

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXLIII**

n. **3**

RELAZIONE

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

(Anno 2004)

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

Presentata dal Ministro delle attività produttive

(SCAJOLA)

Trasmessa alla Presidenza il 6 ottobre 2005

PAGINA BIANCA

INDICE

QUADRO DI RIFERIMENTO	<i>Pag.</i>	4
ASPETTI GENERALI	»	4
Linee di indirizzo	»	4
ATTIVITÀ PROMOZIONALE	»	8
Tipologie promozionali	»	8
Comparti/settori	»	9
Aree geografiche	»	10
Collaborazione industriale	»	10
Progetto straordinario Made in Italy	»	11
STRATEGIE OPERATIVE	»	12
MONITORAGGIO	»	15
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	»	17

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 della verifica dell'attuazione del piano annuale di competenza del Comitato consultivo dell'Istituto, non ancora pervenuta. Considerato il tempo trascorso, si è ritenuto di procedere anche in assenza di tale documento.

Per consentire una corretta lettura delle considerazioni che seguono, è bene precisare che l'attività annuale dell'ente, a partire dalla riforma del '97, è il risultato di azioni relative, in parte, al piano dell'anno di riferimento e, in parte, ad annualità precedenti, la cui realizzazione è slittata nel tempo.

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

Le considerazioni che seguono sono formulate con riferimento alle linee ministeriali di indirizzo, agli aspetti strategici di particolare rilievo per le politiche pubbliche di internazionalizzazione ed alla azione di monitoraggio e vigilanza attribuita al Ministero vigilante.

Rispetto agli scorsi anni, si è ritenuto di contenere l'indicazione di dati quantitativi, reperibili nei documenti elaborati dall'ICE stesso, privilegiando gli aspetti di valutazione qualitativa.

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 2004 le indicazioni ministeriali puntavano sulla continuità con l'impostazione degli anni precedenti, insistendo, in particolare, sulla necessità della visione unitaria di sistema e sulla centralità dell'innovazione: quale fattore di competitività trasversale per le nostre imprese, quale prodotto strategico per il mantenimento delle nostre quote di mercato, quale criterio di scelta delle tipologie promozionali.

Distinti per tematiche, gli indirizzi 2004 riguardavano:

- promozione e difesa del "made in Italy": immagine del bello, di esclusività e di tradizioni, di arte, di stile di vita;
- interconnessione dei soggetti e delle attività di promozione all'estero sui punti di eccellenza dell'Italia (cultura, hi-tech, gastronomia, commercio);
- organizzazione coordinata delle missioni di diplomazia commerciale;
- concentrazione delle iniziative nei Paesi focus ed integrazione degli strumenti nazionali ed internazionali;
- sviluppo dell'attività di informazione alle imprese (Sportelli, flying desk);
- formazione ai giovani ed agli imprenditori;
- attività di monitoraggio delle iniziative per valutare l'effettiva ricaduta sulle imprese;
- focus sulla tematica dei servizi logistici, funzionali al rafforzamento della presenza sui mercati esteri;
- valorizzazione del sistema fieristico italiano all'estero.

Circa i mercati esteri, si richiedeva l'elaborazione di progetti differenziati secondo la seguente articolazione:

- paesi strategici, in cui concentrare il maggiore sforzo organizzativo;
- mercati tradizionali, in cui curare specialmente le aree provinciali, anche attraverso una maggiore attenzione ai canali distributivi, e modificare la percezione "stereotipata" dell'immagine Italia,
- aree geo/economiche non prioritarie, difficili da affrontare per la scarsità di risorse finanziarie, da presidiare affiancando l'attività di altri soggetti presenti sul territorio quali Camere di commercio, Consorzi ed Organismi internazionali, coordinando attraverso un'attenta mappatura le attività di ciascuno;
- mercati da esplorare, in cui l'intervento pubblico serva da traino al mondo imprenditoriale per superare la maggiore complessità di approccio.

L'intento dichiarato era quello di consolidare la posizione italiana sui mercati più dinamici per poter sfruttare meglio la "ripresa" economica attesa per il 2004.

Gli interventi promozionali dovevano riservare particolare attenzione al sistema dei distretti produttivi ed essere tarati sulla dimensione – piccola e media – delle nostre imprese, attraverso progetti innovativi basati sul binomio sapere/tecnologia, mentre la promozione della ricerca, dei prodotti tecnologici e dei beni immateriali italiani doveva anche porre l'accento sulla loro valenza trasversale quali componenti dei prodotti d'eccellenza del "made in Italy".

Le linee direttrici, inoltre, considerata la maggiore sensibilità internazionale verso i temi dell'ambiente, della mobilità, delle comunicazioni, del tempo libero, del restauro, segnalavano l'opportunità di azioni specifiche in favore dell'offerta italiana di servizi.

