

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXLIII**
n. **2**

R E L A Z I O N E **SUI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ PROMO-** **ZIONALE SVOLTA DALL'ISTITUTO NAZIO-** **NALE PER IL COMMERCIO ESTERO (ICE)**

(Anno 2006)

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

Presentata dal Ministro del commercio internazionale

(BONINO)

Trasmessa alla Presidenza il 5 febbraio 2008

PAGINA BIANCA

INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE *Pag.* 5

QUADRO DI RIFERIMENTO

<i>Le linee di indirizzo</i>	»	7
Contesto internazionale	»	7
Contesto nazionale	»	7
Strategie pubbliche	»	8
Direttive operative	»	9
Risorse	»	10

ATTIVITÀ PROMOZIONALE

<i>Quadro d'insieme</i>	»	13
Partecipazione privata	»	15
Tipologie dell'attività promozionale	»	18
Settori d'intervento	»	20
Aree geografiche.....	»	21

MONITORAGGIO

Modalità	»	23
Evoluzione	»	23
Attività <i>on desk</i>	»	24
Risultanze	»	24
Interventi correttivi	»	25
Prospettive	»	26
Visite ispettive	»	26

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

<i>L'attività promozionale</i>	»	27
La situazione del personale	»	27
<i>L'organizzazione</i>	»	28
Criticità	»	28
Correttivi	»	29

<i>L'ente nel panorama nazionale</i>	<i>Pag.</i>	29
<i>Prospettive</i>	»	31
Fondi straordinari in favore del « Made in Italy »	»	32
<i>Aspetti amministrativi e finanziari</i>	»	33
Il monitoraggio congiunto	»	34
Il sistema informativo	»	34

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il Ministero vigilante, ai sensi della legge 68/97, di riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero, è tenuto a predisporre annualmente una relazione sui risultati conseguiti dall'ente nello svolgimento del proprio compito istituzionale - centrato sull'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale - alla luce delle linee di indirizzo dell'attività promozionale emanate dal Ministro.

La legge citata prevede che la relazione ministeriale tenga conto, tra l'altro, dei risultati della verifica che il Comitato consultivo dell'Istituto è tenuto a svolgere sull'attuazione del piano annuale.

In quest'ottica il Comitato, che per il momento non si è espresso, ha costituito al proprio interno un gruppo di lavoro – appena all'inizio dell'attività - incaricato di proporre ipotesi di semplificazione delle procedure decisionali dell'Istituto.

Per agevolare la lettura delle considerazioni esposte, si richiamano alcuni riferimenti generali di contesto.

- L'attività annuale dell'ente è definita da un piano analitico dei progetti promozionali da realizzare (predisposto dall'ICE e approvato dal Ministero) che, a partire dalla riforma del '97, a termini di Statuto, può essere portato a termine nell'arco di due anni. Tale limite, nella prassi, risulta ulteriormente dilatato.

Pertanto, l'annualità operativa presa in analisi comprende azioni previste sia dal piano promozionale del 2006 che, per una percentuale contenuta, da quelli degli anni precedenti, la cui realizzazione è slittata nel tempo.

- La relazione tiene conto – oltre che delle attività del piano promozionale finanziato dal Ministero del Commercio Internazionale - anche di quelle svolte dall'Istituto su specifiche commesse di altri soggetti pubblici e privati (tra cui lo stesso

Ministero: legge 84/2001 “Balcani”, programma straordinario “Made in Italy”).

- L’attività dell’ICE viene esaminata sulla base del raffronto con le linee generali di indirizzo adottate annualmente con Decreto del Ministro, nonché con riferimento ad altre espressioni della politica in materia di internazionalizzazione del Minsitro.
- Le valutazioni formulate si basano sull’azione di monitoraggio e vigilanza svolta da questo Ministero.
- A partire dal 2004, 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.

QUADRO DI RIFERIMENTO

Le linee di indirizzo

Contesto internazionale

Le linee direttive dell'azione promozionale pubblica sono impartite annualmente dal Ministro con il documento programmatico di alta amministrazione (allegato 1), che indica, tra l'altro, aree e settori prioritari. Esse rappresentano il percorso obbligato su cui impostare l'attività dell'Istituto.

La congiuntura internazionale del 2006 si presentava contraddittoria, in quanto registrava la forte espansione del commercio internazionale a seguito dell'intervento nel ciclo di sviluppo dei grandi competitor asiatici e, contemporaneamente, il modesto risultato dell'Europa comunitaria, che scontava, anche, il riallineamento organizzativo dovuto all'allargamento a 25.

Le indicazioni ministeriali, quindi, hanno preso le mosse dall'esigenza di recuperare il gap di competitività internazionale del nostro sistema produttivo, non solo attuando le tradizionali attività di promozione, ma anche puntando alla crescita "culturale" delle imprese.

Infatti, la competitività può essere incrementata non soltanto con i grandi interventi strutturali esterni all'impresa – politiche fiscali, infrastrutture, costo del lavoro - ma anche attraverso politiche aziendali volte all'innovazione e all'organizzazione.

Contesto nazionale

L'attività promozionale è stata indirizzata a rendere le aziende più consapevoli del valore aggiunto ottenibile intraprendendo percorsi d'internazionalizzazione: la migliore organizzazione aziendale, l'ottimizzazione delle modalità di utilizzo delle risorse umane e delle nuove tecnologie, la capacità di cogliere le opportunità offerte dai mercati esteri. Si è cercato, in sintesi, di far crescere culturalmente le imprese,

favorendo il passaggio da una visione del commercio estero come opportunità sporadica o quale complesso di azioni e di servizi mirati alla vendita, ad un'organica strategia di internazionalizzazione.

Tale vincolo di crescita vale, in particolare, per le piccole imprese, considerato che il dato sulla composizione imprenditoriale dell'export italiano mostra che gli esportatori con più di 50 dipendenti - pari al 7,3% del totale delle imprese esportatrici - realizzano il 70% delle esportazioni. le rimanenti aziende, con meno di 50 dipendenti, sono il 92,7% del totale (185.000 circa) ed esportano solo il restante 30%.

