

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.