A questo proposito, si sottolineava l'opportunità di sviluppare l'applicazione delle tecnologie ai servizi, per inserirsi sui mercati esteri con progetti di ampia portata, possibilmente sostenuti finanziariamente da organismi internazionali.

In questa macrobranca, s'individuava nella collaborazione tra Amministrazioni centrali il fattore incrementale dell'efficacia degli interventi previsti.

A sostegno del Made in Italy, si prevedeva una decisa azione di tutela contro la contraffazione, da affiancare alle tradizionali politiche di valorizzazione che, nel 2004, dovevano far leva sulle iniziative previste a Genova, in qualità di Capitale della cultura 2004".

Grande attenzione veniva riservata alla rete di alleanze, anche a livello territoriale. Priorità strategica era attribuita allo sviluppo degli Accordi già esistenti con le Regioni, con il sistema camerale, con le Associazioni di categoria, con le Università e alla conclusione di intese con nuovi partner, rappresentativi di altre competenze come l'IPI, il sistema bancario, il turismo, l'ambiente, complementari nell'azione per sostenere il "sistema Paese".

Circa le tipologie erano sollecitate azioni in favore dell'internazionalizzazione dei nostri distretti, tramite progetti costruiti intorno ad un puntuale "country-concept", sul modello del progetto-pilota realizzato in Russia.

Esso è stato sviluppato attraverso task-force bilaterali sui distretti a tema: procedure doganali, leasing, agevolazioni locali in favore dei distretti.

S'intendeva riproporre il modello in altri paesi, ad esempio il Brasile e la Croazia, attraverso l'estensione di collaborazioni in campo culturale e scientifico.

Dal punto di vista geografico, oltre il completamento dei progetti già avviati nei Balcani e nel Sud Mediterraneo, si assegnava la priorità ad iniziative in: CINA, RUSSIA, BRASILE e TURCHIA.

Le seguenti linee guida erano specificamente indirizzate all'Istituto per l'attività 2004:

- maggiore integrazione nel piano promozionale nazionale dei programmi espressione del territorio (Regioni e sistema camerale);
- iniziative di attrazione degli investimenti esteri d'intesa con Sviluppo Italia;
- organizzazione di "country presentation" mirate agli interessi dei nostri imprenditori;
- azioni in favore dell'agroalimentare nei paesi europei dell'allargamento in collaborazione con il sistema camerale;
- promozione all'estero dei musei aziendali,
- follow up delle iniziative svolte nel corso del 2003 in occasione dell'anniversario della fondazione a San Pietroburgo;
- progetto speciale per i giochi olimpici di Atene;
- progetto per i festeggiamenti dei 450 anni di San Paolo in Brasile;
- promozione del settore turistico, d'intesa con l'ENIT;
- nuove soluzioni relative alla partecipazione delle nostre imprese alle fiere all'estero, in linea con le disposizioni comunitarie sugli aiuti di Stato;
- attenzione specifica all'Africa subsahariana;
- formazione.

Di seguito è indicata la ripartizione delle disponibilità economiche 2004 (pari a **€73,034.000**, +13,31% rispetto al 2003) operata dalla direttiva ministeriale per tipologia promozionale, con a fianco i risultati registrati a consuntivo:

40% del totale per attività di base; (€ 30 milioni ca.);	spese effettive 45,6 % del totale
40% per attività derivanti da Intese bilaterali; (€ 30 milioni ca.);	spese effettive 23,2 % del totale
20% per progetti speciali; (€ 14 milioni ca.);	spese effettive 31,8 % del totale

L'aderenza alle indicazioni programmatiche, in ogni modo, va valutata con l'avvertenza che i contenuti del piano promozionale annuale dell'ICE trovano effettiva realizzazione nel corso di un biennio e, quindi, in sede di consuntivo, manca una precisa correlazione tra i due riferimenti.

Circa la ripartizione tematica degli interventi, il cui dettaglio è illustrato nel successivo capitolo, si evidenzia un valore di interventi non allineato con le priorità ministeriali 2004, sopra riportate:

alla formazione è stato destinato il 2,9% delle risorse;
alla collaborazione industriale il 5,2%;
alle attività plurisettoriali il 14,2%;
alle azioni destinate a singoli settori il 77,7%.

Lo slittamento della realizzazione dei piani promozionali nel biennio risulta evidente dai dati relativi ai fondi spesi nel corso del 2004, ripartiti per anno finanziario di provenienza: il 48,5% del totale attiene allo stanziamento 2004; il 42,7% proviene dallo stanziamento 2003 e l'8,8 da stanziamenti ancora precedenti.