Strategie pubbliche

Si evidenziano in questa sede gli elementi più significativi delle politiche pubbliche 2006 in favore dell'internazionalizzazione, contenute nell'allegato documento d'indirizzo:

- riposizionamento strategico della presenza italiana all'estero, valorizzando in maniera più organica il ruolo di tutti gli attori con funzioni "pubbliche". In sostanza, l'attuazione di una strategia di rete volta a cogliere tutti gli input provenienti dal territorio nazionale (regioni, camere di commercio, sistema fieristico, ecc.) organizzarli e proiettarli con iniziative congiunte sui mercati esteri;
- spinta all'aggregazione delle imprese minori al fine di assicurare loro una maggiore capacità di approccio ai mercati esteri;
- specifica attenzione ai settori innovativi, anche in termini di sviluppo di collaborazioni con l'estero, in quanto apportatrici di nuove conoscenze;
- nuova attenzione al fenomeno della suddivisione delle fasi di produzione aziendale in vari mercati, per valorizzarlo quale strumento di gestione della catena del valore, in antitesi alla mera delocalizzazione;
- valorizzazione delle risorse umane attraverso l'attività di formazione;
- tutela del made in Italy dalle contraffazioni.

Direttive operative

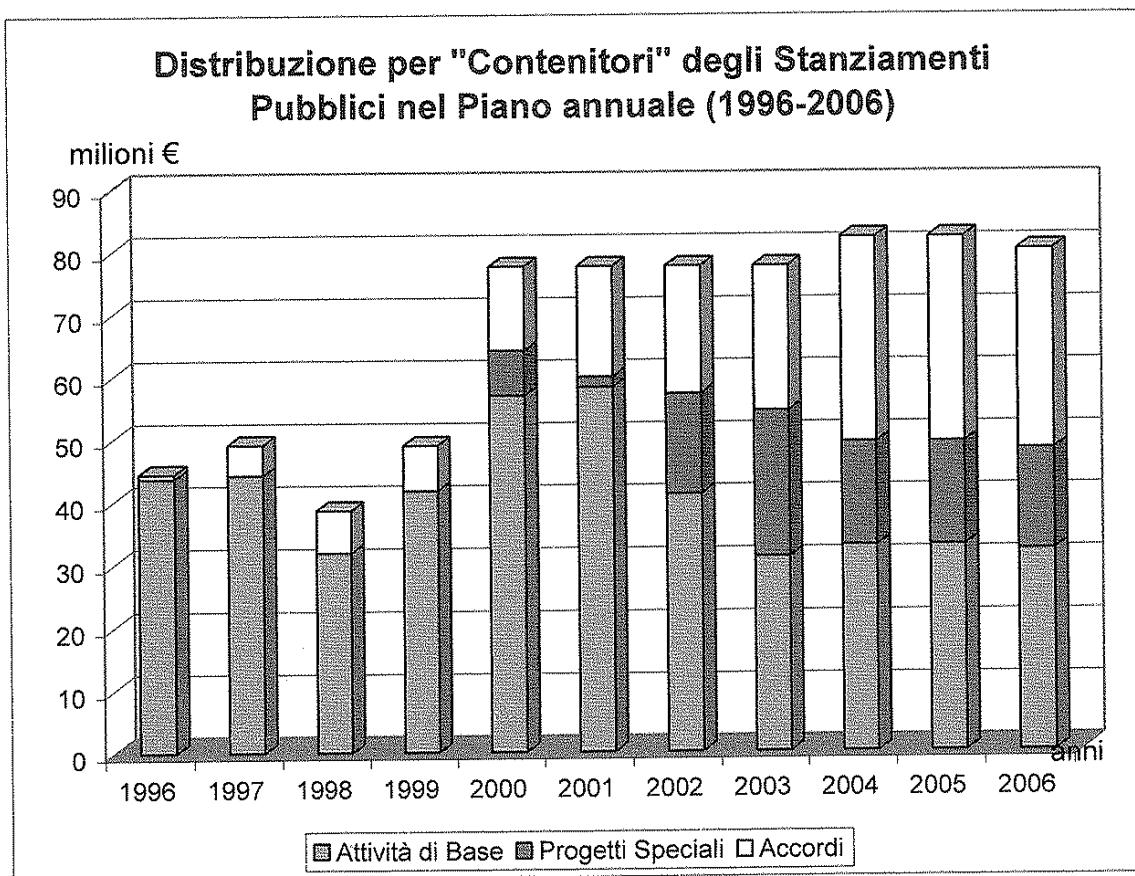
Circa le indicazioni strettamente operative contenute nelle linee di indirizzo, si sottolineano in particolare:

- azioni miranti all'aumento della competitività;
- focalizzazione su mercati target;
- seguiti alle missioni politiche di diplomazia commerciale;
- rapporti operativi con le Confederazioni e Associazioni rappresentative delle categorie imprenditoriali;
- rafforzamento del rapporto con le Regioni;
- valorizzazione della rete del sistema camerale;
- valorizzazione dei costituendi desk di assistenza legale, per la lotta contro la contraffazione;
- differenziazione delle tipologie promozionali in base alla dimensione delle imprese: grandi, medie, piccole, micro;
- attenzione prioritaria ai canali della grande distribuzione.

Circa le priorità geografiche, vengono ribadite quelle dell'anno precedente, nella convinzione che solo programmazioni pluriennali possono ottenere risultati significativi.

Risorse

Come si evidenzia nel 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.

