

PREMESSA

L'Istituto per il Commercio Estero (ICE) è un ente pubblico non economico, con autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria; ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico (ex Ministero del Commercio Internazionale).

L'ente ha il compito di promuovere e sviluppare i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, con specifico riferimento alle esigenze delle piccole e medie imprese, singole o associate.

A tal fine, svolge attività di:

- promozione dell'immagine del sistema Paese nonché di prodotti e servizi italiani sui mercati internazionali;
- cooperazione con l'estero per favorire la presenza delle nostre imprese su altri mercati;
- informazione, consulenza ed assistenza alle imprese italiane che intendono operare con l'estero ed alle imprese estere interessate ad intrattenere rapporti economici con l'Italia;
- formazione manageriale, professionale e tecnica di quadri italiani e stranieri, che operano nel campo dell'internazionalizzazione;
- studio dei mercati e delle normative estere.

Il Ministero vigilante, ai sensi della legge 68/97, di riforma dell'Istituto, è tenuto a predisporre annualmente una relazione sui risultati conseguiti dall'ente nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, esaminati in rapporto alle linee di indirizzo dell'attività promozionale adottate annualmente con Decreto del 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.

Il Comitato, per il momento, non si è espresso. L'Amministrazione, ciò nonostante, ha ritenuto di procedere con l'adempimento di propria competenza.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

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

- L'attività annuale dell'ente è essenzialmente 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 realizzato 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 2007 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 dello Sviluppo Economico, anche di quelle svolte dall'Istituto su specifiche commesse di altri soggetti pubblici e privati (tra cui lo stesso Ministero vigilante: programma straordinario "Made in Italy").
- L'attività dell'ICE viene esaminata non solo sulla base del raffronto con le linee generali di indirizzo emanate dal Ministro, ma anche delle altre indicazioni formulate, a vario titolo, dal Ministero in materia di politiche per l'internazionalizzazione.
- Il Ministero verifica, con cadenza trimestrale, lo svolgimento del programma, al fine di operare gli opportuni aggiustamenti a seguito sia di cambiamenti nel contesto internazionale sia di opportunità o esigenze sopravvenute.
- Le valutazioni formulate si basano sull'azione di monitoraggio e vigilanza svolta da questo Ministero direttamente (42 missioni ispettive nei 5 continenti) o tramite rilevazioni presso altri committenti e presso gli operatori beneficiari degli interventi.

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

La ricostituzione nel 2006 del Ministero del Commercio Internazionale ha rappresentato un segnale di rinnovato interesse del Paese nei confronti della politica commerciale e di quella d'internazionalizzazione, sia per la loro capacità di sostenere le azioni di politica economica finalizzate a recuperare produttività e competitività, sia perché hanno dimostrato di poter bilanciare le fasi critiche della congiuntura interna.

Il contesto economico internazionale del 2007 ha continuato a registrare i cambiamenti d'assetto connessi con il consolidamento delle potenze emergenti e dell'apparizione di nuovi attori politici che imponevano di effettuare scelte strategiche coraggiose ed innovative.

In Italia, in effetti, si percepiva un cauto ottimismo circa l'avvio di una fase di ripresa, da assecondare su due fronti:

- a) dettando precise linee di intervento promozionale, basate su priorità geografiche e settoriali;
- b) attuando strategie di rete, basate sul miglioramento della capacità di coordinamento tra gli attori nazionali, in primo luogo pubblici, superando ogni particolarismo.

Strategie pubbliche

Le indicazioni ministeriali contenute nelle Linee di indirizzo per il 2007, quindi, hanno identificato i seguenti obiettivi prioritari:

- recuperare spazi di mercato nei paesi dove la nostra quota era inferiore alla media mondiale;
- aprire nuovi mercati;
- incentivare l'internazionalizzazione dei settori produttivi che non subiscono la concorrenza di prezzo;
- combattere strenuamente la contraffazione.

Direttive operative

Per tali finalità s'imponeva un uso più selettivo delle risorse, caratterizzato da:

- maggiore focalizzazione geografica;
- scelta mirata delle manifestazioni fieristiche;
- aumento degli investimenti in favore dei settori innovativi;
- incremento dell'azione in Italia per favorire la sinergia e la collaborazione tra piccole imprese finalizzate ad affrontare i mercati esteri.

Quest'ultimo obiettivo, a cui è stato dedicato uno specifico intervento di cofinanziamento pubblico in favore di studi di fattibilità per investimenti all'estero proposti da aggregazioni di almeno 5 PMI, rappresenta una valenza strategica, nella convinzione che 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.