ATTIVITA' PROMOZIONALE

L'ammontare complessivo della spesa promozionale dell'ICE nel 2004 è stato di € 98.515.973,47 (+ 3,4% rispetto al 2003).

L'incremento, tuttavia, non corrisponde all'utilizzo (- 3,7%) dei fondi trasferiti dal Ministero delle attività produttive per la realizzazione del piano annuale. Il risultato positivo è, infatti, determinato principalmente dall'attribuzione all'ICE della gestione del fondo straordinario in favore del Made in Italy stanziato dalla legge finanziaria.

Nel 2004, pertanto, le commesse diverse dal piano annuale del MAP hanno raggiunto la somma di € 19 milioni, registrando una crescita del 46,1% rispetto al 2003.

Tipologie promozionali

La prevalenza di PMI nella nostra economia porta a privilegiare ancora lo strumento classico delle fiere. La percentuale della spesa complessiva destinata agli strumenti espositivi è, infatti, aumentata dal 47,63% del 2003 al 52,7 %. Inoltre, al loro interno, risultano in crescita fiere e mostre autonome, in riduzione i Punti Italia presso fiere all'estero.

L'Amministrazione vigilante, peraltro, persegue l'obiettivo di integrare le fiere con interventi più articolati e mirati sull'incentivazione di contatti diretti fra le imprese (seminari, workshop).

Dal panorama completo emergono:

un congruo investimento (10,64% del totale) nell'attività di comunicazione, nelle sue diverse componenti: campagne pubblicitarie, conferenze stampa, newsletter, cataloghi, CD Rom, ecc.;

uno sforzo sufficiente in favore di seminari ed affini (€ 3,9 mil.), di corsi di formazione (€ 3,7 mil.), di missioni di operatori esteri in Italia (€ 3,3 mil.),

scarse risorse per le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia, che hanno assorbito solo 0,8 milioni di euro.

Resta inadeguato l'investimento destinato a stimolare la collaborazione industriale; crescono, al contrario, in modo soddisfacente gli interventi nel canale fondamentale per l'export delle reti distributive (€ 3,1 mil.).

Iniziative innovative si sono sviluppate nel comparto agroalimentare (dove il Progetto Origine, attivato con Fiera di Verona e Enoteca d'Italia in favore delle produzioni tipiche del territorio, ha fatto leva sulla valorizzazione dei vitigni autoctoni e sulle valenze storico-culturali regionali) e in quello della meccanica, con la Mostra-evento, Mito e velocità, proposta a Shanghai nell'ambito del programma straordinario in Cina, in occasione della 1° edizione del Gran Premio automobilistico di Formula 1.

Tale iniziativa, articolata su più giornate, sarà riproposta con opportuni aggiustamenti/arricchimenti su altri mercati, presenta caratteri particolarmente positivi in quanto permette di presentare l'intera filiera della meccanica legata al movimento del nostro sistema/paese, coordinando la presenza dei principali soggetti rappresentativi del settore attraverso la realizzazione di numerosi eventi collaterali di altissimo profilo, tecnico e promozionale.

Comparti/settori

Sul complesso dell'attività annuale ICE, le prime due voci di investimento restano il comparto "meccanica" (22,8% delle risorse) e quello "moda, persona, tempo libero" (22,3%), quest'ultimo in leggera crescita rispetto al 2003 in quanto contiene il maggior numero di voci del "made in Italy" beneficiario del progetto straordinario.

Restano elevati gli interventi in favore del settore agro-alimentare (19,7% dei fondi) in crescita rispetto al 2003. L'elevato incremento deve essere oggetto di approfondimento, perché potrebbe essere interpretato in apparente contraddizione con l'istituzione dell'agenzia settoriale pubblica di promozione "BuonItalia" partecipata dal Ministero delle politiche agricole e forestali.

Risulta assai distanziato (0,9% del totale) il settore chimica/ambiente a cui pure le linee d'indirizzo intendevano riservare particolare attenzione.

Per quanto attiene la cosiddetta "attività intersettoriale", si è ridotto il volume degli investimenti (12,4% del totale contro 17,4% del 2003) destinati, come di consueto, a:

- partecipazioni collettive ad esposizioni fieristiche plurisettoriali in mercati emergenti, che non sono ancora pervenuti alle esposizioni specializzate (Algeria, Libia, Sudan, Uzbekistan, ecc.);
- azioni in favore del terziario avanzato (con un progetto "Grande Distribuzione" ed uno "Turismo");
- Grandi eventi (Festival Italiano in numerosi Paesi di tutti i continenti in occasione della festa nazionale del 2 giugno, iniziative per il 450° anniversario della fondazione di San Paolo e per le Olimpiadi di Atene, peraltro realizzate con una portata modesta).