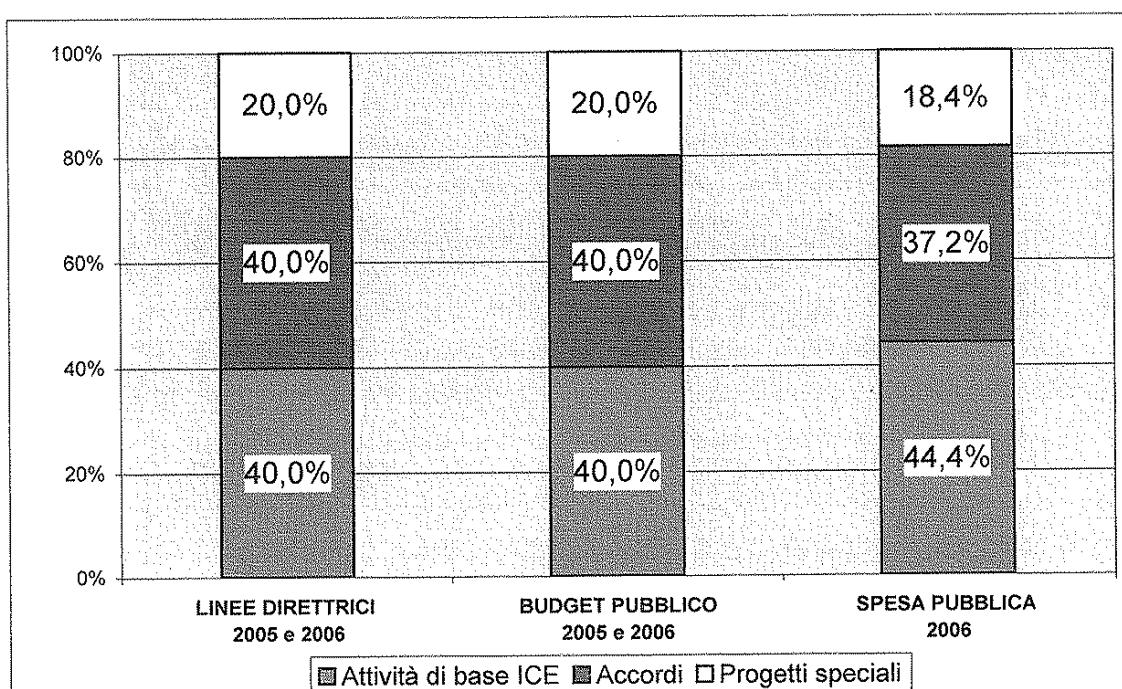


Anche nel 2006 lo stanziamento - pari a € 60.956.000 (- 6,6% rispetto al 2005) – è stato ripartito secondo tale logica, registrando a consuntivo i risultati a fianco indicati:

- | | |
|--|--|
| 40% del totale per attività di base;
(€ 24 milioni ca.); | a consuntivo:
spese effettive: 44,4 % |
| 40% per attività derivanti da partenariato;
(€ 24 milioni ca.); | spese effettive 37,2, % |
| 20% per progetti speciali;
(€ 12 milioni ca.); | spese effettive 18,4 % |

ANDAMENTO DELLA SPESA DEI "TRE CONTENITORI"

RISPETTO AL BUDGET E ALLE LINEE DIRETTIVI



Risulta, quindi, migliorato rispetto agli anni precedenti l'allineamento con le percentuali indicate dal Ministero, soprattutto rispetto all'attività in partenariato, che, dopo aver stentato per anni – in gran parte a causa della complessità che deriva dall'interazione operativa con altri soggetti (Regioni, Associazioni di categoria, Unioncamere) – si è avvicinata alla percentuale prevista .

ATTIVITA' PROMOZIONALE

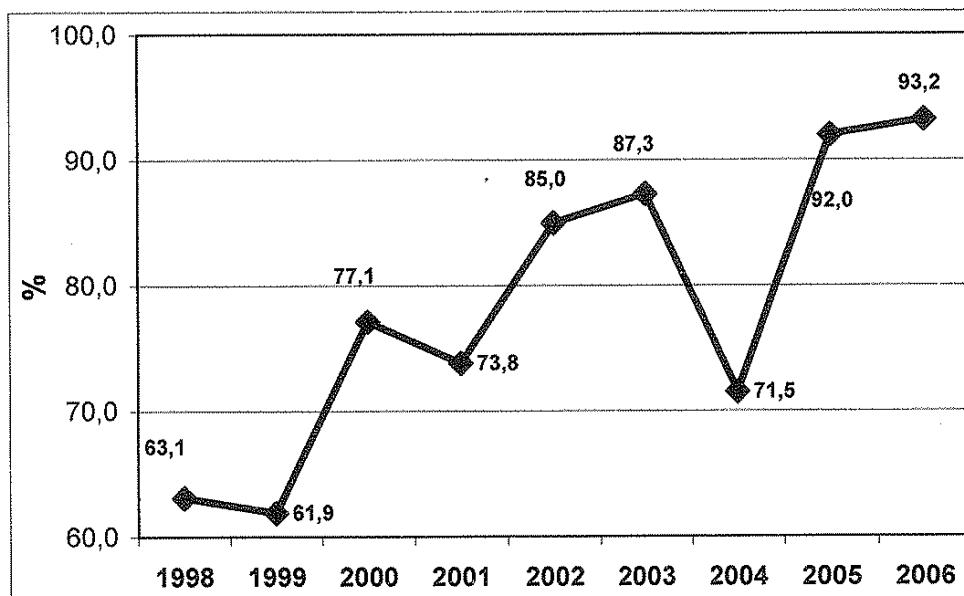
La presente sezione esamina l'attività promozionale in termini descrittivi, rinviano le valutazioni qualitative alle "Osservazioni conclusive".

Si ritiene, quindi, utile integrare la trattazione con alcune tabelle grafiche predisposte dall'ICE, che permettono di visualizzare i dati unitamente ai relativi commenti.

Quadro d'insieme

L'ammontare complessivo della spesa promozionale dell'ICE nel 2006 ha raggiunto un altro risultato di rilievo, dopo il + 13% del 2005 sul 2004, attestandosi ad € 119.604.601 con un incremento pari al 7,6%.

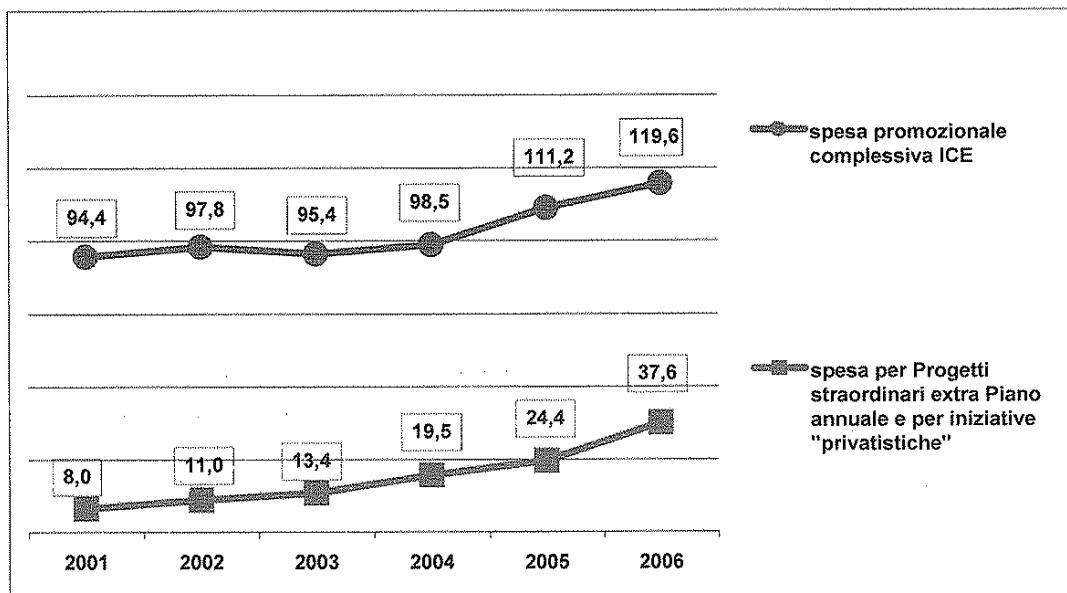
CAPACITA' DI SPESA PROMOZIONALE RISPETTO ALLE ASSEGNAZIONI 1998-2006



Dalla lettura dei dati disaggregati, sottostanti la precedente rappresentazione grafica, si evidenzia, tuttavia, la riduzione della percentuale di utilizzo dei fondi dello stanziamento ordinario (-5,8%) rispetto alle commesse straordinarie, sia provenienti dallo stesso MCI (+18,7%) che da altri soggetti (+ 81,7%, a seguito di un'importante commessa del Ministero MATTM).