Le linee indicavano, tra l'altro, nella "chiarezza tra le responsabilità operative dell'Istituto e le funzioni di indirizzo, prerogativa del Ministero, il presupposto indispensabile per un uso corretto delle risorse, coerente con la strategia di sistema".

Strategia geografica

La necessità di cavalcare l'attesa "ripresina" ed ottenere risultati più tangibili ha reso indispensabile la concentrazione degli investimenti su alcuni mercati, selezionati in base al loro dinamismo e/o alla loro dimensione.

Su tali aree s'intendeva spingere anche gli altri attori nazionali, in particolare le Regioni, il sistema camerale e le Associazioni di categoria, tutti i sistemi, ovverosia, con cui il Ministero ha accordi di partenariato per sviluppare una politica organica di internazionalizzazione.

In breve, le indicazioni fornite riguardavano:

- a) i Paesi BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) tra i quali, a rotazione, è stato identificato il Paese focus degli ultimi anni. Nel 2007 è stata la volta dell'India a cui è stato dedicato un programma in 6 punti: infrastrutture; difesa, componentistica auto, trasformazione e conservazione alimentare, industria cinematografica, settori tipici del made in Italy;
- b) l'Europa e l'area del vicinato, tra cui spiccavano la Turchia e i paesi del sud del Mediterraneo;
- c) i principali partner tradizionali extraeuropei: USA e Giappone.

Per sviluppare l'azione nei mercati venivano, inoltre, fornite indicazioni concrete quali:

- l'attenzione alla presenza di materie prime energetiche;
- la dimensione della comunità italiana presente;
- gli eventi particolari in calendario (es. Olimpiadi o mondiali di calcio);
- la scelta geografica in base alla dimensione delle aziende italiane da affiancare: paesi a contesto più prossimo o più semplice per la prima internazionalizzazione;

- le azioni di “diplomazia commerciale” verso i paesi emergenti, in particolare a favore delle imprese medie;
- i progetti in USA e Giappone per le aziende, anche molto piccole, dei settori hi-tech.

Strategia settoriale

Una politica industriale internazionale non può prescindere da una forte programmazione impostata per settori produttivi, che coniughi al meglio le potenzialità nazionali, alle opportunità offerte dagli altri mercati.

In tale ottica si è scelto di destinare almeno il 20% dell'investimento totale in favore dei settori ad alto contenuto di innovazione: elettromeccanico, ICT, Nano-bio-tech, Farma, ecc.

Si è inteso così assecondare le scelte interne di politica industriale, consci che dallo sviluppo di tali settori, dipende il superamento di alcuni ritardi strutturali rispetto ai nostri competitori e, quindi, la tenuta in futuro del nostro sistema economico.

Con specifici interventi, si è sottolineata l'importanza dei prodotti e dei servizi destinati al benessere nonché delle tecnologie del restauro e della cinematografia. Si trattava, in sostanza, di far leva sulle più sofisticate preferenze dei consumatori maturi, che dedicano alla cultura, alla qualità della vita e al tempo libero una notevole percentuale dei propri redditi.

Strategie di rete

Le linee di indirizzo del 2007, si sono fatte specificamente carico del problema rappresentato dalla presenza di numerosi interlocutori che annoverano l'internazionalizzazione delle imprese italiane tra le loro responsabilità ed obiettivi.

In tale ottica, per rafforzare la funzione di *governance*, si è valorizzata la collaborazione tra il Ministero e le Regioni, convocando periodiche riunioni del Tavolo Strategico a livello politico, che ha delegato ai tecnici l'operatività concreta, mettendo alla prova la capacità dell'ICE di fornire adeguate risposte.

Si è reso necessario, di conseguenza, un più attento intervento nell'ambito della programmazione con le Regioni, con il sistema camerale e con le Associazioni di categoria e si attendeva dall'Istituto uno sforzo di razionalizzazione in merito. Non sempre l'ente ha saputo dare seguito a tali indicazioni, soprattutto nei confronti dei prioritari interlocutori regionali.

Le linee del 2007, in conclusione, hanno operato il massimo sforzo per disegnare un quadro sistematico e leggibile dell'intervento pubblico, delle strategie prescelte, delle metodologie da adottare.

Direttive specifiche per l'ICE

In relazione a tale volontà, si è chiesto all'ICE di predisporre un programma che rendesse più esplicita la correlazione delle iniziative con le priorità e le metodologie indicate nelle linee, nonché evidenziasse, di volta in volta, gli specifici obiettivi. Ciò al fine di monitorare l'andamento delle attività e verificarne i risultati e per arrestare la tendenza dell'ente a riprodurre, anche graficamente, le modalità descrittive dell'attività, alimentando la percezione di un programma vecchio e ripetitivo, sostanzialmente impermeabile alle varianti di contesto intervenute.