Aree geografiche

Per la prima volta il mercato del Nord America (18,2 milioni di euro investiti) è stato scavalcato dall'area del Pacifico (oltre 20 milioni di euro) a seguito dei massicci investimenti promozionali in Cina. A seguire, Unione Europea (14,4% del totale contro il 16,67% del 2003), Europa centro orientale (18% contro il 15,39% del 2003).

Rispetto alle indicazioni ministeriali, alcuni mercati sono rimasti poco in evidenza (Africa subsahariana, Turchia) ma, nel complesso, lo spostamento di risorse sopra evidenziato dimostra l'orientamento dell'ICE a seguito dei fenomeni economici emergenti sui mercati.

Restano deboli i contenuti dei "Progetti Paese", articolati su sollecitazione del Ministero, probabilmente a causa della difficoltà degli uffici dell'Istituto a coordinarsi con gli altri soggetti pubblici e privati italiani presenti in loco e a mettere coerentemente a sistema la propria conoscenza delle opportunità offerte da ciascun mercato.

Collaborazione industriale

In tale ambito, va considerata positivamente la firma di un Protocollo d'Intesa, avvenuta nel mese di luglio, tra ICE e Sviluppo Italia.

Oltre alla creazione di un portale congiunto, l'accordo si prefigge di realizzare iniziative promozionali cofinanziate a partire dal 2005.

Per il resto, proseguono le abituali iniziative poste in essere nell'ambito di Organismi Internazionali. Tuttavia (soprattutto nell'area nordafricana e con riferimento ad azioni "istituzionali" di cooperazione tra agenzie pubbliche) gli interventi restano troppo isolati con esiti limitati, non permettendo di coinvolgere, come si vorrebbe, le aziende italiane in processi di costituzione di joint ventures, in trasferimenti di know-how, in semplificazioni di approvvigionamenti di materie prime, nella diffusione e nello sfruttamento delle novità tecnologiche.

Progetto straordinario Made in Italy

Come più volte indicato, la Legge Finanziaria del 2004 ha destinato uno stanziamento straordinario - a proiezione triennale - di 20 milioni di euro alla promozione straordinaria del Made in Italy.

Per dare i necessari contenuti all'iniziativa questo Ministero, inaugurando un nuovo metodo operativo che, ci si augura, possa ripetersi in futuro, ha prodotto un grande sforzo strategico ed organizzativo.

Nello specifico - deciso di concentrare ogni anno le iniziative su un mercato target, a partire dalla Cina - ha costituito un forum di consultazione con i potenziali interessati pubblici e privati finalizzato, in primo luogo, a stimolarne la progettualità e, successivamente, a selezionare le proposte pervenute, coordinandone la fase realizzativa.

Il programma così definito è contenuto nella pubblicazione in allegato.

Il Ministero ha deciso di riservare l'importo di € 9.620.000,00 al mercato cinese, dando vita al "Progetto Marco Polo".

Il rimanente è stato suddiviso tra la partecipazione all'Esposizione Universale di Aichi (2005), un "progetto speciale India" e interventi di comunicazione sui mercati tradizionali.

Il Progetto Marco Polo, oltre ad aver realizzato il predetto coordinamento tra le iniziative riguardanti il sistema produttivo italiano nel suo complesso, ha previsto un numero cospicuo di iniziative di "Sistema Italia" e interventi culturali, di immagine, promozionali, commerciali, di collaborazione, tra cui la richiamata mostra "Mito e velocità" di Shanghai.

"Marco Polo" è costato, in totale € 11.992.085,00 ed ha realizzato circa 40 iniziative, concordate con altre Amministrazioni centrali, regionali, Associazioni ed istituzioni italiane

Oltre ai settori tradizionali (meccanica, moda, tessile, agroalimentare) sono stati coinvolti settori innovativi: promozione degli investimenti, alta tecnologia, aerospazio, promozione in collaborazione con la grande distribuzione, formazione e ricerca scientifica.

Alla fine del mese di giugno 2005, nell'ambito del Marco Polo, risultano portate a termine dall'Istituto nazionale per il Commercio Estero 17 iniziative.

E' evidente che il progetto Cina ha assorbito una consistente fetta delle professionalità dell'Istituto ed è, in parte, alla base del fenomeno di minore utilizzo dei fondi ordinari, altrove posto in luce.

Il risultato, comunque, ha offerto un'incoraggiante indicazione sulla possibilità di operare il coordinamento tra i soggetti del comparto e ha fornito spunti di riflessione per precisare, in occasione della riforma degli enti prevista dalla legge delega in corso di applicazione, il ruolo dell'Istituto nell'ambito della strategia nazionale di internazionalizzazione, in confronto con i vecchi e nuovi attori a valenza territoriale.