SPESA PROMOZIONALE COMPLESSIVA 2001 – 2006

(valori in milioni di €)



I dati rappresentano, per un verso, un segnale positivo dell'apprezzamento da parte degli utenti dell'azione svolta dall'ente e dell'aumento della produttività del personale, peraltro in continua riduzione di numero, in linea con le politiche governative in materia di pubblico impiego.

Per un altro verso, all'aumento annuale complessivo della capacità di spesa dell'ente (che ha raggiunto il 93,2 % rispetto al 60% del 2001) si contrappone un rallentamento della capacità di utilizzo dei fondi più recenti: solo il 37,7% del programma realizzato nell'anno 2006 si riferisce al relativo stanziamento (contro il 43,3% del 2005 e il 48% del 2004), mentre il 46,3% riguarda i fondi dell'anno 2005 ed il 14,7% quelli del 2004 (contro il 10,1% del 2005 e il 5,2 del 2004).

Va, per completezza, sottolineato, che si sono, parallelamente, ridotte al solo 1,3% le spese relative a programmi ancora precedenti, contro il 10,4 del 2005 e l'8,8 del 2004.

Partecipazione privata

Circa la compartecipazione fatturata alle imprese nelle iniziative realizzate, appare una leggera diminuzione media (-5,5% rispetto al 2005) da leggere con riferimento all'aumento dell'attività in favore del progetto speciale made in Italy, che, per sua natura, fa conto solo marginalmente sul contributo delle imprese.

E' interessante notare che la percentuale di partecipazione varia a seconda del settore merceologico interessato ed è funzione della tipologia delle iniziative e dall'area geografica.

RIPARTIZIONE DELLA CLIENTELA PROMOZIONALE PER SISTEMI MERCEOLOGICI

SISTEMI MERCEOLOGICI	CLIENTELA (*)	% sul totale
Agro-Alimentare	776	15,7%
Casa-Ufficio	192	3,9%
Moda-Persona-Tempo Libero	1.706	34,5%
Meccanica Elettronica	1.569	31,8%
Chimica Ambiente	76	1,5%
Plurisetoriale	611	12,4%
Collaborazione Industriale	4	0,1%
Formazione	6	0,1%
T O T A L E	4.940	100%

Circa le aree geografiche, resta la leadership dei paesi comunitari, pur accompagnata da un'attenzione ormai consolidata all'Asia e all'Europa dell'est e da un interessante incremento delle partecipazioni in Africa (sia pure alle fiere campionarie locali). A quest'ultimo dato non corrisponde, tuttavia, un aumento del valore complessivo degli investimenti nell'area.

RIPARTIZIONE DELLA CLIENTELA PROMOZIONALE PER AREA GEOGRAFICA

AREA GEOGRAFICA	CLIENTELA (*)	% sul totale
Pacifico	1511	28,8
Unione Europea	1176	20,1
Europa Centro Orientale	1034	18,3
Nord America	661	11,2
Altri Paesi Asiatici	560	10,0
Africa	255	4,5
America Centrale e Meridionale	245	4,3
Vari Italia Mondo	133	2,0
Altri Paesi Europei	50	0,8
T O T A L E	5.625	4.940

Fonte: Area Programmazione e Controllo ICE, elaborazioni su dati contabili

(*) Numero di clienti ai quali è stata emessa fattura per partecipare ad iniziative promozionali cofinanziate; il dato comprende la partecipazione di uno stesso cliente ad iniziative diverse. Al netto di tali partecipazioni "plurime", il numero di clienti ammonta a 3.335.

Le preferenze delle imprese risultano sempre orientate verso la partecipazione alle fiere e alle attività di seminari/workshop, ritenendo di seconda priorità percorsi d'internazionalizzazione più articolati.

TIPOLOGIE	CLIENTELA (*)	%
Partecipazioni collettive a fiere	2.912	58,9%
Uffici Informazioni (Punti Italia) a Fiere Estere	756	15,3%
Giornate Tecnologiche, Seminari, Convegni	375	7,6%
Mostre Autonome	372	7,5%
Giornate Gastronomiche e Degustazioni	229	4,6%
Azioni di Comunicazione varie	94	1,9%
Newsletter, Cataloghi, Inserti Speciali, CD ROM	74	1,5%
Missioni in Italia	54	1,1%
Altre iniziative	24	0,4%
Indagini di mercato	18	0,0%
Corsi di Formazione	13	0,3%
Azioni presso la Rete Distributiva	7	0,1%
Campagne pubblicitarie	3	0,1%
Missioni all'estero	2	0,0%
Uffici Informazioni a Fiere Italiane	2	0,0%
Attività con U.E. o altri OO. II.	2	0,0%
Attrazione investimenti esteri in Italia	2	0,0%
Sfilate di moda e Iniziative d'Immagine	1	0,5%
T O T A L E	4.940	100%

Fonte: Area Programmazione e Controllo ICE, elaborazioni su dati contabili

- (*) Numero di clienti ai quali è stata emessa fattura per partecipare ad iniziative promozionali cofinanziate; il dato comprende la partecipazione di uno stesso cliente ad iniziative diverse. Al netto di tali partecipazioni "plurime", il numero di clienti ammonta a 3.335.

