni di categoria) mira a favorire l'impiego delle risorse in modo più efficace, meno assorbito dalla gestione di procedure e più dall'elaborazione di contenuti promozionali innovativi.

2. Soprattutto nell'attività cofinanziata con soggetti partner (che rappresenta ormai circa il 40% del totale) viene segnalata all'ICE l'esigenza di superare l'approccio "aziendalistico", che mal si adatta al nuovo ambiente multidecisionale in cui è chiamato ad operare.

La varietà di protagonisti e d'iniziative autonome nell'attività di internazionalizzazione (Regioni, Associazioni di categoria, Camere di Commercio) implicherebbe un più forte ruolo di indirizzo e coordinamento del Ministero per valorizzare meglio all'estero il complessivo sistema economico nazionale.

3. La stessa riforma dell'Istituto, varata nel '97, risulta oggi poco rispondente ai nuovi compiti di integrazione degli interessi territoriali negli obiettivi nazionali.

Il meccanismo attuato ha determinato inefficienze: la fase di programmazione si è sfasata da quella di realizzazione, con ritardi che, in qualche caso, raggiungono i tre anni. Il Ministero stesso ha difficoltà a monitorare l'impatto dei percorsi promozionali individuati in tempo utile per valutarne eventuali adattamenti e per avviare le nuove programmazioni.

Pur volendo salvaguardare la flessibilità oggetto delle scelte legislative e statutarie, il Ministero mira ad evitare alle imprese la difficoltà di programmazione causata da scostamenti dal programma promozionale approvato che superano il 30% e da una calendarizzazione spesso incerta o tardiva.

Una conseguenza di quanto precede si riflette nell'andamento del Fondo - cosiddetto "residui" - ex art. 12 dello Statuto, che ha raggiunto livelli incompatibili con una coerente gestione delle risorse (125 milioni di euro alla fine del 2004, 130 milioni alla fine del 2005).

Al riguardo, come già segnalato nelle ultime relazioni al Parlamento, il Ministero vigilante ha richiamato insistentemente l'Istituto a prevedere meccanismi correttivi.

Da ultimo, in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo 2005, il Ministero ha impartito istruzioni perché il consuntivo 2006 contenga gli aggiustamenti necessari per ridimensionare il fondo.

In conclusione, nel 2005 l'attività promozionale pubblica ha rappresentato un fattore dinamico, che ha contribuito a mantenere viva l'attenzione della nostra impresa ai fenomeni internazionali. E' stata contrastata la tendenza, tipica dei periodi critici, di concentrarsi sul mercato interno, realizzando un gran numero di iniziative di scouting di nuove opportunità settoriali e geografiche.

Gli ultimi dati sull'interscambio nel 2006 sembrano dar ragione a tale valutazione.