STRATEGIE OPERATIVE

Da qualche anno il Ministero ha posto al centro della politica promozionale pubblica la definizione di una rete di alleanze con gli altri soggetti pubblici e privati che operano nel settore dell'internazionalizzazione.

La maggiore attenzione che, da qualche anno, le categorie produttivi del Paese riservano ai mercati esteri, sia a seguito della frenetica globalizzazione economica che della crisi interna di consumi, ha aumentato il numero di attori che intervengono in materia.

E', pertanto, sempre più necessario che l'Amministrazione centrale si incarichi di evitare sovrapposizioni e sprechi, attuando un'azione di coordinamento e regia, che non può che indirizzarsi verso la differenziazione specialistica degli interventi di ciascuno, sia orizzontale (tipologia delle iniziative) sia verticale (livello territoriale).

Per raggiungere questi obiettivi il Ministero, insieme all'ICE, stipula con i soggetti cointeressati intese bilaterali annuali, il cui numero è in continua espansione.

Si tratta di Accordi di settore con le Associazioni di categoria, di Accordi di programma con le Regioni; di Accordi quadro di "sistema" con il mondo camerale, fieristico, della ricerca e dell'Università; di Memorandum d'intesa con settori trasversali quali lo sport, il turismo, la cultura.

Nel 2004, considerata la crescente richiesta dei partner, il 40% dello stanziamento promozionale pubblico è stato destinato a questa tipologia di interventi.

Tuttavia, proprio in questa materia, si continua a registrare una difficoltà dell'Istituto ad adeguarsi ai meccanismi di coprogettazione nella fase ascendente delle scelte, che produce un mancanza di tempestività nell'investimento dei relativi fondi (il 23% della spesa totale, contro il 45% speso per il programma di base).

Questa situazione, imputata, non senza ragione, dall'ICE alla complessità della gestione ed alle lungaggini dei processi decisionali degli interlocutori, soprattutto regionali, si ritiene vada ascritta anche a situazioni organizzative e strategiche interne all'ente, non ancora in completa sintonia con l'impostazione dell'Amministrazione vigilante.

A questo proposito, il Ministero ha più volte invitato l'ICE a tener conto della stretta correlazione esistente tra l'efficienza operativa di una struttura ed il suo assetto organizzativo e contabile, da ultimo in occasione dell'approvazione della ristrutturazione delle reti, sia nazionale che estera.

Sulla base dell'esperienza che registra anche il punto di vista dei soggetti partner (Regioni e Associazioni) si deve affermare che le scelte dell'Istituto non hanno pienamente realizzato le aspettative.

In particolare, la riorganizzazione della rete Italia declassando il funzionigramma del personale degli uffici regionali, ha istituito 3 nuove figure di livello dirigenziale, i Coordinatori di area, negli uffici di Milano per il Nord, di Roma per il centro, di Palermo per il Sud, sopraordinate agli altri uffici regionali dell'ente.

Considerate le indicazioni strategiche del Ministero in materia di federalismo attivo, si è invitato l'ente a rivedere tale impostazione, che ha dato luogo, come era prevedibile, a proteste dei vertici regionali se non temperata da altre scelte organizzative collegate alla presenza degli Sportelli regionali, in cui confluiscono le attività di sostegno all'internazionalizzazione a livello territoriale.

Lo stato attuale fa registrare alcuni appesantimenti procedurali, a scapito dell'auspicata capacità degli uffici ICE di affiancare le Regioni nel difficile processo di assestamento dei nuovi "entusiasmi internazionali", all'interno di un armonico contesto nazionale.

La stretta collaborazione con le Regioni, d'altra parte, rappresenta uno strumento insostituibile per realizzare i percorsi di specializzazione dell'azione pubblica sopra accennati.

Nel corso del 2004 è stato sviluppato anche il piano di ristrutturazione della rete estera, che dovrebbe incrementare la capacità di assistenza alle PMI in Asia, rispetto all'Europa e alle Americhe. Le operazioni già attuate nella prima parte del 2005 appaiono, peraltro, di portata limitata rispetto alle aspettative, probabilmente a causa della difficoltà di modificare assetti consolidati.

Inoltre, ancora non si registrano i benefici attesi dall'integrazione logistica in corso con la rete diplomatica, i cui effetti sull'attività promozionale andranno monitorati nei prossimi anni.

Sull'argomento, il Ministero intende continuare l'azione di stimolo per una migliore efficienza dell'ente, riconducendo l'affermata autonomia dell'Istituto nell'alveo delle indicazioni dell'Amministrazione centrale cui è deputata la vigilanza.