Tipologie dell'attività promozionale

Il quadro complessivo è il seguente:

TIPOLOGIE	SPESA (Valori espressi in Euro)	% sul totale
Partecipazioni Collettive A Fiere	35.924.410,69	38,06
Corsi Di Formazione	6.871.494,12	7,28
Mostre Autonome	6.820.384,34	7,23
Azioni Di Comunicazione Varie	6.005.724,07	6,36
Uffici Informazioni (Punti Italia) A Fiere Estere	5.595.460,51	5,93
Giornate Tecnologiche, Seminari, Convegni	3.888.756,61	4,12
Missioni In Italia	3.785.619,59	4,01
Sfilate Di Moda E Iniziative D'immagine	2.838.200,79	3,01
Indagini Di Mercato	1.662.823,53	1,76
Azioni Presso La Rete Distributiva	1.452.345,44	1,54
Cooperazione E Collaborazione Industriale	1.166.837,64	1,24
Campagne Pubblicitarie	1.137.740,43	1,21
Newsletter, Cataloghi, Inserti Speciali, Cd Rom	860.169,95	0,91
Nuclei Operativi, Task Force, Desk	845.418,48	0,90
Attrazione Investimenti Esteri In Italia	751.821,16	0,80
Portali, Siti Web	658.552,88	0,70
Giornate Gastronomiche E Degustazioni	633.074,86	0,67
Anticipo Area Per Fiere E Mostre	578.410,02	0,61
Uffici Informazioni A Fiere Italiane	404.418,49	0,43
Missioni All'estero	224.567,65	0,24
Attività Con L'unione Europea O Altre Org.Internaz.	82.626,02	0,09
Import Strategico E Countertrade	39.849,40	0,04
Missioni All'estero Di Partecipanti Esteri	4.283,84	0,00
Altre Iniziative	12.152.429,31	12,88
T O T A L E	94.385.419,82	100,00

La ripartizione resta sostanzialmente invariata rispetto agli anni scorsi, con qualche aspetto negativo quale la riduzione degli investimenti presso la distribuzione estera, che il Ministero aveva più riprese indicato come settore strategicamente prioritario.

Va tuttavia registrato uno sforzo da parte dell'ICE di differenziare le iniziative, per poter supportare gli operatori con modalità nuove, correlate alle opportunità specifiche dei mercati, al livello di penetrazione della nostra economia nei diversi paesi, alle iniziative già realizzate negli anni precedenti, alle azioni programmate dagli altri attori italiani di settore.

I segnali fanno ritenere che in un prossimo futuro questi sforzi potranno portare i loro frutti.

Settori d'intervento

Circa la ripartizione settoriale, le prime due voci di investimento restano il comparto “meccanica” (23,3% delle risorse, - 10,8% rispetto al 2005) e quello “moda, persona, tempo libero” (23,6%, + 5,7% rispetto al 2005) con un'inversione di posizioni dovuta essenzialmente alla maggiore attenzione riservata ai settori più trendy dalla programmazione straordinaria per il “Made in Italy”.

SISTEMI MERCEOLOGICI	SPESA	% sul totale	Contributo privato	% del contributo su spesa
Meccanica - Elettronica (1)	21.940.131,22	23,25	6.815.800,06	31,07
Moda - Persona - Tempo Libero	19.998.029,84	21,19	5.503.473,93	27,52
Plurisetoriale	15.182.529,66	16,09	2.592.276,46	17,07
Prodotti Agro-alimentari	14.111.583,37	14,95	7.402.216,48	52,45
Casa - Ufficio	11.219.540,49	11,89	2.774.870,76	24,73
Formazione	6.086.297,19	6,45	285.655,07	4,69
Collaborazione industriale	4.364.868,81	4,62	128.354,73	2,94
Chimica ed Ambiente (2)	1.482.439,24	1,57	137.300,00	9,26
T O T A L E	94.385.419,82	100,00	25.639.947,49	27,17

(1) incluso Subfornitura e Elettronica-Elettrotecnica

(2) prodotti e attrezzature

In termini assoluti, resta insoddisfacente 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 scelte strategiche, è importante sottolineare il deciso aumento degli investimenti nella formazione, che ha rappresentato una delle priorità del 2006.

Aree geografiche

Molto significativa risulta la lettura della ripartizione geografica degli investimenti del 2006.

ATTIVITA' PROMOZIONALE PER AREE GEOECONOMICHE E PRINCIPALI PAESI
(Valori espressi in Euro)

	AREE	% sul totale	PAESI	% su Area	% su totale Spesa
EUROPA CENTRO ORIENTALE	19.974.144,55	21,16			
di cui:					
Russia			17.262.856,77	86,43	18,29
Bulgaria			501.481,48	2,51	0,53
Ucraina			489.220,97	2,45	0,52
Serbia e Montenegro			279.513,31	1,40	0,30
PACIFICO	19.431.249,86	20,59			
di cui:					
Cina (+ Hong Kong)			11.886.121,70	61,17	12,59
Giappone			5.179.985,21	26,66	5,49
Singapore			377.945,35	1,95	0,40
NORD AMERICA	11.988.584,71	12,70			
di cui:					
Stati Uniti America			10.745.957,41	89,63	11,39
Canada			997.877,44	8,32	1,06
UNIONE EUROPEA	11.781.239,10	12,48			
di cui:					
Francia			4.979.388,50	42,27	5,28
Germania			2.323.878,46	19,73	2,46
Spagna			1.050.015,01	8,91	1,11
Paesi Bassi			824.607,91	7,00	0,87
Regno Unito			562.375,05	4,77	0,60
ALTRI ASIA + M.O.	4.704.379,19	4,98			
di cui:					
Emirati Arabi Uniti			2.147.219,65	45,64	2,27
India			1.584.186,77	33,67	1,68
Iran			541.046,54	11,50	0,57
Arabia Saudita			115.316,26	2,45	0,12

AMERICA LATINA	2.751.315,35	2,91			
<i>di cui:</i>			1.573.458,33	57,19	1,67
	Brasile		411.024,79	14,94	0,44
	Cile		309.955,88	11,27	0,33
	Messico		140.660,13	5,11	0,15
	Argentina				
AFRICA	1.767.647,34	1,87			
<i>di cui:</i>			594.252,93	33,62	0,63
	Algeria		465.118,87	26,31	0,49
	Libia		170.524,03	9,65	0,18
	Egitto		161.946,53	9,16	0,17
	Sudafrica				
ALTRI PAESI EUROPEI	716.999,34	0,76			
<i>di cui:</i>			516.198,16	71,99	0,55
	Turchia		200.801	28,01	0,21
	Norvegia				
ITALIA/MONDO	21.269.860,38	22,54			
T O T A L E	94.385.419,82	100,00			

Continua la tendenza - manifestatasi per la prima volta nel 2004 – a ridurre gli interventi sul mercato del Nord America, che vede ridursi la percentuale di investimenti di un ulteriore 13%).

Per la prima volta, dopo molti anni, si riduce anche l'investimento in Europa Centro orientale.