Questo risultato scaturisce dalla standardizzazione del metodo di raccolta delle proposte dalle Associazioni di categoria e dagli altri interlocutori istituzionali nonché dalle modalità decisionali interne all'Istituto, che subordinano l'approvazione delle proposte avanzate dagli uffici delle reti alle visioni degli uffici della sede.

Le linee ministeriali, pertanto, hanno raccomandato la razionalizzazione delle procedure interne, la velocizzazione e l'affidabilità della programmazione con soggetti terzi, la revisione del rapporto costo/prestazione di servizi.

Sul fronte dei contenuti, l'ICE è stato chiamato ad attuare forme di promozione delle eccellenze italiane in forma integrata con gli aspetti culturali, artistici e scientifici ed a coordinare meglio con le Amministrazioni pubbliche centrali le visite di delegazioni imprenditoriali estere di valenza politica.

ATTIVITA' PROMOZIONALE

La presente sezione esamina l'attività promozionale in termini descrittivi, rinviando 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 2007 si è attestato ad € 109.733.761,00.

Anche se in valore assoluto si registra un decremento rispetto al 2006, in cui si raggiunse la cifra di € 119.604.601, il dato va valutato positivamente, sia in rapporto con la costante diminuzione del personale dipendente, sia in considerazione dell'articolazione delle componenti sottostanti.

Dalla lettura disaggregata, infatti, si rileva che:

1. l'utilizzo del contributo ministeriale, che si conferma di gran lunga il principale impegno promozionale dell'Istituto (avendo assorbito più dei $\frac{3}{4}$ della spesa complessiva), registra un incremento del 2,1%, raggiungendo gli 83,7 milioni di euro.
2. la spesa è composta per il 69,7% da fondi pubblici (€ 58,4 milioni, +2,7% rispetto al 2006) e per oltre il 30% dal contributo dei privati partecipanti.
3. il livello di utilizzo dei contributi del Ministero ha registrato nel 2007 (costi pubblici netti) un ulteriore, consistente aumento, dopo essere passato dal 60% al 93,2% dello stanziamento nel periodo 2001-2006.
4. l'importo di fondi pubblici utilizzati (€ 58,4 milioni in totale), per la prima volta a partire dalla Legge di riforma del 1997, è stato superiore alla somma del contributo ordinario dell'anno (pari a € 52,3 milioni), portando il rapporto spesa/assegnazione al 111,5%.

Dalla successiva tabella è possibile visualizzare la ripartizione della spesa per committenti e per tipologia di attività.

Attività promozionale 2007 distinta per committenti

COMMITTENTE MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE (M.C.I.)	COSTO TOTALE (Pubblico + terzi + altri ricavi)	% sul totale Attività Promozionale	STANZIAMENTO PUBBLICO M.C.I.	% stanz. pubblico sul totale
1. Programma Promozionale M.C.I. Legge 68/97 (A):	83.698.996,69	76,60	58.354.247,49	69,72
Attività di Base	52.488.14,96	48,04	31.184.488,67	59,41
Progetti Speciali	10.814.393,12	9,90	8.342.406,79	77,14
Accordi	20.396.455,61	18,67	18.827.352,03	92,31
2. Altri Programmi Promozionali M.C.I.:	9.351.227,39	8,56	9.029.230,99	96,56
Commesse Privatistiche	111.215,19	0,10	112.291,14	100,97
L. 84/2001 per i Balcani	384.186,41	0,35	384.186,41	100,00
Fondi Made in Italy	8.855.825,79	8,10	8.532.753,44	96,35
TOTALE PROGRAMMI PROMOZIONALI M.C.I.	93.050.224,08	85,16	67.383.478,48	72,42
ALTRI COMMITTENTI				
Ministero Politiche Agricole e Forestali - MIPAF	3.892,54	0,00	4.422,13	113,61
Committenti Esteri	21,53	0,00		
Regioni	823.084,28	0,75		
Altri Enti Pubblici tra cui Min. Ambiente	14.587.309,28	13,35		
Privati	804.977,49	0,74		
TOTALE ALTRI COMMITTENTI	16.219.285,12	14,84	4.422,13	113,61
TOTALE ATTIVITA' PROMOZIONALE 2007	109.269.509,20	100,00	67.387.900,61	61,67
Progetto "finanziamento studi di fattibilità" per investimenti all'estero	464.251,87			
TOTALE GENERALE ATTIVITA' PROMOZIONALE 2007			€ 109.733.761,07	

(Si ricorda che il risultato è legato all'utilizzo nell'anno di risorse derivanti dai piani di attività di anni precedenti).