In definitiva è chiesto all'istituto di non alimentare l'impiego delle risorse nella gestione di procedure, ma piuttosto nell'elaborazione di contenuti promozionali più innovativi e più adeguate alle direttive impartite.

Ciò permetterebbe anche lo svolgimento di un ruolo proattivo nei rapporti di partenariato, anziché di valutare di proposte avanzate dai soggetti partner. Tali aspetti dovranno comunque essere presi in considerazione in sede di legge di riforma dell'ente.

E' da considerare, peraltro, che sul fronte delle intese con le Associazioni di categoria, più congeniali alla mentalità operativa dell'ente, si registra una maggiore efficienza, anche se l'affermazione di tipologie innovative di interventi ritarda e, talvolta, si assiste alla recrudescenza di vecchie logiche, che vorrebbero utilizzare gli Accordi bilaterali per realizzare le iniziative che non trovano più spazio nel programma ordinario.

Infine, è opportuno riservare un cenno all'avvio, fortemente voluto dal Ministero, ad una nuova misura di sostegno all'internazionalizzazione focalizzata a stimolare fenomeni di aggregazione tra imprese, piccole e piccolissime in vista di programmi di radicamento/approccio nei mercati esteri, proibitivo per costi e complessità organizzativa per imprese di modesta dimensione.

L'iniziativa prevede nuovi strumenti di incentivazione, il più rilevante dei quali è rappresentato dal riutilizzo di parte delle economie contabilizzate dall'ICE a valere sui fondi di piano promozionali degli anni precedenti per il 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 o da imprese ed enti di ricerca o Università.

I risultati operativi saranno disponibili il prossimo anno.

MONITORAGGIO

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

La limitatezza delle risorse umane e finanziarie e l'articolazione delle attività nelle nuove modalità operative sopra descritte ha indotto a rimodulare nella sostanza tale attività.

Pertanto, nell'ambito della Direttiva generale per l'azione amministrativa del Ministero per l'anno 2004, è stato impostato un progetto operativo direzionale - con proiezione pluriennale - volto a sviluppare un nuovo modello di monitoraggio/vigilanza sull'attività promozionale dell'ICE, strumentale alle linee direttrici del Ministero.

In estrema sintesi l'assunto di partenza è il riorientamento della vigilanza, tradizionalmente intesa come attività di tipo ispettivo sulla singola iniziativa, verso la funzione di monitoraggio del Piano Promozionale ICE, fattasi sempre più necessaria, ancorché complessa, in considerazione del rilievo crescente della programmazione speciale, la cui definizione è legata alle strategie condivise nei "tavoli" di sistema, nonché dell'attività in partenariato, la cui programmazione viene definita, sul piano di intese bilaterali, nel corso dell'anno.

La programmazione annuale strettamente riferibile alla L. 68/97 va, inoltre, sottoposta a verifiche di coerenza con le programmazioni promozionali extra piano, nonché con gli altri strumenti diretti all'internazionalizzazione facenti capo alla Direzione, (missioni di diplomazia commerciale, altre leggi di sostegno).

Obiettivo finale del Progetto operativo è quindi l'impostazione di un metodo che consenta di monitorare in ogni fase del ciclo di vita del Programma Promozionale l'efficienza dello strumento e l'efficacia - attesa e verificabile - delle iniziative.

In ordine a tale obiettivo, l'annualità 2004 del Progetto ha avviato il nuovo metodo di lavoro, interno alla Direzione, basato sulla messa in rete di informazioni sull'attività di competenza e l'impostazione di modelli (vademecum) atti a omogeneizzare i

comportamenti e favorire l'elaborazione dei risultati. Sono state inoltre sottoposte a verifica tutte le fonti informative sull'attività promozionale rese disponibili dall'ICE per valutarne eventuali esigenze ulteriori in ordine all'attività di vigilanza.

Sono stati, quindi, condivisi fra gli Uffici della Direzione i criteri per la selezione del campione delle iniziative da sottoporre a verifica diretta (missione ispettiva e/o indagini a campione sulle aziende partecipanti), in base a priorità di settore/paese/tipologia di azione promozionale.

L'attività di vigilanza realizzata nel corso dell'anno si è concretizzata in 12 verifiche ispettive e 4 indagini a campione. Gli esiti delle singole verifiche saranno oggetto di analisi per mettere a sistema, per quanto possibile, i riscontri registrati e le indicazioni emerse.