Si abbassa, purtroppo, la modesta percentuale d'intervento in Africa, nonostante gli sforzi intrapresi in favore dei Paesi del sud del Mediterraneo.

MONITORAGGIO

Modalità

Il Ministero del Commercio Internazionale è chiamato a svolgere la funzione di vigilanza sull'attività promozionale dell'Istituto, in primo luogo, attraverso la valutazione, l'eventuale modifica e, infine, l'approvazione della proposta del piano promozionale annuale predisposta dall'ente e delle relative modifiche, che intervengono in fase operativa.

Inoltre, gli uffici ministeriali compiono missioni di verifica sulla realizzazione delle iniziative, in Italia e all'estero.

La legge 16 marzo 1976, n. 71, richiamata dall'articolo 7 della legge 68/97 di riforma dell'ICE, stabilisce, infatti, che il Ministero effettui controlli ispettivi, finalizzati alla vigilanza.

Tale previsione normativa è stata adattata ai cambiamenti intervenuti, nel corso degli anni, nelle situazioni amministrative ed operative.

Evoluzione

Negli ultimi anni si è prodotto un notevole sforzo per rendere più efficace la funzione ministeriale, finora circoscritta ad un certo numero di ispezioni in loco, in occasione degli eventi promozionali, e in rilevazioni a campione del gradimento dell'utenza.

L'evoluzione qualitativa dell'esercizio del controllo dell'Amministrazione vigilante ha portato a verificare la capacità operativa dell'ente non soltanto nel momento della sua espressione finale, ma, soprattutto, nella sua fase di formazione e di gestione.

Una scelta spinta anche dal continuo assottigliarsi del numero dei funzionari e delle risorse finanziarie destinate alle missioni.

Azioni on desk

Come accennato il Ministro ha sviluppato una strategia di rete sul territorio, che ha il fulcro negli Accordi di programma con le Regioni e negli Accordi di settore con le Associazioni di categoria.

Gli accordi in questione si articolano ogni anno in progetti operativi, i cui contenuti sono concordati tra i tre partner (Ministero, ICE, Associazione o Regione). Per rendere più efficace l'azione di coordinamento il Ministero ha progressivamente assunto un ruolo più significativo nel momento della definizione dei progetti.

Con tale intervento l'Amministrazione ha apportato nelle strategie di partenariato la propria visione d'insieme, che costituisce il vero patrimonio istituzionale rispetto ai partner.

Tale visione consentiva di dare un efficace contributo nel concreto orientamento delle scelte promozionali, di assumere un ruolo arbitrale in caso di divergenze e di svolgere l'azione di coordinamento, la cui necessità è stata riconosciuta a più riprese.

La maggiore incisività degli interventi di orientamento ha permesso di acquisire anche una maggiore conoscenza dei meccanismi operativi interni all'ICE e di raggiungere elementi sostanziali di valutazione della capacità dell'Istituto di offrire risposte alle esigenze del sistema produttivo nazionale.

Risultanze

Il processo decisionale dell'Istituto risulta poco fluido e poco funzionale in un'epoca che richiede estrema velocità nella predisposizione delle risposte.

L'autonomia dell'Istituto, esaltata dalla legge 68/97, contrasta con l'esigenza di integrazione programmatica che discende dal proliferare di

attori espressione del mondo istituzionale locale (Regioni, Camere di commercio, Associazioni di categoria territoriali, ecc.) i quali operano direttamente sui mercati esteri in maniera attiva, ma spesso di efficacia inadeguata rispetto alle risorse investite.

La segmentazione dei mercati, inoltre, implica interventi sempre più mirati ed organici, che soltanto una regia di coordinamento e di rete può assicurare.

In tale ottica andrebbe valorizzato l'impiego delle nuove tecnologie per arrivare ad un sistema informativo nazionale per l'internazionalizzazione, che assicuri anche modalità di circolazione delle informazioni dirette fra uffici ICE all'estero, Ambasciate, Camere di Commercio e Istituzioni centrali preposte al coordinamento.

La stessa tempestività e continuità di informazioni è da perseguire nel collegamento con il territorio, in modo da poter far la sintesi delle diverse istanze in tempo reale.

Interventi correttivi

In attesa di interventi più organici, il Ministero ha istituito incontri bi/trimestrali con l'ICE finalizzati al "monitoraggio" dello stato di avanzamento del piano e all'esame congiunto e preventivo delle nuove ipotesi di piani integrativi finanziabili in corso d'anno con le economie di gestione o a seguito cancellazioni di azioni programmate.

Le finalità principali del monitoraggio sono: la verifica della coerenza tra il piano rimodulato e le linee di indirizzo politiche; l'adeguamento ai fenomeni economici che vengono a maturare sulla scena internazionale; l'accoglimento delle sollecitazioni delle aziende.

Con l'occasione, peraltro, si mira anche a rilevare il tasso di scostamento dalla programmazione originaria, al fine di evitare immobilizzi di risorse e informazioni errate alle imprese.

Prospettive

Si segnala, da ultimo, la volontà del Ministero di dotare l'ente della capacità di valutare l'efficacia dell'attività svolta, in termini di costi e di obiettivi.

In occasione dell'approvazione del piano 2007 sono state impartite istruzioni perché vengano elaborate modalità di verifica dell'efficacia promozionale, che tengano conto di modelli di valutazione articolati per target: consumo, distribuzione, investimenti, collaborazione, ecc.

Visite ispettive

Si deve, infine, segnalare che anche nel 2006 l'attività di vigilanza espletata sotto forma di visite ispettive è stata modesta a causa delle carenze di risorse. Va però evidenziato che, sul finire dello stesso anno, 12 funzionari a tempo determinato (contratto a due anni, al momento in cui si scrive prorogato ex lege fino al 2010) hanno integrato la compagine della Direzione Generale Promozione Scambi. L'integrazione di risorse ha permesso una maggiore presenza all'estero nel corso del 2007, con positivi risultati che saranno illustrati nella relazione del prossimo anno.

Pur nelle carenze indicate, nel 2006 sono state effettuate 15 missioni, orientate ai mercati target delle linee di indirizzo: Russia, Cina e paesi dell'area di vicinato.

Gli elementi acquisiti si sono rivelati utili all'elaborazione della presente relazione.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'attività promozionale

1. Nel 2006 l'azione promozionale svolta dall'Istituto ha riprodotto modalità operative e impostazione degli anni precedenti: l'aumento delle risorse finanziarie investite non si è tradotto in innovazioni significative.
2. Tra le conseguenze di questo approccio vanno annoverati l'andamento tendenzialmente ripetitivo delle iniziative dei piani promozionali annuali e la scarsa percentuale di "esordienti" tra le imprese che partecipano alle iniziative.

Quest'ultimo fenomeno, che pregiudica l'obiettivo della promozione pubblica, i cui investimenti devono, tra l'altro, ampliare il panorama delle aziende orientate all'internazionalizzazione, si ritiene motivato da un doppio ordine di fattori:

- maggiore semplicità e sicurezza di risultato nell'attività di tipo consuetudinario, indirizzata ai clienti abituali che, avendo già esperienza di mercati esteri, ricercano solo il vantaggio economico derivante dai servizi pubblici dell'ICE;
- scarsa propensione a diversificare i servizi e scarsa attenzione per quelli a maggior valore aggiunto, che necessitano alle imprese in fase di avvio del percorso d'internazionalizzazione.

Tali atteggiamenti “aziendali”, vanno, in parte, attribuiti alla situazione dell’organico dell’ente.

La situazione del personale

1. Il blocco del turn over – unitamente all’”invecchiamento” delle risorse umane e all'eccessivo carico di lavoro che ne conseguono – per un verso, rende scarsa la spinta all'innovazione, per l'altro, richiede un problematico sforzo di aggiornamento professionale dei dipendenti.

Nelle proprie relazioni l'ente, in merito all'attuale carenza di addetti, arriva ad affermare di aver raggiunto il limite di miglioramento dell'efficienza operativa.

L'organizzazione

1. Sull'argomento lo scrivente ritiene – come da tempo segnalato all'Istituto - che significativi risultati discenderebbero da ulteriori razionalizzazioni della struttura organizzativa e delle procedure interne.

L'ultima riorganizzazione, attuata nel 2004/5 in base ad una specifica ricerca affidata ad una consulenza esterna, non sembra aver raggiunto risultati apprezzabili e, comunque, adeguati alle richieste provenienti dalle imprese e dai mercati internazionali.

La configurazione prescelta alla luce della ricerca ha portato a privilegiare il raggiungimento – ineludibile – di economie nella gestione corrente, trascurando i risvolti in termini di efficienza e di flessibilità operativa, come, a suo tempo, il Ministero aveva osservato a livello tecnico.

2. L'ente, allo stato attuale, pur negli sforzi di dinamismo appare costretto in una formula organizzativa caratterizzata da una forte burocratizzazione interna, che moltiplica le fasi istruttorie e le riconduce al vertice decisionale del Consiglio di Amministrazione, il quale, a volte, si trova di fronte a scelte che comportano sintesi d'interessi – proprie del vertice politico – ed in altri casi a decisioni operative adottabili più agilmente dagli Uffici tecnici.

Le criticità

1. La matrice dell'attuale organizzazione lascia rilevare una insufficiente sinergia tra gli uffici della sede, che rappresentano il cervello

operativo a valenza settoriale e gli uffici delle reti, che dovrebbero essere meglio valorizzati nella loro competenza territoriale o geografica, sia nella funzione promozionale in senso stretto, che in quella di assistenza agli operatori, sia italiani che esteri.

2. Inoltre, attraverso l'affiancamento tecnico all'Istituto di cui si è dato conto nel capitolo sul monitoraggio, è stato possibile rilevare una insufficiente e non omogenea circolazione dell'informazione all'interno dell'Istituto. Così si creano incoerenze - sia di tipo operativo che in relazione alle attività correnti gestite da ciascun ufficio – nonché, talvolta, effetti di disorientamento presso l'utenza e i partner.

Ciò anche in relazione al perseguitamento degli obiettivi strategici generali, indicati dalle linee di indirizzo ministeriali.

Correttivi

1. In sostanza, nel 2006 si è confermata l'esigenza, a più riprese rappresentata dal Ministero, di un affinamento delle capacità dell'Istituto di:

- coniugare le linee generali d'indirizzo secondo le puntuali esigenze dell'utenza;
- seguire gli sforzi del Ministero verso una costante innovazione operativa, declinata sia nelle modalità che nei contenuti;
- svolgere un ruolo proattivo nei confronti dei partner;
- spostare l'attenzione dall'autoreferenzialità agli input del contesto esterno, adeguandovi obiettivi/organizzazione/mercati.

L'ente nel panorama nazionale

1. Queste considerazioni inducono lo scrivente ad alcune riflessioni sul ruolo istituzionale che, nell'interesse delle aziende, dovrebbe assumere lo strumento nazionale delle politiche governative in presenza del nuovo assetto costituzionale italiano.

Ci si riferisce, in particolare, all'ingresso delle Regioni tra gli attori dell'internazionalizzazione. Con queste ultime si sta tuttora cercando un efficace equilibrio operativo, che assicuri la migliore coerenza tra le politiche pubbliche nazionali e quelle locali; che eviti la dispersione di risorse; che adegu i l'azione complessiva alle nuove esigenze dei mercati internazionali.

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

2. Si registra, in pratica, l'esigenza che l'ICE pervenga ad una programmazione maggiormente specializzata e coerente con le linee di indirizzo ministeriali; articolata in progetti caratterizzati per obiettivi di mercato; integrata per livelli d'intervento: di sistema Paese, di tipo commerciale, di immagine.

Abbandonando progressivamente, in favore dei nuovi attori, l'attività, per così dire "di primo livello", che ancora impegn a l'ente in numerose e capillari iniziative - più adatte all'azione dei soggetti a vocazione territoriale, prossimi alle piccole e piccolissime realtà, ancora digiune di esperienze all'estero - l'Istituto potrebbe orientarsi verso la realizzazione di programmi speciali di ampio respiro promozionale, di strutturazione più complessa e più trasversale.

Inoltre, l'attività in favore di "nicchie" o di "sistemi", che è opportuno continuare a svolgere a livello nazionale, potrebbe essere meglio finalizzata se circoscritta alla progettualità bilaterale, da sviluppare all'interno del meccanismo degli accordi settoriali e del partenariato con i "sistemi" richiamati in precedenza.

L'evidenza di quanto precede è dimostrata dal fenomeno della "cannibalizzazione" (- 5,6% speso rispetto al 2005) che il piano

ordinario subisce, da almeno tre anni, da parte delle commesse fuori bilancio.

Si assiste ad una riduzione della percentuale di realizzazione del piano ordinario - che, fino a pochi anni fa, rappresentava l'unico impegno dell'ente - per portare a termine progetti commissionati, attraverso altri canali, dallo stesso Ministero o da altri soggetti, pubblici o privati.