L'attività ispettiva è risultata nel 2004 particolarmente ridimensionata rispetto a quanto programmato a causa del drastico taglio dei fondi intervenuto a metà dell'anno in applicazione del D.L. n.168 del 12/07/04 "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica" e dell'esiguità di risorse umane comunque dedicabili alla vigilanza sull'ICE, ove si tenga conto dell'intensità di presenza all'estero richiesta dalla restante attività istituzionale della Direzione (missioni del Vice Ministro, flying desk, gestione e monitoraggio di altre leggi di sostegno).

A tale riguardo, non si può omettere di rilevare, sul piano generale, un'apparente contraddizione tra il rilievo crescente attribuito negli indirizzi di politica economica alla funzione di monitoraggio delle leggi spesa e le risorse finanziarie effettivamente e stabilmente assegnate, risorse che piuttosto che rivestire natura di spese di "funzionamento", dovrebbero partecipare della natura di spese per "interventi" propria degli stanziamenti primari cui sono riferibili.

Nel complesso, in considerazione di quanto evidenziato, restano fissate le scelte tattiche dell'Amministrazione già illustrate nella relazione dello scorso anno:

- sono privilegiate le azioni di monitoraggio che possono essere svolte dalla sede;
- si valuta l'efficacia dell'attività dell'ICE utilizzando le indicazioni rivenienti dal rapporto costante che gli uffici del Ministero mantengono con i beneficiari/partner;
- si affianca l'ICE nei rapporti con i soggetti partner nel corso della progettazione e della realizzazione degli interventi concordati.

In tal modo è stato acquisito un patrimonio di informazioni utili a valutare direttamente il valore promozionale delle diverse tipologie d'iniziativa, che contribuiscono ad indirizzare le scelte strategiche di competenza

In particolare, a fronte del continuo aumento del numero di Accordi (60 alla fine del 2004 a testimonianza della validità del meccanismo) in essere con le Associazioni di categoria e con tutte le Regioni e Province autonome (che si ricorda sono finanziati all'interno del piano promozionale ICE, nel quadro della strategia pubblica complessiva) si è incrementato il numero delle riunioni periodiche dei rispettivi Comitati di monitoraggio.

I Comitati sono composti da rappresentanti del Ministero, dell'ICE e dei rispettivi partner. Gli incontri periodici, pur rappresentando un ulteriore aggravio per gli uffici competenti, hanno permesso di raggiungere una eccellente conoscenza degli sviluppi operativi di ciascuna intesa, di migliorare il dialogo tra i soggetti partecipanti, di approfondire la conoscenza dello stato di internazionalizzazione di ciascun sottosettore o area territoriale, con evidenti risvolti positivi sulla pianificazione futura.

Sul piano della gestione, non si è, purtroppo ancora riusciti ad ottenere una razionalizzazione delle procedure sottostanti la variazione al piano promozionale annuale, motivate dal realizzarsi di economie di preventivazione e/o dalla cancellazione di iniziative programmate.

In sostanza, nonostante le insistenti richieste del Ministero perché l'Istituto non proceda a frequenti delibere del C.d.A. di minute variazioni del Piano, ma operi con provvedimenti trimestrali, previa informativa al Ministero sull'andamento della situazione, continuano a registrarsi continue variazioni di singole iniziative.

Il Ministero, in ogni caso, è impegnato ad attuare ogni iniziativa utile perché l'Istituto pervenga ad un maggiore grado di coerenza della propria programmazione con in complesso del quadro strategico pubblico e perché siano risolte le problematiche che, in via più generale, sono emerse nel 2004 in materia di tiraggio di cassa e di gestione di fondi fuori bilancio.

Al riguardo, sono in corso contatti con il Ministero dell'economia per concordare soluzioni compatibili con le disposizioni contabili vigenti e con le necessità operative dell'ente.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. Dal confronto dell'andamento alterno dei volumi di attività promozionale degli ultimi anni (- 0,67% nel 2001; + 5,8% nel 2002; - 4,6% nel 2003; +3,4 % nel 2004) si rileva che la capacità di spesa dell'Istituto ha raggiunto il limite massimo, che può essere calcolato, per eccesso, intorno a € 100 milioni circa all'anno.

Tale situazione, sommata alla crescita delle commesse straordinarie assegnate annualmente all'ICE, rende l'ente capace di spendere, nell'esercizio finanziario di riferimento, solo una percentuale del contributo pubblico per l'attività promozionale, il cui utilizzo, anche per ragioni di flessibilità, viene spalmato su più esercizi.

Il fenomeno, alimentato anche da alcune rigidità contabili, è alla base della costante espansione del Fondo cosiddetto "residui", i cui livelli (125 milioni di euro alla fine del 2004) pongono ormai l'obbligo di operare sostanziali modifiche, non soltanto al regolamento di contabilità, per disciplinare il fenomeno.