Prospettive

1. In definitiva, all'Istituto viene chiesto di adattarsi meglio alle nuove esigenze del sistema paese, il quale richiede sempre più di concentrare l'investimento pubblico in azioni di forte incidenza, enfatizzando la capacità di scelta e di indirizzo della politica. A questa è richiesto di differenziare l'attribuzione delle modalità d'intervento tra i vari soggetti in base alle rispettive competenze e capacità.
2. L'ICE, di fatto, possiede gli strumenti necessari per operare quale struttura di riferimento del sistema italiano dell'internazionalizzazione.

In questo senso vanno letti i numerosi incarichi che gli sono stati affidati negli ultimi due anni, al di fuori non solo del piano ordinario, ma anche del core business promozionale. Siamo, quindi, in presenza di un'esigenza di fatto e, anche, di un implicito riconoscimento di professionalità.

3. Tra le nuove linee di intervento attribuite all'Istituto, si sottolineano, in particolare:
 - a) l'inserimento dei 14 desk anticontraffazione, recentemente costituiti, presso gli Uffici esteri dell'Istituto presenti nei mercati interessati;
 - b) la procedura di finanziamento pubblico del 75% dei costi per studi di fattibilità relativi ad investimenti all'estero di aggregazioni di imprese.

Quest'ultima misura, fortemente voluta dal Ministero, che l'ha ideata, promossa e definita normativamente, ha inaugurato un'ulteriore modalità di rapporto con l'ente, in quanto i progetti sono stati esaminati da un Comitato di valutazione congiunto e paritetico MCI/ICE, che ha permesso ai rappresentanti ministeriali di osservare dall'interno le procedure operative, comprendendone meglio le criticità.

Fondi straordinari in favore del “Made in Italy”

1. Il Ministero, nello sforzo costante di adeguare con tempismo le proprie linee di attività ai mutamenti dei mercati, deve disporre di un braccio operativo flessibile e consapevole, che risponda efficacemente alle richieste; di un organo “in house”, che renda superflua l'eventuale ricerca di altri partner.

Questa osservazione si può riferire, in particolare, alla strutturazione dei fondi in favore del Made in Italy, stanziati dalle leggi finanziarie a partire dal 2004, per un ammontare che ha superato i 20 milioni di euro all'anno.

Questo sforzo straordinario prodotto dalla finanza pubblica nel riconoscimento della centralità economica dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, richiede una risposta progettuale tempestiva e altamente professionale.

Il Ministero, ovviamente, considera l'ICE il naturale destinatario anche delle commesse promozionali pubbliche cosiddette “straordinarie” e sta cercando di indirizzare le proposte dell'Istituto verso iniziative innovative ben mirate sulle esigenze poste dal contesto internazionale.

In parallelo, si lavora congiuntamente per snellire le procedure in modo da realizzare gli eventi nei tempi stabiliti.

Aspetti amministrativi e finanziari

1. Sul terreno contabile ed amministrativo, in coerenza con il concetto di interdipendenza tra aspetti procedurali ed efficacia promozionale, nel corso del 2006 sono state concordate con i vertici dell'ente e con il Collegio dei Revisori alcune modifiche e semplificazioni della gestione finanziaria e del bilancio, frutto degli approfondimenti che negli ultimi anni questo Ministero aveva svolto per pervenire ad una maggiore trasparenza della contabilità dell'Istituto e, indirettamente, ad una gestione più efficiente dei fondi promozionali annuali.

Si tratta delle problematiche relative alle modalità di alimentazione dei conti degli uffici esteri; delle giacenze di crediti in evasi; dello slittamento dell'operatività oltre il secondo anno di competenza dei fondi; delle anormali giacenze del fondo ex art. 12 dello Statuto.

Tutte queste tematiche sono state affrontate anche alla luce delle attuali esigenze di contenimento della spesa pubblica e di alcuni nuovi meccanismi di gestione finanziaria (regime delle spese intermedie, conto di tesoreria centrale, regola dei dodicesimi, ecc.).

In proposito si è attivata una proficua collaborazione con il Collegio dei revisori, che ha portato a rivedere alcuni aspetti significativi dell'impostazione del bilancio, quali la rappresentazione contabile dei crediti promozionali e quella della quota non deliberata entro il secondo anno del contributo ministeriale per l'attività.

In tale azione, si sta cercando di rendere l'effettiva operatività dell'ICE più aderente alle previsioni statutarie, che, sin dalla prima applicazione della riforma, sono state, di fatto, erose dall'affermarsi di una prassi che ha tollerato il trascinamento della realizzazione dei piani promozionali annuali ben oltre il secondo anno, svincolando il sistema dai termini di decadenza statutariamente fissati.

Per evitare l'immobilizzo di risorse pubbliche, il Ministero sta insistendo perché i fondi non spesi entro il biennio si rendano automaticamente disponibili per programmi aggiornati ed adeguati agli sviluppi delle strategie ministeriali. queste ultime, infatti, sempre più si orientano verso una certa flessibilità, capace di rispondere in tempi reali alle mutevoli situazioni dei mercati esteri.

Il monitoraggio congiunto

1. In particolare, si insiste da diversi anni sulla necessità di operare almeno trimestralmente monitoraggi congiunti sulle economie di gestione e sulle cancellazioni di iniziative, con l'intento di attuare un più rapido processo di adattamento in corso d'opera.

Il Ministero ha recentemente richiamato l'ente ad essere più puntuale sulla materia. Restano, tuttavia, elevate, le richieste avanzate al Ministero per l'approvazione di delibere che modificano "spot" il programma annuale, avanzate in termini di urgenza, tanto che al monitoraggio in parola viene lasciata una funzione residuale.

Tale situazione porta l'Amministrazione vigilante a rincorrere l'ente per esercitare la funzione di monitoraggio della coerenza in corso d'opera con le linee d'indirizzo a suo tempo impartite e riduce i margini di chiarezza sull'andamento dell'azione promozionale e sul panorama complessivo dell'azione pubblica.

Il sistema informativo

1. Un aspetto a cui il Ministero ha riservato molta attenzione è il sistema informativo interno all'ente, denominato Promonet, accessibile solo in parte da questa Amministrazione, che dovrebbe contenere ogni utile notizia sull'andamento della programmazione, della spesa e dello stato di realizzazione dei piani promozionali.

In realtà, il sistema continua a presentare difficoltà di approccio, che impediscono una trasparente ed esaustiva acquisizione delle informazioni, la cui elaborazione permetterebbe un esame più conveniente dell'avanzamento dei programmi.