2. L'immobilizzo delle risorse finanziarie disponibili, in attesa che l'ente gestore possa calendarizzare le iniziative che figurano in programma, trova sempre minore giustificazione in una situazione congiunturale così critica per il nostro sistema produttivo.

Nuove forme di utilizzo dei fondi giacenti, pertanto, potrà essere valutata a livello dei vertici politici per soddisfare le legittime aspettative delle imprese ed evitare le complicazioni contabili, che si riflettono anche nella formazione di residui sul bilancio del Ministero.

In proposito, si potrà valutare l'opportunità di rifinanziare il nuovo intervento in favore degli studi di fattibilità per investimenti all'estero sopra descritto (che, nella prima edizione 2005 ha visto arrivare ben 450 domande contro le 30 circa finanziabili) ed altre iniziative, ancora da definire.

3. Gli interventi realizzati dall'ICE nel 2004 con riferimento alla voce "intese bilaterali" restano inadeguati, soprattutto per quanto riguarda l'attività con le Regioni.

Appare debole, in particolare, la capacità dell'ICE di fornire valore aggiunto alla programmazione regionale delle iniziative cofinanziate – che dovrebbero risultare complementari ai programmi di livello nazionale e non sovrapporsi ad essi.

Inoltre, ancora non si riscontra una capacità dell'Istituto di elaborare proposte a valenza interregionale, in grado di rappresentare modelli integrati di valorizzazione degli interessi del territorio.

Quest'ultima tipologia di attività è considerata da questo Ministero il mezzo più idoneo a realizzare, nel tempo, l'armonica ripartizione delle attività promozionali all'estero conseguente alla ripartizione di funzioni voluta richiesta dal nuovo assetto costituzionale. L'ICE dovrà migliorare, di conseguenza, la propria capacità di collaborazione con le Regioni.

4. Perché ciò avvenga senza sovrapposizioni, potrebbe essere necessario procedere gradualmente ad una suddivisione delle tipologie di intervento tra i diversi soggetti, riservando alla specializzazione professionale dell'agenzia nazionale i progetti più complessi e costosi, d'interesse dell'intero sistema Paese.

L'Istituto, tuttavia, è stato invitato a riservare maggiore attenzione a quanto indicato dalle linee di indirizzo ministeriali in tema di "Progetti/paese" o interventi di sistema/settore complessi, finalizzati a coinvolgere tutte le componenti economiche nazionali potenzialmente interessate a ciascun mercato.

5. Circa le tipologie promozionali, si registra un'obiettiva difficoltà, non solo da parte dell'ICE, ad elaborare nuovi modelli operativi, che permettano, da una parte, la ricerca di percorsi di internazionalizzazione integrati anziché limitati all'incremento dei flussi esportativi e, dall'altra, siano in grado di sostenere la penetrazione all'estero dei prodotti più tecnologici ed innovativi.

Quest'ultimo punto presenta particolari criticità, considerato che l'attuale specializzazione settoriale della nostra economia ci espone più degli altri paesi avanzati alla concorrenza dei prodotti a basso costo provenienti da paesi emergenti.

6. Il leggero incremento (+1,2%) della partecipazione dei privati alle iniziative dell'Istituto, testimonia che l'attività svolta viene apprezzata. Il dato, peraltro, se analizzato più specificamente, mostra aspetti non confortanti circa il grado di maturità della nostra internazionalizzazione, in quanto il cofinanziamento interessa soprattutto le iniziative di tipo fieristico, le aree europee ed i comparti tradizionali, mentre le altre iniziative presentano ancora basse percentuali di adesione privata.

7. Nel campo di competenza, il fattore più rilevante del 2004 è stato lo sforzo straordinario messo in campo dalla finanza pubblica per supportare la crisi del Made in Italy sui mercati internazionali.

L'ICE, ovviamente, è stato in prima linea tra gli enti chiamati a realizzare le relative iniziative. Gli interventi straordinari richiesti, come già illustrato, hanno però, ridotto il volume dell'attività ordinaria, vanificando, in parte, la volontà del committente pubblico.

8. In conclusione, è doveroso sottolineare che, in una congiuntura nazionale sfavorevole, l'attività promozionale pubblica ha supportato al meglio l'economia del Paese, realizzando un elevatissimo numero di iniziative, calibrate sulla dimensione delle nostre imprese e sulle potenzialità specifiche delle diverse aree geo/economiche del mondo.

In ogni caso, il sistema pubblico - e l'ICE per primo - hanno continuato il faticoso ed articolato percorso di cambiamento culturale e di razionalizzazione organizzativa, i cui risultati non potranno tardare a manifestarsi pienamente.